



INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAPÁ
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM GESTÃO DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL
CAMPUS SANTANA

SÉRGIO CARVALHO BARBOSA

PROJETOS ESTADUAIS DE ASSENTAMENTO EM ÁREA DE MARINHA:
regularização fundiária e desenvolvimento regional, o caso do Arquipélago de Bailique, AP.

SANTANA - AP

2026

SÉRGIO CARVALHO BARBOSA

PROJETOS ESTADUAIS DE ASSENTAMENTO EM ÁREA DE MARINHA:
regularização fundiária e desenvolvimento regional, o caso do Arquipélago de Bailique, AP.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Coordenação do Curso de Pós-graduação *Lato
Sensu* em Gestão de Desenvolvimento
Regional, como requisito avaliativo para
obtenção do título de especialista.

Orientadora: Professora Dr^a Ângela Irene
Farias de Araújo Utzig.

Coorientadora: Professora Dr^a Hanna Patrícia
da Silva Bezerra.

SANTANA - AP

2026

Biblioteca Institucional - IFAP
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

- B238p Barbosa, Sérgio Carvalho
 PROJETOS ESTADUAIS DE ASSENTAMENTO EM ÁREA DE
 MARINHA:
 regularização fundiária e desenvolvimento regional, o caso do Arquipélago
 de Bailique, AP / Sérgio Carvalho Barbosa - Santana, 2026.
 46 f.: il.
- Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) -- Instituto Federal de
Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá, Campus Santana, Pós-Graduação
Lato Sensu em Gestão de Desenvolvimento Regional, 2026.
- Orientadora: Dr^a Ângela Irene Farias de Araújo Utzig.
Coorientadora: Dr^a Hanna Patrícia da Silva Bezerra.
1. Regularização Fundiária. 2. Desenvolvimento Regional. I. Utzig, Dr^a
Ângela Irene Farias de Araújo, orient. II. Bezerra, Dr^a Hanna Patrícia da
Silva, coorient. III. Título.
-

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica do IFAP
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

SÉRGIO CARVALHO BARBOSA

PROJETOS ESTADUAIS DE ASSENTAMENTO EM ÁREA DE MARINHA:
regularização fundiária e desenvolvimento regional, o caso do Arquipélago de Bailique, AP

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Coordenação do Curso de Pós-graduação *Lato
Sensu* em Gestão de Desenvolvimento
Regional, como requisito avaliativo para
obtenção do título de especialista.

BANCA EXAMINADORA



Documento assinado digitalmente

ANGELA IRENE FARIAS DE ARAUJO UTZIG

Data: 18/06/2026 21:20:46-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a Ângela Irene Farias de Araújo Utzig (Orientadora)

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá



Documento assinado digitalmente

HANNA PATRICIA DA SILVA BEZERRA

Data: 19/06/2026 10:28:06-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a Hanna Patrícia da Silva Bezerra (Coorientadora)
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá



Documento assinado digitalmente

ROGERIO LUIZ DA SILVA RAMOS

Data: 19/06/2026 11:06:04-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. MSc. Rogério Luiz da Silva Ramos
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá



Documento assinado digitalmente

PAULO DOS SANTOS MORAIS FILHO

Data: 19/06/2026 12:15:52-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Esp. Paulo dos Santos Morais Filho
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá

Apresentado em: ___ / ___ / ____.

Conceito/Nota: _____

A regularização fundiária é a base para o desenvolvimento regional sustentável, pois transforma a posse informal em propriedade legal, garantindo segurança jurídica aos cidadãos, estimulando investimentos locais, valorizando o território e abrindo portas para o acesso a créditos e serviços públicos essenciais.

Sérgio C. Barbosa.

AGRADECIMENTOS

A Em primeiro lugar agradeço a Deus por tudo!

Agradeço a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para a concretização deste trabalho.

À minha orientadora, Prof^ª. Dra. Ângela Irene Farias de Araújo Utzig, por sua paciência, dedicação e pelos valiosos ensinamentos que foram fundamentais para o amadurecimento e desenvolvimento das ideias aqui expostas.

Ao Instituto Federal do Amapá (IFAP), *Campus* Santana, e ao corpo docente do Curso de Pós-graduação em Gestão de Desenvolvimento Regional, por proporcionarem o ambiente de debate necessário para a construção deste saber.

Aos meus colegas de trabalho no Instituto de Terras do Amapá (Amapá Terras). Esta pesquisa nasceu da observação direta das dificuldades enfrentadas pelo órgão e do desejo de encontrar soluções para a insegurança jurídica que aflige nosso Estado. Agradeço especialmente às equipes de campo, cujas vistorias e levantamentos técnicos no Arquipélago do Bailique forneceram a base empírica deste estudo.

Às comunidades do Arquipélago do Bailique. Agradeço a todas as famílias localidades que, com sua resistência e ocupação tradicional, dão sentido material ao princípio da função social da propriedade. Este trabalho é dedicado à busca por sua dignidade e segurança jurídica.

À minha família, aos meus pais e amigos, pelo apoio constante e pelo incentivo à minha dedicação nos trabalhos desenvolvidos junto às comunidades rurais.

Gostaria de fazer uma referência especial à minha irmã falecida, Tânia Carvalho Barbosa, por acreditar em mim, desejando-me forças para que eu pudesse alcançar a formação acadêmica que ela tanto almejava para mim. Sua memória foi essencial.

A todas essas pessoas, meu sincero agradecimento pela força, dedicação e por sempre estarem ao meu lado.

RESUMO

Regularização fundiária de 6 assentamentos no Arquipélago do Bailique e desenvolvimento regional. Discute os entraves da impossibilidade jurídica de regularização fundiária porque os 6 assentamentos foram “autorizados” pelo Estado do Amapá, em terras de marinha (propriedade da União Federal). Os posseiros dos assentamentos ao tentarem acessar programas de crédito e financiamento rural ficam impedidos porque não têm o título de propriedade da terra. Até hoje a União Federal não fez a transposição dessas áreas ao Estado do Amapá. Logo, as leis estaduais não têm força normativa para promover a regularização fundiária. Ou seja, o Estado do Amapá, autorizou 6 invasões que ele intitulou de assentamento e deixou os posseiros desassistidos juridicamente quanto à titulação, porque não são e até agora não podem ser proprietários. Essa situação gera significativos entraves para o desenvolvimento regional, a considerar a impossibilidade de acesso ao programas de crédito.

Palavras-chave: Áreas de marinha; Regularização fundiária; Arquipélago do Bailique, Desenvolvimento regional.

ABSTRACT

Land regularization of 6 settlements in Bailique Archipelago and regional development. This article discusses the obstacles to land regularization because the 6 settlements were "authorized" by the State of Amapá on maritime lands (property of the Federal Union). The squatters in these settlements are prevented from accessing rural credit and financing programs because they lack title to the land. To date, the Federal Union has not transferred these areas to the State of Amapá. Therefore, state laws lack the normative force to promote land regularization. In other words, the State of Amapá authorized 6 invasions that it called settlements and left the squatters without legal assistance regarding land titles, because they are not and cannot be owners. This situation creates significant obstacles to regional development, considering the impossibility of accessing credit programs.

Keywords: Marine areas; Land regularization; Bailique Archipelago; Regional development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de Setorização da Zona Costeira e Estuarina do Amapá	19
Figura 2 - Aspectos de ocupação em comunidades do Arquipélago do Bailique	26
Figura 3 - Principais Ilhas que compõe o Arquipélago do Bailique	27
Figura 4 - Equipes do Incra e Amapá Terras em ação de cadastro de novos assentados	28
Figura 5 - Identificação dos Assentamentos Estaduais do Arquipélago do Bailique	29
Figura 6 - Identificação de áreas de posses nos assentamentos.	31
Figura 7 - Moradores do assentamento da Ilha do Franco no Arquipélago Bailique	42

LISTA DE SIGLAS

PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SPU	Serviço de Patrimônio da União
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RB	Relação de Beneficiários da Reforma Agrária
SIPRA	Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária
PAE	Projeto de Assentamento Durável Extrativista
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
IBGE	Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico
IEPA	Instituto de Estadual de Pesquisas Científicas do Amapá
MP	Medida Provisória
SIGEF	Sistema de Gestão Federal
LPM	Linha de Preamar Médio
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
TAUS	Termo de Autorização de Uso Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O PAPEL DO SPU E DO INCRA NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS DE PROPRIEDADE DA UNIÃO E COMO O ESTADO DO AMAPÁ SE IMISCUIU NO CASO DOS ASSENTAMENTOS DO BAILIQUE	14
2.1 O papel do SPU e o Regime das Terras de Marinha.....	15
2.2 O papel do INCRA e o “reconhecimento” dos assentamentos.....	17
2.3 A imiscuição do Estado do Amapá.	17
2.4 A evolução do conceito de propriedade e sua natureza constitucional.....	20
2.5 O Princípio da Função Social da Propriedade	21
2.6 Propriedades estáticas e dinâmicas na ordem econômica.	23
2.7 A Função Social da Propriedade como condicionante do direito individual.....	24
2.8 O sentido contemporâneo da Função Social da Propriedade à luz da Teoria Crítica do Direito Privado	25
3 ENTRAVES À REGULARIZAÇÃO FALTA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NOS ASSENTAMENTOS DO BAILIQUE: de Herodes para Pilatos e vice e versa	26
3.1 Análise dos dados e diagnóstico	26
3.2 “Criação” dos assentamentos.....	27
3.3 O "jogo de empurra" jurídico (Herodes para Pilatos)	34
3.4 PEC Nº 03/2022 ("PEC das praias").....	34
4 PROPOSIÇÕES PARA EVENTUAIS SOLUÇÕES À QUESTÃO POSTA	35
4.1 Articulação institucional e atuação legislativa (PEC 03/2022).....	36
4.2 Transposição de terras: a efetivação do Decreto nº 8.713/2016 e a remoção de restrições sobre as áreas de marinha	36
4.3 Redução de prazos do Decreto-Lei nº 9.760/1946: celeridade na titulação para posseiros de boa-fé	37
4.4 Acionamento da União Federal: A função Social da Propriedade como vetor de regularização e desenvolvimento no Bailique.....	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

A criação de assentamentos rurais no Amapá ocorre em um cenário de alta complexidade jurídica, pois grande parte do território (entre 25% e 30%) é composta por terras de marinha sob domínio da União e gestão da Secretaria de Patrimônio da União (SPU). O conflito central reside na ausência de competência normativa do Estado do Amapá para titular ocupantes em áreas que não foram formalmente transpostas para o seu patrimônio, mantendo os posseiros em insegurança jurídica.

Dessa forma, o presente Trabalho de Conclusão de Curso apresenta como tema um estudo de caso referente a questões jurídicas que envolvem a regularização fundiária de seis Projetos Estaduais de Assentamentos Extrativistas (PAE's), Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro, Ilha do Brigue, Ilha Terra Grande e Ilha Faustino, localizados no Arquipélago do Bailique, no Município de Macapá.

A pesquisa fundamenta-se nos objetivos fundamentais da república de garantir o desenvolvimento nacional e reduzir desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988, art. 3º, inciso II e III), bem como no Princípio da Função Social da Propriedade, considerado o alicerce constitucional do regime jurídico da propriedade no trabalho.

A regularização é urgente porque a falta de títulos de propriedade plena da terra que posseiros ocupam, impede o acesso a programas de créditos, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programas de Financiamento Para Agronegócio e Agricultura Familiar (Plano Safra), além, também, do acesso à infraestrutura básica e programas de habitação rural, condenando as famílias do Bailique à economia de subsistência, (o que, em si, não promove desenvolvimento regional).

Assim sendo, o problema de pesquisa foi definido a partir da percepção da incapacidade normativa do Governo do Estado do Amapá de titular ocupantes de terras que, por determinação constitucional, pertencem à União e estão sob gestão da Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Diante desse cenário de insegurança jurídica que trava a economia local, questiona-se: quais meios jurídicos poderiam contribuir para a desconstrução da atual impossibilidade de regularização fundiária, de modo a possibilitar o alavancamento do desenvolvimento regional no Arquipélago do Bailique?

O objetivo geral desta pesquisa é demonstrar como os entraves jurídicos que impedem a regularização dos PAE's Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro, Ilha do Brigue, Ilha Terra Grande e Ilha Faustino, impactam o desenvolvimento da região. A fim de possibilitar a resposta ao problema foram formulados os objetivos específicos onde pretende descrever a trajetória da

formação destes assentamentos, o papel do Estado do Amapá e do Instituto Estadual Amapá Terras nesse processo, discutir o papel do Serviço de Patrimônio da União (SPU) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), no processo de regularização fundiária de áreas de propriedade da União, de como se situam os assentamentos, quanto à impossibilidade jurídica de regularização fundiária dessas áreas, propondo meios, à luz da Teoria da Função Social da Propriedade, para gerar segurança jurídica aos posseiros¹, e quanto à possibilidade de diretrizes de cooperação mútua efetiva entre o Governo do Amapá e o Serviço do Patrimônio da União (SPU).

A pesquisa utiliza o método de abordagem hipotético-dedutivo, partindo da premissa de que a omissão federal em resolver a transposição de terras gera prejuízos aos beneficiários e, em consequência, ao desenvolvimento regional. A fórmula segue a lógica: **SE** a omissão normativa e administrativa da União sobre as terras sob gestão da SPU no Arquipélago do Bailique inviabiliza a regularização fundiária, **ENTÃO** além de perpetuar a insegurança jurídica, tal omissão afronta o princípio da função social da propriedade e compromete a efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, notadamente o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais; **LOGO**, faz-se necessária a construção de soluções jurídicas capazes de romper a inércia estatal federal e promover o desenvolvimento regional sustentável por meio da regularização fundiária.

As técnicas de pesquisa utilizadas para a feitura do trabalho foram a consulta bibliográfica e a documental em fontes primárias e secundárias², fundamentada na Constituição Federal vigente, as Leis estaduais 1.042 a 1.045 de 28/08/2006 e legislações como o Decreto-Lei nº 9.760/1946 e doutrinas clássicas e contemporâneas sobre direito de propriedade.

A razão científica deste Trabalho de Conclusão de Curso decorre da percepção de que existe um entrave para o desenvolvimento regional, qual seja a, até então, impossibilidade jurídica de titulação das terras aos posseiros ocupantes das terras de marinha como se verá adiante, e ancora-se no Princípio da Função Social da Propriedade e nos Objetivos Fundamentais da República de erradicar a pobreza e reduzir desigualdades sociais. Este

¹ Juridicamente, o posseiro é aquele que detém a posse qualificada pelo trabalho e moradia sobre um imóvel rural sem possuir o título de domínio. No contexto da regularização fundiária de terras públicas devolutas, a ocupação legítima e de boa-fé confere ao posseiro a preferência legal para a obtenção do título definitivo ou concessão de direito real de uso por parte do Estado, vedada a aquisição por usucapião (Art. 191, parágrafo único, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

² Os recursos de Inteligência Artificial NotebookLM e Gemini (Google) foram utilizados exclusivamente como ferramentas de apoio para revisão gramatical, ajuste ortográfico e aprimoramento da coesão textual. A redação original, a análise técnica dos dados fundiários e as conclusões acadêmicas são de autoria e responsabilidade exclusiva do autor.

embasamento permite analisar a propriedade não como um poder absoluto, mas como um direito condicionado ao bem-estar coletivo e à justiça social.

Já a razão pessoal da motivação desta pesquisa é a lida quase diária de posseiros que procuram o Amapá Terras para realizar a regularização fundiária e a respectiva titulação de suas posses, sob a alegação de que são titulares do direito de propriedade com base nas quatro leis estaduais mencionadas, mas, quando são informados da impossibilidade jurídica de titulação, a desolação dessas pessoas é notória, incentivando à busca de possibilidades jurídicas para resolução desse dilema vivido por aquelas pessoas.

O conteúdo está estruturado em cinco capítulos, iniciando por esta Introdução que delimita o tema, objetivos e a metodologia aplicada à pesquisa. O segundo capítulo analisa o papel do Serviço de Patrimônio da União (SPU) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), detalhando como o Estado do Amapá se envolveu na criação dos assentamentos em áreas federais. O terceiro capítulo aborda os entraves socioeconômicos e a polêmica à PEC nº 03/2022, enquanto o quarto capítulo apresenta proposições e caminhos jurídicos para a solução definitiva deste imbróglio fundiário.

Nas considerações finais, observou-se o choque entre a realidade histórica das famílias posseiras no Arquipélago do Bailique e o formalismo jurídico que trava a regularização da área, onde o cerne do problema é o silêncio do ente federativo competente, uma vez que os assentamentos foram irregularmente criados por leis e decretos estaduais, posto que as terras pertencem à União e essa fez somente um cadastro, que, na prática, figura apenas como um censo para saber quantas pessoas estão lá. Essa sobreposição gera uma crônica insegurança jurídica que paralisa o desenvolvimento socioeconômico regional. Assim, justifica-se a urgência de buscar saídas integradas à luz da Função Social da Propriedade para garantir a dignidade jurídica e social daquelas comunidades.

2 O PAPEL DO SPU E DO INCRA NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS DE PROPRIEDADE DA UNIÃO E COMO O ESTADO DO AMAPÁ SE IMISCUIU NO CASO DOS ASSENTAMENTOS DO BAILIQUE

A regularização fundiária de assentamentos estaduais nessa região apresenta uma complexidade jurídica singular devido à vasta extensão de terras sob o domínio da União, especialmente em áreas de terrenos de marinha e acrescidos³. Esse cenário é regido por uma

³ Os terrenos de acrescido, nos termos do art. 3º do Decreto-Lei nº 9.760/1946, são as áreas de terra que se formam, por causas naturais ou por aterro (artificial), em direção ao mar ou às margens de rios e lagoas, situadas

sobreposição de competências entre órgãos federais e atos administrativos estaduais que, embora busquem o desenvolvimento regional, esbarram em limites constitucionais de jurisdição, sob a gestão da Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

2.1 O Papel do SPU e o Regime das Terras de Marinha

O Serviço de Patrimônio da União (SPU) é o órgão responsável por gerir os terrenos de marinha com base no Decreto-Lei nº 9.760/1946. Sob a ótica desse ordenamento, tais áreas pertencem à União e são definidas tecnicamente como faixas de terras que se estendem por 33 metros medidos horizontalmente para parte da terra, a partir da linha do preamar-médio (média das marés máximas de 1831).

A norma legal delimita essas áreas, conforme o texto legal:

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se façam sentir a influência das marés. (BRASIL, Decreto Lei nº 9.760, 1946).

Nessas áreas, não há propriedade privada plena, mas o domínio útil⁴, sujeito ao pagamento de foro, taxa de ocupação e laudêmio e possuem características específicas de ocupação, conforme detalhado abaixo:

- Propriedade da União: Não são propriedade privada plena; o cidadão detém o "domínio útil" (uso);
- Ocupação e Aforamento: Os ocupantes pagam taxas, como o Foro (taxa anual de 0,6 %) e a Taxa de Ocupação (2,0% ou 5,0%);
- Laudêmio: Valor de 5,0% pago à União sobre a transferência onerosa de imóveis foreiros (venda).

A ocupação é regularizada pela SPU, e o não pagamento das taxas pode acarretar inscrição em dívida ativa, e o terreno de marinha pode ser usado por particulares, mas não é passível de usucapião, pois são bens públicos, em regra, inalienáveis. Dessa forma, a legislação restringe as formas de transferência de domínio que comumente são aplicadas em áreas de terra

sequencialmente aos terrenos de marinha.

⁴ Domínio útil: Fundamentado no Decreto-Lei nº 9.760/1946, é o direito real que uma pessoa (chamada de foreiro ou enfiteuta) recebe para usar, gozar, usufruir e até mesmo construir sobre um terreno que pertence à União.

firme, exigindo que qualquer processo de regularização observe estritamente a competência federal e os regimes de ocupação autorizados pela referida norma, em casos de terras de propriedade da União.

Apesar das definições legais estabelecidas, a regularização fundiária em terrenos de marinha permanece um tema complexo, pois exige o cruzamento da legislação agrária com o regime jurídico dos bens da União. A impossibilidade de atuação direta do ente estadual fundamenta-se na reserva de domínio estabelecida pela Constituição Federal de 1988, que em seu Art. 20 elenca o patrimônio originário federal que dispõe:

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. (BRASIL, Constituição Federal 1988).

Nota-se que o Inciso III menciona rios que servem de limites ou que sofrem influência de correntes em terrenos de domínio da União. Juntamente com o Inciso VII estabelece-se um sólido respaldo jurídico que justifica por que o Estado do Amapá não tem autonomia para regularizar essas áreas sem a prévia transferência (transposição) pela União.

O entrave sobre a regularização fundiária nos projetos de assentamentos do Arquipélago do Bailique reside na ausência de competência normativa do Estado do Amapá sobre as áreas em questão. Por tratarem-se de terras de marinha, de domínio exclusivo da União Federal, e dada a inexistência de transposição formal dessas áreas para o patrimônio estadual, a legislação estadual careceria de força constitucional para titular os ocupantes. Essa lacuna institucional mantém os posseiros em uma situação de insegurança jurídica, impedindo-os de acessar programas de fomento e o desenvolvimento de infraestrutura básica, uma vez que o Estado autorizou ocupações em território sobre o qual não detém jurisdição

Enquanto a SPU gere o patrimônio, o INCRA atua na implementação de políticas de desenvolvimento agrário e na organização dos beneficiários da reforma agrária. No caso do Bailique, o papel do INCRA manifestou-se por meio do reconhecimento oficial dos assentamentos criados pelo Estado.

2.2 O Papel do INCRA e o “reconhecimento” dos Assentamentos

Enquanto a SPU gere o patrimônio, o INCRA atua na implementação de políticas de desenvolvimento agrário. No arquipélago do Bailique, a autarquia federal publicou a autorização de cadastros de beneficiários dos projetos de assentamentos, por meio de portarias. As portarias visam a autorizar o cadastro dos moradores como beneficiários no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), atendimento e participação dos assentados classificáveis no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Grupo A⁵ (PRONAF-A), bem como, na linha de Créditos Instalação do INCRA.

Vale ressaltar, que os programas de apoio e fomento do INCRA e PRONAF - A, servem para a estruturação básica e sobrevivência inicial do assentado na criação do assentamento, não sendo necessário possuir documentação da terra para o acesso. Já os programas de financiamentos focam na escala de produção, investimento e expansão comercial a longo prazo, o que é o mais atrativo pelos produtores, porém neste caso a documentação de regularização fundiária é indispensável para acesso.

Embora o INCRA atue na regularização fundiária de assentamentos federais e seu sistema de cadastro não implique na transferência automática da propriedade da terra, esse registro é fundamental para que os assentados saiam da invisibilidade institucional. Contudo, a autarquia enfrenta o mesmo impasse que o Estado em relação ao Arquipélago do Bailique sobre a impossibilidade de emitir títulos de domínio pleno em áreas de marinha. Essa restrição mantém os assentados em uma situação de segurança jurídica parcial, limitada ao direito de uso.

2.3 A imiscuição do Estado do Amapá.

Os assentamentos no Arquipélago do Bailique surgiram como resposta à pressão de

⁵ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – GRUPO “A” (PRONAF - A): Linha de crédito destinada exclusivamente aos agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que preencham os requisitos do Grupo "A". Os recursos visam à estruturação inicial das unidades de produção e ao desenvolvimento de atividades agropecuárias ou não agropecuárias, contando com condições de pagamento e taxas de juros diferenciadas para o estímulo produtivo inicial.

movimentos extrativistas e sociais nas décadas de 80 e 90, influenciadas pelo legado de Chico Mendes e a luta dos seringueiros e ribeirinhos. O objetivo era manter o homem no campo e garantir a subsistência de comunidades tradicionais ribeirinhas diante do avanço de grande projetos de mineração e celulose na Amazônia. Dessa forma, o governo do Amapá, buscando ordenar o território e atender a essas pressões, imiscuiu-se na gestão dessas áreas federais ao criar os projetos de assentamentos estaduais em dois momentos distintos.

Em 2006, o governo publicou as Leis Estaduais nº 1.042 a 1.045, criando os PAE's Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro e Ilha do Brigue. Em continuidade ao ordenamento territorial dessa região, em 2014, foi criado mais dois assentamentos, PAE's Ilha Terra Grande e Ilha Faustino, porém, este por meio dos Decretos Estaduais nº 4.106/2014 e 4.107/2014. Posteriormente, o INCRA reconheceu a criação dos assentamentos por meio das seguintes portarias:

- Portarias INCRA SR-21 (A) nº 16 a 19, de 25 de outubro de 2006, PAE's Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro e Ilha do Brigue, respectivamente;
- Portaria INCRA SR-21 (A) Nº 28 a 29, de 23 de Dezembro de 2014, PAE's Ilha Faustino e Ilha Terra Grande.

Entretanto, tais atos normativos não tem peso para alterar a Constituição Federal para reconhecer propriedade de terras de marinha, como também não podem transpor a jurisdição federal para abraçar leis estaduais, ou seja, o Estado do Amapá choveu no molhado ao querer passar a impressão de que estaria promovendo a titularização de terras aos posseiros, ainda que soubesse quem é o titular da propriedade, qual seja, a União.

Com criação dos assentamentos a gestão territorial dessas áreas ficou de responsabilidade do governo estadual, contudo, essa atuação gerou uma falsa expectativa de propriedade dos posseiros, pois as leis e decretos estaduais não possuem força normativa para dispor sobre bens de propriedade da União. O próprio INCRA esbarra no mesmo limite de competência do Estado, a autarquia federal não pode emitir títulos de domínio pleno em áreas de marinha sem a anuência da SPU, o que limita a proteção jurídica dos assentados ao mero direito de uso.

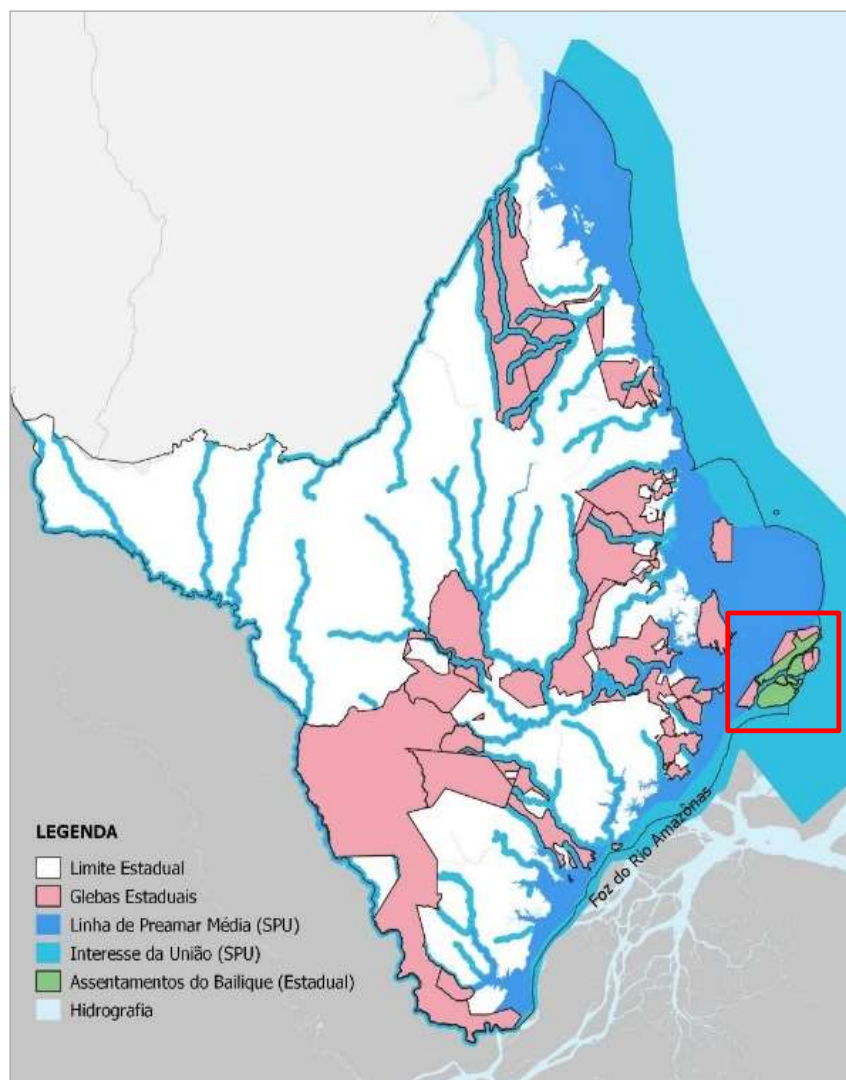
O Estado autorizou ocupações e criou assentamentos sem que houvesse a prévia transposição (transferência) formal dessas terras do patrimônio federal para o estadual.

Como consequência direta dessa sobreposição de atos estaduais sem o lastro do domínio pleno, pelo silêncio da União, o cenário atual dos assentamentos do Arquipélago do Bailique caracteriza-se por:

- Ineficácia jurídica dos títulos: Qualquer tentativa do órgão de terras estadual (Amapá Terras) de emitir títulos definitivos nessas áreas é juridicamente nula perante a SPU;
- Insegurança para os posseiros: Os moradores permanecem em uma zona insegura, sendo tecnicamente considerados posseiros ou até invasores em área federal;
- Entrave do desenvolvimento: A ausência de uma titulação válida impede a apresentação de garantias reais para créditos bancários de maior vulto, confinando muitas famílias à economia de subsistência.

Para compreender espacialmente, o mapa de Setorização da Zona Costeira e Estuarina do Amapá, ilustra essas sobreposições existentes de jurisdição da federal e estadual e a situação dos assentamentos do Bailique (figura 1).

Figura 1 - Mapa de Setorização da Zona Costeira e Estuarina do Amapá



Fonte: Amapá Terras/CCGEO (2026), adaptado pelo autor.

Observa-se no mapa, que a região destacado em azul mais escuro ao longo da costa e da foz do Amazonas e na parte interna ao Estado ao longo dos principais rios, representa a zona de influência direta das marés (linha de preamar média), onde se está delimitado áreas de marinha sob jurisdição da SPU. Destacado em tom médio azul representa a demarcação de interesse da união, também gerido pela SPU, e destacado em verde, representa os assentamentos estaduais que estão diretamente influenciados sob as demarcações das áreas mencionadas.

Para entender o impasse jurídico atual, é preciso primeiro compreender como o direito de propriedade evoluiu de um caráter absoluto para um condicionado à função social

2.4 A evolução do conceito de propriedade e sua natureza constitucional

Historicamente, o direito de propriedade foi compreendido como um poder absoluto, natural e imprescritível do indivíduo sobre a coisa, visão consolidada por marcos como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. O Direito Romano concebia a propriedade como um poder exclusivo do titular, modelo que influenciou o Código Civil de 1916, situando o patrimônio, por vezes, acima da própria dignidade humana. No Brasil oitocentista, a Lei de Terras de 1850 consolidou o "cativeiro da terra", tornando o registro o único meio legal de aquisição e favorecendo a concentração fundiária.

No entanto, essa concepção evoluiu para um modelo contemporâneo, no qual a propriedade é vista como um complexo de normas de direito público e privado. Na Constituição Federal de 1988, a propriedade assume uma "dupla face": É uma garantia fundamental e, simultaneamente, um direito que deve atender a uma função social (Art. 5º, XXII e XXIII).

Dessa forma, a propriedade não possui caráter absoluto, sendo hierarquicamente inferior a direitos como o direito à vida. O domínio sobre a coisa não é mais um fim em si mesmo, mas um poder-dever condicionado aos valores humanos. O entendimento é ratificado pela Constituição Federal, que estabelece que "é garantido o direito de propriedade" (inciso XXII), mas ressalva imediatamente que "a propriedade atenderá a sua função social" (inciso XXIII) (BRASIL, Constituição Federal 1988, art. 5º).

Embora o Art. 5º, inciso XXII da Constituição Federal (BRASIL, 1988) disponha sobre o direito de propriedade, o inciso subsequente vincula esse direito à sua função social. No caso dos PAE's Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro, Ilha do Brigue, Ilha Terra Grande e Ilha Faustino, a posse exercida pelos beneficiários materializa essa função social, ainda que o entrave jurídico das áreas de marinha impeça a consolidação do domínio pleno garantido pelo texto constitucional.

No Arquipélago do Bailique, a posse histórica e tradicional dos ribeirinhos materializa a função social, mesmo diante do entrave jurídico das áreas de marinha, e fundamenta-se na ocupação histórica e tradicional das comunidades, que garantem sua subsistência e preservação ambiental muito antes das delimitações federais e estaduais. No entanto, o reconhecimento desse direito esbarra em um complexo entrave jurídico, no qual a sobreposição de normas e conflitos de jurisdições ignoram a anterioridade da posse dessas famílias.

Essa rigidez legislativa gera uma exclusão administrativa, dificultando a regularização fundiária essencial para a segurança jurídica dos moradores. Assim, o cumprimento da função social exige que o Estado harmonize as leis atuais à realidade ancestral, garantindo dignidade para todos.

2.5 O Princípio da Função Social da Propriedade

A função social não deve ser interpretada apenas como um limite externo ao exercício do direito de propriedade, mas sim como um elemento intrínseco e formador de sua própria estrutura. Segundo Bastos (1989, p.194), o instituto serve para corrigir distorções no uso dos bens. A função social da propriedade nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal (BASTOS, 1989, p. 194).

A doutrina reforça que o título de proprietário, por si só, não basta para conferir legitimidade plena; é necessário que o titular utilize o bem de forma sensibilizada com o dever social. Quando esse princípio é desrespeitado, a propriedade perde sua legitimidade jurídica, autorizando a intervenção estatal.

Sobre a distinção entre o uso individual e o encargo social, Grau (1990) pondera:

[...] enquanto a propriedade é encarada como instrumento, como uma garantia da subsistência individual e familiar, tem uma função individual, isenta da função social, limitada tão-somente pelo poder de polícia estatal, que estaria relacionada com o art. 5º, inciso XXII, da Carta Magna (GRAU, 1990, p. 247).

Segundo as fontes, a função social é o alicerce constitucional do regime jurídico da propriedade, de modo que o título de proprietário, por si só, não basta para conferir legitimidade plena; é necessário que o titular utilize o bem de forma sensibilizada com o dever social imposto pela Constituição.

Nesse sentido, o princípio da função social atua como um fator de legitimação da propriedade privada, buscando transformá-la em um instrumento associativo e construtivo que resguarde os fundamentos da República, como a justiça social e a existência digna para todos.

Ainda nessa reflexão, segundo Crawford (2017), a consolidação do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro é marcada pelo "casamento intelectual" entre os institutos da função social da propriedade e o direito à cidade. Embora tenham origens teóricas distintas, a função social surgindo como uma resposta positivista ao liberalismo clássico e o direito à cidade formulado sob uma ótica marxista, a legislação nacional, capitaneada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, logrou êxito em torná-los conceitos complementares.

Esta integração permite que a função social da propriedade deixe de ser um conceito abstrato e passe a ser preenchida por conteúdos práticos que visam a democratização do espaço urbano e a justiça distributiva, exigindo que o uso da propriedade individual colabore efetivamente para o bem-estar e o desenvolvimento da população como um todo.

Sobre o "casamento intelectual" entre os institutos da função social da propriedade e o direito à cidade, Crawford (2017), destaca:

Terceiro e mais importante de tudo, acho útil lembrar do valor de casar juridicamente a noção da função social da propriedade com a ideia de direito à cidade. Como este texto explorou anteriormente, um desafio para o instituto da função social é precisamente a necessidade de preenchê-la com conteúdo que proteja os interesses de todos, e esse casamento permite fazer exatamente isso. Além disso, no final das contas, os dois institutos tratam da propriedade no contexto da urbanização rápida do mundo atual. Dessa maneira, a união conceitual exige reflexões e iniciativas para enfrentar as consequências graves do crescimento urbano. (CRAWFORD, 1990, p.19).

Para Jelinek (2006), a repercussão do princípio constitucional da função social da propriedade no Código Civil de 2002, manifesta-se por meio de um rompimento com o paradigma individualista e absolutista do código anterior, promovendo a funcionalização do direito de propriedade. Essa mudança integra a função social ao próprio conteúdo da propriedade, transformando-a de um direito subjetivo absoluto em uma relação jurídica vinculada à realização de valores fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a justiça social.

No sistema do novo Código, especialmente no Artigo 1.228, a propriedade deixa de ser um fim em si mesma para se tornar um instrumento que deve ser exercido em consonância com finalidades econômicas, sociais e de preservação ambiental, impondo ao proprietário não apenas limitações negativas, mas também deveres positivos de agir em prol do interesse coletivo.

Para fundamentar essa análise, a autora destaca a mudança na natureza jurídica do instituto:

A constitucionalização dos pilares do Direito Civil, entre eles a propriedade, acarretou uma mudança paradigmática deste instituto. Antes vista como direito subjetivo absoluto, a propriedade passou a traduzir uma relação ente sujeito e bem, que só se justifica como instrumento de viabilização de valores fundamentais e só recebe a tutela jurídica quando atendida sua função social. (JELINEK, 2006, p. 38)

2.6 Propriedades estáticas e dinâmicas na ordem econômica.

A doutrina diferencia a manifestação da propriedade em dois grandes grupos: Propriedades Estáticas: Referem-se a bens imobiliários e de consumo, regidas predominantemente pelo Código Civil e propriedades Dinâmicas: Relacionadas a bens de produção e atividades econômicas (industriais e comerciais). Nestas, a função social exige que o capital saia do estado de ócio e seja dinamizado para produzir riqueza, gerar empregos e sustento para a comunidade.

Na ordem econômica (Art. 170 da Constituição Federal no Brasil/1988), a propriedade privada e a função social aparecem como princípios que devem coexistir. Contudo, defende-se que a função social deve ser vista como o núcleo de sustentação, pois é ela que garante a estabilidade do sistema ao evitar que a propriedade se torne um instrumento de exclusão social.

NOS PAE's Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro, Ilha do Brigue, Ilha Terra Grande e Ilha Faustino, a posse exercida pelos ribeirinhos é essencialmente dinâmica. A economia local é pautada no extrativismo vegetal (especialmente o açaí) e na pesca artesanal, atividades que materializam a função social da terra ao transformar o recurso natural em sustento e desenvolvimento para as famílias. Sob a ótica do Art. 170 da Constituição Federal, essa dinamização é o que garante a "existência digna" e a redução de desigualdades regionais.

O conflito surge porque, embora a atividade econômica seja dinâmica, a situação jurídica das terras é estática e paralisada pelo rigor da legislação federal. As terras do Arquipélago do Bailique são classificadas como terrenos de marinha, bens inalienáveis da União. Essa natureza jurídica impede que o Estado do Amapá emita títulos de propriedade plena, mantendo os ocupantes em uma situação de precariedade documental.

Nesse cenário, a propriedade é tratada apenas sob seu aspecto estático de "bem público da União", ignorando a realidade dinâmica da produção que ocorre sobre ela, causando consequências da estagnação jurídica na dinâmica econômica. A falta de regularização (o lado "estático") atua como um bloqueio ao desenvolvimento (o lado "dinâmico").

Sem o título formal, os produtores não conseguem apresentar as garantias exigidas para acessar as políticas de créditos e investimentos, isso impede a modernização da produção e o investimento em infraestrutura para o beneficiamento e escoamento dos produtos, confinando as famílias a uma economia de subsistência.

Nesse sentido, na ordem econômica, a função social deve ser o núcleo de sustentação, garantindo que a propriedade privada não seja um instrumento de exclusão social. No caso do Arquipélago do Bailique, a contextualização aponta para a necessidade de o Estado harmonizar o regime estático das terras de marinha com a necessidade dinâmica de produção das comunidades ribeirinhas, utilizando instrumentos como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) para dar segurança jurídica sem ferir a titularidade da União.

2.7 Função Social da Propriedade como condicionante do direito individual

Na ordem constitucional brasileira, o direito de propriedade, embora garantido como um direito fundamental (Art. 5º, XXII), não possui caráter absoluto. A própria Constituição estabelece, no inciso seguinte, que "a propriedade atenderá a sua função social". Esse princípio é elevado, também, a um dos fundamentos da ordem econômica nacional, conforme o Art. 170, III.

Se tratando da propriedade rural, para cumprir sua função social, o imóvel rural deve atender simultaneamente a requisitos de aproveitamento racional, preservação do meio ambiente, observância das leis trabalhistas e exploração que favoreça o bem-estar de proprietários e trabalhadores (Art. 186). Caso não cumpra esses requisitos, a União pode desapropriá-lo para fins de reforma agrária.

A garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais são listadas como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Art. 3º, II e III). Tais objetivos orientam tanto a atuação política quanto a atividade econômica do país.

Para o equilíbrio regional, a União tem a competência de elaborar e executar planos nacionais e regionais para o desenvolvimento econômico e social (Art. 21, IX). Além disso, a lei pode autorizar incentivos fiscais para promover o equilíbrio entre as diferentes regiões do País.

Isso se pratica por meio dos fundos de desenvolvimento que viabilizam essa redução de disparidades. A Constituição instituiu fundos de participação e desenvolvimento, destinando recursos especificamente para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O art. 170 da Constituição Federal reforça que a ordem econômica deve assegurar a

todos uma "existência digna", colocando a redução de desigualdades regionais e sociais como um de seus princípios.

Dessa forma, a materialização desse conceito no cenário dos assentamentos do Arquipélago do Bailique, a posse exercida nas comunidades é direta desse condicionante social. Para o imóvel rural, a CF/88 exige requisitos de aproveitamento racional, preservação ambiental e bem-estar social (Art. 186). As famílias assentadas cumprem esses requisitos por meio de ocupação Histórica, que Garantem a proteção e o manejo do território muito antes das delimitações formais e praticam produção Sustentável.

2.8 O sentido contemporâneo da Função Social da Propriedade à Luz da Teoria Crítica do Direito Privado

A evolução do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro reflete a transição de uma concepção absoluta e individualista para um modelo pautado na função social, onde o exercício do direito é condicionado ao bem estar coletivo e à dignidade da pessoa humana.

Sob o escudo da Constituição Federa/1988 e do Código Civil de 2002, a propriedade é interpretada por três vertentes: social, econômica e ambiental. O Código de 2002 positivou a função social ao reduzir prazos de usucapião para casos de moradia e trabalho, transformando a posse qualificada em propriedade.

Todavia, a Teoria Crítica do Direito Privado alerta que a aplicação da norma não é neutra, sofrendo pressões do neoliberalismo que buscam a sacralização da propriedade em detrimento de políticas distributivas. Conflitos sobre demarcações e a flexibilização do uso da força na posse indicam possíveis retrocessos. Diante disso, a propriedade contemporânea, relativa e funcionalizada, deixou de ser uma potestade absoluta para se tornar um direito limitado pelo interesse da coletividade.

À luz da teoria crítica do direito privado, a posse exercida pelos ribeirinhos do Arquipélago do Bailique não deve ser lida apenas como um 'fato' à espera de regularização, mas como a materialização de uma posse agroecológica e socioambiental. O formalismo jurídico que rege as áreas de marinha impõe uma exclusão administrativa ao priorizar a titularidade estática da União em detrimento da realidade material de quem protege o território por gerações. Assim, a função social atua aqui como um fator de legitimação que desafia a visão neoliberal de propriedade absoluta, exigindo que o Estado reconheça a dignidade dessas comunidades antes da burocracia documental.

3 ENTRAVES À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NOS ASSENTAMENTOS DO BAILIQUE: de Herodes para Pilatos e vice e versa

3.1 Análise dos dados e diagnóstico

O Arquipélago do Bailique, em Macapá, Amapá, distrito insular, reúne comunidades tradicionais cuja base econômica é o extrativismo vegetal, pesqueiro e artesanal. A baixa densidade demográfica, a dispersão geográfica entre as comunidades e a dependência do transporte fluvial impõem barreiras históricas ao acesso a políticas públicas.

Concebido pela Lei Estadual nº 931, de 22 de março de 1933, alterado em 1936 (IBGE, 2023), o arquipélago está localizado em uma área estratégica, na foz do Rio Amazonas e em contato com o Oceano Atlântico (entre o Canal do Norte e a antiga foz do Rio Araguari). Sua população é rural, moram em comunidades dispersas, onde a maioria não dispõe de serviços básicos, como por exemplo, energia elétrica, água potável e telefonia.

Figura 2 – Aspectos de ocupação em comunidades do Arquipélago do Bailique.

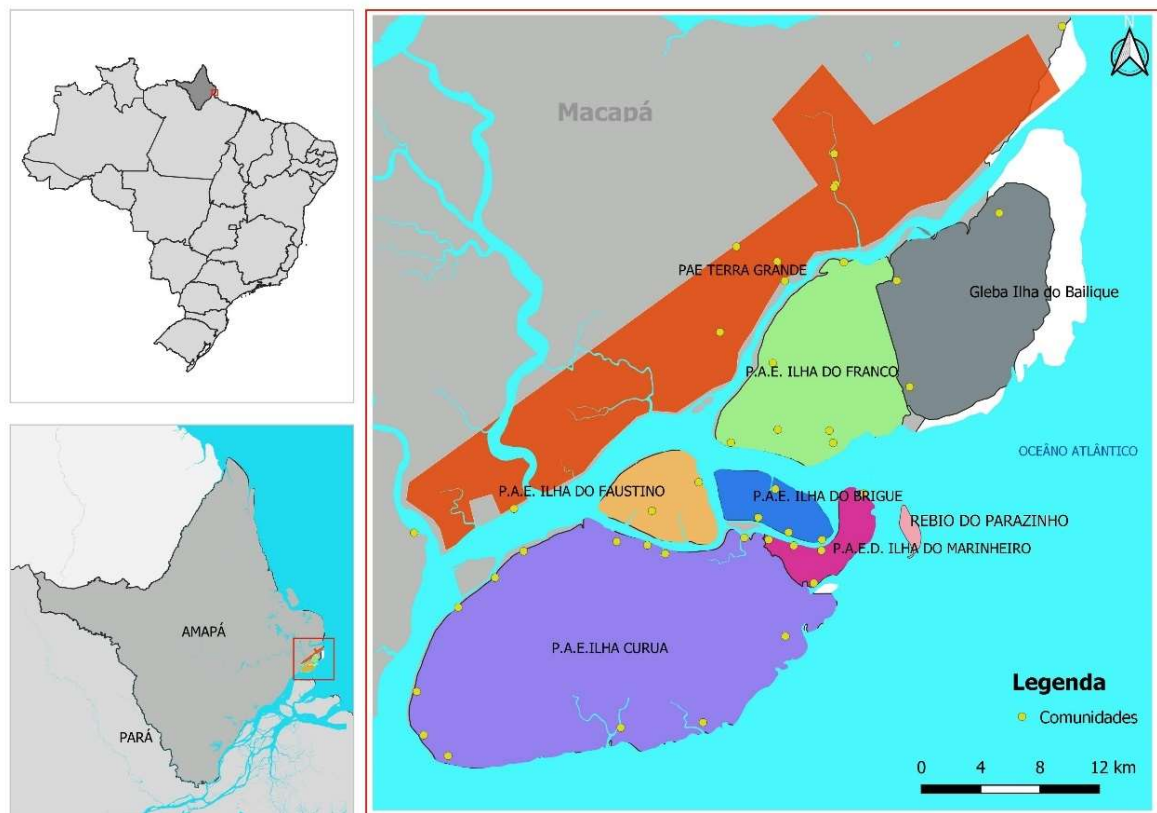


Fonte: Acervo do autor, 2025.

Constituído por 8 ilhas naturais principais, com 51 localidades (IEPA, 2013), as principais ilhas são: Ilha Bailique, Ilha do Brigue, Ilha do Curuá, Ilha Faustino, Ilha Franco, Ilha Marinheiro e Parazinho.

Todas essas ilhas mencionadas são classificadas como glebas estaduais, porém, apenas a gleba Bailique não é assentamento, por ser uma área totalmente de acrescido e parcialmente habitada. Já a Ilha de Parazinho é totalmente desabitada, abrigo a Unidade de Conservação de Proteção Integral Reserva Biológica do Parazinho (REBIO criada pelo Decreto n.º 005, de 21 de janeiro de 1985, conforme representadas no mapa a seguir (Figura 3).

Figura 3 – Principais Ilhas que compõe o Arquipélago do Bailique.



Fonte: IBGE Setores Censitários 2021 | Sistemas de Coordenada Geográficas, Datum SIRGAS 2000, elaborado pelo autor.

3.2 “Criação” dos Assentamentos

Concebidos para ordenar o uso do território e fortalecer o manejo sustentável através da promulgação das leis de criação, o Executivo estadual instituiu formalmente os PAE’s Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro, Ilha do Brigue, Ilha Terra Grande e Ilha Faustino, respectivamente. A escolha da modalidade "Projeto de Assentamento Durável Extrativista

(PAE), foi estratégica: tratava-se de um modelo de reforma agrária diferenciado, desenhado para conciliar a garantia de subsistência das populações tradicionais com a conservação das florestas de várzea, proibindo a divisão da terra em lotes privados e promovendo o uso comunitário.

Tendo como principal obstáculos o conflito de jurisdição entre os entes federativos que impede o Estado de emitir títulos definitivos, destacam-se também a baixa capacidade operacional para realizar levantamentos topográficos em áreas insulares e a falta de coordenação articulada entre as instituições. Mesmo diante desse impasse legal e técnico, os órgãos governamentais federais e estaduais continuam em articulação executando ações essenciais voltadas aos beneficiários, concentrando esforços no cadastramento de novas famílias e na atualização dos registros existentes.

Figura 4: Equipes do Incra e Amapá Terras em ação de cadastro de novos assentados.



Fonte: Acervo do autor, 2025.

A articulação junto ao Governo Federal, por meio do INCRA, visava dar eficácia agrária a esses projetos permitindo a inclusão das famílias na (RB) e no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), viabilizando o acesso a créditos de instalação e fomento inicial.

Embora a criação dos assentamentos tenha sido um marco fundamental para a visibilidade social e o início da assistência técnica aos ribeirinhos, ela também institucionalizou uma complexa sobreposição jurídica. O Estado criou os assentamentos, o INCRA cadastrou os beneficiários, mas a titularidade da terra permaneceu sob a salvaguarda da SPU, consolidando o impasse de competência que desafia a regularização definitiva da região até os dias atuais.

O mapa a seguir (figura 05), identifica os assentamentos criados pelo governo estadual, através de Leis e Decretos, destinadas à reforma agrária sob gestão local. Essa representação espacial demonstra a intenção da ação da Administração Pública para a organização do território e à garantia do acesso à terra para famílias agricultoras

Figura 5 – Identificação dos Assentamentos Estaduais do Arquipélago do Bailique.



Fonte: IBGE Setores Censitários 2021 | Sistemas de Coordenadas Geográficas, Datum SIRGAS 2000, adaptado pelo autor.

Atualmente, o impasse persiste porque, embora a União tenha iniciado a transferência de algumas glebas para o Estado através do Decreto nº 8.713/2016, as áreas destinadas a assentamentos federais e áreas de marinha foram expressamente excluídas da doação, mantendo os assentamentos estaduais do Arquipélago do Bailique sob jurisdição direta do governo federal.

Portanto, a regularização plena dos PAE's Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro, Ilha do Brigue, Ilha Terra Grande e Ilha Faustino, depende de uma articulação que transcende a esfera estadual, exigindo instrumentos específicos como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)⁶ emitida pela União, que até então permanece inerte a respeito e a falta de uma articulação institucional integrada para o zoneamento dessas áreas resulta em conflitos de competência que retardam a efetivação da função social da propriedade e o acesso a políticas públicas, especialmente, de crédito e fomento, o que gera óbice ao desenvolvimento regional.

Os assentamentos do Arquipélago do Bailique, exige uma análise que cruza o rigor da legislação federal com atos administrativos que Governo do Estado realizou no sentido de promover a criação de projetos de assentamentos rurais sobre essas áreas onde existe uma realidade geográfica e social extrema da região, agravada ainda pelo fenômeno das "Terras Caídas" (erosão fluvial e marítima) e à forte presença de comunidades tradicionais.

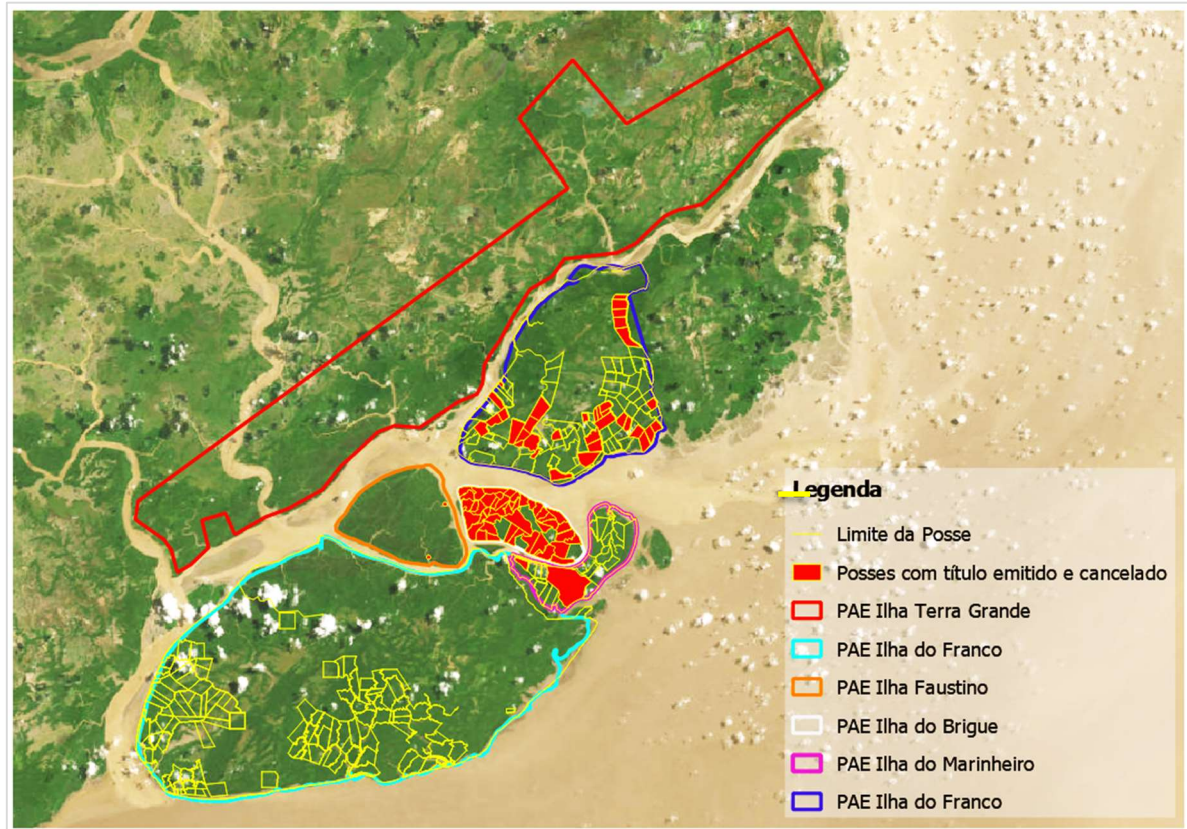
Mas, o certo é que o problema está posto e/ou a União adota alguma medida juridicamente cabível ou os assentados permanecerão em condição de invasores. Ademais, a MP nº 636/2013, convertida na Lei nº 13.001/2014, suspendeu o título de domínio expedido pelo Estado, o que torna o imbróglio ainda mais embaraçoso para os posseiros.

A invalidação jurídica desses títulos decorreu da constatação técnica e cartorial, onde foi detectado que o ente estadual não detinha o domínio original e nem obteve a prévia transposição das terras por parte da SPU.

⁶ O contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), instrumento previsto no Decreto-Lei nº 271/1967 e aplicável à regularização de terras públicas, estrutura-se sobre os seguintes elementos essenciais: 1. Partes e Objeto: qualificação do Concedente (Poder Público) e do Concessionário, com a individualização precisa do imóvel; 2. Destinação e Prazo: definição da finalidade (habitação, agricultura, etc.) e o tempo de vigência, podendo ser gratuita ou onerosa; 3. Obrigações do Concessionário: exigência de uso direto e pessoal, estrito respeito à legislação ambiental e assunção de encargos civis, administrativos e tributários (IPTU/ITR); 4. Cláusula Resolutiva: previsão de rescisão contratual com perda de benfeitorias em caso de descumprimento, como venda ilegal ou desvio de finalidade; 5. Transferência e Sucessão: condicionamento da transferência *inter vivos* ou por sucessão causa mortis à anuência do Poder Público; 6. Foro: eleição da comarca para dirimir controvérsias judiciais.

O mapa a seguir apresenta o panorama das áreas dos posseiros na região (figura 6).

Figura 6 – Identificação de áreas de posses nos assentamentos.



Fonte: Coordenadoria de Assentamentos e Quilombos (CAQ), Amapá Terras, adaptado pelo autor.

O principal entrave que reside na ineficácia jurídica dos atos administrativos estaduais são o maior gargalo para a economia local, que é baseada no extrativismo do açaí, pesca artesanal e, potencial para o ecoturismo de base comunitária para opções de lazer integradas à natureza. Sem o título de domínio ou a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), o produtor não possui a garantia documental exigida pelas instituições financeiras para investimentos nessas atividades.

Os entraves econômicos diretos incluem:

- Impossibilidade de acesso a linhas de crédito rural, como o PRONAF e Plano Safra, impedindo a modernização e aquisição de maquinário;
- Dificuldade de integração ao mercado regional, uma vez que a ausência de documentação dificulta a obtenção de certificações de produção;

- Condenação à economia de subsistência, já que a insegurança jurídica retrai investimentos privados e públicos em infraestrutura de beneficiamento de produtos.

A situação no Arquipélago do Bailique é agravada ainda por fenômenos naturais como as "Terras Caídas" (erosão fluvial), que exigem respostas rápidas do Estado. Contudo, a confusão de competências retarda ações de planejamento territorial que poderiam mitigar esses impactos. Apesar da irregularidade formal, os moradores exercem a função social da propriedade há gerações, garantindo a preservação ambiental e a produção sustentável antes mesmo da criação oficial dos assentamentos.

"No entanto, a ausência de uma ação de reintegração de posse por parte da SPU estabelece um precedente favorável aos assentados. Essa omissão institucional sinaliza uma perspectiva viável de regularização, corroborando a Teoria da Função Social da Propriedade, e acaba por comprovar também o disposto no artigo 3º da CF/88, no que diz respeito aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nos incisos II - garantir o desenvolvimento nacional; e III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

O ato de reconhecimento do INCRA não implica, necessariamente, na obrigação de transferência de propriedade da terra, mas abre uma possibilidade para a legitimação do domínio parcial, ou seja, o de uso do bem federal. Mas se o INCRA quisesse pôr abaixo os assentamentos, teria ingressado também com ação judicial por esbulho possessório e requerido a reintegração da posse dos bens ocupados pelos posseiros.

Ainda nessa linha do reconhecimento pelo INCRA, o objetivo foi de determinar a concessão de benefícios da reforma agrária, bem como a inserção no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), garantindo acesso a políticas públicas federais e estaduais.

A partir do reconhecimento, foi permitido que as famílias recebessem a documentação de beneficiários, acessassem créditos de instalação, com construção de residências e, fomentos para algumas atividades econômicas, sendo assim inseridos dentro da política da reforma agrária, visando futuramente conquistar o título definitivo da terra.

Diante dos atos de criação dos assentamentos e do reconhecimento oficial pelo Inbra, estabelece-se o seguinte panorama fundiário desses projetos (quadro 1).

Quadro 1 – Panorama fundiário

ASSENTAMENTO	ATO DE CRIAÇÃO	RECONHECIMENTO INCRA
Ilha do Curuá	Lei Estadual N° 1.042 / 2006	PORTARIA INCRA SR-21 (A) N° 16, de 25 de Outubro de 2006
Ilha do Franco	Lei Estadual N° 1.043 / 2006	PORTARIA INCRA SR-21 (A) N° 17, de 25 de Outubro de 2006.
Ilha do Marinheiro	Lei Estadual N° 1.044 / 2006	PORTARIA INCRA SR-21 (A) N° 18, DE 25 Outubro de 2006.
Ilha do Brigue	Lei Estadual N° 1.04 / 2006	PORTARIA INCRA SR-21 (A) N° 19, de 25 de Outubro de 2006.
Ilha Terra Grande	Dec. Estadual N° 4106/2014	PORTARIA INCRA SR-21 (A) N° 29, de 23 de Dezembro de 2014
Ilha Faustino	Decreto Estadual N° 4107/2014	PORTARIA INCRA SR-21 (A) N° 28, de 23 de Dezembro de 2014.

Fonte: Amapá Terras, 2026.

Mesmo com todos os assentamentos georreferenciados em julho de 2022 pelo Amapá Terras, item este indispensável para a averbação junto as matrículas, e com as áreas já em processo de certificação no Sistema de Gestão Federal (SIGEF), o registro cartorial não ocorreu, conforme observa-se abaixo (quadro 2).

Quadro 2 - Dados fundiário.

ASSENTAMENTO	ÁREA MATRÍCULA HECTARES	CAPACIDADE FAMÍLIAS	BENEFICIÁRIOS INCRA	MATRÍCULADO
ILHA DO CURUÁ	26.776	370	1.454	Gleba matriculada, assentamento não registrado
ILHA DO FRANCO	10.501	210	497	Gleba matriculada, assentamento não registrado
ILHA DO MARINHEIRO	1.946	250	980	Gleba matriculada, assentamento não registrado
ILHA DO BRIGUE	2.500	190	631	Gleba matriculada, assentamento não registrado
ILHA TERRA GRANDE	31.257	400	177	Gleba matriculada, assentamento não registrado
ILHA DO FAUSTINO	2.500	100	13	Gleba matriculada, assentamento não registrado
TOTAL	75.480	1.520	3.752	

Fonte: Amapá Terras, 2026.

Ressalta-se um dado relevante, que segundo dados da SPU, estima-se que as áreas de marinha e terrenos marginais ocupem entre 25% e 30% do território amapaense. Essa configuração jurídica impõe desafios diretos à regularização fundiária em regiões como do Arquipélago do Bailique, onde a natureza jurídica da posse é exercida por posseiros em terras da União, exigindo instrumentos específicos de titulação, como a CDRU, em detrimento da propriedade plena.

3.3 O "jogo de empurra" Jurídico (Herodes para Pilatos)

A expressão bíblica "de Herodes para Pilatos" ilustra com precisão o "jogo de empurra" institucional enfrentado pelos moradores do Arquipélago do Bailique. De um lado, o Estado do Amapá "criou" os projetos de assentamento; do outro, a União detém a propriedade das terras e se mantém silente. No centro desse impasse, os assentados das Ilhas do Curuá, Franco, Marinheiro, Brigue, Terra Grande e Faustino permanecem economicamente invisíveis e inviabilizados, o que implica um bloqueio estrutural ao progresso da região.

Contudo, a efetiva consolidação desses territórios enfrenta o desafio da dinâmica no estuário da região com a forte influência das marés e a incidência de terrenos de marinha impõem restrições à propriedade plena, exigindo que a regularização fundiária se adapte à instabilidade geográfica e aos limites dominiais da União.

3.4 PEC N° 03/2022 ("PEC das Praias")

Atualmente, em 2026, tramita no Senado Federal, a Proposta (Projeto) de Emenda à Constituição (PEC) n° 03/2022, popularmente conhecida como "PEC das Praias", que já se consolidou como um dos temas mais polêmicos da atualidade. A proposta prevê a extinção do instituto dos terrenos de marinha, a faixa de 33 metros medida a partir da média das marés de 1831 e a transferência do domínio pleno dessas terras para Estados, Municípios ou entes privados.

A controvérsia central gira em torno de quem terá direito à terra e de como isso afetará o acesso público e o meio ambiente e, a mais grave, uma questão estratégica de segurança nacional, especialmente, em caso de guerra. Para as áreas com ocupação consolidada e inscritas na Secretaria de Patrimônio da União (SPU), o texto estabelece dois caminhos:

- **Transferência Gratuita:** destinada a Estados e Municípios (para serviços públicos) e a populações de baixa renda, o que abrange assentamentos informais e comunidades tradicionais.
- **Transferência Paga:** voltada a ocupantes particulares (moradores ou empresas) que já possuem o domínio útil e pagam taxas como foro e laudêmio, permitindo-lhes adquirir a sua propriedade e obter o domínio pleno.

Por um lado, a proposta abre a possibilidade histórica de regularização dessas áreas; por outro, críticos alertam que ela facilita a flexibilização da função social da propriedade e estimula a especulação imobiliária em áreas nobres. O receio é que a privatização dos terrenos adjacentes

resulte no cercamento indireto do acesso ao mar por resorts e condomínios de luxo, fenômeno que, guardadas as proporções, já é observado em estados como Alagoas.

As áreas não ocupadas representam o maior ponto de conflito socioambiental. Embora o texto preveja que elas continuem sob o domínio da União, a abertura de brechas para futuras transferências a entes federativos preocupa especialistas. Sem a gestão centralizada da SPU, ecossistemas sensíveis como manguezais e restingas ficam vulneráveis a supressão de vegetação.

A perda desse controle federal compromete a proteção costeira e a segurança da navegação, além de agravar os riscos associados às mudanças climáticas e a erosão. Essa incerteza administrativa é latente no Estado do Amapá. Enquanto a União não concluir a demarcação definitiva da Linha de Preamar Médio de 1831, os órgãos locais permanecerão de mãos atadas. A impossibilidade de promover a regularização fundiária plena em áreas como dos assentamentos PAE's Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro, Ilha do Brigue, Ilha Terra Grande e Ilha Faustino, decorre justamente da natureza jurídica dessas terras. Por serem classificadas como terrenos de marinha e acrescidos, elas integram o patrimônio da União, o que limita a competência administrativa do Estado e impede a atuação direta do Amapá Terras na titulação definitiva dos ocupantes - um cenário que contraria o Princípio da Função Social da Propriedade.

Nesse contexto, a aprovação da PEC poderia, em tese, destravar a gestão fundiária local ao transferir essas terras gratuitamente ao Estado do Amapá, permitindo que o Amapá Terras titulasse os posseiros diretamente. Contudo, o grande desafio será conciliar a desburocratização com a salvaguarda ambiental.

No Arquipélago do Bailique, onde a natureza é o principal ativo econômico, a aplicação rigorosa da Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) é indispensável para garantir o direito das comunidades tradicionais, mas deve vir acompanhada de mecanismos rígidos de fiscalização; do contrário, a perda do controle ecológico sob o pretexto da titulação pode acelerar desastres locais, como o severo fenômeno das "terras caídas"

4 PROPOSIÇÕES PARA EVENTUAIS SOLUÇÕES À QUESTÃO POSTA

Diante do cenário de insegurança jurídica e da paralisia institucional que confina os assentados do Arquipélago do Bailique a uma condição de precariedade documental, este capítulo apresenta as proposições fundamentais e vias jurídicas destinadas a desconstruir o impasse de domínio entre o Estado do Amapá e a União.

As soluções exploradas percorrem desde a mobilização política para a aprovação da PEC Nº 03/2022, que propõe a extinção do instituto dos terrenos de marinha, até a defesa da transposição definitiva de terras e a revisão dos prazos do Decreto-Lei nº 9.760/1946 para beneficiar posseiros de boa-fé. Fundamentadas na Teoria da Função Social da Propriedade, tais medidas visam garantir segurança jurídica e acesso pleno a políticas públicas nos assentamentos PAE's Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro, Ilha do Brigue, Ilha Terra Grande e Ilha Faustino, transformando o direito à terra em um vetor real de desenvolvimento regional e justiça social para as populações ribeirinhas.

4.1 Articulação institucional e atuação legislativa (PEC 03/2022)

Promover a mobilização coordenada junto às bancadas do parlamento federal e frentes parlamentares de defesa do federalismo, com o escopo de subsidiar tecnicamente os debates e acelerar a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 03/2022. Esta atuação configura-se como via político-institucional estratégica para a superação do dualismo dominial hoje existente, viabilizando a transferência definitiva do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acrescidos aos entes subnacionais (Estados e Municípios) ou aos seus respectivos ocupantes legítimos, consolidando a governança territorial local.

Algumas capitais brasileiras como Vitória (ES) e Florianópolis (SC) se destacam por possuírem projetos pioneiros de REURB (Regularização Fundiária Urbana), com frentes consolidadas aplicando a Lei nº 13.465/2017 (Lei da REURB) para conceder isenções de taxas (foro e ocupação) e transferir títulos para famílias de baixa renda (REURB-S).

4.2 Transposição de terras: a efetivação do Decreto nº 8.713/2016 e a remoção de restrições sobre as áreas de marinha

A formalização da transferência de terras da União para o Estado do Amapá representa um dos mecanismos mais viáveis para solucionar o impasse fundiário no Arquipélago do Bailique. Embora o Governo Federal tenha oficializado a transferência de diversas glebas por meio do Decreto nº 8.713/2016, o referido ato normativo impõe severas restrições sobre áreas destinadas a assentamentos federais e áreas sob gestão do SPU, as quais são expressamente excluídas da doação ao ente estadual. No caso do Bailique, essa exclusão é o gargalo central do problema, uma vez que a quase totalidade do território é classificada juridicamente como terrenos de marinha.

A proposta de exigir o cumprimento e a ampliação do escopo deste decreto, visando a transposição integral das glebas, fundamenta-se na superação da Ineficiência Jurídica que atualmente, os títulos emitidos pelo Estado do Amapá em assentamentos como os PAE's Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro, Ilha do Brigue, Ilha Terra Grande e Ilha Faustino são considerados juridicamente ineficazes perante a União, pois, o Estado tentou legislar e titular áreas sobre as quais não detém o domínio pleno. A transposição, sem as restrições atuais às áreas de marinha, permitiria que o órgão estadual (Amapá Terras) exercesse sua competência administrativa plena na regularização definitiva.

A proposta tem ainda como fundamento, o cumprimento da Função Social sob a ótica da Teoria da Função Social da Propriedade, a omissão da União em não transferir a titularidade de terras onde comunidades tradicionais já exercem ocupação histórica e produtiva, gera prejuízos ao desenvolvimento regional.

A Constituição Federal de 1988 consolidou a transição de um modelo de Estado liberal para um Estado Democrático de Direito, no qual a propriedade privada deixa de ser um direito absoluto para ser condicionada ao bem-estar coletivo. Este condicionamento é expresso por meio do princípio da função social.

Segundo SILVA (2014), a função social é intrínseca ao próprio direito de propriedade:

O princípio da função social da propriedade atua como um elemento estruturante do próprio direito de propriedade, não se confundindo com meras restrições administrativas ao uso da coisa. Ele impõe ao proprietário o dever de dar ao bem uma destinação que atenda aos interesses da coletividade, sob pena de intervenção estatal (SILVA, 2014, p. 286).

A exigência de transferência dessas áreas ao Estado permitiria transformar a posse precária em uma situação jurídica estável, facilitando o acesso a políticas de desenvolvimento agrário, hoje bloqueadas pela ausência de documentação. Dessa maneira, a propriedade urbana ou rural só encontra proteção jurídica plena quando cumpre as exigências fundamentais de ordenação da cidade, de produtividade e respeito ao meio ambiente, conforme o caso.

4.3 Redução de prazos do Decreto-Lei nº 9.760/1946: celeridade na titulação para posseiros de boa-fé

A proposta de reduzir os prazos estipulados no Decreto-Lei nº 9.760/1946 apresenta-se como uma medida estratégica para alinhar o rigorismo da gestão patrimonial da União à realidade socioeconômica do Arquipélago do Bailique. Editado em um contexto político e

jurídico distinto, o decreto de 1946 prioriza a proteção do patrimônio estatal por meio de processos administrativos morosos que, na prática, ignoram a anterioridade da posse de milhares de famílias ribeirinhas.

No âmbito do patrimônio público e da gestão do território, as terras de marinha ocupam lugar de destaque por serem bens da União, conforme o Art. 20, inciso VII, da CF/88. Diferente da propriedade privada plena, esses terrenos estão sujeitos a um regime jurídico próprio de domínio público, frequentemente gerido pelo instituto da enfiteuse.

A gestão dessas terras deve ser compreendida sob a ótica do interesse nacional e da proteção ambiental, uma vez que a Zona Costeira é considerada patrimônio nacional (BRASIL, 1988). Essa dupla exigência constitucional revela que o desenvolvimento nacional não é visto pela Constituição Federal de 1988, apenas como crescimento econômico, mas como um processo de justiça social condicionado ao uso responsável da propriedade. A gestão das terras de marinha como bens da União exemplifica, portanto, como o Estado mantém controle sobre áreas estratégicas para garantir a soberania e a proteção ambiental.

Contudo, ao transpor essa lógica para as áreas de assentamentos no Arquipélago do Bailique, pode-se entender que a função social fundamenta-se na ocupação histórica e tradicional das comunidades, que garantem subsistência e preservação ambiental. Todavia, o reconhecimento dessa realidade esbarra em entraves jurídicos onde a sobreposição de normas ignora a anterioridade da posse dessas famílias.

Torna-se necessário, assim, construir meios jurídicos capazes de empenhar o Estado a harmonizar as leis atuais à realidade ancestral, garantindo dignidade a quem tradicionalmente protege o território. Sob a visão de Souto (1992), citada nos estudos, "nada vale a existência do formal sem o material", reforçando a necessidade de que a norma jurídica se adapte à realidade factual de quem protege o território.

A redução dos prazos para posseiros de boa-fé é uma ferramenta de justiça social, considerando que a Constituição Federal de 1988 estabelece como objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades regionais (Art. 3º). A manutenção de ritos burocráticos excessivos para a regularização de áreas de marinha ocupadas historicamente atua como um mecanismo de exclusão administrativa, impedindo que a propriedade cumpra sua finalidade humanística.

A revisão dos prazos e ritos do Decreto-Lei nº 9.760/1946 para as populações do Arquipélago do Bailique é uma exigência do Pacto Federativo e do Princípio da Função Social. Somente através de mecanismos que facilitem a transferência do domínio ou a regularização do uso será possível transpor a barreira da "invisibilidade" desses cidadãos perante as políticas

públicas de fomento e infraestrutura do Estado.

4.4 Acionamento da União Federal: A Função Social da Propriedade como vetor de regularização e desenvolvimento no Arquipélago do Bailique

A proposição de acionar a União Federal para que promova a regularização fundiária no Arquipélago do Bailique fundamenta-se na compreensão de que o direito de propriedade, sob a égide da Constituição Federal de 1988, não é um poder absoluto, mas um poder-dever condicionado ao bem-estar coletivo. No cenário atual, a União permanece inerte quanto à situação dos ocupantes dos PAE's Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro, Ilha do Brigue, Ilha Terra Grande e Ilha Faustino. Essa omissão configura um evidente obstáculo ao desenvolvimento regional e à dignidade das populações ribeirinhas.

O fundamento para esse acionamento repousa no fato de que os assentados do Arquipélago do Bailique já cumprem, de forma material, todos os requisitos da função social da propriedade rural (Art. 186 da Constituição Federal de 1988). Eles promovem o aproveitamento racional da terra por meio do extrativismo sustentável do açaí e da pesca artesanal, preservam o meio ambiente e garantem a subsistência de suas famílias. Segundo a doutrina, a função social é um elemento estruturante e intrínseco da propriedade: uma vez cumprida, o Estado tem o dever correspectivo de garantir a proteção jurídica desse direito.

Para sanar essa problemática, duas vias alternativas se apresentam: a transposição das terras para o Estado ou a titulação direta pela União. A primeira visa resolver o problema jurídico causado pelo fato do Estado do Amapá ter criado assentamentos em terras de domínio federal. Diante da ineficácia das leis estaduais para conferir domínio pleno nessas áreas, a União pode formalizar a transferência definitiva das glebas para o patrimônio do Estado do Amapá, removendo as restrições impostas por normativos como o Decreto nº 8.713/2016.

Caso a transposição não ocorra, a União deve ser compelida a realizar a titulação direta dos assentados. Para tanto, deve utilizar instrumentos compatíveis com o regime das terras de marinha, como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou, de forma imediata e paliativa, o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS).

Esses instrumentos são particularmente adequados à realidade do Arquipélago do Bailique, pois, sua natureza flexível permite lidar com o fenômeno das "terras caídas" (erosão fluvial), que altera constantemente a geografia das posses. Ao contrário do título de domínio pleno, que é estático, o TAUS e a CDRU permitem que o Poder Público harmonize o regime patrimonial da União com a necessidade dinâmica da produção extrativista.

A finalidade deste acionamento, portanto, supera a mera regularização burocrática; trata-se de uma medida de justiça social voltada à redução de desigualdades regionais, objetivo fundamental da República elencado no artigo 3º da Carta Magna. Afinal, o desenvolvimento nacional não se resume ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), mas sim à melhoria real das condições de vida. Sobre o papel da Constituição na transformação dessas disparidades, Gilmar Mendes leciona:

A Constituição de 1988 não é apenas um estatuto de organização do poder, mas um plano de ação para a transformação da realidade social brasileira. Ao prever a redução das desigualdades regionais e sociais como objetivo fundamental, ela vincula o legislador e o administrador público a políticas que privilegiem a inclusão e o equilíbrio entre as diversas áreas do país (MENDES; BRANCO, 2017, p. 152).

Nesse contexto, a função social da propriedade atua como ferramenta prática de emancipação. Ao combater o uso especulativo da terra e fomentar a moradia e a produção, o Estado promove a desconcentração de renda. Conforme aponta Celso Antônio Bandeira de Mello:

O direito de propriedade, no regime constitucional vigente, está submetido a uma disciplina que privilegia a utilidade social. A redução das desigualdades passa, necessariamente, pela democratização do acesso aos bens de produção e à moradia, impedindo que o interesse individual se sobreponha à necessidade de desenvolvimento harmônico da nação (MELLO, 2015, p. 912).

Portanto, a articulação entre o direito de propriedade e os objetivos de desenvolvimento exige uma postura ativa do Poder Público, utilizando instrumentos agrários e administrativos para garantir que a riqueza cumpra sua finalidade humanística. Provocar a União Federal com base na função social é o caminho para transformar uma posse historicamente precária em um direito juridicamente protegido, garantindo que a propriedade no arquipélago deixe de ser uma potestade estática e se torne um vetor de dignidade e progresso social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa, restou demonstrado um abismo entre o formal e o material: de um lado, a realidade factual de 3.752 famílias ilegalmente assentadas em 75.480 hectares que sobrevivem do extrativismo sustentável e da pesca artesanal; de outro, a rigidez do Decreto-Lei nº 9.760/1946, que classifica essas áreas de terrenos de marinha como bem inalienáveis.

Essa desconexão jurídica evidencia que o formal carece de valor quando ignora a materialidade da ocupação tradicional. Esse quadro foi agravado pela inexistência, invalidade e ineficácia da atuação do Estado do Amapá que, ao “criar” (sabendo não ter competência constitucional para fazê-lo) Projetos de Assentamento Estaduais sobre terras de domínio da União, incidiu em um vazio normativo. Essa tentativa de legitimar as ocupações sem a devida transposição dominial gerou legislações nulas, inválidas e ineficazes para a titulação definitiva, mantendo os moradores sob a condição jurídica de meros posseiros em seu habitat.

Esse bloqueio documental não se restringe a uma falha burocrática, mas opera como um impedimento econômico direto que confina os produtores a uma economia de subsistência, tornando-os invisíveis para políticas públicas essenciais como o PRONAF, Plano Safra e programas de habitação. Para transpor essa barreira, as vias de solução exigem que a União Federal supere a inércia institucional e promova a transposição das glebas ao Estado em cumprimento ao Decreto Federal nº 8.713/2016⁷, com a inclusão aos PAE’s Ilha do Curuá, Ilha do Franco, Ilha do Marinheiro, Ilha do Brigue, Ilha Terra Grande e Ilha Faustino, ou aplique instrumentos céleres de regularização, como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

A CRDU seria um paliativo, mas, note-se, não titula plenamente os posseiros, o que equivaleria dizer, a grosso modo, rebaixaria a menos direitos daqueles atribuídos aos indígenas, pois esses são meros usufrutuários com transmissão de usufruto, enquanto a CRDU é um título precário, passível de perda.

Embora a proposta do Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 03/2022 surja como alternativa para a transferência definitiva do domínio pleno, sua aplicação deve ser cautelosa, dado o risco iminente de especulação imobiliária e de perda do controle ambiental sobre ecossistemas sensíveis e da fragilidade estratégica em questões de segurança nacional no caso de defesa de território, e a regularização via PEC deve ser obrigatoriamente vinculada à REURB-S (interesse social) para proteger as comunidades tradicionais contra cercamento de praias.

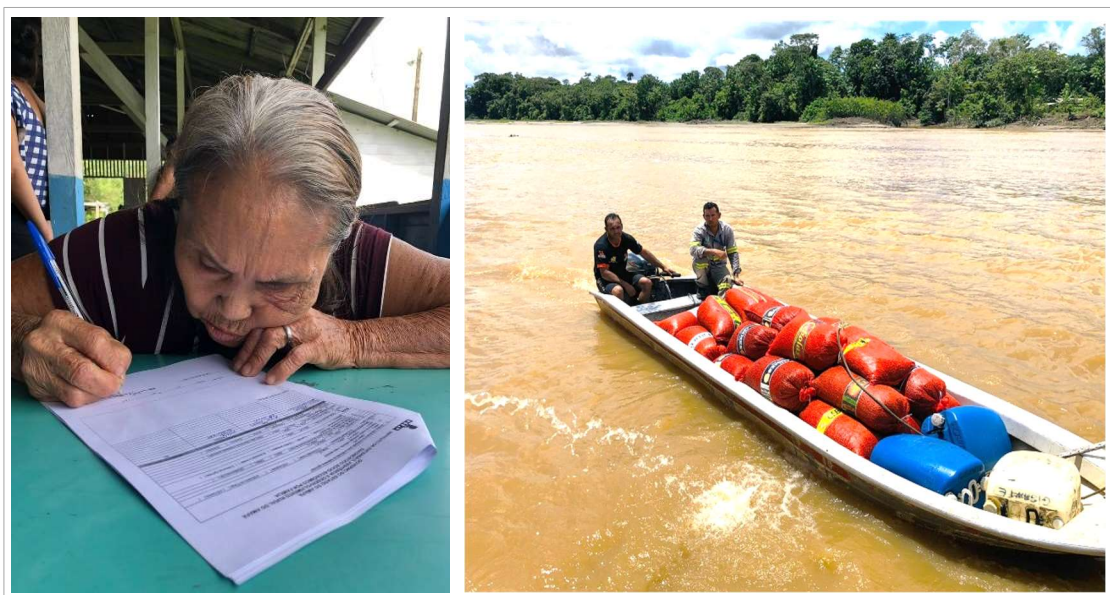
⁷ O Decreto nº 8.713, de 15 de abril de 2016, regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, no que se refere à transferência ao domínio do Estado do Amapá de terras pertencentes à União.

Em conclusão, a regularização fundiária nos Assentamentos do Arquipélago do Bailique, deve ser tratada como um imperativo de justiça social e um dever do Estado Democrático de Direito. À luz da Teoria Crítica do Direito Privado, para que a propriedade deixe de ser domínio absoluto e se torne um instrumento de dignidade humana, é urgente harmonizar o rigor técnico e patrimonial das leis de marinha com a realidade ancestral ribeirinha, como meio de se operar justiça. Somente através da superação desse isolamento administrativo será possível cumprir os Objetivos Fundamentais da República de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades regionais, garantindo cidadania plena a quem efetivamente protege e resguarda o território nacional.

Em última análise, o teste da hipótese formulada nesta pesquisa confirma que a omissão federal e o conflito de competência entre os entes federativos são os principais catalisadores do atraso regional no Bailique. Ficou demonstrado que, enquanto a União não flexibilizar o formalismo do Decreto-Lei nº 9.760/1946 ou concluir a transposição via Decreto nº 8.713/2016, os assentados permanecerão como 'estrangeiros' em sua própria terra. A regularização, portanto, não é apenas um ato administrativo, mas o cumprimento de um dever ético do Estado Democrático de Direito para garantir que a propriedade no arquipélago deixe de ser uma potestade estática e se torne um instrumento de cidadania plena.

Ao concluir esta pesquisa, a imagem de uma moradora do Bailique assinando documentos de atualização cadastral (SIPRA/INCRA) e do trabalhador extrativista de açaí transportando sua produção (figura7).

Figura 7 – Moradores do assentamento da Ilha do Franco no Arquipélago do Bailique.



Fonte: Acervo do autor, 2023.

Esta imagem fica na intenção de ser um mero registro administrativo para se tornar o símbolo máximo do anseio por segurança jurídica de uma propriedade. Como demonstrado ao longo deste estudo, o 'abismo entre o formal e o material' só será superado quando o Estado converter essa esperança em um documento oficial de posse.

Esta assinatura representa a voz de 3.752 famílias que buscam deixar a invisibilidade jurídica para que a terra onde vivem e produzem cumpra, enfim, sua finalidade humanística e social, garantindo a dignidade prometida pela Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. **Lei nº 1.089, de 31 de maio de 2007**. Dispõe sobre a Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2007. Disponível em: <http://www.iepa.ap.gov.br/nupaq/gerco/legislacao/lei-0188.pdf>.

AMAPÁ TERRAS. **Plano de Recuperação de Assentamentos – Relatório Técnico 2023**. Macapá, 2023.

AMAPÁ. Amapá Terras. **Relatório de Gestão e Regularização Fundiária: Glebas e Áreas de Domínio da União**. Macapá, AP: Instituto de Terras do Estado do Amapá, 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: Informação e documentação: Trabalhos acadêmicos: Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2011. Disponível em: <http://www.target.com.br>. Acesso em: 16 de maio 2026.

BACON, Francis. **Novum organum**, ou, Verdadeiras indicações acerca da interpretação da natureza; Nova Atlântida. Tradução e notas de José Aluysio Reis de Andrade. São Paulo: Nova Cultural, 2000. (Coleção Os Pensadores).

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2.

BATISTA, E. M. **Políticas territoriais e a questão fundiária no Amapá (1970-2020)**, *Confins* [Online], 57 | 2022, posto online no dia 31 dezembro 2022, consultado o 26 agosto 2023. URL: <http://journals.openedition.org/confins/48948> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.48948>.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2022**. Altera o inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e revoga o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acréscidos e dispor sobre a transferência do seu domínio. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/152002>. Acesso em: 08 abril. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens da União, sua administração e alienação. Brasília, DF: Presidência da República, [1946]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del19760.htm.

BRASIL. INCRA. **Relatórios e serviços fundiários – SR(21)/AP**. Brasília, 2014–2025. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/>. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras vacantes no Império (Lei de Terras). Rio de Janeiro: Imperador, [1850].

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF:

Presidência da República, 2002. Disponível em: [+http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Patrimônio da União (SPU). **Plano Nacional de Caracterização (PNC) 2021-2025**. Brasília, DF: MGI, 2021.

CAESA. **Relatório do Bailique**. Macapá, 2023.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade**: teoria e prática atual. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2017. (Texto para Discussão, n. 2282). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 24 mai. 2026

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Perfil constitucional da função social da propriedade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 36, n. 141, p. 9-21, jan./mar. 1999.

GOOGLE. **Gemini**. [S. l.]: Google, 2024. Inteligência artificial generativa baseada em processamento de linguagem natural. Disponível em: <https://gemini.google.com/>. Acesso em: 22 maio 2026.

GOOGLE. **NotebookLM**. [S. l.]: Google, 2024. Ferramenta de análise e síntese de documentos baseada em inteligência artificial. Disponível em: <https://notebooklm.google.com/>. Acesso em: 22 maio 2026.

GOVERNO DO AMAPÁ. **Regularização fundiária: levantamento de informações no Assentamento Ilha do Brigue (Bailique)**. Macapá, 1 dez. 2023. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/>. Acesso em: 26 set. 2025.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

IBGE. **Cidades**. Rio de Janeiro: FIBGE, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/historico>. Acessado: 20/03/2026.

INCRA. **Relação de beneficiários 2025**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/beneficiarios>.

LEI FEDERAL nº 13.465/2017: **Regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa**. Disponível em : <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/download/620/380/1731#:~:text=A%20nova%20ordem%20jur%C3%ADica%20%E2%80%93%20Lei,%2Dchave%3A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fund%C3%A1ria%20urbana>. Acessado: 15/05/2026.

JELLINEK, Georg. **Teoria general del estado**. Tradução de Fernando de los Ríos. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Porto Alegre, 2006.

MARTINS, Flávio Alves; GUEDES, Any Carolina Garcia. **O sentido contemporâneo da função social da propriedade à luz da teoria crítica do direito privado**. Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 125-146, jan./jun. 2020

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NASCIMENTO, A. G. **A reforma agrária no Estado do Amapá: processo histórico-institucional e efeitos sobre a cobertura florestal**. Macapá: UNIFAP, 2009. Disponível em: <https://www2.unifap.br/ppgdapp/files/2013/04/Dissertacao-Reforma-Agraria-Completa-copia.pdf>. Acesso em: 26 set. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, M. C. **Regularização fundiária e territórios tradicionais na Amazônia**. Belém: NAEA/UFPA, 2017.

SOUTO, Cláudio; SOUTO, Solange. **Ciência e ética no direito: uma alternativa de modernidade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1992.