**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL**

PAULO ROBERTO CUNHA

**A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA
AMAZÔNIA (2009): AGENDA, ALTERNATIVAS, AMBIENTE
POLÍTICO E A CONTROVERTIDA “FÁBULA” DO GRILO**

**SÃO PAULO
2018**

PAULO ROBERTO CUNHA

A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA (2009):
AGENDA, ALTERNATIVAS, AMBIENTE POLÍTICO E A CONTROVERTIDA
“FÁBULA” DO GRILO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), do Instituto de Energia e Ambiente (IEE), da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Ambiental.

Orientadora: Profa. Dra. Neli Aparecida de Mello-Théry

Coorientadora: Profa. Dra. Marta Maria Assumpção Rodrigues

Versão Corrigida

(versão original disponível na Biblioteca que aloja o Programa e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP)

SÃO PAULO
2018

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Cunha, Paulo Roberto.

A política pública de regularização fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente político e a controvertida “fábula” do grilo. / Roberto Paulo Cunha; orientadora: Neli Aparecida de Mello-Théry; coorientadora: Marta Maria Assumpção Rodrigues. – São Paulo, 2018.

373 f.: il; 30 cm.

Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

1. Políticas públicas. 2. Direito ambiental e fundiário. 3. Política ambiental. 4. Meio ambiente – Amazônia. I. Título.

Elaborado por Maria Penha da Silva Oliveira CRB-8/6961

Autor: Paulo Roberto Cunha

Título: A Política Pública de Regularização Fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente político e a controvertida “fábula” do grilo

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), do Instituto de Energia e Ambiente (IEE), da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Ambiental.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. João Paulo R. Capobianco	Instituição: IDS
Julgamento _____	Assinatura _____

Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas	Instituição: PROCAM/EACH/USP
Julgamento _____	Assinatura _____

Prof. Dr. Gilles Massardier	Instituição: CIRARD (França)
Julgamento _____	Assinatura _____

Profa. Dra. Ana Cláudia N. Capella	Instituição: Faculdade de Ciências e Letras UNESP
Julgamento _____	Assinatura _____

Prof. Dr. Girolamo D. Treccani	Instituição: PPGD/ICJ/UNESP
Julgamento _____	Assinatura _____

Profa. Dra. Marta M. A. Rodrigues	Instituição: EACH/USP
Presidente	Assinatura _____

Aos meus pais, Paulo e Elaine, aos meus irmãos, Sérgio e Elaine Cristina, aos meus saudosos avós maternos, Lucildo e Wanda e ao meu pequenino sobrinho, Arthur. Minha querida família, que sempre cuida de mim, todos os trabalhos da minha vida sempre serão dedicados a vocês.

AGRADECIMENTOS

Amazônia, julho de 2014. O meu doutorado não poderia ter começado melhor: um trabalho de campo realizado na região de Parauapebas (PA) na companhia da minha orientadora, Profa. Dra. Neli Aparecida de Mello-Théry, do Prof. Dr. Hervé Théry e da minha amiga e colega de orientação, Luciana Borges.

Naqueles 15 dias em terras amazônicas, pude aprender um pouco dessa região tão deslumbrante pela sua imensidão territorial, pela cultura do seu povo e pela natureza pulsante, mas, ao mesmo tempo, tão angustiante pelas suas contradições, pelos violentos conflitos fundiários e pelas devastações ambientais.

Por isso, o meu primeiro agradecimento é dedicado à minha querida orientadora, Profa. Dra. Neli. Gratidão eterna por ter me mostrado a Amazônia e ter despertado em mim a vontade de pesquisar esse mundo. Agradeço pelas inúmeras oportunidades que recebi nesses 10 anos de convivência, como os seus convites para palestras, eventos e produção de artigos, e pelo seu esforço de ter me proporcionado um incrível doutorado sanduíche na França. Agradeço de coração pela acessibilidade, pelas nossas conversas, pelas broncas, pela paciência, pela força nos meus inúmeros momentos de baixa e por ter compartilhado comigo o seu saber acadêmico. Gratidão pelas suas palavras carinhosas no dia da minha defesa de doutorado (2 de abril de 2019), que me fizeram chorar; mesmo distante e precisando cuidar da sua saúde, a senhora fez questão de comparecer “on line” e me transmitir muita força. Carregarei por toda minha vida os seus ensinamentos e seus exemplos de pessoa e de pesquisadora, os quais serão transmitidos aos meus futuros alunos.

Da mesma forma agradeço a minha coorientadora Profa. Dra. Marta Maria Assumpção Rodrigues, pela valiosa contribuição na área de ciência política e análise de política pública. Obrigado pelas horas de ensinamento, conversas, sugestões, incentivos, pela correção sempre detalhada e criteriosa dos meus textos. Agradeço de coração por ter despertado em mim um interesse muito grande pela área de análise de políticas públicas. Um agradecimento especial por ter aceitado presidir a banca da minha defesa de doutorado e ter me passado muita tranquilidade e força.

Um agradecimento mais do que especial ao Prof. Dr. Gilles Massardier, que me recebeu com toda atenção no *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement* (CIRAD), em Montpellier (França) e me proporcionou um ambiente super agradável de trabalho durante quatro meses de doutorado sanduíche. Obrigado pela indicação de bibliografias e de cursos, pelas conversas e pelas recomendações de passeios.

Da mesma forma, agradeço o *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement* (CIRAD) pela acolhida na França e todos os pesquisadores e membros das unidades de pesquisa “Innovation” e “ART Dev”. Um agradecimento muito especial à Evelyne Defort (CIRAD), que gentilmente me hospedou em sua residência, em Montpellier.

Agradeço a amizade e a companhia dos brasileiros que conheci na França, em especial Patrick Kuchler e Tayline Walverde.

À Universidade de São Paulo e, em especial, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, do Instituto de Energia e Ambiente (PROCAM/IEE), pela acolhida e pelos ensinamentos. Às pessoas que passaram pela secretaria instituto, em especial, Raphael, Juliana, Adriana, Luciano, muito obrigado pela ajuda nas rotinas acadêmicas.

Agradeço de coração à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelos auxílios financeiros durante esses quatro anos de doutorado, fundamentais para a realização desta pesquisa, que englobaram não só uma bolsa mensal e os reembolsos de eventos e trabalhos de campo, como também a bolsa-sanduíche que me permitiu estudar e trabalhar por 4 meses em Montpellier, na França. Esse agradecimento não se estende ao atual governo brasileiro, a qual guardo profunda ojeriza em razão do desmonte decretado à educação e à pesquisa desse país.

Agradeço aos professores da minha banca de defesa de doutorado e que me forneceram valiosas contribuições: Prof. Dr. Gilles Massardier (CIRAD), Dr. João Paulo R. Capobianco (IDS), Profa. Dra. Ana Claudia N. Capella (UNESP), Prof. Dr. Eduardo de L. Caldas (EACH/USP) e Prof. Girolamo D. Treccani (PPGD/ICJ/UFPA). Agradeço também ao Prof. Dr. José Helder Benatti (PPGD/ICJ/UFPA), que se preparou para participar, mas não pôde por motivos de saúde.

Também sou grato ao Prof. Dr. Hervé Théry pelas ricas conversas sobre Amazônia e por ter gentilmente preparado o “resumê” desta tese.

Aos amigos antigos e novos que conheci na USP e aos companheiros de Favo 14 (Colmeias), em especial: Pilar, Felipe, Cris, Andréa, Mikael, Carol, Renata, Simone, Laize, Natália, Izabela, Luciana Borges, Carlinha. Sempre guardarei no meu coração os bate-papos, os desabafos, o convívio nas aulas, os passeios.

Sou grato ao Seminário Santo Antonio, de Agudos (SP), a todas as pessoas que trabalham nesse “cantinho do céu”, em especial à Juliana Pacheco e à todos os freis, por terem me recebido para os meus retiros de estudo (janeiro/2016, janeiro/2017, janeiro/2018, julho/2018 e janeiro/2019), tão importantes para o desenvolvimento da minha tese.

Aos meus queridos alunos e colegas professores da Faculdade de Direito, do Centro Universitário Padre Anchieta, de Jundiá (SP), o meu muito obrigado pela oportunidade de trabalhar com vocês, por prestigiarem as minhas aulas e terem confiado em um professor que ainda está aprendendo a arte de lecionar.

Agradeço a todas as pessoas que me ajudaram nesses 4 anos de doutorado, em especial aqueles que me deram apoio nas minhas viagens me cedendo um lugar para dormir ou um cantinho para estudar, em especial: Mathias Fingerhann e Maira Bombachini pelos dias em Paris; Alessandra Rodrigues Gomes (INPE) por ter me ajudado na minha ida à Belém, em julho de 2017; Carlos da Costa (INPE), por ter me recebido em sua casa em Belém; Antonio Pinheiro, por ter cedido um cantinho em Santarém (PA) e pela oportunidade de palestrar na UFOPA e outros que certamente não me recordo nesse momento.

Agradeço às pessoas que me concederam entrevistas, listadas no Apêndice A desta tese, bem como aqueles que me indicaram possíveis entrevistados e bibliografias, em especial: à jornalista Marta Salomon pelos contatos e material de pesquisa; ao Carlos Vicente, por viabilizar a entrevista com a ex-ministra Marina Silva.

À minha namorada amada, Juliana Espíndola, por ter me acompanhado nesses 4 anos difíceis de doutorado. Obrigado pela paciência, pelo apoio incondicional e diário, pela compreensão nas minhas ausências, por entender e respeitar a devoção que tenho pelo mundo da pesquisa. Obrigado de coração pelos momentos de alegria que você me proporcionou, amenizando as dificuldades e frustrações que eu passei com a minha pesquisa. Graças a você, essa tese ganhou mais alegria, mais energia.

Aos meus pais – Paulo Alves Cunha e Maria Elaine Sganzerla Cunha – pela presença, pelo carinho e principalmente pela força que deram ao filho que quis continuar a estudar.

Agradeço a Deus e a Mãe-Natureza pelas lições diárias e oportunidades.

Por ter estudado numa universidade pública e com recursos públicos, expresso minha profunda gratidão à parcela da sociedade brasileira que verdadeiramente luta por dias melhores para toda a nação. Renovo aqui o compromisso que fiz em 2013, no final do meu mestrado: continuarei retribuindo todo saber recebido, a fim de combater as injustiças e o despotismo e contribuir para melhorar vida do nosso povo sofrido.

A conclusão do curso de doutorado no PROCAM não é somente a realização de um sonho e o final de uma etapa, mas o início de uma nova caminhada.

“É preciso amor para poder pulsar / É preciso paz para poder sorrir / É preciso chuva para florir/ Penso que cumprir a vida / Seja simplesmente / Compreender a marcha / Ir tocando em frente” - Tocando em frente (Almir Sater e Renato Teixeira)

Na primeira vez que estive em campos amazônicos, eu me encantei com o céu limpo de um fim de tarde, cortado por uma imponente castanheira de 30 metros de altura, cujo tronco acobertava o Sol que lentamente deslizava para o seu crepúsculo. Não tive dúvidas: registrei as cores vivas daquele espetáculo com minha câmera fotográfica. Quando veio a noite, pude refletir sobre as vivências daquele longo dia e me dei conta que a imagem não era bonita, afinal a majestosa castanheira era o remanescente de uma vasta floresta que, se estivesse em pé, viva e vibrante, não teria me permitido ver a luz solar. Para mim, era só o começo... a Amazônia ainda revelaria muito mais sobre as suas contradições, sobre as suas belezas e sobre sua agonia.

*Foto: Amazônia, APA do Igarapé Gelado (PA)
Paulo Roberto Cunha - julho de 2014*

RESUMO

CUNHA, Paulo Roberto. 2018. A Política Pública de Regularização Fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente político e a controvertida “fábula” do grilo. 373 f. (Tese de doutorado) Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2018.

Esta tese tem como objetivo analisar os processos decisórios, as condições causais e os principais atores, seus interesses e suas influências que culminaram na criação da Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA), conhecida como Programa Terra Legal (Lei Federal nº 11.952/2009), durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). O propósito dessa política pública é regularizar ocupações consolidadas em terras públicas da União, situadas na Amazônia Legal, transferindo-as para domínio particular. Ao mesmo tempo que ela tem sido criticada por eventuais legalizações de grilagens e consumação de danos ambientais, tem recebido aplausos por fazer justiça social. A questão central que orienta esta pesquisa é a seguinte: por que o Estado brasileiro, no ano de 2009, adotou a PRFA? As hipóteses para a pergunta formulada consideram que, no interior do heterogêneo governo Lula, a política pública foi resultado da prevalência dos interesses de atores que utilizam a terra como um instrumento de poder e exploração predatória de elementos naturais (setores do agronegócio, políticos ruralistas, latifundiários e grileiros), ou então a política pública resultou da preocupação do Estado em regularizar pequenas e médias ocupações, sendo que eventuais legitimações de grilagens e danos ambientais seriam o resultado de imperfeições da lei. Para tanto, dentro da perspectiva interdisciplinar da Ciência Ambiental e utilizando-se de elementos teóricos do modelo dos Múltiplos Fluxos, de John W. Kingdon (1995), esta tese procura integrar conhecimentos da geografia, da ciência jurídica e, notadamente, da ciência política, de onde se extrai a base teórica e metodológica de análise. Assim, tendo como pano de fundo o neoinstitucionalismo, estudado por Hall e Taylor (2003), Immergut (2006) e outros, complementado pelo incrementalismo de Charles Lindblom (1959/2009; 1979/2009), este trabalho analisa a formação da agenda alusiva ao caos fundiário e ambiental da Amazônia, no começo do governo Lula (2003), a elaboração de alternativas de regularização fundiária e a tomada de decisão que resultou na PRFA (2009), identificando os atores-chaves dentro e fora do governo, seus interesses e os espaços institucionais que ocuparam, as sequências históricas e os mecanismos causais que resultaram na política pública. O trabalho colheu evidências que corroboram a hipótese levantada a respeito da participação de membros da bancada ruralista, mas descortinou outros fatores que tiveram um peso muito maior dentro de um intrincado xadrez político, como a pressão de vários atores que redundou em um humor amazônico para a regularização fundiária, a heterogeneidade da coalizão partidária do governo Lula, a saída da ministra Marina Silva do Ministério do Meio Ambiente (2008), o trabalho empreendido pelo ministro Mangabeira Unger e de atores do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do INCRA e disputas por jurisdição.

Palavras-chave: Análise de políticas públicas, Direito Ambiental e Fundiário, Regularização Fundiária da Amazônia, Meio ambiente, Governo Lula.

ABSTRACT

CUNHA, Paulo Roberto. 2018. The Amazonian Public Policy for Land Regularization (2009): agenda, alternatives, political environment and the controversial "fable" of grig. 373 f. (PhD Thesis) Post-Graduation Program in Environmental Science (PROCAM), University of São Paulo (USP), São Paulo, 2018.

This thesis aims to analyze the decision-making processes, the causal conditions and the main actors, their interests and their influences that culminated in the creation of the The Amazonian Public Policy for Land Regularization (PRFA), known as Legal Land Program (Federal Law 11.952 / 2009), during the government of President Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). The purpose of this public policy is to regularize consolidated occupations on public lands of the Union, located in the Legal Amazon, transferring them to private domain. But, at the same time that it has been criticized for possible legalization of land-grabbing and consummation of environmental damage, it has been receiving applauses for doing social justice. The central question that guides this research is the following: why did the Brazilian State, in 2009, adopt the PRFA? The hypotheses for the asked question consider that within the heterogeneous Lula government, the public policy was the result of the preponderance of actors who use the land as an instrument of power and perpetuation of the predatory exploitation pattern of natural resources (agribusiness sector, rural parliaments, landowners and land-grabber), or by the public policy derived from the State's concern to regulate small and medium occupations, and any legitimations of land grabbing and environmental damage would be the result of natural imperfections of the law. To do so, within the interdisciplinary perspective of Environmental Science, this thesis seeks to integrate knowledge of geography, legal science and, especially, political science, from where it has extracted the theoretical and methodological basis of analysis. Thus, in the context of the neoinstitutionalism, studied by Hall and Taylor (2003), Immergut (2006) and others, complemented by the incrementalism of Charles Lindblom (1959/2009, 1979/2009), this thesis analyzes the elaboration of the allusive agenda to the land and environmental chaos in Amazon in the beginning of Lula government (2003), the elaboration of land regularization alternatives and the decision-making process that resulted in the PRFA (2009), using theoretical elements of the Multiple Stream Model of John W. Kingdon (1995). In this sense, the thesis identifies and analyzes the key actors inside and outside the government, as well as the historical sequences and mechanisms, as well as the causal processes that have resulted in public policy. The thesis has gathered evidences that support the raised hypothesis regarding the participation of members of the ruralist parliaments, but it revealed other factors that had a much greater weight within an intricate political chessboard, as the pressure of several actors that resulted in an amazonian mood for the land regularization, the heterogeneity of the party coalition of the Lula government, the departure of Minister Marina Silva from the Ministry of Environment (2008), the entrepreneurial work of Minister Mangabeira Unger, of actors from the Ministry of Agrarian Development and INCRA and jurisdiction disputes.

Keywords: Public policy, Environmental and Land law, Amazonian land regularization policy, environment, decision-making process, Lula government

RÉSUMÉ

CUNHA, Paulo Roberto. 2018. La politique publique pour la régularisation des terres en Amazonie (2009): agenda, alternatives, environnement politique et "fable" controversée de l'accaparement de terres. 373 f. (Thèse de doctorat) Programme de doctorat en sciences de l'environnement (PROCAM), Université de São Paulo (USP), São Paulo, 2018.

Cette thèse vise à analyser les processus décisionnels, les conditions de causalité et les principaux acteurs, ainsi que leurs intérêts et leurs influences, qui ont abouti à la création de la Politique de régularisation de la propriété foncière en Amazonie (PRFA), connue sous le nom de Programme Terre Légale (Loi fédérale n ° 11 952/2009), sous le gouvernement du président Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Le but de cette politique publique était de régulariser les occupations consolidées sur les terres publiques de l'Union situées en Amazonie légale, en les transférant au domaine privé. En même temps qu'elle a été critiquée pour la légalisation éventuelle d'accaparement de terres et la consommation de dommages environnementaux, elle a été applaudie pour avoir été facteur de justice sociale. La question centrale qui guide cette recherche est la suivante : pourquoi l'État brésilien a-t-il adopté la PRFA en 2009 ? Les hypothèses pour répondre à la question posée considèrent que, au sein du gouvernement hétérogène de Lula, les politiques publiques résultaient de la prédominance des intérêts des acteurs qui utilisent la terre comme un instrument de pouvoir prédateur et d'exploitation d'éléments naturels (agro-alimentaire, politiciens ruraux, propriétaires fonciers et accapareurs de terres), ou du souci de l'État de réglementer les petites et moyennes occupations, la légitimation de l'accaparement des terres et les dommages causés à l'environnement résultant d'imperfections de la loi. Pour cela, dans la perspective interdisciplinaire de la science de l'environnement et en utilisant des éléments théoriques du modèle des flux multiples, John W. Kingdon (1995), cette thèse cherche à intégrer les connaissances en géographie, en sciences juridiques et, en particulier, en sciences politiques, d'où sont extraites les bases théoriques et méthodologiques de l'analyse. C'est pourquoi, dans le contexte du néo-constitutionnalisme étudié par Hall et Taylor (2003), Immergut (2006) et d'autres, complété par l'incrémentalisme de Charles Lindblom (1959/2009, 1979/2009), la thèse analyse la formation du chaos foncier et environnemental de l'Amazonie constaté au début du gouvernement Lula (2003), l'élaboration de solutions alternatives de régularisation des terres et la prise de décision ayant conduit à PRFA (2009), identifiant les acteurs clés à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, leurs intérêts, les espaces institutionnels qu'ils occupaient, les séquences historiques et les mécanismes de causalité qui ont abouti à la politique publique. Elle rassemble des preuves qui appuient l'hypothèse émise concernant la participation de membres du groupe ruraliste, et révèle d'autres facteurs qui pèsent beaucoup plus lourd dans un jeu d'échecs politique complexe, comme la pression de plusieurs acteurs qui a créé une atmosphère favorable à la régularisation des terres amazoniennes, l'hétérogénéité de la coalition de partis du gouvernement Lula, le départ de la ministre Marina Silva du ministère de l'Environnement (2008), le travail entrepreneurial du ministre Mangabeira Unger et des acteurs du ministère du Développement agricole et de l'INCRA et les conflits de juridiction.

Mots-clés: Analyse des politiques publiques, Droit de l'environnement et des terres, régularisation de l'utilisation des terres en Amazonie, environnement, gouvernement Lula.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

(FIGURAS, MAPAS, QUADROS, DIAGRAMAS E GRÁFICOS)

Diagrama 1	Figuras jurídicas dos ocupantes de terras públicas.....	36
Diagrama 2	Passo-a-passo da grilagem de terras públicas na Amazônia.....	49
Diagrama 3	Estágios do processo de produção de políticas públicas.....	59
Diagrama 4	O fracasso da SPVEA.....	85
Diagrama 5	O modelo de Kingdon.....	129
Diagrama 6	Representação do caos fundiário e ambiental em parcelas da Amazônia, no início dos anos 2000.....	151
Diagrama 7	As dinâmicas dos fluxos dos problemas (<i>problems</i>) e político (<i>political</i>) na formação da agenda de combate ao desmatamento da Amazônia.....	166
Diagrama 8	Agenda especializada dos imbróglis ocupacionais dentro da agenda geral de combate ao desmatamento.....	168
Diagrama 9	O combate ao caos fundiário no final do governo Cardoso e no governo Lula.....	172
Diagrama 10	Representação da “regularização fundiária” no interior do PPCDAm (2004).....	188
Diagrama 11	Recursos do presidente da República para induzir a cooperação dos parlamentares.....	213
Diagrama 12	As dinâmicas dos fluxos político e das soluções na ascensão das propostas de regularização fundiária.....	245
Diagrama 13	Condições causais de criação da Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA) – 2009.....	298
Figura 1	O avanço luso pela Amazônia.....	76
Figura 2	Manchete do jornal Folha de S. Paulo, destacando o PIN.....	101
Figura 3	Áreas federalizadas pelo Decreto-Lei nº 1.164/1971.....	103
Figura 4	Serra Pelada (PA), em 1986.....	113
Figura 5	Glebas federais que, em 2009, correspondiam à incidência inicial da PRFA.....	135
Figura 6	Desmatamento como manchete do caderno de ciência do jornal Folha de S. Paulo.....	140
Figura 7	Antropismo na Amazônia Legal - 2002.....	147
Figura 8	Os cem municípios que mais desmataram na Amazônia em 1997-2000.....	148
Figura 9	O mapa da grilagem na Amazônia – março/2005.....	154
Figura 10	Concentração fundiária (2014)	156
Figura 11	Manchete do jornal “O Liberal” – “Justiça bloqueia o latifúndio”	182
Figura 12	Reportagem do jornal “O Liberal” – “Justiça dá um golpe de morte no latifúndio”	183
Figura 13	Municípios atingidos pela Portaria INCRA/MDA nº 10/2004.....	195
Figura 14	Primeira página do jornal o Estado de S. Paulo 16/out/2007.....	221

Quadro 1	Quadro de Referência criado por Bucci (2015) aplicado à Política de Regularização Fundiária da Amazônia.....	56
Quadro 2	Principais características do regime sesmarial no Brasil.....	77
Quadro 3	Atuação da SPVEA para ocupação e meio ambiente, segundo D’Araujo (1992).....	94
Quadro 4	Os problemas que a PRFA pretendia sanar.....	134
Quadro 5	Grupo Permanente de Trabalho Interministerial de Redução dos Índices de Desmatamento na Amazônia Legal.....	145
Quadro 6	Características do desmatamento na Amazônia no início dos anos 2002, segundo o PPCDAm.....	149
Quadro 7	Dimensões da indefinição fundiária na Amazônia Legal – anos 2000....	153
Quadro 8	Dimensões da grilagem na Amazônia Legal – início dos anos 2000.....	155
Quadro 9	Exemplos de medidas nacionais de combate à grilagem – fim dos anos 1990.....	176
Quadro 10	Principais inovações da Lei Federal nº 10.267/2001.....	178
Quadro 11	Documentos comprobatórios de propriedade e justa “posse” de terra pública aceitos pela IBAMA para fins de manejo, segundo IN/MMA nºs 2/2002 e 4/2006.....	179
Quadro 12	Síntese das recomendações às Procuradorias Regionais da Amazônia Legal.....	180
Quadro 13	Ações da diretriz de ordenamento fundiário e territorial do PPCDAm (2004).....	188
Quadro 14	Atividades de regularização fundiária e combate à grilagem no PPCDAM.....	190
Quadro 15	Legitimação de posse e regularização fundiária – INs/INCRA 31 e 32/2006.....	200
Quadro 16	As coalizões do governo Lula entre 2003 e 2009.....	218
Quadro 17	Textos do PL nº 2.278/2007 e MPv. nº 422/2008.....	230
Quadro 18	A Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA) – redação original da Lei Federal nº 11.952/2009.....	268
Gráfico 1	Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal 1994 a 2005.....	141
Gráfico 2	Concentração fundiária na Amazônia em 2003 – “posses” cadastradas..	157
Gráfico 3	Servidores Públicas na administração pública federal – 2015.....	216

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Servidores públicos federais (2015).....	215
Tabela 2	Classificação dos processos de titulação do Programa Terra Legal (jul./2014).....	274

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS – GERAL

AC – Estado do Acre
ADI – Ação direta de inconstitucionalidade
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AERFA – Agência Extraordinária para Regularização Fundiária da Amazônia
AGU - Advocacia-Geral da União
ALAP – Área de Limitação Administrativa Provisória
ANOREG – Associação dos Notários e Registradores do Brasil
APA – Área de Preservação Ambiental
APAT - Autorização Prévia à Análise Técnica de Plano de Manejo Florestal Sustentável
APP – Área de Preservação Permanente
Art. – Artigo (jurídico)
BACEN – Banco Central do Brasil
BASA - Banco da Amazônia
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird – Banco Mundial
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CATP – Contrato de Alienação de Terra Pública
CC - Cargos em comissão
CC/2002 - Código Civil Brasileiro (Lei Federal nº 10.406/2002)
CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CDRU – Concessão de direito real de uso
CJCI/PA - Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Estado do Pará
Cedere – Centro de Desenvolvimento Regional
CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIMI - Conselho Indigenista Missionário
CMN - Conselho Monetário Nacional
CPCV – Contrato de Promessa de Compra e Venda
CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos
CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNJ - Corregedoria Nacional de Justiça
CONJUR – Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça
CONSEPAN - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento da Amazônia Legal
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CRETA - Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia
DETER - Detecção de Desmatamento em Tempo Real
DF – Distrito Federal
DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EC – Emenda Constitucional
EACH/USP - Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo
EMPRAPIA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA – Estados Unidos da América
FAEPA - Federação da Agricultura e Pecuária do Pará
FC - Cargos de função de confiança
FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura

FIEPA - Federação das Indústrias do Estado do Pará
Flona – Floresta Nacional
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
Funrural – Fundo de Assistência do Trabalho Rural
GEI – Grupo Extraordinário Intergovernamental
GETAT – Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins
GTA - Grupo de Trabalho Amazônico
ha. - hectares
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Nacionais Renováveis
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEA/USP - Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo
IMAZON - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IN - Instrução Normativa
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRFAM – Instituto de Regularização Fundiária da Amazônia
ISA – Instituto Socioambiental
ITERPA – Instituto de Terras do Pará
ITR – Imposto Territorial Rural
JK – Jucelino Kubitschek
km – quilômetro
LOs – Licenças de Ocupação
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MC – Ministério das Cidades
MCT – Ministério das Ciências e Tecnologia
MD – Ministério da Defesa
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento Industrial e Comércio Exterior
m.f. – Módulos fiscais
MI – Ministério da Integração Nacional
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério das Minas e Energia
MPFDA - Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPF – Ministério Público Federal
MPF/PA - Ministério Público Federal do Estado do Pará
MPv – Medida Provisória
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MT – Estado do Mato Grosso
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MTr – Ministério dos Transportes
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
Oscip - Organização da Sociedade de Interesse Público
ONG – Organização não governamental
PA – Estado do Pará

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAC – Programa de Consolidação e Emancipação (Auto Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária
PAG – Plano de Aceleração da Grilagem
PAS - Plano Amazônia Sustentável
PDS – Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PE – Estado de Pernambuco
PEE – Plano Ecológico Econômico
PF – Polícia Federal
PFE/INCRA - Procuradoria Federal Especializada do INCRA
PGF - Procuradoria-Geral Federal
PIC – Projetos Integrados de Colonização
PIN – Programa de Integração Nacional
PL – Projeto de Lei
PLC - Projeto de Lei de conversão de medida provisória
PMFSEmpresarial - Plano de Manejo Florestal Sustentável de Uso Múltiplo em Escala Empresarial
PPA - Plano plurianual
PPCDAm - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PR – Estado do Paraná
PRFA – Política de Regularização Fundiária da Amazônia
PROCAM-USP – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo
Resex – Reserva Extrativista
Renca – Reserva Nacional do Cobre e Associados
Rio-92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992
RL – Área de Reserva Legal
RR – Estado de Roraima
SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SAVA - Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico
SEMA/MT – Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso
SEMTA - Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores
Serfal – Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal
SFB – Serviço Florestal Brasileiro
SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural
SP – Estado de São Paulo
SPU – Secretaria do Patrimônio da União
SPVEA - Superintendência de Produção e Valorização Econômica da Amazônia
SRF - Secretaria da Receita Federal
SRFA – Superintendência Nacional de Regularização Fundiária
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STOV – Secretaria de Obras e Viação
SUDAM – Superintendencia de Desenvolvimento da Amazônia
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
TCU - Tribunal de Contas da União
TJ/PA - Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TO – Estado do Tocantins
TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UC's – Unidades de Conservação
UDR – União Democrática Ruralista
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UFPA – Universidade Federal do Pará
USP – Universidade de São Paulo
WWF – *World Wild Fund*
I PNRA - Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS – PARTIDOS POLÍTICOS

ARENA – Aliança Renovadora Nacional
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	23
Uma política pública de terras para a Amazônia.....	23
O objeto e as motivações da pesquisa.....	25
O problema, as perguntas, os objetivos, as hipóteses da pesquisa.....	26
O olhar interdisciplinar.....	29
As técnicas de pesquisa: instrumentos de coleta de dados e procedimento investigatório.....	31
A organização dos capítulos.....	32
1 – BASE CONCEITUAL, TEÓRICA E METODOLÓGICA: O DIREITO FUNDIÁRIO, A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A GEOGRAFIA AGRÁRIA.....	34
1.1 – Referencial jurídico: o direito fundiário e as categorias de ocupações em terras públicas rurais	35
1.1.1 – Ocupações em terras públicas.....	36
1.1.2 – Posse rural ou agrária em terras públicas.....	37
1.1.3 – Detenção agrária.....	41
1.1.4 – Invasão.....	44
1.1.5 – Grilagem em terras públicas.....	45
1.2 – Referencial da ciência política: as políticas públicas.....	52
1.2.1 – Os componentes das políticas públicas e o quadro de referências.....	54
1.2.2 – O ciclo de políticas públicas.....	58
1.2.3 – As perspectivas teóricas do campo de análise de políticas públicas.....	61
1.2.4 – O referencial teórico: o modelo dos múltiplos fluxos.....	62
1.2.5 – O pano de fundo teórico: o neoinstitucionalismo.....	62
1.2.6 – As abordagens teóricas e observações empíricas testando as hipóteses de pesquisa.....	67
1.3 – Recorte metodológico: estudo de caso, método histórico e <i>process tracing</i>	68
1.4 – Referencial da geografia agrária: a identificação dos ruralistas	70
2 – DO “VAZIO” AO CAOS: A OCUPAÇÃO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS.....	72
2.1 – Os povos originários da Amazônia: desmistificando o imaginário do vazio.....	73
2.2 – Os apossamentos da Coroa Portuguesa na Amazônia.....	74
2.3 – O Brasil Colônia (1500-1822): sesmarias e livre apossamento de terras públicas.....	76
2.4 – O Brasil Império (1822-1889): uma lei de terras para a elite rural.....	80

2.5 – A República Velha (1889-1930): a consolidação do latifúndio e do coronelismo.....	84
2.6 – A Amazônia e o primeiro ciclo da borracha (1879-1912): uma ocupação incipiente com desordem documental.....	87
2.7 – A Era Vargas (1930-1945) e o segundo ciclo da borracha na Amazônia (1942-1945).....	90
2.8 – A redemocratização (1945) e o fracasso da SPVEA.....	92
2.9 – O governo JK (1956-1961): de Brasília para Amazônia.....	95
2.10 – Os anos de chumbo (1964-1985): as desventuras da política “terras sem homens para os homens sem terra”.....	97
2.10.1 – O novo Plano de Valorização Econômico da Amazônia (1966).....	98
2.10.2 – Os anos 1970: o “milagre econômico” é levado para a Amazônia.....	100
2.10.3 - Na contramão, a SEMA.....	108
2.10.4 – Em nome da lei, explode a grilagem e a violência na Amazônia.....	110
2.11 – A redemocratização: de Sarney à FHC, uma nova República com velhas práticas..	117
2.12 – Lula (2003-2011): o agente de direitos sociais ou o “companheiro dos grileiros”?..	122
2.13 – A regularização fundiária da Amazônia no governo Michel Temer (2015-2018): uma “ponte para o futuro” de grileiros e latifundiários.....	124
3 – DESMATAMENTO E CAOS FUNDIÁRIO: O ESTABELECIMENTO DA AGENDA GOVERNAMENTAL.....	127
3.1 – Fundamentação teórica: o modelo dos Múltiplos Fluxos.....	127
3.1.1 – Os fluxos dos problemas e da política.....	128
3.2 – Desmatamento, imbróglio ocupacional e conflitos: as situações sociais amazônicas.	133
3.3 – O imbróglio ocupacional: o entra-e-sai da agenda governamental.....	136
3.4 – A elevação do desmatamento na Amazônia no início do governo Lula: uma situação social ganhando relevância.....	140
3.4.1 – O PPCDAm e o caos ambiental e fundiário amazônico.....	144
3.4.2 – O PPCDAm como <i>feedback</i> de políticas anteriores.....	158
3.5 – Desmatamento e questão fundiária se tornando um problema.....	159
3.5.1 – O “valor” e a “simbologia” da Floresta Amazônica.....	159
3.5.2 – Comparando o desmatamento com o pico de 1995.....	160
3.5.3 – A categorização do desmatamento.....	161
3.6 – Os desdobramentos políticos na formação da agenda de combate ao desmatamento.	162
3.7 – Agendas dentro de agendas: o imbróglio ocupacional tragado pela agenda de combate ao desmatamento.....	167

4 – O “CALDO DE POLÍTICAS” DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	170
4.1 – Fundamentação teórica: o modelo dos múltiplos fluxos e as escolhas de alternativas.....	170
4.2 – O descontrole fundiário e os movimentos de embate do Estado brasileiro.....	172
4.3 – A frente institucional de combate à grilagem na Amazônia.....	173
4.4 – Iniciativas do governo Lula acentuando as pressões pela regularização fundiária.....	186
4.4.1 – A regularização fundiária para o PPCDAm e para o heterogêneo governo Lula.....	186
4.4.2 – O avanço do PPCDAm e a Portaria INCRA/MDA 10/2004.....	192
4.4.3 – A “MP do Bem” (2005): abrindo caminho para a regularização fundiária com contrabando e gambiarra jurídica.....	200
4.4.4 – A Lei de Gestão de Florestas Públicas (2006): um modelo que não interessava.....	205
5 – A JANELA DE OPORTUNIDADE E O “MANTRA” DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A IDEIA ATINGIU O SEU MOMENTO.....	209
5.1 - Fundamentação teórica.....	209
5.1.1 – O modelo dos múltiplos fluxos: eventos governamentais, seleção de alternativas naturais e janelas de oportunidade.....	210
5.1.2 – O presidencialismo de coalizão brasileiro: a patronagem, o sistema partidário, os cargos de livre nomeação e as medidas provisórias.....	212
5.2 - A intensificação do PPCDAm e o Decreto nº 6.321/2007: o repúdio adensando as forças políticas organizadas em prol da regularização fundiária.....	218
5.3 – A MPv. nº 422/2008: “plágio” ruralista e a acusação de legalização da grilagem.....	228
5.4 – O humor regional e as forças políticas pavimentando uma nova lei de terras para a Amazônia.....	234
5.5 – Plano Amazônia Sustentável (PAS): Mangabeira é o coordenador e Marina é a mãe demissionária.....	239
5.6 – Os empreendedores e a janela de oportunidade para a montagem da PRFA.....	246
5.6.1 – Mangabeira Unger (SAE): o empreendedor conectando os três fluxos.....	247
5.6.2 – Mangabeira e a SAE: a defesa de ideias na construção da PRFA.....	248
5.6.3 – Os empreendedores e especialistas do MDA/INCRA na defesa de ideias de regularização fundiária.....	253
5.7 – A agenda decisional: “uma no cravo, outra na ferradura”.....	257
6 – O EPÍLOGO: AS CONTROVÉRSIAS DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA E UMA AGENDA DE PESQUISA PARA O FUTURO.....	266
6.1 – Os principais instrumentos da lei de 2009, sua evolução e as controvérsias gerais....	267
6.2 – O marco temporal: de 2004 para 2008 e até 2013!!.....	272

6.3 – Terras sem títulos para homens sem penúria: a área titulável de 1.500 ha. (2009) para 2.500 ha. (2017).....	273
6.4 – A PRFA de 2009 e de 2017: legaliza a grilagem de terras?.....	275
6.5 – O preço irrisório da terra: dilapidação do patrimônio público.....	280
6.6 - A PRFA e os novos ciclos especulatórios.....	281
6.7 - A interlocução com outros órgãos.....	282
6.8 - A venda da área titulada.....	283
6.9 – Aspectos ambientais: retrocessos.....	283
6.10 – O modelo fundiário imposto pela PRFA: expropriação, privatização, concentração fundiária e aniquilamento da reforma agrária.....	286
6.11 – Afinal, o Programa Terra Legal deu certo?.....	291
6.12 – Haveria alternativas às escolhas da PRFA?.....	292
CONCLUSÕES	295
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (obras, textos, dissertações e teses, decisões judiciais, matérias de jornal, planos de governo, documentos legislativos).....	306
REFERÊNCIAS DE NORMAS JURÍDICAS	329
APÊNDICES E ANEXOS.....	336

INTRODUÇÃO

No começo pensei que estivesse lutando para salvar seringueiras, depois pensei que estava lutando para salvar a floresta amazônica. Agora percebo que estou lutando pela humanidade.

Os seringueiros, os índios, os ribeirinhos há mais de cem anos ocupam a floresta. Nunca a ameaçaram. Quem a ameaça são os projetos agropecuários, os grandes madeireiros e as hidrelétricas com suas inundações criminosas.

(Francisco Alves Mendes Filho – Chico Mendes – sindicalista, ambientalista, nascido em Xapuri – AC e assassinado a mando de um grileiro em 1988).

Este trabalho consiste em um esforço para entender como políticas públicas destinadas a solucionar problemas complexos, como a questão ambiental e fundiária da Amazônia brasileira, uma região de vasta extensão territorial e de extraordinária diversidade biológica e social, são produzidas por um governo heterogêneo e antagônico.

O meu interesse pelas políticas públicas e a análise dos seus processos decisórios vem das disciplinas de pós-graduação e dos estudos que realizei durante o curso de mestrado (2009-2013). Ao mesmo tempo, influenciado pela minha orientadora, a Professora Doutora Neli Aparecida de Mello-Théry, foi surgindo um fascínio acadêmico pela Amazônia e pelos seus dilemas ambientais, que foi acentuado em 2014, quando tive a oportunidade de participar de um trabalho de campo na região de Parauapebas (PA), onde presenciei tantas contradições: beleza e degradação, riqueza e pobreza, vida e morte.

Antes disso, em agosto de 2010, numa aula de geografia agrária, ministrada pelo Professor Doutor Ariovaldo Umbelino de Oliveira, eu ouvia, pela primeira vez, algo sobre uma medida provisória que legalizava a grilagem de terras públicas na Amazônia. “Como pode ter acontecido isso!” – indaguei silenciosamente.

Esta tese de doutorado é o resultado das reflexões geradas a partir daquela indagação, nutridas pelo meu fascínio à Amazônia e pelos meu interesse na área de análise de políticas públicas.

Uma política pública de terras para Amazônia

A degradação ambiental e o caos fundiário na Amazônia brasileira são dois aglomerados de problemas que se relacionam e se retroalimentam. A explicação de um passa pelo entendimento do outro, a chave para solucionar um está na remediação do outro.

Ferreira, Venticinque e Almeida (2005, p. 158) explicam que o processo de desmatamento na Amazônia Legal começa com “a abertura oficial ou clandestina de estradas que permitem a expansão humana e a ocupação irregular de terras”, o que leva a exploração predatória de madeiras nobres, depois à conversão da área “em agricultura familiar e pastagens para a criação extensiva de gado, especialmente em grandes propriedades, sendo este fator responsável por cerca de 80% das florestas desmatadas” na região, vindo, na sequência, a agricultura mecanizada de soja e algodão. No mesmo sentido, Alves (2007, p. 496) observa que o apossamento ilegal de terras públicas precede os desflorestamentos em novos pontos, enquanto que Mello (2006, p. 27-34), ao analisar o fluxo pioneiro no contexto da construção da rodovia Transamazônica, menciona que as manobras para obtenção de títulos por parte de pessoas ligadas ao “poder” e a grilagem de terras públicas por grandes empresas causaram devastação da floresta.

Um diagnóstico da situação jurídica das terras da Amazônia Legal realizado em 2007, pelo Instituto Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), apontava um cenário nebuloso: 43% do território era área protegida, mas com alguma ocupação informal; apenas 4% eram propriedades privadas com documentos validados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); 32% seriam “áreas supostamente privadas”, com cadastros sem verificação, ou sem validação, ou cancelados, ou até mesmo falsos; 21% seriam “áreas supostamente públicas” situadas fora de áreas protegidas, uma parte livre de ocupação, mas outra ocupada por populações com ou sem direitos legítimos, dentre os quais indígenas, ribeirinhos e “posseiros” (BARRETO et al., 2008, p. 49-50). À vista disto, o mesmo documento recomendava, dentre outras medidas, a regularização dos “posseiros de boa-fé”.

Em 2009, visando sanar as irregularidades fundiárias em terras públicas não destinadas no âmbito da Amazônia Legal, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) lançou a política de regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas da União, instituída pela medida provisória¹ (MPv.) 458/2009, posteriormente convertida na Lei Federal nº 11.952/2009.

¹ Medida provisória é um diploma legal previsto na Constituição Federal (CF/1988), de competência privativa do presidente da República, por meio do qual ele exerce o poder excepcional de legislar. Sua finalidade é resolver provisória e extraordinariamente situações de relevância e urgência, até que seja ratificada ou rejeitada em definitivo pelo Congresso Nacional. Os pressupostos indispensáveis de relevância da matéria e da urgência da prestação legislativa são conceitos jurídicos abstratos, expostos à avaliação discricionária do presidente. Depois, a medida provisória é apreciada pelo Legislativo e, se for aprovada, ela deve ser enviada ao presidente da República para sanção. A medida provisória tem força de lei e seus efeitos entram imediatamente em vigor após sua edição, mas da sua edição à sua conversão em lei deve transcorrer um prazo máximo de 60 dias, prorrogáveis pelo mesmo prazo, sob pena de perda de eficácia (BRASIL, Constituição, 1988, art. 62; BRASIL STF, 2008).

Em linhas gerais, essa política pública, doravante designada Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA), definiu instrumentos de cadastramento e de titularização, via concessão de direito real de uso e alienação sem licitação, de áreas rurais e urbanas com ocupações consolidadas por particulares, ocorridas até 1º de dezembro de 2004, em terras da União, na Amazônia Legal.

A PRFA foi alterada significativamente durante o governo do presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2019), mas este trabalho analisa apenas no processo decisório da referida política pública ocorrido no decurso do governo Lula (2003-2011), focando sempre no meio rural.

O objeto e as motivações da pesquisa

Ao instituir parâmetros para transferência de terras públicas para o patrimônio privado, a PRFA gerou polêmicas logo no seu lançamento, em 2009.

Alguns analistas apoiaram a iniciativa, afirmando que a política pública visava atender um grupo excluído de pequenos produtores rurais e ocupantes legítimos de terras públicas (MACHADO 2011, p. 5), proporcionando segurança jurídica e exigindo dos beneficiados o cumprimento da legislação ambiental (MDA, 2009). Ela era considerada, portanto, um caminho para o Estado se tornar mais presente na região e aumentar a eficácia de outras políticas públicas, além de um vetor de combate ao desmatamento, aos conflitos e às irregularidades fundiárias e uma forma de promoção de justiça social aos pequenos produtores que, no passado, haviam desbravado a floresta, incitados pelo governo militar.

Em uma dimensão oposta, críticos inferiam diversas falhas na lei e argumentavam que, ao oficializar a transferência de bem público para o particular, a PRFA estaria legitimando os casos de grilagem e corroborando a degradação ambiental. Para Torres (2012) a lei era uma forma de concentração de milhões de hectares nas mãos de poucos². Mello-Théry (2011, p. 18) foi incisiva afirmando que o “Estado sinalizou, com a Lei Federal nº 11.959/2009 (...) o incentivo à grilagem e à impunidade”. Argumentos semelhantes foram usados pela

² Segundo Torres (2012), apesar de beneficiar uma maioria de pequenos ocupantes (89,12%) e merecedores da legitimação, estes só receberiam 18,91% das terras públicas tituladas, enquanto que uma minoria de grandes ocupantes (apenas 5,96%) receberia a maioria das terras, 63,14%.

Procuradoria Geral da República em uma ação de inconstitucionalidade ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal (STF), como se vê em MPF (2009). Por tudo isso, a política pública foi apelidada de “MP da Grilagem”.

Qual pensamento estava correto? Para Benatti (2008/2009, p. 16) essa dicotomia é complexa porque todos os argumentos teriam um fundo de verdade.

Mas será que o Estado brasileiro seria capaz de criar uma política pública com a finalidade de favorecer sujeitos que, durante décadas, veem grilando e devastando terras públicas, com o uso de expedientes perversos, como pistolagem e outras formas de violência? Ou será que a PRFA visou beneficiar pequenos ocupantes e possíveis falhas no seu conteúdo material permitiriam, eventualmente, a legalização da grilagem e a continuidade da degradação ambiental?

Questionamentos como esses, fruto da controvérsia existente em torno da PRFA, me conduziram para diversas reflexões a respeito do processo de elaboração de políticas públicas destinadas à Amazônia. Afinal, quais são os interesses priorizados pelos decisores para enfrentar as questões da terra? Os problemas sociais e ambientais relacionados à desordem fundiária são levados em conta? As instituições que regulam a política tem capacidade de conduzir o debate de interesses para tutelar bens de uso comum, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado?

No contexto dessas indagações, surgiu o propósito e o desenvolvimento investigatório a respeito do processo decisório de construção da PRFA no interior do governo Lula e suas contradições, que levaram à elaboração desta tese.

O problema, as perguntas, os objetivos e as hipóteses da pesquisa

O problema da pesquisa está no controvertido entendimento a respeito dos motivos (*mens legis* e *mens legislatoris*³) que resultaram na PRFA, especialmente no tocante à destinação de terras públicas e à proteção florestal.

³ *Mens legis* e *mens legislatoris* são expressões latinas empregadas no direito. Segundo Viana (2010, p. 20), a primeira está relacionada com o significado da lei emanado pelo seu próprio enunciado, enquanto que a segunda trata da vontade que o legislador possuía ao construir certa disposição normativa.

Assim, o trabalho busca responder a seguinte pergunta: por que o Estado brasileiro adotou a PRFA? Em outras palavras, pretende-se entender as razões que levaram à criação da referida política pública.

A partir de uma revisão preliminar da literatura, duas hipóteses principais foram estabelecidas para o problema identificado, que foram usadas como um ponto de partida e uma bússola de orientação na busca de dados:

(i) No interior do antagônico governo Lula, a PRFA foi resultado de um complexo jogo político onde predominou os interesses de atores que utilizam a terra como um instrumento de poder e de exploração predatória dos recursos naturais (setores do agronegócio, políticos ruralistas, latifundiários e grileiros).

(ii) A PRFA resultou da preocupação do Estado de legalizar pequenas e médias ocupações realizadas em áreas da União, a fim assegurar o direito a terra e proporcionar segurança jurídica àqueles produtores que foram estimulados a ingressar na Amazônia, melhorando a implementação de outras políticas públicas, inclusive de conservação ambiental, sendo que eventuais legitimações de grilagens⁴ e consumação de degradação ambiental seriam o resultado de imperfeições naturais da lei⁵.

(iii) Admite-se ainda um misto que agregue as duas hipóteses anteriores.

O objetivo geral do trabalho é analisar o processo de construção e de tomada de decisão alusivos à PRFA no governo Lula, os principais atores, seus interesses, os conflitos e as disputas que eles se submeteram, os espaços institucionais que eles se apropriaram, os motivos pelos quais suas ideias avançaram ou foram desconsideradas, bem como o peso de determinadas instituições. Este trabalho não analisa a implementação da política pública, embora alguns aspectos relacionados à esta fase tenham sido mencionados ao longo do texto.

Considera-se que os desenhos das políticas públicas podem ser regidos pelo problema para o qual ela foi criada, pela chegada e pelo trajeto desse problema nas arenas do sistema político (*politics*) e da sociedade (*polity*) e pelo papel desempenhado por indivíduos, grupos e instituições (SOUZA, 2007, p. 83-84). Com efeito, entende-se que estudar *como* uma política pública foi formulada e *como* se deu os seus processos decisórios, é possível se aproximar do *porquê* ela foi criada, afastando-se de diagnósticos ingênuos.

⁴ Grilagem, em linhas gerais, é a apropriação privada irregular ou ilegal de terras públicas e a produção de títulos fundiários fraudulentos, que tem sido uma regra na formação da propriedade privada no Brasil (IPAM, 2006).

⁵ Nesse sentido, não se espera que o legislador abranja todas as faces da realidade, tal como lembra o brocardo jurídico: *neque leges, neque senatusconsulta ita scribi possunt ut omnes casus qui quandoque inciderint comprehenduntur* (nem as leis nem os senatus consultos podem ser escritos de tal modo que compreendam todos os casos que podem acontecer) (RODRIGUES, 1953).

Os objetivos específicos, isto é, os passos da pesquisa, que subsidiam o geral são:

a) entender o processo histórico de ocupação e devastação da Amazônia, por intermédio de uma revisão da literatura e das principais políticas públicas criadas ao longo do tempo, relacionadas à temática fundiária e ambiental;

b) compreender a formação da agenda, isto é, identificar os problemas que motivaram a adoção das alternativas da PRFA e como eles ingressaram na agenda do governo Lula;

c) estudar a composição do governo Lula, as forças políticas dominantes, suas contradições e os antagonismos existentes na gestão das terras públicas e do patrimônio ambiental da Amazônia;

d) entender como as alternativas de regularização fundiária para as áreas rurais foram se destacando durante o governo Lula e o papel dos principais atores envolvidos.

Justifica-se a importância desse trabalho diante da escassez de estudos sobre a análise do processo político de formulação e de tomada de decisão da PRFA.

Muitos autores têm se debruçado sobre a implementação e os reflexos da PRFA sobre o ordenamento fundiário e ambiental da Amazônia, como Benatti (2008/2009), Oliveira (2010), Cunha, Torres e Guerrero (2011), Brito e Barreto (2010, 2011a, 2011b), Torres (2012), Carneiro Oliveira (2013), TCU (2014), Torres, Doblas e Alarcon (2017), Cunha (2009), Ribeiro (2016) e, mais recentemente, Brito (2017), Brito, Cardoso Junior e Barreto (2017), Cilento e Bueno (2018), Sauer (2018) e Sauer e Leite (2017).

Por outro lado, poucos estudos abordam aspectos relativos à questão política concernente à criação da PRFA. Machado (2011), por exemplo, ao analisar as alterações da Lei Federal nº 11.952/2009 e seus possíveis efeitos para o controle ambiental da Amazônia, com base em um estudo de caso na região de Santarém (PA), analisa alguns antecedentes legislativos e políticos da PRFA. Antelo (2018b), por sua vez, com base na abordagem cognitiva das políticas públicas⁶, apresenta um capítulo que examina o processo de elaboração e aprovação da MPv. 458/2009 e da Lei Federal nº 11.952/2009, os principais atores sociais participantes, as ideias que fundamentaram essa normativa e as forças políticas atuantes.

Mas não se encontrou estudos que analisassem o processo de construção e de tomada de decisão alusivos à PRFA, seus bastidores, os principais atores e seus interesses a partir da formação da agenda e sob o enfoque teórico e metodológico aqui adotados.

⁶ “A abordagem cognitiva compreende a dimensão simbólica da construção da política, a qual é constituída de valores, crenças, visões de mundo e de sociedade que dão sentido a ação do Estado” (ANTELO, 2018b, p. 12).

O olhar interdisciplinar

A investigação desta tese de doutorado está demarcada em três grandes temas ou áreas de interesse: (i) políticas públicas, (ii) questão fundiária e ambiental e (iii) Amazônia.

Mesmo que isoladamente, tais expressões não representam temáticas singelas. Pelo contrário, por trás de cada uma existe um universo amplo, repleto de variáveis, cuja compreensão demanda a atuação de diversas especialidades disciplinares.

As políticas públicas, por exemplo, constituem-se em um objeto de pesquisa multifacetado (BUCCI, 2008, p. 227), um campo holístico e multidisciplinar (SOUZA, 2006, p. 25), até mesmo interdisciplinar (BUCCI, 2006; 2008), complexo, dinâmico, vasto e difícil de condensar sob o ponto vista teórico, conceitual e metodológico (LABRA, 1999, p. 133-134), afinal envolve temas, teorias e metodologias difusas (SOUZA, 2003, p. 16).

Essa perspectiva interdisciplinar do estudo das políticas públicas, também adotada na obra organizada por Marques e Faria (2013), faz com que essa área do conhecimento seja de interesse não somente da ciência política, mas também da outras disciplinas, como economia, sociologia, antropologia, geografia, história, administração pública, direito (BUCCI, 2006, 2008; RODRIGUES, 2010, p. 37; SOUZA, 2003, p. 15; 2007, p. 69-70), tanto que vem sendo estudada por um grande número pesquisadores de diversos campos do saber (RODRIGUES, 2010, p. 28).

Da mesma maneira, os estudos sobre a questão fundiária e ambiental da Amazônia vêm atraindo geógrafos, antropólogos, juristas, historiadores, biólogos, entre outros.

Considerando esse cenário diversificado de saberes, a pesquisa que deu origem a esta tese de doutorado foi realizada em um programa de pós-graduação interdisciplinar, que adota a perspectiva teórica e metodológica da Ciência Ambiental que, por sua vez, parte do pressuposto que as atuais especialidades disciplinares são insuficientes para entender a relação entre a sociedade humana e o meio ambiente, motivo pelo qual se faz necessário procurar caminhos para a união de conhecimentos disciplinares incongruentes a um entendimento consensual adequado ao problema estudado (NORGAARD, 1992, p. 105).

Ao ser ancorado nessa orientação interdisciplinar, esta tese procura integrar as seguintes áreas do conhecimento:

- A ciência política, utilizada para compreender o estudo sistemático dos fenômenos e das estruturas políticas (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2010, p. 164), e, em

especial, o campo de análise das políticas públicas, de onde se extrai determinadas abordagens teóricas estudadas por Kingdon (1995, 2006), Capella (2005, 2007 e 2016), Hall e Taylor (2003), Immergut (2006), Figueiredo e Limongi (1999) e outros, que direcionaram a busca dos dados destinados à compreensão do processo construtivo e decisório da PRFA.

- A ciência jurídica, empregada não só para descrever o Direito⁷ e o sistema de normas⁸ que regula a conduta humana, tal como define a teoria pura de Kelsen (2009, p. 5, 79-81), mas também para analisar os fenômenos jurídicos. Nessa perspectiva, esse trabalho se norteia pela chamada abordagem jurídica das políticas públicas, desenvolvida por Bucci (2006, 2008), Comparato (1998) e outros, e por alguns autores do direito fundiário, como Barreto (2011), Benatti (2003, 2013), Rocha, Treccani, Benatti, Haber, Chaves (2015).

- Da geografia, essa tese resgata uma bibliografia específica sobre a formação territorial do Brasil e a questão da terra e seus dilemas (como a estrutura e a concentração fundiária, os conflitos e a violência agrária), sempre com foco na Amazônia, valendo citar, por exemplo, os seguintes trabalhos: Kohlhepp (1992), Arbex Jr. (2005), Mello (2006), Mello-Théry (2011), Silva (2008), Oliveira (2003), Costa (2012), os estudos de Bertha Becker reunidos em Vieira (2015), além de outros autores que trabalham com essa temática fora da geografia, como Kotscho (1981), Prado e Deusdará Filho (1992), Dean (1989, 1996).

Além desses campos do conhecimento, este estudo se apóia em alguns trabalhos inerentes à regularização fundiária da Amazônia, como aqueles citados na página 27.

Ressalta-se ainda, que esta tese leva em conta que a questão ambiental e fundiária da Amazônia envolve a geopolítica, compreendida por Becker (2005, p. 71) como “um campo de conhecimento que analisa relações entre poder e espaço geográfico” e as influências na “tomada de decisão dos Estados sobre o uso do território”, considerando uma disputa onde o Estado não é a única fonte de poder.

⁷ Ciência jurídica e Direito não são sinônimos, a primeira apenas descreve a segunda, não podendo, como o Direito, que é produzido pela autoridade jurídica, “*prescrever* seja o que for”. Assim, as proposições formuladas pela ciência jurídica, que podem ser verídicas ou inverídicas, não atribuem quaisquer deveres ou direitos aos sujeitos jurídicos (KELSEN, 2009, p. 82 – itálico do autor).

⁸ Na mesma linha de raciocínio, Kelsen (2009, p. 83-84) distingue terminologicamente norma jurídica e proposição jurídica. Em linhas gerais, as proposições jurídicas, formuladas pela ciência do Direito, descrevem (sem repetir) as normas jurídicas que, por sua vez, são postas pela autoridade jurídica e consideradas como “comandos, permissões, atribuições de competência”. O autor exemplifica: uma norma penal prescreve a pena de prisão para o furto, enquanto que a proposição descreve a validade desta norma penal, afirmando que o sujeito que comete furto deverá ser punido; porém, o dever-ser da norma jurídica tem um sentido prescritivo, enquanto o dever-ser da proposição tem sentido descritivo.

As técnicas de pesquisa: instrumentos de coleta de dados e procedimentos investigatórios

As coletas de dados e os procedimentos investigatórios estão apoiadas no emprego de fontes primárias e secundárias e se constituem, em suma, no seguinte:

(i) Revisão bibliográfica sobre as perspectivas teóricas, metodológicas e conceituais necessárias para orientar a investigação; os aspectos históricos, políticos, jurídicos e sociais concernentes à realidade agrária e ambiental da Amazônia; as análises relacionadas à construção da PRFA e a explicação acerca das inovações jurídicas do seu marco regulatório;

(ii) Análise sistemática de conteúdo de documentos produzidos por instâncias político-institucionais do Estado, como processos legislativos, discursos políticos, normas jurídicas; também foram analisados documentos informais, como manifestos, cartas e minutas de textos legais produzidos, que foram disponibilizados por determinados atores.

(iii) Entrevistas com políticos, burocratas, pesquisadores, juristas e outros atores individuais⁹, relacionados à temática desta tese, cujos nomes e qualificações estão discriminados no “Apêndice A” deste volume. Para cada entrevistado, elaborou-se um roteiro semi-aberto de perguntas, com a possibilidade de inclusão de outros questionamentos, orientados pelas abordagens teóricas escolhidas e pela vivência de cada um dos interlocutores. Para a maioria das entrevistas, as perguntas aplicadas versavam sobre os motivos pelos quais a PRFA havia sido criada e as articulações políticas dos principais atores, sendo certo que buscou-se alguns entrevistados para esclarecer aspectos relacionados aos objetivos específicos desta tese, oportunidade em que perguntas específicas foram elaboradas. Os entrevistados foram escolhidos de acordo com o amadurecimento gradativo da pesquisa e também por indicações de outros entrevistados, sendo que algumas entrevistas desejadas não foram realizadas, porque as solicitações foram negadas. Algumas entrevistas realizadas não estão expressamente citadas neste estudo, mas foram aproveitadas para compreensão do tema.

Para a redação deste trabalho, selecionou-se as falas dos entrevistados consideradas mais importantes para os objetivos desta tese. Em algumas oportunidades, o texto apresenta a ideia central e resumida expressada pelo interlocutor, mas em outras são transcritas

⁹ Todas as entrevistas foram gravadas e os entrevistados autorizaram a utilização de suas falas para a elaboração desta tese.

integralmente expressões, frases e até mesmo um raciocínio integral do entrevistado, a fim de preservar a riqueza expressada.

Para algumas entrevistas e também para obtenção de dados e documentos, foram realizadas consultas e visitas em órgãos públicos, instâncias de poder e outras entidades relacionadas direta ou indiretamente com as questões fundiária e ambiental da Amazônia, como por exemplo: o Congresso Nacional; a sede do governo do Estado do Pará; a Subsecretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal), vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA); o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON); a Comissão Pastoral da Terra (CPT) de Santarém (PA); o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Desenvolvimento Agrário (MDA); a Universidade Federal do Pará (UFPA); e o INCRA, tanto a sede situada em Brasília (DF), como a superintendência regional do oeste do Pará, em Santarém (PA).

A partir dessa compilação, foi possível realizar uma série de análises e reflexões, orientadas pelas abordagens teóricas e metodológicas adotadas, de natureza qualitativa, cujo resultado está organizado nos capítulos a seguir mencionados.

A organização dos capítulos

A presente tese de doutorado está estruturada em seis capítulos:

O Capítulo 1 - Base conceitual, teórica e metodológica: o direito fundiário, a análise de políticas públicas e a geografia agrária - apresenta os alicerces teóricos, conceituais e metodológicos em que esta tese se apoia. Inicialmente, o capítulo adentra no campo do direito fundiário para estabelecer os conceitos jurídicos basilares relacionados às ocupações de terras públicas; na segunda parte, condensa-se os referenciais teóricos alusivos ao campo de análise de políticas públicas aqui empregados; a terceira etapa, por sua vez, explica os caminhos metodológicos utilizados na pesquisa e o referencial da geografia agrária.

O Capítulo 2 – Do “vazio” aos caos: a ocupação da Amazônia brasileira e as políticas públicas territoriais - delinea a cadeia de eventos históricos e os principais marcos legais e normativos criados nos diferentes períodos de evolução do Brasil, que conduziram a Amazônia de um quase isolamento territorial para um cenário de terra arrasada em uma parcela significativa da sua extensão.

O Capítulo 3 – Desmatamento e caos fundiário: o estabelecimento da agenda governamental - tem como objetivo entender quais foram os problemas para os quais a PRFA foi desenhada e como eles chamaram a atenção de autoridades importantes do governo Lula, ingressando na agenda entre os anos de 2003 e 2004.

O Capítulo 4 – O “caldo de políticas” da regularização fundiária - estuda como as ideias de regularização fundiária foram sendo incrementalmente construídas, alimentadas e filtradas dentro e fora do governo, e passaram a ser consideradas como solução para os problemas que estavam na agenda; esta parte analisa como as disputas por jurisdições no interior do governo sobrelevaram determinadas alternativas de regularização fundiária.

O Capítulo 5 – A janela de oportunidade e o “mantra” da regularização fundiária: a ideia atingiu o seu momento – enfatiza a atuação dos empreendedores de políticas no estabelecimento de conexões entre ideias e propostas de soluções, decisivo para a abertura da janela de oportunidade que permitiu a edição da PRFA, via MPv. 458/2009.

O Capítulo 6 – O epílogo: as controvérsias da Política de Regularização Fundiária da Amazônia e uma agenda de pesquisa para o futuro – esse capítulo, ainda que não esteja relacionado aos objetivos desta pesquisa, apresenta de forma sintética alguns pontos polêmicos e divergências sobre as consequências dessa política pública para a estrutura fundiária e ambiental da Amazônia, oferecendo uma ampla agenda de pesquisas para o futuro.

As **Conclusões** apresentam uma análise final sobre os mecanismos causais que conduziram à decisão final de edição da PRFA, confrontando-os com as hipóteses estabelecidas.

Os **Anexos** contém detalhes sobre as entrevistas realizadas (nome dos entrevistados, local, data, algumas características) e um quadro com descrições sinóticas sobre casos de grilagem e de conflitos decorrentes de disputas fundiárias e ambientais na Amazônia que, aleatoriamente, despontaram nas leituras realizadas em artigos, jornais e revistas durante o tempo de elaboração desta tese. Esses relatos ajudam a compreender as artimanhas, o banditismo e a violência que está relacionada à questão fundiária e ambiental da região, além de consolidar em um único documento algumas tragédias sociais, para que nunca caiam no esquecimento.

1 – BASE CONCEITUAL, TEÓRICA E METODOLÓGICA: O DIREITO FUNDIÁRIO, A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A GEOGRAFIA AGRÁRIA

“Mas surge o grileiro e tudo se transforma. (...) terras devolutas, que a inercia do Estado conserva a monte, sem saber por quê nem para quê; terras legitimamente, legalmente ‘apropriariadas’ - nada disso é obstáculo á solércia do grileiro. Elle, ao partir para o sertão, deixou em casa, na gaveta, os escrúpulos da consciencia. Vem firme, vem ‘feito’ como um gavião. Opéra as maiores falcatrúas; falsifica firmas, papeis, sellos; falsifica rios e montanhas; falsifica arvores e marcos; falsifica juizes e cartorios; falsifica o fiel da balança de Themis; falsifica o céu, a terra e as aguas; falsifica Deus e o Diabo. Mas vence. E por arte dessa obra-prima de malabarismo, espoliando posseiros ou donos, firmados na gazúia da lei, os grileiros expellem das terras, num estupendo parigato, todos os barbas ralas que ali vivejam parasitariamente, tentando resistir ao arranque da civilização. Divididas as glebas em lotes, vendem-nas os grileiros á legião de colonos que os seguem como urubus - pelo cheiro da carniça.

(...)

O peregrino espirito de Assis Chateaubriand já explanou em traços geraes, mas incisivos, esta função social e civilizadora do grillo. Definiu-o a arte de tirar o direito do nada.” (Monteiro Lobato, no livro “A onda verde”, de 1922, sobre a grilagem no sertão paulista, descrição que serve hoje para a Amazônia).

Como se destacou na Introdução, as três grandes áreas de interesse que balizam a investigação deste trabalho - análise de políticas públicas, questões fundiárias e ambientais e Amazônia - despertam atenção de pesquisadores de diferentes formações, razão pela qual este Capítulo 1, ao apresentar os referenciais teóricos, conceituais e metodológicos aqui adotados, se preocupa em ser intelegível aos diferentes campos do conhecimento.

Na primeira parte, o capítulo ingressa nos domínios do direito fundiário, a fim de discutir alguns conceitos jurídicos - posse, propriedade, detenção e grilagem - empregados em situações de ocupações em áreas rurais. Essas expressões, que carregam divergências até mesmo para os juristas, são fundamentais para compreender o processo de ocupação da Amazônia, os principais aspectos legais da PRFA e a formação da política pública.

A segunda parte condensa as reflexões teóricas e metodológicas do campo de análise de políticas públicas e da ciência política, revelando, na expressão de Massardier (2011, p. 87), as lentes e os olhares sobre os quais o objeto de pesquisa é estudado.

E, finalmente, a terceira parte deste capítulo se dedica à metodologia de identificação dos membros da bancada ruralista.

1.1 – Referencial jurídico: o direito fundiário e as categorias de ocupações de terras públicas rurais

De forma geral, são públicos os bens pertencentes as pessoas jurídicas de direito público e, todos os demais são considerados particulares, como dispõe o artigo 98, da Lei Federal nº 10.406/2002 - Código Civil.

No tocante aos solos, presume-se, por razões históricas e até prova em contrário, que todas terras são de domínio público, cabendo ao particular provar “pela cadeia de títulos sucessórios, ou por título hábil, o desmembramento da gleba que a destacou do patrimônio público”, conforme externado em clássica decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL.STF, 1966, p. 4).

Com base nesse parâmetro, as terras privadas são aquelas cuja propriedade ou o domínio, seja de pessoa física ou jurídica de direito privado, foram adquiridas legalmente por intermédio de um título legítimo (PARDO FILHO, 2006, p. 34-35).

As terras públicas, por sua vez, são todas aquelas, urbanas ou rurais, que integram o patrimônio público, como os terrenos de marinha, as ilhas fluviais, lacustres, costeiras, os logradouros de uso do povo, as terras indígenas, os prédios públicos, as unidades de conservação etc. (CUNHA JUNIOR, 2015; ROCHA et al., 2015, p. 159).

Como gênero, as terras públicas se dividem em: (i) as terras públicas *stricto sensu*, que são bens determinados que integram o patrimônio público e estão destinados ao cumprimento de funções públicas, como unidades de conservação e terras indígenas, ou permanecem apenas para fins patrimoniais¹⁰; e (ii) as terras devolutas, que pertencem ao Estado¹¹, mas não estão destinadas a uso público e encontram-se indeterminadas, tanto que se tornarão terras públicas *stricto sensu* depois de discriminadas, quando então serão bens determinados (CUNHA JUNIOR, 2015); além de não estarem destinadas à uso público, as terras devolutas não podem ter caído regularmente no patrimônio privado (ARAÚJO, 2009, p. 112)¹².

¹⁰ Ao destinar para reforma agrária as “terras públicas e devolutas”, o art. 188, da Constituição Federal de 1988, está se referindo às terras públicas *stricto sensu* (CUNHA JUNIOR, 2015).

¹¹ As terras devolutas pertencem ao Estado seja pela sucessão à Coroa portuguesa, que detinha todas as terras em razão do descobrimento; seja porque o Brasil adquiriu por compra ou permuta; seja porque as terras inicialmente pertencentes à Coroa portuguesa e que foram alienadas, retornaram ao patrimônio público por terem caído em comisso e por falta de revalidação e falta de cultura (CUNHA JUNIOR, 2015).

¹² Superado um debate doutrinário do passado, está consolidado o entendimento de que a terra devoluta é uma modalidade de terra pública (BARRETO, 2011, p. 26), razão pela qual não há possibilidade da aquisição da sua propriedade pela via da ação de usucapião, conforme dispõe o art. 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

Apesar disso, uma parcela das terras devolutas está ocupada sob diversas condições fáticas e jurídicas, como se analisa nos subtópicos seguintes, com foco no meio rural.

1.1.1 – Ocupações em terras públicas

Ocupação se refere a um sentido amplo¹³, ou seja, existe alguém na terra pública (tanto *stricto sensu*, como devoluta) que, de acordo com das situações sociais identificadas por Barreto (2011) no espaço rural, inclusive na Amazônia, pode ser qualificada em uma das categorias factuais e jurídicas apresentadas no Diagrama 1, abaixo:

Diagrama 1: Figuras jurídicas dos ocupantes de terras públicas rurais¹⁴

Fonte: Barreto (2011, p. 83)

A nomenclatura acima apresenta uma confusão conceitual por parte da doutrina e uma “falta de técnica legislativa” por parte de algumas normas jurídicas (BARRETO, 2011, p. 72-74), além das diversas interpretações, inconsistências e contradições que o tema da ocupação

¹³ A ocupação em terra pública pode ser exercida de forma direta (não há pessoa interposta) ou indireta (existe pessoa interposta); pode ser mansa e pacífica (exercida de forma continuada e sem oposição de terceiros) ou não; pode ser legítima ou regularizável (são expressões distintas para uma parte dos autores) quando a ocupação é direta, mansa, pacífica, com cultura efetiva, morada habitual e com tempo de ocupação de acordo com a lei; a ocupação é ilegítima quando é exercida indiretamente, não é mansa e nem pacífica (BARRETO, 2011, p. 75-76).

¹⁴ Essa classificação não é unânime na doutrina. Ademais, uma das figuras jurídicas que a autora inclui nesse rol é a propriedade agrária no sentido de domínio privado, que foi excluída do Diagrama 1 desta tese porque essa figura implica no destacamento do patrimônio público para o particular.

de terras públicas já possui (BARRETO et al., 2008, p. 46 e 53). Os subtópicos seguintes deslindam as categorias anteriormente citadas, com foco nas terras públicas da União, que são o objeto da PRFA.

1.1.2 – Posse rural em terras públicas

Em linhas gerais, as posses rurais em terras públicas são os “imóveis [ocupados] que nunca foram formalmente transferidos do poder público para o posseiro” e que, sob o ponto de vista legal, ainda são considerados terras públicas; o chamado posseiro tem, no máximo, “documentos precários” e a ocupação tem um caráter confuso (BARRETO et al., 2008, p. 13).

Todavia, esse conceito é insuficiente porque, como ressalta Benatti (2013, p. 77), a posse rural ou agrária possui divergências no direito brasileiro, como se observa a seguir.

Um primeiro posicionamento da doutrina jurídica e da jurisprudência entende que não existe posse rural em terras públicas e todas as ocupações em tais áreas são consideradas atos de mera tolerância do Poder Público e, portanto, detenção civil¹⁵, não se convalidando em posse, qualquer que seja o tempo de permanência do ocupante, diante da ilegalidade decorrente da afetação a uma finalidade pública; essa visão está embasada no Decreto-lei nº 9.760/1946¹⁶, no art. 191, § único, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que veda a usucapião em terras públicas, e em algumas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹⁷

¹⁵ A detenção civil é um instituto previsto no Código Civil, por meio do qual o detentor tem a coisa, mas não exerce sobre o bem uma posse própria, porque se acha em relação de dependência para com o verdadeiro possuidor, tal como um caseiro; como não é possuidor, o detentor não pode ingressar com as ações possessórias; assim, é detentor civil (e não posseiro) aquele que recebe a coisa e tem contato físico com ela em nome do seu verdadeiro proprietário ou possuidor por força de uma relação subordinativa e hierárquica, como nos serviços domésticos ou de empresa; o ocupante de bens públicos de uso comum (ruas e estradas) e especial (prédio de escola pública) é mero detentor civil, caso o Estado não assegure a ele o uso privativo sobre a parcela desse bem, quando haverá a posse; é detentor civil os “atos de mera permissão ou tolerância” e “atos violentos ou clandestinos” mas, com relação a estes últimos, uma vez cessado o vício (a violência ou a clandestinidade), pode dar ensejo à aquisição da posse e da propriedade; alguns autores consideram essa situação não como mera detenção, mas sim como posse injusta, o que ensejaria a possibilidade do posseiro defender sua posse judicialmente não contra aquele de quem se tirou a coisa, mas sim em face de terceiros (TARTUCE, 2016, p. 922; BRASIL, Lei nº 10.406, 2002, arts. 1.198 e 1.208; TARCHA, 1998, p. 54; BARRETO 2011, p. 38-44).

¹⁶ Decreto-lei nº 9.760/1946, art. 20. “Aos bens imóveis da União, quando indevidamente ocupados, invadidos, turbados na posse, ameaçados de perigos ou confundidos em suas limitações, cabem os remédios de direito comum”.

¹⁷ O STJ, no recurso especial nº 945055, afirmou que o “particular nunca poderá ser considerado possuidor de área pública” (BARRETO, 2011, p. 31-32).

(BRASIL, Decreto nº 9.760, 1946, art. 20; BARRETO et al., 2008, p. 46; BARRETO, 2011, p. 13 e 30-32).

Essa interpretação está baseada no instituto jurídico da posse civil¹⁸, regulada pelo Código Civil Brasileiro (CC/2002) que, segundo Rocha et al. (2015, p. 84), compreende a posse a partir da propriedade e isso significa que se a posse não estiver autorizada pelo proprietário, ela será considerada precária, ilegítima e clandestina.

Com fundamento nessa visão, a doutrina se divide em duas vertentes com relação ao destino do ocupante: (i) uma parte defende o seu despejo, sem direito a indenização por benfeitorias; (ii) outra parcela avalia questões referentes à boa ou má-fé do ocupante, considerando legítima a ocupação de boa-fé, embora irregular; assim, o ocupante de boa-fé, condição que se presume em decorrência da moradia habitual, do trabalho realizado, da produtividade da terra¹⁹, seria despejado com o direito à indenização pelas benfeitorias necessárias à manutenção do imóvel, podendo, todavia, reter o bem enquanto o Poder Público não pagar tais indenizações (BRASIL, Constituição, 1946, art. 71; BARRETO et al., 2008, p. 46-47; BARRETO, 2011, p. 13; 32; 88-89 e 92).

Essa visão civilista, que vincula a posse ao titular da propriedade, é limitada e não consegue responder às demandas relacionadas aos conflitos sociais ligados à questão da terra (BENATTI, 2013, p. 52-55). Assim, outras concepções admitem a posse agrária ou rural em terra pública, decorrentes das seguintes características gerais: (i) a posse agrária não é caracterizada pelo justo título, mas sim pelo trabalho empreendido na terra, que confere ao

¹⁸ A posse civil é um direito para a maioria dos juristas, na qual o seu titular - o possuidor - conserva o poder físico sobre a coisa ou a possibilidade de exercê-lo, tendo o exercício, pleno ou não, de pelo menos um dos poderes inerentes à propriedade: usar, gozar e dispor da coisa; o possuidor civil pode ser tanto o locatário de imóvel urbano (possuidor direto, com poder de usar) como o locador (possuidor indireto, com o poder de retirar os frutos), de modo que todo proprietário é possuidor, mas nem todo possuidor é proprietário (TARTUCE, 2016, p. 916-952). Dentre duas teorias possessórias existentes na doutrina, o direito brasileiro adotou parcialmente a teoria objetiva, do alemão Rudolf Von Jhering (1818-1892), que dispensa a intenção de ser dono como elemento da posse, bastando apenas que a pessoa disponha fisicamente da coisa ou tenha possibilidade de exercer esse contato físico (BARRETO, 2011, p. 34-37; TARTUCE, 2016, p. 917-918). A posse civil pode ser de boa-fé, quando o possuidor ignora o vício ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa; e pode ser de má-fé, quando o possuidor a exerce a posse a despeito de estar ciente de que a mesma é violenta (adquirida pela força), clandestina (adquirida de modo às escondidas) ou precária (quando é confiada uma posse direta a alguém - como o locatário de imóvel - e, com abuso ou quebra da confiança, ele se recusa a devolver) ou há outro obstáculo jurídico à sua legitimidade (TARCHA, 1998, p. 55-59). A posse de boa-fé gera: direito aos frutos enquanto durar a posse, indenização pelo valor das benfeitorias necessárias (para conservar a coisa) e úteis (aquelas que aumentam ou facilitam o uso) que introduziu na coisa, direito de retenção da coisa até que seja satisfeito seu crédito, e ajuizamento de ações possessórias para manutenção e restituição da posse (caso de esbulho) ou ser segurado (caso de ameaça) (TARTUCE, 2016, p. 916-952; BRASIL, 2002, art. 1.210 e 1.214).

¹⁹ Existem outras possibilidades para o ocupante ser considerado de boa-fé. Por exemplo, é de boa-fé aquele adquiriu uma terra titulada e transferiu o registro para o seu nome no cartório, mas não sabia que o título era falsificado; neste caso, o Poder Público pode de retomar a terra, mas o ocupante poderá acionar a justiça, afinal o Estado deveria assegurar a idoneidade dos registros cartorais (BARRETO et al., 2008, p. 54).

ocupante o poder físico sobre ela, legitima a posse e permite a continuidade da ocupação do seu antecessor; (ii) o fator subjetivo é a identificação do imóvel como um lugar para abrigar a família do ocupante; (iii) a posse rural é instituto do direito agrário e não se vincula à teoria possessória civilista; (iv) a posse rural, com o uso efetivo do bem e com utilidade social, legitima o possuidor a propriedade (BARRETO, 2011, p. 20, 49-51, ROCHA et al., 2015, p. 84-85).

Dentro dessa visão que contempla a posse em terras públicas, desde que haja boa-fé, isto é, a moradia habitual, o trabalho e a produtividade na terra, existe uma compreensão de que o posseiro pode ser despejado da terra, mas neste caso terá direito a indenização por todas as benfeitorias (necessárias, úteis e voluptuárias²⁰), que deve ser paga pelo Poder Público antes da sua efetiva saída; o ocupante de má-fé, por sua vez, deve ressarcir o Poder Público pelo uso da terra e indenizá-lo pelos eventuais danos causados, como danos ambientais, mas tem direito de receber do Estado indenização pelas benfeitorias necessárias²¹, o que é negado por alguns juízes, que entendem que o ocupante de má-fé não é posseiro, mas sim detentor (BRASIL, Lei nº 10.406, 2002, arts. 1.216, 1.220, 1.221; BARRETO et al., 2008, p. 47 e 54).

Decorrente do entendimento anterior, alguns autores evidenciam a figura do posseiro rural ao “lavrador pobre” que, sem documento reconhecido como legal e sem registro em cartório que “o defina como proprietário”, trabalha na terra reservando parte da produção à subsistência da sua família e vendendo o excedente no mercado (MARTINS, 1981, p. 3-4). Em termos de categoria analítica, esse posseiro que usa a terra para o trabalho e “quase sempre como local de moradia”, é sinônimo de camponês e de colono, o que dá ao termo o estatuto de “palavra política”, por representar uma situação de classe e de lutas camponesas²² (TORRES, DOBLAS e ALARCON, 2017, p. 6-8).

Para essa linha de pensamento, somente esse sujeito social teria direito a legitimação da sua posse como uma exceção à vedação contida no Decreto-lei nº 9.769/1946²³, ratificada pelo Estatuto da Terra, por ser ocupante de boa-fé ao preencher os requisitos de cultura

²⁰ Benfeitorias necessárias são aquelas destinadas à conservação da coisa; as benfeitorias úteis são aquelas que aumentam ou facilitam o uso da coisa; as voluptuárias são aquelas de mero embelezamento, deleite.

²¹ Esse entendimento que defende indenização aos possuidores de má-fé encarece o custo da arrecadação dessas terras por parte do Poder Público e encoraja novas ocupações (BARRETO et al., 2008, p. 54).

²² Para essa concepção, a posse é um processo antagônico à grilagem, por meio do qual alguns grupos privados tentam se apropriar de grandes porções e se autodomina “posseiros” para se autoconferir “certo grau de legitimidade e legalidade” (TORRES, DOBLAS e ALARCON, 2017, p. 6-8).

²³ Refere-se aos seguintes dispositivos: “Art. 71. O ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo (...); Parágrafo único. Excetuam-se dessa disposição os ocupantes de boa fé, com cultura efetiva e moradia habitual (...)” (BRASIL, Decreto-lei nº 9.769, 1946).

efetiva²⁴, moradia habitual²⁵ e exploração direta da terra²⁶, por si e seus familiares, e de área variando entre 100 ha.²⁷, 1 módulo fiscal (m.f.)²⁸ e 4 m.f., conforme entendimentos divergentes de alguns pesquisadores; somente com essas características, a posse agrária poderia ser legitimada e o restante seria passível de retomada por parte do Poder Público (TORRES, 2018, no prelo; TORRES, 2017 [informações verbais]²⁹).

Existe ainda uma outra compreensão de posse rural, baseada no trabalho de Barreto (2011), que admite posse em terra pública a partir do entendimento de que CF/1988 proibiu o reconhecimento da ocupação em terras públicas pela via da usucapião, que é a forma de aquisição da propriedade pela posse em área particular, mas continuou a prever o reconhecimento da posse via aquiescência estatal, após procedimento administrativo (BARRETO, 2011, p. 13-17, 22, 29, 33-34). A autora divide posse rural em dois blocos:

²⁴ Cultura efetiva é a “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e com o objetivo de prover subsistência dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda”, na conformidade das Instruções Normativas nºs 2/2008, do ITERPA, e 4/2017, do Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Estado do Amapá. Para efeito da PRFA, a redação originária oriunda da Lei Federal nº 11.952/2009 trazia o mesmo conceito, mas a Lei Federal nº 13.465/2017, que alterou essa política pública, retirou o requisito de prover subsistência e geração de renda e acrescentou a exploração de “turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo”.

²⁵ Entende-se por moradia permanente ou efetiva quando o ocupante e seus familiares residem no imóvel. Algumas concepções consideram a expressão “moradia habitual” como sinônima de “moradia permanente”, como a Instrução Normativa ITERPA nº 2/2008, mas outras estabelecem diferenças, como a Instrução Normativa nº 4/2017 do Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Estado do Amapá, para quem na moradia habitual o ocupante ou seus familiares residem esporadicamente no imóvel.

²⁶ A exploração direta da terra é aquela exercida pessoalmente pelo ocupante, dentro da concepção do Estatuto da Terra que é de garantir ao agricultor “o direito de permanecer na terra que cultive” (art. 2º. § 3º) (TORRES, 2018, no prelo). A PRFA, em sua redação originária (Lei Federal nº 11.952/2009) seguiu a mesma linha ao esboçar que considerar exploração direta “a atividade econômica exercida em imóvel rural, praticada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, ou com a ajuda de terceiros, ainda que assalariados” (art. 2º, III). Mas a Lei Federal nº 13.465/2017, que alterou essa política pública, deturpou esse conceito, estabelecendo que a exploração direta pode ser “gerenciada” [não mais praticada] diretamente pelo ocupante, com a auxílio de familiares, terceiros “ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral”.

²⁷ Requisito do Estatuto da Terra e do art. 29, da Lei Discriminatória (Lei Federal nº 6.383/1976).

²⁸ O módulo fiscal é uma medida única estabelecida para todos imóveis de um determinado município e varia de 5 a 110 ha., procurando refletir a área mediana dos módulos rurais do município que, por sua vez, é calculado individualmente para cada imóvel, com base na sua localização e no tipo de exploração predominante (Fonte: <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/fale-conosco/perguntas-frequentes>> Acesso em 28 de agosto de 2012). Uma pequena propriedade pode ter menos de 20 ha. no Distrito Federal (DF) e ser inferior a 440 ha. em municípios do Pantanal; a média propriedade está entre 20 e 280 ha. no DF e entre 440 e 1.540 ha. no Pantanal; e a grande ultrapassa 280 ha. no DF e 1.540 ha. no Pantanal (OLIVEIRA, 2003). Nos 436 municípios da Amazônia Legal, o tamanho do módulo fiscal tem média de 76 ha. (BRITO; BARRETO, 2011b, p. 159).

²⁹ TORRES, Maurício Gonsalves [mestre e doutor em geografia humana pela USP e pesquisador sobre a questão agrária na Amazônia e sobre o programa Terra Legal]: depoimento concedido em entrevista pessoal (92 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. São Paulo (SP), em 26 de julho de 2017.

(i) Posse agroecológica³⁰: conceito cunhado por Benatti (2003, 2013), se refere à posse dos grupos étnicos (indígenas, quilombolas e agroextrativistas), pautada na apropriação coletiva da terra e dos recursos naturais (BARRETO, 2011, p. 25), que não é objeto desta tese.

(ii) Posse agrária³¹: é a ocupação em terras públicas, notadamente as devolutas, por meio do qual o ocupante se vincula à terra de forma mansa, pacífica, direta, contínua e pessoal, com moradia habitual e cultura efetiva, sendo que o reconhecimento da posse depende de aquiescência estatal, realizada em procedimento administrativo próprio, disciplinado em normas especiais³², por meio do qual é assegurada “a preferência ao ocupante” para ser legitimado (abaixo de 100 ha.) e regularizado (acima de 100 ha.)³³ e a indenização pelas benfeitorias no caso de desocupação³⁴ (BARRETO, 2011, p. 13; 23-28; 49; 51). Desse entendimento, decorre o conceito de detenção agrária, detalhado a seguir.

1.1.3 – Detenção agrária

Se uma das concepções de posse agrária envolve a ocupação em terra pública que foi reconhecida pelo Poder Público, via procedimento administrativo, a detenção agrária, por sua vez, é identificada como a ocupação na fase que antecede ao reconhecimento estatal da posse; em outras palavras, antes da aquiescência estatal, a relação jurídica do ocupante de terra pública é concebida como detenção agrária e não possessória, não se aplicando, pois, os efeitos da posse relacionados aos direitos de retenção, de indenização pelas benfeitorias e de ajuizamento de ações para proteger a ocupação (BARRETO, 2011, p. 20; 47; 55).

Cita-se, a seguir, algumas características e situações de detenção agrária:

(i) Incidência: a detenção agrária incide apenas nos bens públicos de uso especial (como edifícios ou terrenos destinados à administração pública, por exemplo, os

³⁰ A posse agroecológica é tratada pela CF/1988, dispositivos alusivos às populações indígenas, tradicionais agroextrativistas e quilombolas (arts. 231, 232, 225, III e § 5º, 215, 216, da CF/1988 e art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT) (BARRETO, 2011, p. 25).

³¹ A posse agrária é tratada pela CF/1988, nos capítulos destinados à política agrícola e fundiária e da reforma agrária (arts. 184 a 191) (BARRETO, 2011, p. 25)

³² Como o Estatuto da Terra (Lei Federal nº. 4.504/1964), o Decreto-Lei 9.760/1946 e a própria PRFA.

³³ A regularização de ocupação é realizada por intermédio de contratos de concessão de uso da terra pública e contrato de compra e venda de terras públicas, com ou sem licitação (BARRETO, 2011, p. 25).

³⁴ Mesmo que preenchidos os requisitos obrigatórios, o Poder Público pode, tanto pela via judicial ou administrativa, negar ao ocupante o reconhecimento da sua ocupação e a transformação desta em posse agrária, caso prefira dar outra destinação à área, como a criação de unidades de conservação (BARRETO 2011, p. 53).

assentamentos de reforma agrária) e nos dominicais (aqueles que não estão aplicados ao uso comum e nem ao uso especial, como as terras devolutas que não estão destinadas), não ocorrendo nos bens de uso comum do povo (praças, estradas) (BARRETO, 2011, p. 62-63);

(ii) Ocupação legítima: na detenção agrária, apesar da ocupação ser irregular, ela deve ser legítima, isto é, o ocupante deve ter boa-fé³⁵, condição que se pauta pela morada habitual, respeito ao meio ambiente e desenvolvimento de cultura efetiva pelo exercício da atividade agrária (produção animal e vegetal, atividade agroindustrial, extrativismo não mineral)³⁶; nessas situações, a ocupação não atenta contra o patrimônio público, diferindo de uma ocupação considerada ilegítima, como uma invasão (onde há violência)³⁷ e grilagem (onde há fraude, falsificação de documentos) (BARRETO, 2011)³⁸;

(iii) São consideradas situações de detenção agrária: os atos de mera permissão (concordância) ou tolerância (silêncio)³⁹; os “atos violentos ou clandestinos” quando cessam a violência e a clandestinidade (BARRETO, 2011, p. 45-54, 70-71) – portanto, pode até ter havido a violência ou a ameaça no início da ocupação, mas se essa circunstância cessou e a ocupação se estabilizou com o trabalho da terra, é possível falar em ocupação legítima porque, segundo Rocha (2017), a posse mansa e pacífica é visualizada pelo Estado no momento em que o ocupante está requerendo a legalização da sua ocupação, não levando em consideração o momento anterior (informação verbal)⁴⁰.

³⁵ Barreto (2011, p. 90-91) parte do pressuposto de que “nem todo aquele que ocupa bem público está de má-fé por ter ciência de que ocupa bem que não lhe pertence”, sendo a boa-fé sempre presumível, ao contrário da má-fé que deve ser provada, ocorrendo, por exemplo, nos casos de dano ambiental.

³⁶ Atividade agrária ou rural é definida de acordo com o conceito de imóvel rural contido no Estatuto da Terra, pressupondo “a produção agrícola, consistente no cumprimento de um ciclo biológico, vegetal ou animal, que ganha o qualificativo quando temos a intervenção humana, com o fomento à terra”; o extrativismo como atividade agrária é, por exemplo, a extração da borracha, da castanha-do-pará, de madeira, fibras, sementes (como coco babaçu, andiroba, copaíba), cera (como a carnaúba), sementes e folhas alimentícias (castanha de caju e guaraná) e a atividade de caça e da pesca. (BARRETO, 2011, p. 57-58).

³⁷ Barreto (2011, p. 83) entende que seria possível falar em detenção agrária quando a violência ou grave ameaça contra pessoa, ocorridos na fase inicial da ocupação, cessaram e a ocupação se estabilizou com o trabalho na terra. Mas esse entendimento não é sereno na doutrina.

³⁸ Existe na doutrina agrarista uma divisão entre posse justa (o sujeito trabalha na terra e tem um documento que a legitime, como uma licença de ocupação) e posse injusta (ausência do referido documento). Barreto (2011, p. 70-71) não adota essa classificação porque, segundo seu entendimento, atrelar a “justiça” da posse ao ato estatal implicaria em conceber que todas as ocupações sem documentos seriam injustas, inclusive aquelas que promovem destinação econômica, social e ambiental.

³⁹ A autora entende que apenas os atos de tolerância podem configurar detenção agrária, e não os atos de mera permissão, porque quando “a permissão emerge na esfera jurídica é porque o ente público concordou com sua existência, expresso em ato formal”. Com relação à tolerância, o silêncio do Poder Público não revela prática de ato administrativo, porque este necessita de manifestação expressa de vontade (BARRETO, 2011, p. 40).

⁴⁰ ROCHA, Ibraim José das Mercês [procurador do Estado do Pará]: depoimento concedido em entrevista pessoal (109 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Belém (PA), em 6 de agosto de 2017.

(iv) Discricionariedade: o reconhecimento da ocupação, de caráter oneroso ou gratuito, é por ato discricionário do Poder Público⁴¹, de modo que o ente estatal pode considerar que a terra não é apropriada para desenvolvimento da atividade agrária, não obstante a existência de ocupação legítima, e assim dar à área outra destinação, como criação de unidade de conservação ambiental, situação em que caberá a desocupação do imóvel, com pagamento de indenização ao ocupante pelas benfeitorias (BARRETO, 2011, p. 86);

(v) Legalidade: a discricionariedade estatal está atrelada ao princípio da legalidade, que exige uma lei autorizando o Poder Público a destinar as suas terras, porque a simples ocupação não é capaz retirar a característica de bem público; na ausência da lei, o detentor que almeja ter a posse ou propriedade do bem público não dispõe de meios, nem mesmo no Poder Judiciário (BARRETO, 2011, p. 60-61; 66)⁴².

A rigor, o reconhecimento da detenção pelo Poder Público, sua conversão em posse e, posteriormente, em propriedade particular, pode ser feito por intermédio da legitimação de posse e da regularização fundiária.

A legitimação de posse, baseada no art. 29, da Lei Federal nº 6.383/1976, a transferência não onerosa da terra ocorre mediante o cumprimento de alguns requisitos, como ocupação em terras devolutas federais pelo prazo mínimo de 1 ano, cultura efetiva, moradia permanente, tamanho mínimo não inferior a 1 m.f. e não superior a 100 ha., exploração direta da atividade agrária, por si ou pela sua família, por meio do qual o ocupante recebe uma licença de uso da área, que se mantém pública, mas com preferência para aquisição futura da propriedade. A regularização fundiária, por sua vez, visa à aquisição da propriedade, na maioria das vezes onerosa, sem a necessidade de moradia habitual, para áreas de até 15 m.f., limitadas a 1.500 ha., de acordo com a redação original da Lei Federal nº 11.952/2009, ora PRFA, por meio do qual o ocupante passa de detentor agrário para possuidor, enquanto estiverem pendentes algumas obrigações assumidas, se tornando proprietário após o seu cumprimento (BARRETO, 2011, p. 68; ROCHA et al., 2015, p. 179-190).

⁴¹ “A discricionariedade está na possibilidade de opção entre consentir e não consentir, em avaliar a conveniência e a oportunidade de destinação desse bem para fins de posse ou mesmo de propriedade àquele que se encontra pré-estabelecido em terras públicas rurais, a fim de melhor atender ao destino do patrimônio público” (BARRETO, 2011, p. 61-66). Na detenção agrária, o ocupante tem apenas mera expectativa de ter sua ocupação regularizada; por outro lado, a discricionariedade não autoriza o Poder Público preterir o ocupante legítimo para beneficiar outro ou para deixar as terras ociosas (BARRETO, 2011, p. 86).

⁴² O detentor, apesar de não ter os benefícios da ação judicial possessória, tem a disposição algumas medidas administrativas de proteção e instrumentos para defender sua ocupação de terceiros e até do Poder Público quando houver lesão ou ameaça de direitos; assim, o ocupante legítimo preterido pode questionar no judiciário a legalidade do procedimento administrativo (BARRETO, 2011, p. 84-96).

Existem críticas com relação à conversão da ocupação em posse e em propriedade pela via da regularização fundiária, baseadas no entendimento de que apenas a posse agrária, compreendida como aquela ocupação com cultura efetiva, morada permanente, tamanho de até 100 ha., deve ser legitimada; fora dessas situações, a ocupação não seria uma mera irregularidade passível de ser regularizada, mas sim uma ilegalidade e, portanto, impossível de ser regularizada; assim, a PRFA regularizaria ilegalidades ao, por exemplo, dispensar o requisito morada permanente, o que abre brechas para a utilização de prepostos ou “laranjas”⁴³ (TORRES, 2017 [informações verbais]⁴⁴; TORRES, 2018, no prelo).

Ciente das divergências conceituais existentes, essa tese prefere adotar a mesma linguagem usada na PRFA que, segundo Rocha et al. (2015, p. 182), não usa o termo posse para revelar as situações que permitem dar ensejo à regularização fundiária, mas sim a palavra ocupação. Assim, o termo posse, sem aspas, é usado neste trabalho para se referir às ocupações passíveis de legitimação pela Lei Federal nº 6.383/1976. E o termo “posse” - entre aspas - se refere à conotação própria empregada por um autor, uma norma jurídica ou um documento específico àquelas ocupações que não são legitimáveis pela citada lei de 1976.

1.1.4 – Invasão

Genericamente, invasor é “aquele que invade terreno alheio, com uso de violência ou grave ameaça e com a vontade livre e consciente de obter a posse”, podendo responder pelos crimes de esbulho possessório⁴⁵ e invasão de terras públicas⁴⁶ (BARRETO, 2011, p. 78).

⁴³ A crítica é pertinente porque, segundo um documento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2015), a PRFA exige a ocupação direta (aquela exercida pelo ocupante e sua família – art. 2º, II, da Lei Federal nº 11.952/2009) para haver a titulação via a regularização fundiária. Ocorre que, a moradia permanente não é requisito essencial à caracterização da ocupação direta, isso porque o mesmo documento distingue as palavras “ocupação” (entendida como apoderamento, assenhorar-se, dominar) e “morada” (que corresponde aos verbos habitar, residir, viver). Por isso, o requisito “ocupação direta” é satisfeito quando um ocupante e sua família se fazem presentes “independente da frequência, aliada à finalidade de sua presença”, tanto que não há impedimento legal para regularização quando o ocupante reside em outro estado.

⁴⁴ TORRES, Maurício G. [doutor em geografia pela USP]: Entrevista citada, realizada em 26 de julho de 2017.

⁴⁵ Código Penal, art. 160, § 1º, II. Invasão, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de duas ou mais pessoas, terreno ou edifício, para fins de esbulho possessório (BRASIL, Decreto-Lei 2.848, 1940).

⁴⁶ Art. 20. Invasão, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios: Pena: Detenção de 6 meses a 3 anos. Parágrafo único. Na mesma pena incorre quem, com idêntico propósito, invadir terras de órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais, destinadas à Reforma Agrária (BRASIL, Lei nº 4.947, 1966).

Algumas normas agrárias associam a ocupação ao crime de esbulho possessório e parte da doutrina jurídica, levando em conta a letra fria da lei, interpreta invasor e ocupante como “termos equivalentes em direito penal”; mas outros entendimentos apontam, de forma correta, a diferença entre invasão (ato violento de esbulho cometido por grileiros e especuladores de terra) e ocupação de terra pública (aquele que busca a melhoria da sua vida no campo contra o desemprego e a pobreza, visando a produção de alimentos)⁴⁷ (BARRETO, 2011, p. 79-80).

Nessa linha, o invasor é um ocupante ilegítimo, “identificado pelas práticas de violência”, grave ameaça, clandestinidade, “que se confunde com a figura do grileiro”, mas diferente do ocupante legítimo, que ingressa na terra pública sem violência e exerce a atividade agrária de forma mansa e pacífica⁴⁸ (BARRETO, 2011, p. 80 e 83)⁴⁹.

1.1.5 – Grilagem em terras públicas

O grileiro é um “autêntico traficante de terras” que se “assenhoreia de uma terra que não é sua, sabendo que não tem direito a ela” e, agindo por intermédio de “meios excusos, suborno e falsificação de documentos”, obtém “os papéis oficiais que o habilitam a vender a terra a fazendeiros e empresários” (MARTINS, 1980, p. 7). Em outras palavras, o grileiro é o ocupante de terra pública que pratica atos ilícito para assegurar a “posse” da terra (BARRETO, 2011, p. 83).

O apoderamento de terras públicas por intermédio da grilagem pode ser feito tanto por pessoas físicas como jurídicas, com a utilização de “laranjas” e de pessoas fictícias, com a produção de documentos falsos, inclusive públicos, como escrituras de propriedade, com a fraude cartorária, com a cumplicidade de servidores públicos e entes privados, e com a expulsão violenta de ocupantes legítimos, via coação e pistolagem⁵⁰.

⁴⁷ Para esse entendimento, não são criminalizados os movimentos sociais que buscam na ocupação de terras públicas ou privadas uma forma de pressão para a reforma agrária, afinal existe uma interpretação jurídica segundo o qual, se para a lei penal ocupante e invasor são termos equivalentes, o ocupante seria uma “excluído de antijuridicidade”, por se tratar de “estado de necessidade” em razão da pobreza, da falta de acesso à terra como meio de subsistência (BARRETO, 2011, p. 80 citando outros autores).

⁴⁸ Ocupação mansa e pacífica é aquela exercida sem oposição de terceiros.

⁴⁹ Segundo Barreto (2011, p. 83), quando existe violência ou ameaça contra pessoa na fase inicial da ocupação, mas se essa circunstância cessou e a ocupação se estabilizou com o trabalho na terra, seria possível falar em detenção agrária, não mais em invasor, em termos agrários. Mas esse entendimento não é pacífico na doutrina.

⁵⁰ Para conceitos semelhantes de grilagem, ver: Benatti (2008/2009, p. 18); INCRA/MPFDA (1999?, p. 4).

O termo grilagem tem origem no antigo artifício de se colocar documentos forjados, como títulos falsos ou outros papéis fundiários, em uma caixa ou gaveta com grilos, para que o inseto os deixassem roídos e com tons amarelo, fosco e ferruginoso, em função dos seus excrementos, dando a impressão de serem antigos, usados e, portanto, autênticos (INCRA/MPFDA, 1999?, p. 4; BARRETO, 2011, p. 71; TORRES, 2018, no prelo).

Ressalta-se que o grileiro pode adquirir essa qualidade quando sua invasão é associada à violência, independente da existência de documento, e ele procura meios para legalizar a usurpação da terra pública (ROCHA, 2017 [informação verbal])⁵¹.

No início do século XX, com uma dose de ironia, Monteiro Lobato (1922, p. 16-19) qualificava a grilagem como uma alquimia:

“Grillo” é uma propriedade territorial legalizada por meio de um título falso; “grileiro” é o advogado ou “águia” qualquer manipulador de “grilos”; terras “grillentas” ou “engrilladas”, as que têm maromba de alchimia forense no título. (...) O “grileiro” é um alchimista. Envelhece papeis, resuscita sellos do Império, inventa guias de impostos, crea genealogias, ensina a escrever a velhos urumbevas que morreram analphabetos, embaça juizes, suborna escrivães e, novo Jehovah, tira a terra do nada. Seu laboratório lembra as espeluncas dos Faustos medievos; mais pratico, porém, não alchimiza alli a pedra philosophal ou o elixir da longa vida. (...) Envelhecer um título falso, “enverdadeiral-o”, é toda uma sciencia. Mas conseguem-no. Dão-lhe a côr, o tom, o cheiro da velhice, e fazem-no muitas vezes mais authentico do que os reaes. Expõem-no ao fumeiro, a tal distancia da fumaça conforme o grau de ancianidade requerido, e conseguem assim a gamma inteira dos amarellidos, segredo até aqui de Chronos. Enquanto o papel se defuma, fazem-lhe aspersões sabias, que lhe dêem a rugosidade peculiar ás celluloses d'antanho. Finalmente, para impregnal-o do cheirinho, do “bouquet” dos decennios, passeiam-no a cavallo, mettido entre o baixeiro e a carona...

Outra particularidade da grilagem primitiva era a manipulação da realidade do campo, como se vê na continuação da narrativa de Lobato (1922, p. 20):

Porque o “grillo” é proteiforme, e para completar-se sóbe até á óptica, subornando os theodolitos dos engenheiros. (...) Só o olhometro merece fé aos “grileiros”, esse aparelho maravilhoso, de criação nossa, e já muito usado pelos governos em estudos estatisticos. Por intermédio delle mudam-se os cursos dos rios, passa-se um affluente da margem esquerda para a direita, cream-se cachoeiras em sitios onde o nivel é manso, e operam-se quantas mais revoluções geographicas se fazem mister á patota.

Com essa técnica rudimentar, escrituras falsas de propriedade de terra foram produzidas e registradas em todo país, inclusive na Amazônia, onde, com o passar do tempo, a artimanha do grilo foi ganhando sofisticação, com o uso de imagens de satélites, mapas

⁵¹ ROCHA, Ibraim J. das M. [procurador do Estado do Pará]: entrevista citada, realizada em 6 de agosto de 2017.

detalhados, geoprocessamento, coordenadas de GPS e manipulação de assinaturas⁵². A modernização também é utilizada para manter os velhos procedimentos primitivos, como o emprego do forno de microondas, substituindo a caixa de grilos para envelhecer papéis falsificados, como noticiou a Agência Estado (2007). De uma forma ou de outra, a tecnologia “serve também para a destruição da floresta” (BECKER, 2005, p. 81).

Na Amazônia Legal, a grilagem de terras é gritante, porque a somatória das áreas registradas como “propriedades privadas” pode superar os 5,2 milhões de km² que perfazem a superfície total da região, por conta da sobreposição de diversos “títulos” numa mesma área, fato que é conhecido pelo Estado, pois é mencionado em relatórios do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (GREENPEACE, 2005).

Como se dá a técnica e o processo de grilagem de terras, especialmente na Amazônia?

Essa artimanha não envolve somente a “alquimia” citada por Lobato (1922, p. 20), mas uma série de métodos ilícitos. Como relatou o mesmo autor: ao “trabalhinho de laboratorio alliam-se, ao ar livre, os actos annexos e complementares - violências, suborno, incêndio de cartorios, sumiço de autos”.

Para burlar a regra constitucional que condiciona a alienação de terras públicas superiores a 2.500 ha. a autorização do Congresso Nacional⁵³, o grileiro falsifica documentos para fantasiar a existência múltiplas ocupações menores, colocando-as em nome de “laranjas” e “fantasmas”, para que, ao final do processo, possa simular um arrendamento de toda área para um “projeto”. É por isso que a grilagem é “um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro” (INCRA/MPFDA, 1999?, p. 2).

A rede de cumplicidade da grilagem amazônica envolve, além do próprio grileiro, a sua articulação e negociações fraudulentas com imobiliárias, empresas de topografia, escritórios de advocacia, funcionários públicos corruptos (IPAM 2006, p. 18; CUNHA,

⁵² Um exemplo dessa sofisticação foi constatada pela Operação “Rios Voadores” que, em 2016, desarticulou uma organização criminosa especializada em desmatamento ilegal e grilagem de terras públicas federais no Pará. Os criminosos burlavam a fiscalização, usando mapas e imagens de satélite do INPE, de modo que montavam dezenas de pequenos acampamentos, cada um com 10 pessoas, onde cortavam a floresta por baixo para enganar o satélite, que só exergava o desmatamento quando a floresta já estava pronta para receber o fogo. Quando finalizado o processo, os criminosos colocavam o gado, jogavam o capim de avião e vendiam a área com a promessa de regularização. Os acampamentos foram mapeados e denunciados por índios Kayapó, que se comunicavam entre si por rádios e utilizavam a linguagem indígena que os madeireiros não entendiam. Fonte: G1. PF prende suspeitos de participar de desmatamento e grilagem no Pará. Disponível em <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/07/irma-de-pecuarista-acusado-de-grilagem-na-amazonia-e-presa-em-sp.html>> Acesso em 06 jul. 2016.

⁵³ Constituição Federal, art. 188, § 1º: “A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional”.

TORRES E GUERREIRO, 2010, p. 4; BARRETO, 2011, p. 71) e, em tempos passados, abrangeu a coparticipação de eminentes autoridades, como juízes de direito, parlamentares, ministros de Estado, delegados, policiais, soldados e oficiais de justiça, sendo que muitas vezes alguns desses correligionários do poder eram os próprios grileiros (KOTSCHO, 1981).

Hodiernamente, o envolvimento promíscuo de autoridades com a grilagem amazônica prossegue, principalmente pela atuação de superintendentes, servidores e procuradores do INCRA, como noticiado em Lessa (2008), além de funcionários de cartórios⁵⁴.

O grileiro amazônico pode ser um madeireiro, um criador de gado, um especulador agrário, um latifundiário que toma a terra de legítimos ocupantes, como pequenos trabalhadores rurais, indígenas e comunidades tradicionais, ou alguém que sequer conhece a terra (GREENPEACE, 2005), sendo que as expropriações se iniciam em escritórios e se consolidam no campo mediante a imissão e a dominação da terra via utilização de “prepostos privados armados” (BARRETO, 2011, p. 71), ou seja, jagunços.

No passado, até o saci-pererê, personagem travesso do folclore brasileiro, teve participação no processo de grilagem no Brasil, como satiriza Lobato (1922, p. 24-25):

Um advogado surge e pede vista dos autos originaes. Obtem-na e leva para casa o calhamaço.

(...) o grileiro denuncia esse advogado como tendo perdido o papelorio. Themis assanha-se e intima o detentor a entregal-o sob as penas da lei: prisão ou reconstrucção dos autos perdidos. O *bachiler*, consternado, allega que de facto os perdeu, e segue para o xadrez como um verdadeiro martyr da urúca. E lá, entre grades, antes de meditar Silvio Pellico e Dostoiewsky, já sente na cabeça o estalo de Archimedes:

— Eureka!...

Lembra-se que em mãos de um amigo existe uma copia *conferida e concertada*, e compromette-se a dal-a em troca do raio do original que o sacy (evidentemente o sacy!...) lhe furtara da gaveta.

(...) deferimento, soltura, e entrada solenne em cartório do “grillo” triumphal! Cae o panno. Reaccendem-se as luzes e o grileiro de génio entra na posse de 400 e tantos mil alqueires em vez dos miseráveis três mil primitivos.

O Diagrama 2, a seguir, apresenta didática e resumidamente os passos mais comuns do processo de grilagem de terras na Amazônia:

⁵⁴ No final dos anos 1990, o INCRA apontava os seguintes cartórios amazônicos “contaminados pela fraude” da grilagem: Altamira, São Félix do Xingu e Marabá (PA); Boca do Acre e Lábrea (AM); Sena Madureira e Teraucá (AC); Grajaú (MA) (INCRA/MPFDA, 1999?, p. 2).

Diagrama 2: Síntese do passo-a-passo da grilagem de terras públicas na Amazônia

Observação: Até 2003, o IBAMA aprovava Plano de Manejo Florestal e autorizava desmatamento para o grileiro explorar a madeira “legal” com base em declarações dos órgãos fundiários (como as certidões de “posse”) ou em escrituras precárias de compra e venda emitidas por cartórios. Isso cessou por conta das falsificações.

Fontes: Greenpeace (2005), Lessa (2008), Brasil.Presidência da República.Casa Civil (2004), Agência Estado (2007), Pinto e Mendes (2008), Torres (2018, no prelo), INCRA/MPFDA (1999?, p. 4), Barreto et al. (2008, p. 14); Cunha, Torres e Guerreiro (2010, p. 2)

Elaboração: Paulo Roberto Cunha

Algumas brechas institucionais facilitaram historicamente a fraude, como a inexistência de um único cadastro de terras, a desarticulação dos órgãos fundiários, com a falta de cruzamento entre os cadastros federal e estaduais, a ausência de registros específicos para grandes áreas (ao contrário de outros países), o caráter auto declaratório do cadastro federal e a fiscalização deficiente em cartórios (INCRA/MPFDA, 1999?, p. 4).

As glebas griladas são vendidas inclusive pela *internet*, como mostrou o Greenpeace (2005) ao apontar sete corretoras virtuais que ofereciam 11 milhões de ha. de florestas em quatro estados amazônicos. O mesmo estudo citou ainda um caso espantoso de uma porção de terra de 900.000 ha., a venda em Canutama (AM), município que conta com 97% de sua área total de 3.364.300 ha., ou seja, 3.263.371 ha., sob o domínio da União⁵⁵.

Aguns apectos da grilagem de terras são controvertidos, fazendo com que esse termo possua outras roupagens jurídicas.

Nesse sentido, uma corrente que estuda a estrutura fundiária brasileira, considera como grilagem os imóveis ocupados sem registro legal, situados em terras públicas ou devolutas, com área superior à 100 ha., que é o limite estabelecido pelo art. 29, da Lei Federal 6.383/1976⁵⁶, e cuja titulação para o privado constituiria ilegalidade, cabendo, portanto, a retomada dessas terras pelo Estado. Nesse contexto, as posses passíveis de serem legitimadas e tituladas seriam os imóveis sem registro legal, situados em terras públicas ou devolutas, com área igual ou inferior aos 100 ha., como determinada a referida norma jurídica, onde se situariam “as verdadeiras famílias camponesas ribeirinhas ou não da Amazônia” (OLIVEIRA, 2008).

Essa linha de pensamento é representada, por exemplo, por Girardi (2008, p. 227-232), que adota no seu estudo os fundamentos trazidos por Ariovaldo Umbelino de Oliveira⁵⁷ e que, ao considerar os referidos critérios e o cadastro de imóveis rurais do INCRA⁵⁸, do ano de

⁵⁵ Em outro caso, uma área de 2,3 milhões de ha. em Alenquer (PA), anunciada por uma corretora virtual pela insignificante quantia de R\$ 40,00 o hectare, em área pertencente ao Estado do Pará e que não podia ser anunciada para venda (GREENPEACE, 2005). O Apêndice C, dessa tese, traz uma síntese desse estudo.

⁵⁶ “Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos: I - não seja proprietário de imóvel rural; II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano” (BRASIL, Lei nº 6.383, 1976).

⁵⁷ Trata-se do trabalho a seguir citado, cujo original não se teve acesso: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A Medida Provisória 422 do governo Lula e a legalização da grilagem das terras públicas na Amazônia**. Conlutas, 28 out. 2008. Disponível em: <www.conlutas.org.br>.

⁵⁸ O cadastro dos imóveis rurais do INCRA, de 2003, foi abastecido com dados de natureza declaratória, sem conferência com os cartórios de registro de imóveis, podendo haver informações não verdadeiras sobre as áreas dos imóveis; apesar dessa fragilidade, os desvios não inutilizam os dados do INCRA, porque, apesar de numerosas, não se aplicam à maioria das declarações (GIRARDI, 2008, p. 202).

2003, conclui que Amazônia Legal teria 25,4 milhões de ha. de terras griladas. Para essa corrente, a PRFA, ao permitir a regularização fundiária de ocupações acima dos 100 ha. da Lei Federal 6.383/1976 (Lei Discriminatória), está legalizando a grilagem de terras.

Outra linha de pensamento não trabalha com esse conceito de grilagem, especialmente no tocante ao tamanho da área. Nesse sentido, Treccani (2017), ao ressaltar que não existe um conceito jurídico-técnico para tal artimanha, afirma que os 100 ha. da Lei Discriminatória não é um limite da grilagem (informações verbais)⁵⁹; e Rocha (2017) salienta que, em tese, pode haver grilagem em áreas inferiores à 100 ha., o que é difícil na prática (informação verbal)⁶⁰.

Essa corrente se apóia em um posicionamento consolidado da doutrina jurídica, segundo o qual somente podem ser considerados proprietários particulares aqueles que comprovam o regular destaque das respectivas terras do patrimônio público, isso porque no Brasil, originalmente, a terra era pública; essa prova deve ser feita com a demonstração da cadeia sucessória, isto é, a continuidade registral e o devido destaque, sendo que estará configurada a grilagem nos casos de apropriação de terra pública sem a comprovação da origem do documento, em razão de fraude, independentemente do tamanho (ROCHA, 2017 [informações verbais]⁶¹; TRECCANI, 2017 [informações verbais]⁶²; ALVES e TRECCANI, 2018, p. 267).

Esse entendimento encontra amparo no voto do ministro Aliomar Baleeiro, em clássica decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) do ano de 1966:

Num país em que, pela posse histórica da Coroa Portuguesa, por fôrça do ato de Cabral após o descobrimento, tôdas as terras foram originariamente do domínio público, quero crer que milita a favor do Estado, hoje sucessor daquela Coroa (Constituição 1.891, art. 64), a presunção *juris tantum* de ser dono de qualquer solo. O particular é que deve provar pela cadeia de títulos sucessórios, ou por título hábil, o desmembramento da gleba, que a destacou do patrimônio público. (grifos do original) (BRASIL.STF, 1966, p. 4).

Todavia, não deve ser considerado grileiro e não deve ser excluído de titularização fundiária, o ocupante de terras públicas que respeita as normas ambientais e atende aos critérios de moradia permanente, cultura efetiva, exploração direta de atividade agrária (TRECCANI, 2017 [informações verbais]⁶³). Essas situações possuem mera irregularidade,

⁵⁹ TRECCANI, Girolamo Domenico [professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, especialista em direito agrário, com foco nos temas da terra e da grilagem; assessor chefe do ITERPA entre 2007-2010]: depoimento concedido em entrevista pessoal (120 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Belém (PA), em 2 de agosto de 2017.

⁶⁰ ROCHA, Ibraim J. das M. [procurador do Estado do Pará]: entrevista citada, realizada em 6 de agosto de 2017.

⁶¹ Idem.

⁶² TRECCANI, Girolamo Domenico. (UFPA): entrevista citada, realizada em 2 de agosto de 2017.

⁶³ Idem.

porque os atos praticados ofenderam normas jurídicas, mas há possibilidade de saná-las e validar o ato de ocupação; é uma concepção diferente de situações ilegais, cuja “a origem da ocupação está viciada e não há como admitir a confirmação dos atos praticados”, cabendo a retomada da terra pelo Estado (BENATTI, 2008/2009, p. 19)⁶⁴, tal como deve ser feito no caso de falsificação documental.

O INCRA trabalha com uma compreensão semelhante, afinal, segundo Barreto et al. (2008, p. 25-26), em fiscalizações cadastrais, o órgão fundiário pode detectar “ilegalidades que não são passíveis de regularização”, além de outros fatores, como inconsistências na dominialidade, que podem ser enquadradas como irregularidades capazes serem resolvidas.

Outra detalhe é que a ilegalidade do grileiro está no aspecto fundiário e nem sempre em circunstâncias econômicas ou ambientais (ROCHA, 2017 [informação verbal]⁶⁵).

Assim, ao se deparar com estudos afirmando que a PRFA legaliza ou não a grilagem, o leitor precisa saber, de antemão, qual é o conceito de grilagem empregado pelo texto.

1.2 – Referencial da ciência política: as políticas públicas

A expressão “política pública” é polissêmica. Nessa acepção, Souza (2006, p. 24) destaca que é comum o emprego desse termo para exprimir conceitos distintos, cujo elemento comum é algum aspecto relacionado à atuação do Estado.

Saravia (2006, p. 30), por sua vez, apresenta um rol de entendimentos sobre políticas públicas, ora relacionados à um campo de atividade governamental (como a política de saúde), ora à normas existentes para determinadas temáticas (a política urbana, a política ecológica), ora aos propósitos a serem realizados (como uma política de emprego estável).

Mesmo com diferenças, os conceitos de políticas públicas apontam para os governos, “onde os embates em torno dos interesses, preferências e ideias se desenvolvem” (SOUZA, 2007, p. 68-69) e abarcam não só as políticas sociais como quaisquer outras em que se revele a ação de governos (BUCCI, 2008, p. 255), inclusive as políticas ambientais e fundiárias.

⁶⁴ Ressalta-se, porém, que o procurador do Estado do Pará, Ibraim J. das M. Rocha, em entrevista realizada para esta tese de doutorado, afirmou que a Lei de Regularização Fundiária do Pará (Lei nº 7.289/2009) possui mecanismos de legalização da grilagem de terras.

⁶⁵ ROCHA, Ibraim J. das M. [procurador do Estado do Pará]: entrevista citada, realizada em 6 de agosto de 2017.

Assim, é possível conceituar políticas públicas como arranjos institucionais complexos⁶⁶, criados para “a realização de objetivos determinados”, por intermédio de medidas articuladas e coordenadas (BUCCI, 2006, p. 14, 25-26, 39). Uma política pública comporta um sistema de decisões públicas que, por intermédio da alocação de recursos e “da definição de objetivos e estratégias de atuação”, destinam-se “a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social” (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

As políticas públicas apontam para os fins “desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório” (SARAVIA, 2006, p. 28-29) e, muitas vezes, para a concretização de direitos (BUCCI, 2006, p. 14), por isso as demandas que as geram podem vir da sociedade ou da própria burocracia estatal.

Antes de serem aprovadas e materializadas juridicamente em um conteúdo formal (*policy*), as ideias e desenhos de políticas públicas são propostos; em seguida, ocorrem processos conflituosos de disputas e negociações entre atores (*politics*)⁶⁷, no contexto de estruturas político-administrativas, isto é, regras e arcabouços institucionais (*polity*).

Uma vez criadas, as políticas públicas “desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas” e, finalmente, quando postas em ação, são implementadas e executadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p. 26).

Assim, as políticas públicas são impostas pelo Estado à toda sociedade, regulando “comportamentos e conflitos”, distribuindo benefícios e serviços à população, organizando “burocracias e mercados”, extraindo dinheiro dos cidadãos por intermédio de tributos, enfim, afetando a vida social em diversos aspectos, tanto que podem ser usadas como instrumento para alcançar e manter o poder (RODRIGUES, 2010, p. 14-29).

Contudo, mesmo que não venha a ser implementada pelo Estado, uma política pública deve ser assim considerada diante do seu conteúdo jurídico-material (*policy*) que, por alguma razão, não foi capaz de movimentar a máquina estatal na fase de implementação.

Se a política pública está relacionada a ações ou decisões governamentais, não é toda ação ou decisão que pode ser rotulada como política pública, afinal, como ressalta Bucci (2006, p. 39), essa modalidade decisória está atrelada a algumas características, como planejamento, objetivos, seleção de prioridades, reserva de meios necessários à sua

⁶⁶ A política pública engloba uma dimensão estratégica e outra política, que “na pirâmide da teoria administrativa” está acima dos programas de ação governamental (BUCCI, 2008, p. 226).

⁶⁷ Em uma democracia, os conflitos em processos decisórios de políticas públicas são naturais.

consecução e o intervalo de tempo para obtenção dos resultados, como explicado no subtópico seguinte.

1.2.1 – Os componentes das políticas públicas e o quadro de referências

Após um processo complexo de elaboração e decisão, resultante de atividades políticas (*politics*), a política pública pode ser materializada. Segundo Bucci (2006, p. 11), isso significa que a política pública possui uma “forma exterior, reconhecível pelo sistema jurídico”, concebida por “distintos suportes legais”, como leis, medidas provisórias, normas infralegais (decretos e portarias) e instrumentos jurídicos de outra natureza⁶⁸.

Por outro lado, nem toda a lei *lato sensu* é considerada política pública, daí não há que se confundir política pública com normas jurídicas e não se pode tomá-la como sinônimo de Direito⁶⁹. Mas como perceber essa diferença nos casos concretos?

As políticas públicas contêm componentes particulares, a seguir apontados:

- programas com objetivos mensuráveis a serem alcançados e os meios correspondentes para sua realização, isto é, os instrumentos, a prescrição de metas e os resultados pretendidos em marcos temporais determinados, elementos de avaliação, os arranjos político-administrativos, o orçamento financeiro⁷⁰ (BUCCI, 2006, p. 40-46; SOUZA, 2006, p. 36);
- a ação ou um conjunto de ações coordenadas pelo Poder Público, seja no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seja entre os níveis federativos, seja no interior do governo, seja entre a sociedade civil e o Estado; trata-se do “espraiamento” da política pública pela administração pública, como ressalta Comparato (1998, p. 47);
- “dados econômicos, históricos e sociais” da realidade que o Poder Público visa atingir” (BUCCI, 2006, p. 46);

⁶⁸ Os contratos de concessão de serviços públicos, como os sistemas de transporte municipal em grandes metrópoles, é um exemplo de política pública concebida por instrumentos de outra natureza (BUCCI, 2006, p. 21).

⁶⁹ A política pública não é uma categoria jurídica, “mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa”, passível de descrição e análise pela ciência do direito (BUCCI 2006, p. 31).

⁷⁰ A questão orçamentária é um elemento essencial na política pública, mas a sua ausência ou seu contingenciamento, fenômeno comum na dinâmica governamental brasileira, não descaracteriza uma política pública como tal. Portanto, mesmo quando inexistir orçamento ou quando o planejamento financeiro prognosticado não estiver sendo observado, haverá sim uma política pública sob o ponto de vista formal, desde que presentes os outros elementos, que estará desidratada financeiramente e com implementação prejudicada.

- um “componente de ação estratégica”, ou seja, uma ação necessária e possível em dado momento e dentro de um arcabouço institucional; são os “microplanos ou planos pontuais, que visam a racionalização técnica da ação do Poder Público” (BUCCI, 2006, p. 19 e 27);
- um olhar prospectivo, isto é, embora a política pública tenha impactos no curto prazo, visa-se o longo prazo (SOUZA, 2006, p. 36);
- a “amplitude de escala”⁷¹, motivo pelo qual é possível haver indicadores para mensuração dos resultados (BUCCI, 2006, p. 11, 12 e 42; 2008, p. 253);

Dentro da esfera da discricionariedade administrativa, o “cerne da construção de qualquer política pública” é a seleção de prioridades e a reserva de meios, atribuição que cabe aos Poderes Executivo e Legislativo, “onde se elabora o planejamento e se define, como consequência, o orçamento público” (BUCCI, 2006, p. 23 e 36).

O Quadro 1, a seguir, sistematiza as características comuns das políticas públicas, aplicando-as à Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA) com base na redação original da Lei Federal nº 11.952/2009⁷², a fim de caracterizá-la como tal e de compreender a sua organização interna. Esse exercício é feito com base no chamado “quadro de referência”, uma “ferramenta de apoio didático” criada por Bucci (2015), que enfatiza o aspecto institucional de uma política pública, seus principais elementos específicos, sua base jurídica, suas ligações com “aspectos políticos, econômicos e de gestão mais importantes”, a fim de demarcar seus limites.

A aplicação do “quadro de referência” à PRFA é de grande valia, porque permite visualizar seus principais aspectos institucionais, caracterizando-a como uma verdadeira política pública, passível de ser estudada pelas teorias e modelos de análise escolhidos nesta tese. Assim, a primeira e a segunda coluna do Quadro 1, a seguir, sintetizam os elementos desse método de descrição, enquanto a terceira coluna os associa à PRFA.

⁷¹ Nessa concepção de que política pública envolve uma escala ampla, conclui-se, por outro lado, que as decisões beneficiárias de alcance individual ou muito restritas (como aquelas oriundas da atividade jurisdicional) não são políticas públicas (BUCCI, 2006, p. 11, 12 e 42, 2008, p. 253). Ou seja, não é política pública quando um juiz de direito expede uma decisão fornecendo medicamento para algumas pessoas.

⁷² Não se incluiu nesse Quadro de Referência as alterações promovidas no governo Michel Temer, via MPv. 759/2016 e Lei Federal nº 13.465/2017, para mantê-lo coerente com o objeto desta tese.

Quadro 1: Quadro de Referência criado por Bucci (2015), aplicado à Política de Regularização Fundiária da Amazônia.

ELEMENTOS DO QUADRO DE REFERÊNCIA (Bucci, 2015)	EXPLICAÇÃO DOS ELEMENTOS (conforme Bucci, 2015)	APLICAÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIA À POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA LEGAL (conforme Brasil, 2009c, 2009d; Brito e Barreto, 2011b; Brasil.Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, 2016; TCU, 2014)
1- Nome oficial do programa de ação	Confere identidade ao programa; está associado à “marca política do programa, sua identificação político-partidária”; empresta um “sentido explicativo” na medida em que “descreve a comunicação entre as expectativas individuais” e a iniciativa o Poder Público.	Nome oficial: “Política de Regularização Fundiária das Ocupações Incidentes em Terras situadas em Áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal”; Nome do programa de implementação, na qual a política pública acabou se tornando conhecida: Programa Terra Legal.
2 – Gestão governamental	Indicativo da “gestão governamental que criou ou implementou o programa”, permitindo “compreender seu sentido à luz do espectro político-partidário”.	O programa foi criado pela gestão do segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), que iniciou sua implementação, cuja continuidade se deu nos mandatos dos presidentes Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018), que a alterou.
3- Base normativa	É a norma que institui o programa, além das disposições específicas mais importantes e, eventualmente, outras normas não exclusivas ao programa, nos quais se apoia o seu fundamento. A norma principal pode ter hierarquia jurídica variada e confere, na perspectiva do ideal, um caráter sistemático ao programa, inclusive seus focos de competência.	Norma que criou a política: MPv. nº 458/2009, convertida, com poucas alterações, na Lei Federal nº. 11.952/2009 (foi alterada substancialmente pela Lei Federal nº 13.465/2017, fruto da conversão da MPv. 759/2016). Regulamentação e implementação: Decretos ns.º 7.341/2010 e 6.992/2009; Portarias do MDA: n.ºs. 37/2009; 23/2010; 24/2010 e 25/2010; 80/2010, Portaria Interministerial do Ministério do Planejamento (MPOG) e MDA sobre concessão de direito real de uso de imóveis rurais arrecadados pelo INCRA.
4 - Desenho jurídico - institucional	É a organização macro do programa: a) os “principais agentes institucionais”, suas competências, atribuições e responsabilidades sobre o funcionamento do programa no interior e fora do aparelho governamental; b) os “papéis institucionais de cada um” (ver itens 5 e 6 do quadro) e “os mecanismos de articulação da ação”, ou seja, a atuação em conjunto dos vários agentes (item 7).	O objetivo oficial até 2016: maior celeridade na regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, garantindo segurança jurídica aos ocupantes, seu acesso à políticas públicas, e desenvolvimento sustentável. Estrutura executiva-organizacional: (i) pelo Grupo Executivo Intergovernamental (GEI) - instância máxima; (ii) MDA - coordenação e fiscalização programa via Secretaria de Regularização Fundiária (Serfal) e as coordenações estaduais ; (iii) INCRA - operacionalização e execução dos trabalhos via Superintendência Nacional de Regularização Fundiária (SRFA) e, nos Estados, via Chefes de divisões estaduais .
5 – Agentes governamentais	Identificação das “competências, atribuições e responsabilidades reservadas a cada agente governamental, tanto os principais, como os secundários” (estes entendidos como aqueles que administraram os efeitos da conduta dos primeiros). Essa identificação é a base da compreensão da estratégia de implantação do programa (item 10), como também do seu funcionamento (idealizado e efetivo) e seus aspectos críticos (itens 11 e 12).	Até 2016, o MDA implementava o programa, expedindo os títulos de domínio e doando aos municípios as ocupações em áreas urbanas ou de expansão, cuidadas pelo MPOG e do Ministério das Cidades (MC). A partir de 2016, o MDA foi extinto e o programa passou para a Casa Civil, no âmbito da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, via Serfal (Decreto nº. 8.889/2016). Os órgãos de terras estaduais e as prefeituras participam, juntamente com o INCRA, do cadastro de terras. Os órgãos que fiscalizam o programa: o Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, os Ministérios Públicos estaduais e representações da sociedade civil. continua (...)

continuação

Quadro 1: Quadro de Referência criado por Bucci (2015), aplicado à Política de Regularização Fundiária da Amazônia

ELEMENTOS DO QUADRO DE REFERÊNCIA	EXPLICAÇÃO DOS ELEMENTOS	APLICAÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIA À POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA LEGAL
6 - Agentes não governamentais	São “os agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, em geral mediante financiamento ou indução de comportamentos”. São os principais interessados, os protagonistas e possíveis antagonistas, as forças sociais que sustentam o programa e conferem maior profundidade à análise.	As terras são mapeadas por empresas. Os sindicatos de trabalhadores rurais ajudam no cadastramento dos ocupantes, que são os principais interessados e os protagonistas do programa. No GEI participam sem direito a voto: Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e Fórum Amazônia Sustentável, representado pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e pelo Instituto Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon).
7 - Mecanismos jurídicos de articulação	Mecanismos de articulação ou coordenação da ação dos vários agentes, tanto no plano intra-governamental, como na relação dos agentes governamentais com os não governamentais (federalismo e repartição de competências constitucionais).	A regularização fundiária é de competência da União (terras federais). A Serfal é auxiliada por onze coordenações estaduais. A SRFA do INCRA, com seus representantes estaduais, apoiam as coordenações estaduais do programa. O cadastro de terras é feito pelo INCRA, órgãos estaduais e prefeituras. MPOG e MC atuam em área urbana.
8 - Escala e público-alvo	Refere-se “ao alcance esperado com a implementação do programa”.	A meta em 2009 era beneficiar, em 5 anos, cerca de 150 mil ocupantes, em 300 mil ocupações informais, situadas em 436 municípios de 9 estados da Amazônia Legal.
9 - Dimensão econômico	São os recursos financeiros vinculados ao programa.	Orçamento total do programa R\$ 324,5 milhões entre 2011 e 2014 (TCU, 2014).
10 - Estratégia de implantação	Descrever, “com base nas fontes oficiais, qual é o movimento pretendido ou esperado pelo gestor público que protagoniza a instituição do programa”.	Além da meta estipulada em 2009 esperava-se: cumprimento da função social dos imóveis; benefícios financeiros estimados em R\$ 69.002.473,42 referente ao valor da terra indevidamente titulada; celeridade no processo de regularização fundiária.
11 - Funcionamento efetivo do programa	Confronto entre o desenho ideal (itens 4 a 10) e o funcionamento real do programa.	Desconformidades do programa: (i) baixo atingimento das metas (destinação e regularização) com a perspectiva de mais de 4 décadas para que se atingir a meta inicial; (ii) impossibilidade de responsabilização por infrações ao uso da terra e ambientais; (iii) beneficiários que descumprem as cláusulas sem sofrer as consequências legais; (vi) a ocupação irregular sem reversão à União de áreas cujos processos tenham sido denegados e falta de encaminhamento de processos indeferidos ao Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal, dificultando a apuração dos crimes de grilagem etc. Os efeitos potenciais: reconcentração fundiária, especulação imobiliária, desmatamento, favorecimento indevido de pessoas e/ou grupos empresariais, etc (TCU, 2014).
12 - Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	A partir do item anterior, explicar os aspectos críticos da implementação, para análise dos elementos jurídicos presentes na estruturação da política.	Falta de planejamento e sistematização dos trabalhos; inércia dos gestores em instituir controles adequados para a verificação e cruzamentos de dados dos requerentes; falta de acompanhamento das cláusulas resolutivas e de procedimentos de retomada da terra.

Fontes: as citadas. Elaboração: Paulo Roberto Cunha

1.2.2 - O ciclo de políticas públicas

A vida de uma política pública pode ser decomposta em etapas que formam um ciclo. Essa perspectiva é considerada, com algumas variações e rotulações distintas, por vários autores, como Ripley (1995), Saravia (2006, p. 32-35), Secchi (2012, p. 33), Souza (2006, p. 29) e Kingdon (1995, p. 3)⁷³.

Contudo, esse modelo exige cuidados, como explica Secchi (2012, p. 33-34) ao lembrar que o ciclo raramente reflete a dinâmica real de uma política pública, afinal as fases se misturam, as fronteiras entre elas não são nítidas e as sequências se alteram. No mesmo sentido, Kingdon (1995, p. 3, tradução nossa):

O sucesso alcançado em um dos processos [de cada etapa] não implica em sucesso em todos os outros. Um item pode ocupar um lugar de destaque na agenda, por exemplo, sem que obtenha aprovação no Legislativo; a sua aprovação também não garante necessariamente a sua implementação de acordo com o previsto na legislação.

Apesar desse ciclo não fornecer hipóteses de relações causais, ele é útil na organização da análise, na revelação de importantes atividades e na obtenção de caminhos entre as complexidades do processo e suas interações (RIPLEY, 1995, p. 157). O modelo do ciclo, portanto, tem apenas utilidade heurística, com vistas à organizar as ideias, criar “um referencial comparativo para casos heterogêneos” (SECCHI, 2012, p. 34) e providenciar uma descrição do processo de formulação de políticas públicas (THURBER, 1995, p. vii).

Levando-se em conta essas concepções e como essa tese trabalha com algumas etapas da PRFA, elaborou-se o Diagrama 3, na página seguinte, como objetivo apresentar didaticamente as principais fases do processo de produção e da vida das políticas públicas, suas relações e os produtos que se espera de cada uma. Os retângulos com nomes em negrito e sublinhados representam essas etapas, cada qual composta por um conjunto de negociações, atividades políticas, atores e regras institucionais.

O esquema está fundamentado em compreensões próprias e nos trabalhos de Ripley (1995), Kingdon (1995), Saravia (2006), dentre outros, e pensado para o caso brasileiro.

⁷³ Para Kingdon (1995, p. 3), cada uma das etapas de políticas públicas – o estabelecimento de uma agenda, a especificação das alternativas, uma escolha final entre as alternativas específicas, por meio de votação legislativa ou decisão presidencial, e a implementação – é um “conjunto de processos”.

Diagrama 3: Estágios do processo de produção de políticas públicas

Elaboração: Paulo Roberto Cunha

Com base no Diagrama 3, considera-se que uma questão, por algumas razões, chama a atenção de governantes, ingressa na agenda de governamental e passa a ser um problema de política pública. Uma proposta de solução pode ser oferecida a partir de um conjunto de ideias pré-concebidas, criadas independentemente de um problema (KINGDON, 1995), ou então podem surgir propostas novas. Em momento político propício, decide-se associar o problema às alternativas criadas e a política pública é materializada em norma jurídica⁷⁴. Em seguida, a implementação envolve o “planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários” (SARAVIA, 2006, p. 34). Na execução, a política pública é colocada em prática, submetendo-se, depois, à avaliações permanentes ou periódicas⁷⁵ que podem gerar decisões sobre seu futuro (extinção, prosseguimento, aperfeiçoamentos, mudanças e até o estabelecimento de uma nova agenda).

Ressalta-se que o comportamento dos atores nesse processo não é roteirizado. Não há, pois, uma organização onde “cada ator social conhece e desempenha o papel esperado” (KINGDON, 1995, p. 3), como também é preciso ser “cético” à ideia de que “alguns atores têm a responsabilidade de tomarem as decisões, enquanto outros cuidam de pôr em prática as políticas”, afinal os implementadores também tomam decisões (HILL, 2006, p. 62).

As setas com linhas contíguas do Diagrama 3 indicam um caminho sequencial e esperado, lembrando que, no mundo real, essa dinâmica costuma ser emaranhada, de forma que as fases podem ocorrer de forma não subsequente. Ademais, a produção de uma política pública pode ser abortada a qualquer tempo, por isso as atividades de uma fase podem ou não resultar em produtos (RIPLEY, 1995, p. 157) ou até retornar à estágios precedentes.

As setas tracejadas, por sua vez, correspondem à (s) atividade (s) que eventualmente podem interferir no trajeto previsto pelo modelo, como na fase da judicialização, onde algum autor constitucionalmente legitimado pode questionar no Poder Judiciário determinado aspecto material ou processual da política pública, como ocorreu com a PRFA⁷⁶.

O Poder Judiciário não faz política pública, no máximo ele é ator secundário⁷⁷ que, quando provocado, é obrigado a se pronunciar, emitindo uma das seguintes decisões: (i) reputar como legal ou constitucional o aspecto material ou processual-legislativo questionado;

⁷⁴ Nessa fase de “formulação”, as alternativas são selecionadas e vem a “declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro (SARAVIA, 2006, p. 33).

⁷⁵ Segundo Saravia (2006, p. 35), a avaliação consiste na análise dos efeitos da política pública, especialmente no tocante “às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas”.

⁷⁶ Em 2009, a PRFA foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade junto ao STF, decidida somente em 2017.

⁷⁷ Ao mesmo que em que é um ator, o Poder Judiciário pode ser uma arena, onde outros atores conflituosos realizam disputas para que o julgamento da política pública possa atender ao seu interesse.

(ii) apontar alguma desconformidade, gerando um comando de alteração parcial ou total na política pública ou no seu processo legislativo; ou (iii) intervir drasticamente, determinando o retorno do processo a uma etapa anterior ou abortando-o em definitivo.

1.2.3 – As perspectivas teóricas do campo da análise de políticas públicas

O estudo realizado nesta tese se enquadra no campo de conhecimento chamado de análise de políticas públicas (*policy analysis*)⁷⁸ que, segundo Souza (2006, p. 23), procura conciliar conhecimento científico com a produção empírica dos governos.

Em geral, esse campo foca: (i) nos resultados produzidos por uma política específica (planos, programas e projetos), aquilo que Winkler (2009, p. 130) chama de “fosso” entre “a intenção do legislador os resultados da política”; e (ii) os processos decisórios de formulação de políticas públicas, que é a preocupação deste trabalho no tocante à PRFA.

Essa área de estudo possui teorias, modelos e métodos próprios que incidem sobre a coleta e a interpretação de dados e são importantes para o estabelecimento de relações entre as variáveis e os mecanismos causais associados (BARNES e WELLER, 2011, p. 28).

No tocantes as teorias⁷⁹, ou “macroteorias”, nas palavras de Capella (2018 [informações verbais]⁸⁰), quatro são as principais abordagens da ciência política que procuram elucidar a relação entre o Estado e a sociedade e, via de consequência, as políticas públicas e a capacidade de influência dos atores: (i) o marxismo, que considera a burguesia o principal ator na definição das políticas públicas que, consequentemente, garantem os processos de acumulação de capital; (ii) o elitismo, onde as elites influenciam decisivamente a construção das políticas; (iii) o pluralismo, que analisa as políticas públicas como resultado da competição entre atores e grupos; e (iv) o institucionalismo, que valoriza a importância das

⁷⁸ A expressão *policy analysis*, introduzida por Harold Laswell, em 1936, é um campo de conhecimento que parte da perspectiva de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer pode ser analisado e formulado cientificamente (SOUZA, 2006, p. 22-23).

⁷⁹ Teoria é o conjunto de categorias organizadas e fundamentadas em hipóteses, formando um conjunto sistêmico e com dimensão analítica mais ampla e mais abstrata do que um modelo teórico.

⁸⁰ CAPELLA, Ana Cláudia. Palestra apresentada em 19 de abril de 2018, no III Encontro Nacional de Políticas Públicas, realizada na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP).

regras institucionais para a formulação e implementação de políticas públicas⁸¹ (MARQUES, 1997; SOUZA, 2006).

As teorias, por sua vez, são simplificadas em modelos, que possuem um nível de estudo mais específico e mais instrumental. Segundo Dye (2009, p. 99), os modelos são “uma representação simplificada” de algum fenômeno do mundo real, podendo ser uma “maquete de edifício” ou um fluxograma mostrando como um projeto se transforma em lei.

Os subtópicos a seguir esclarecem a abordagem teórica utilizada nesta tese para entender o processo de construção da PRFA.

1.2.4 – O referencial teórico: o modelo dos múltiplos fluxos

Os modelos teóricos de análise de políticas públicas focalizam em pontos distintos e características essenciais da “vida política”, ordenam e simplificam a compreensão da realidade, orientam a pesquisa e a investigação, propõem explicações e procuram prever consequências, sugerindo “algumas causas e consequências gerais” (DYE, 2009, p. 100-101, 126). Os modelos possuem nível intermediário de análise e são chamados de “mesoteorias” por Capella (2018) (informações verbais)⁸².

Como o objetivo geral desta tese é analisar os processos de construção e de tomada de decisão alusivos à PRFA no governo Lula, os principais atores, seus interesses, seus conflitos e suas ideias, é preciso entender, primordialmente, a formação da agenda, isto é, identificar os problemas que ingressaram na agenda de governo, para depois compreender como eles geraram as soluções adotadas pela política pública. Para tanto, este trabalho elege como referencial teórico o modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido pelo cientista político estadunidense John W. Kingdon (1995), reconhecido pela sua capacidade de explicar como as agendas de políticas públicas são formadas e alteradas (CAPELLA 2007, p. 87) e como são concebidas as alternativas para soluções dos problemas.

⁸¹ Essas teorias explicativas foram construídas historicamente, uma se opondo a outra. Existem discordâncias sobre a capacidade teórica de algumas dessas abordagens, como, por exemplo, Marques (1997, p. 68), ao ponderar que o neoinstitucionalismo é uma “teoria de médio” alcance, ao passo que a perspectiva marxista seria uma “teoria geral da sociedade, da economia e da política”.

⁸² CAPELLA, Ana Cláudia. Palestra citada, apresentada em 19 de abril de 2018, na EACH/USP.

A partir do modelo da lata do lixo (*garbage can*), de Cohen, March e Olsen (1972), Kingdon começou a traçar o seu modelo de análise de tomada de decisão (CALDAS, 2007, p. 38), que foi originalmente elaborado a partir de estudos sobre as políticas públicas de saúde e de transporte do governo dos Estados Unidos, levando em conta as instituições, a política e o desenho do federalismo estadunidense⁸³.

Assim, o modelo dos Múltiplos Fluxos não prevê alguns aspectos institucionais e políticos que são típicos do caso brasileiro, como a medida provisória - por meio do qual o presidente da República pode alterar repentinamente o *status quo*, lançando ou alterando uma política pública antes de passar pelo crivo do Congresso Nacional – e a formação de coalizões governamentais que, no Brasil, combina presidencialismo, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar altamente fragmentado.

Por isso, optou-se pela combinação do modelo dos Múltiplos Fluxos com algumas características institucionais do presidencialismo de coalizão brasileiro, estudado por Abranches (1998/2003), Limongi (2006), Figueiredo e Limongi (1999) e outros.

Cada capítulo desta tese analisa uma fase da PRFA, orientado por pontos específicos do modelo de Kingdon. Por isso, o preâmbulo de cada etapa deste trabalho é destinado a explicar o respectivo enfoque teórico, a fim de aproximá-lo da análise empírica e estabelecer um diálogo mais rico entre a teoria e o estudo de caso.

Além disso, de forma subsidiária e complementar, esta tese considera ainda o modelo do incrementalismo, de Charles Lindblom (1959/2009; 1979/2009), segundo o qual “as variáveis políticas transformam as decisões que são tomadas na área de políticas públicas num processo contínuo e permanente – sem começo e sem fim”; dessa forma, a ação governamental “nunca parte do zero, mas sim de decisões que já foram tomadas no passado”, avançando a partir de decisões “marginais”, de maneira incremental, “sem provocar rupturas nem grandes modificações” (RODRIGUES, 2010, p. 39-40).

Acrescente-se que, na segunda edição do seu livro⁸⁴, Kingdon (1995) acrescentou um capítulo com reflexões teóricas adicionais, dentre as quais destaca “a importância das instituições” e como o seu modelo se enquadra na perspectiva teórica do neoinstitucionalismo, salientando que o governo “não é simplesmente empurrado e puxado por forças sociais ou econômicas”, “não é produto da estrutura de classe”, mas tem autonomia e, nesse contexto, as

⁸³ O modelo tem sido testado no Brasil, como em Cunha (2013), na análise da mudança do Código Florestal, em Caldas (2007), no estudo de formação de agendas dos consórcios municipais, em Ferreira (2010) e Antelo (2018a), com relação do Plano BR-163 sustentável, e em Capella (2007).

⁸⁴ A primeira edição do livro *Agendas, Alternatives, and Public Policies* foi de 1984 e a segunda em 1995.

instituições são importantes na definição de agendas de políticas públicas por constituírem importantes constrangimentos à sua elaboração, tornando alguns resultados possíveis e outros improváveis.

Tendo em vista que os objetivos desse trabalho passam pela análise dos espaços institucionais que os principais atores relacionados à PRFA se apropriaram, bem como o peso de determinadas instituições no processo de construção e de tomada de decisão da política pública, esta tese se apropria de elementos da abordagem do neoinstitucionalismo como pano de fundo teórico.

1.2.5 – O pano de fundo teórico: o neoinstitucionalismo

As elites no poder possuem relevância analítica, especialmente na questão fundiária brasileira, onde uma oligarquia agrária, dotada de supremacia política e econômica, tem influenciado decisivamente as ações públicas ao longo da nossa história. Além disso, a classe dos capitalistas e as pressões de grupos de interesse são essenciais para compreender a produção de políticas públicas que afetam o meio rural, tal como demonstrado em Cunha (2013, 2016) em relação a participação do agronegócio na derrubada do Código Florestal.

Apesar desses aspectos serem levados em conta na presente tese, considera-se principalmente as relações entre os atores políticos e as instituições estatais, porque as estratégias dos atores são constrangidas por instituições. Em outras palavras, a política é emoldurada por instituições, porque os atores olham para elas e constroem ou desfazem alianças, propõem leis, enfim, decidem o que fazer.

Nesse sentido, Kingdon (1995, p. 229, tradução nossa) pondera:

O governo não é simplesmente o produto da estrutura de classe, por exemplo, ou o empregado da opinião pública ou grupos de pressão. Nesse contexto, instituições, constituições, procedimentos, estruturas governamentais e funcionários governamentais afetam tanto os sistemas políticos, sociais e econômicos quanto o contrário (tradução nossa).

Em linhas gerais, instituições são “corporificações de regras” (LABRA 1999, p. 141), uma coleção relativamente duradoura de regras, práticas e procedimentos organizados, que desempenham um papel parcialmente autônomo na vida política e prescrevem o comportamento apropriado para atores, capacitando-os e restringindo-os de maneira diferente,

em situações específicas (MARCH e OLSEN, 2006), de modo que os atores sociais são comparados aos jogadores em partidas esportivas, enquanto as instituições seriam “a delimitação do campo e as regras do jogo” (MARQUES, 1997, p. 76).

As instituições podem ser regras formas ou informais (NORTH, 1991, p. 97; SOUZA, 2006, p. 39). As instituições formais são as leis, as constituições, as estruturas de Estado, os direitos de propriedade, etc, enquanto que as instituições informais são os códigos de linguagem e de conduta, a cultura, os símbolos, as sanções, os tabus, os costumes, as tradições, as convenções em geral (NORTH, 1991, p. 97; MARQUES, 1997, p. 76; IMMERGUT, 2006).

Existem críticas a essa amplitude conceitual, de forma que alguns autores consideram como instituições apenas as normas com algum aspecto legal, deixando de fora aquelas cujos incentivos e desincentivos são sociais e cognitivos (MARQUES, 1997, p. 76). Dessa maneira, esta tese prioriza as instituições formais na análise empreendida.

Qual é o papel desempenhado pelas instituições?

As instituições, como constrangimentos estabelecidos pelo homem, estruturam as interações políticas, econômicas e sociais (NORTH, 1991, p. 97), “moldam o comportamento dos atores” (SOUZA, 2006, p. 39-40), influenciando suas estratégias, suas interpretações e suas metas, ao mesmo tempo que “são resultado de estratégias políticas deliberadas, do conflito político e de escolhas” (LABRA 1999, p. 141 e 144).

Como explica Immergut (2006, p. 160 e 177), as instituições “induzem comportamentos específicos” e “agem como filtros que favorecem de forma seletiva, determinadas interpretações dos objetivos que buscam os atores políticos ou da melhor forma de alcançar esses fins”. E, lembrando do filósofo e teórico político Jean-Jacques Rousseau, a mesma autora assim se refere às decisões políticas:

Da mesma forma que as preferências do homem são produtos de ambientes sociais e institucionais específicos, também as decisões políticas surgem de um conjunto específico de procedimentos institucionais, que poderão moldar ou distorcer essas decisões. Dependendo de como as vontades individuais são reunidas em decisões coletivas, os resultados finais poderão refletir o bem comum ou serem distorcidos.

Assim, o neoinstitucionalismo⁸⁵ é uma perspectiva teórica utilizada na ciência política, que parte da premissa central de que as propensões, as decisões políticas e os fenômenos governamentais não resultam da agregação de comportamentos e preferências individuais, mas são produtos de regras e procedimentos institucionais, que as distorcem de diversas maneiras, daí porque só no contexto das instituições é possível compreender os fenômenos políticos (IMMERGUT, 2006, p. 156-160).

As preocupações analíticas dos estudos que adotam esta perspectiva enfocam no processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam e as relações entre as instituições e os comportamentos dos indivíduos, para entender como as primeiras exercem influência sobre as situações políticas (HALL e TAYLOR, 2003, p. 194).

O neoinstitucionalismo não é uma corrente de pensamento unificada, possuindo três escolas ou métodos de análises (HALL e TAYLOR, 2003, p. 193):

(i) Histórico: foca nos acontecimentos históricos, que explicam o funcionamento das instituições que, por sua vez, moldam interesses, representações, demandas políticas, políticas públicas e as decisões dos atores (IMMERGUT, 2006, p. 172);

(ii) Escolha racional: enfatiza as escolhas feitas pelo ator individual, suas estratégias e sua racionalidade que o orienta na maior parte das ações políticas (CALDAS, 2007, p. 27-29), considerando que as escolhas políticas não representam necessariamente “a soma de preferências honestas”, mas um resultado das regras do jogo (das instituições) e dos esforços dos participantes relevantes em tirar vantagens dessas regras (IMMERGUT, 2006, p. 166)⁸⁶;

(ii) Sociológico: foca nos limites cognitivos da racionalidade, nas categorias culturais, de forma que as decisões políticas ou qualquer outra decisão devem ser entendidas como “o resultado de procedimentos cognitivos e organizacionais”, onde “categorias culturais, como os conceitos de papéis e hierarquia”, podem constranger o comportamento dos atores (IMMERGUT, 2006, p. 170-171).

Para os objetivos desta tese, leva-se em consideração que as fronteiras dessas escolas nem sempre são claras (SOUZA, 2003, p. 18) e que cada uma delas “parece revelar aspectos

⁸⁵ O neoinstitucionalismo se contrapõe ao movimento behaviorista (1950-1960), que enfatizava o comportamento político dos atores como “dado básico” de análise; a abordagem institucional está concentrada em mostrar que “preferências e decisões são produtos de instituições”, que as distorcem de diversas maneiras; o problema é que o institucionalismo não se preocupa em revelar as verdadeiras preferências dos indivíduos, depurada, entretanto, pela tradição behaviorista que assume que “as pessoas revelam suas preferências por meio de seus comportamentos”, proposição rejeitada pelos institucionalistas (IMMERGUT, 2006, p. 162).

⁸⁶ Immergut (2006, p. 166) exemplifica sua explicação com o voto, que “expressa não as preferências verdadeiras dos eleitores, mas uma amalgama indefinida de votos honestos e estratégicos”.

importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele”, daí importância de intercâmbios entre essas vertentes⁸⁷ (HALL e TAYLOR, 2003, p. 219).

Portanto, este trabalho emprega o chamado “núcleo teórico comum” dos três ramos do neoinstitucionalismo, adotando concepções teóricas dessas clivagens que enfatizam a relevância dos atores e das instituições como instrumento analítico da realidade empírica, dentre os quais se destaca as seguintes premissas: (i) as preferências e os interesses expressos em ações não são necessariamente as verdadeiras preferências dos atores⁸⁸; (ii) o somatório de preferências individuais não explica inteiramente as decisões coletivas⁸⁹; (iii) “configurações institucionais podem privilegiar conjuntos específicos de interesses”⁹⁰; (iv) instituições não determinam o comportamento político dos atores, mas disponibilizam circunstâncias em que decisores analisam seus interesses e definem suas preferências (IMMERGUT, 2006, p. 159-160, 178); (v) as instituições “tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras”, redefinindo as alternativas políticas e mudando a posição dos atores (SOUZA, 2006, p. 39).

Essa abordagem neoinstitucionalista⁹¹, agregada ao modelo de Kingdon, enriquece a análise na medida em que se considera as instituições pertinentes, como as regras formais e informais que regem a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, e suas influências nos processos de construção e de tomada de decisão alusivas à PRFA.

1.2.6 – As abordagens teóricas e observações empíricas testando as hipóteses de pesquisa

De que maneira as abordagens teóricas escolhidas e as observações empíricas testam as hipóteses de pesquisa formuladas?

⁸⁷ Essa sugestão de Hall e Taylor (2003, p. 219) vem acompanhada com a advertência de que os representantes extremos de cada uma das escolas neoinstitucionalistas adotam posições bem diferentes sobre questões fundamentais, mas os autores ressaltam que cada uma delas supre “uma explicação parcial das forças ativas numa situação dada”, admitindo que “o comportamento de um ator pode ser influenciado ao mesmo tempo pelas estratégias prováveis de outros atores e pela referência a um conjunto familiar de modelos morais e cognitivos, cada fator estando ligado à configuração das instituições existentes”.

⁸⁸ Os institucionalistas distinguem as preferências expressas no comportamento político das preferências reais do indivíduo (IMMERGUT, 2006, p. 157).

⁸⁹ Estudos comportamentais admitem que as preferências individuais podem ser agregadas, entretanto institucionalistas concordam que decisões políticas não podem ser analisadas na agregação de preferências individuais (IMMERGUT, 2006, p. 157-158).

⁹⁰ Essas são as três premissas básicas do novo institucionalismo (IMMERGUT, 2006, p. 159).

⁹¹ O neoinstitucionalismo tem ampla aceitação pela ciência política brasileira (CALDAS, 2007, p. 26) e impactos importantes na literatura nacional (MARQUES, 2013, p. 39).

Em larga medida, descobrir o porquê e como o Estado brasileiro adotou uma política pública, passa pela análise da formação de uma agenda, dos interesses preponderantes, do jogo de forças político-institucional dos atores e de como as instituições moldam ou distorcem suas ações. Nesse contexto, as abordagens teóricas adotadas trazem elementos importantes para testar as hipóteses formuladas.

Se o ingresso do problema fundiário da Amazônia na agenda governamental e se as alternativas escolhidas com relação a PRFA foram o resultado da preponderância dos interesses de atores que utilizam a terra como um instrumento de poder (hipótese 1), os atores e as coalizões ligadas ao agronegócio, os políticos ruralistas, os latifundiários e grileiros surgirão com maior ênfase nas observações empíricas, desempenhando papéis importantes.

Do contrário, se as observações empíricas não apontarem a preponderância daqueles atores, mas sim de grupos ligados à pequena agricultura e aos camponeses da Amazônia, será reforçada a suspeita de que a hipótese 2 é preponderante, ou seja, a política pública teria sido o resultado das preocupação de setores do Estado de regularizar pequenas e médias ocupações legítimas em terras da União e eventuais desvios seriam resultado de imperfeições da lei.

Ressalta-se que a mesma análise pode levar à conclusões que agregue ambas hipóteses ou ainda outros elementos não considerados, afinal, como afirma Immergut (2006, p. 184), “as decisões políticas surgem de combinações altamente complexas de fatores que incluem tanto características sistemáticas de regimes políticos como ‘acidentes da luta pelo poder’”.

1.3 – Recorte metodológico: estudo de caso, método histórico e *process tracing*

Esta tese é um estudo de caso que examina o processo de construção e de tomada de decisão relativo à PRFA, uma política pública fundiária e ambiental. Dessa forma, o trabalho se coaduna à reflexão de Steiner (2011, p. 141-142 e 156), para quem é cada vez mais corriqueira a análise das questões ambientais por parte da ciência política – a chamada “interface política-meio ambiente” - cuja metodologia ideal é a técnica de estudo de caso⁹².

⁹² Para Seawrit e Gerring (2008, p. 296), a expressão “estudo de caso” é ambígua por se referir à um conjunto heterogêneo de desenhos de pesquisas, dentre os quais aquele que visa elucidar aspectos específicos de um caso particular, como é o objetivo desta tese.

Ademais, a presente pesquisa, de orientação qualitativa⁹³, adota o método histórico-comparativo aplicável a estudos de um caso singular e que, como enfatizam Amorim Neto e Rodriguez (2016, p. 1006), “dá ênfase em mecanismos e processos causais e sequências históricas” e é bastante útil para análises políticas com base em processos históricos⁹⁴.

Parte-se, portanto, da tomada de decisão – a PRFA – e explora-se, à luz das abordagens teóricas escolhidas, o delineamento causal dos processos históricos específicos, a fim de entender os motivos pelos quais a política pública foi elaborada.

Em outras palavras, busca-se compreender as condições causais mínimas - as causas necessárias, suficientes, contributivas – que, mutuamente articuladas explicam o evento em questão, isto é, a criação da política pública.

A condição necessária é a proposição segundo o qual uma causa *X* explica totalmente um resultado *Y* de modo que, sem a condição *X*, o resultado *Y* não teria ocorrido; a chave contrafactual decorre da condição necessária, de modo que condições necessárias se fazem sentir mais por sua ausência do que pela sua presença. A condição suficiente é aquela que garante a concretização do resultado que se quer explicar, ou seja, dizer que *X* é suficiente para produzir *Y*, implica em admitir que cada vez que tem *X*, tem *Y*, mas *X* não é necessário para explicar *Y* porque *X*, sozinho, não explica *Y*, haja vista que outros elementos também explicam *Y* sem *X*. Existem ainda as condições contributivas ou híbridas, que também atende pela sigla *Inus*, que não são nem necessárias e nem suficientes, que não conseguem sozinhas explicar o resultado, mas que com outros fatores *Inus* ajudam a explicar o resultado, porque são componentes individuais fundamentais de um pacote de fatores que é suficiente, mas não é necessário (GOERTZ e LEVY, 2005; AMORIM NETO, 2016; AMORIM NETO e RODRIGUEZ, 2016).

Um dos principais instrumentos de identificação de tais condições e dos seus mecanismos é o *process tracing* – ou mapeamento de processos - uma ferramenta analítica de pesquisas qualitativas, destinada ao rastreamento de processos causais de evidências e eventos constitutivos do resultado que se quer explicar, obtidos em um sequência temporal e dentro do contexto que se opera, a fim de realizar inferências descritivas e causais que permitam

⁹³ O estudo de caso pode ser feito por intermédio de análises quantitativas ou qualitativas. A análise quantitativa permite fazer generalizações, enquanto a análise qualitativa foca em um evento e se justifica em si mesma. A análise quantitativa estuda o impacto de variáveis independentes e dependentes, enquanto que na análise qualitativa essa noção é substituída pela perspectiva de condições causais. A análise qualitativa estuda a causa dos efeitos, enquanto a quantitativa os efeitos da causa.

⁹⁴ Para demonstrar a utilidade do método comparativo-histórico na análise da política brasileira, Amorim Neto e Rodriguez (2016) fizeram uma releitura do livro clássico de Wanderley Guilherme dos Santos, “Sessenta e quadra: anatomia da crise” à luz dos preceitos do referido método.

compreender como os atores se relacionam, como as políticas e as instituições permanecem ou mudam e outras condições explicativas do fenômeno (AMORIM NETO e RODRIGUES, 2016, p. 1010, citando outros autores; STEINER, 2011, p. 144).

O *process tracing* pode ser comparado a tarefa de um detetive que tenta juntar pistas e suspeitos para obter uma explicação convincente de um crime, ou de um médico que tenta diagnosticar uma doença, tomando os detalhes da história e dos sintomas do paciente (BENNET, 2011). Daí a importância de uma análise da aptidão de cada elo que liga um evento ao outro da corrente histórica de desencadeamentos (GOERTZ e LEVY, 2005, p. 9).

O *process tracing* tem como pontos fortes: a riqueza de detalhes, a capacidade de mapeamento de eventos e a sensibilidade à direção de causalidade, trazendo à tona os mecanismos subjacentes e correlações robustas (BARNES e WELLER, 2011, p. 2), a capacidade de fornecer “explicações robustas e completas para problemas políticos ambientais” (STEINER, 2011, p. 143-144, 152 e 155), a possibilidade de olhar para as causas intermediárias dentro da caixa de causalidade (GERRING, 2004, p. 348). Porém, as observações empíricas no processo de rastreamento devem ser avaliadas com relação ao seu conteúdo e à sua precisão antes de serem admitidas como prova, sendo que o “analista precisa agir como juiz, procurador e defensor”, fornecendo argumentos sobre a confiabilidade do conteúdo e da precisão das observações (BEACH e PEDERSON, 2013, p. 176).

1.4 – Referencial da geografia agrária: a identificação dos ruralistas

Considerando que uma das hipóteses leva em conta a possível influência da bancada ruralista como uma das condições que resultaram na PRFA, é importante apresentar a técnica adotada neste trabalho para identificação desse categoria.

Os ruralistas do Congresso Nacional são aqueles pertencentes à bancada parlamentar que representa os “interesses da classe dos proprietários de terra no Brasil”, isto é, os políticos que “protagonizam a questão agrária brasileira e estão inseridos nas dinâmicas territoriais de apropriação de terras em meio à lógica do desenvolvimento desigual e combinado no modo capitalista de produção na agricultura” (COSTA; OLIVEIRA, 2011, p. 2).

A bancada ruralista remonta à União Democrática Ruralista (UDR) (COSTA; OLIVEIRA, 2011, p. 4) e hoje é um grupo suprapartidário, que transcende as coalizões de

governo e oposição, informal e de grande eficiência, cuja finalidade é atender as pautas do empresariado rural⁹⁵ (DIAP, 1998; 2006, p. 31), dos grandes produtores de terra, dos exportadores de *commodities*, apesar de muitas vezes falarem indevidamente em nome dos pequenos (BRASIL.CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010⁹⁶).

Nessas condições, o mapeamento dos parlamentares ruralistas no presente trabalho é fruto do cruzamento entre (i) os políticos que aparecem na sequencia temporal de eventos e desencadeamento causais e a (ii) a lista produzida por Costa (2012, p. 20), que reúne 374 ruralistas que passaram pelo Congresso Nacional, cuja condição material por ela investigada permite afirmar que se trata de “um conjunto de políticos capitalistas industriais, capitalistas comerciais, proprietários de terras (grileiros e latifundiários)”.

A lista de Costa (2012), por sua vez, é o resultado da: (i) análise e adoção das “Radiografias do Congresso”, divulgadas pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), desde a eleição de 1994 até 2010, que classifica como ruralista não só o parlamentar proprietário rural ou da área de agronegócios, mas também “aquele que assuma sem constrangimento a defesa dos pleitos da bancada, não apenas em plenários e nas comissões, mas em entrevistas à imprensa e nas manifestações de plenário” (DIAP, 2006, p. 31)⁹⁷, condição que permitiu à autora obter uma lista de 299 ruralistas; (ii) a identificação da “condição de proprietário de terra ou capitalista da agricultura” dos parlamentares que não assumiram pertencer à bancada ruralista, mas que “no plano da representação da classe não se oporiam ao projeto de manutenção do poder da mesma no Congresso Nacional e que reúnem todas as condições materiais de um ruralista” (COSTA, 2012, p. 21); para tanto, a referida pesquisadora analisou as declarações de bens entregues por tais congressistas à Justiça Eleitoral nos anos de 2002 e 2010, que resultou em um acréscimo de mais 74 parlamentares “expoentes da elite agrária”, que foram denominados de “parlamentares ruralistas identificados” (COSTA, 2012, p. 20-21).

O próximo capítulo focaliza a Amazônia e faz uma viagem pelo tempo para entender como se deu a construção do seu território e a influência dos diferentes atos normativos.

⁹⁵ Para uma revisão bibliográfica sobre o movimento ruralista, incluindo seu histórico, sugere-se Costa (2007, 2012) e Ribeiro (2009).

⁹⁶ Citando fala do deputado Ivan Valente (PSOL/SP).

⁹⁷ O Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) também estuda a bancada ruralista, usando a declaração do parlamentar com alguma fonte de renda de natureza agrícola e profissão ligada a atividade agrícola para considerar o sujeito como “membro potencial da bancada ruralista” (INESC, 2007). No entanto, por coerência, utilizamos apenas a lista de Costa (2012), apesar de alguns nomes também estarem na relação do INESC.

2 – DO “VAZIO” AO CAOS: A OCUPAÇÃO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS

(...) os violentos conflitos fundiários e sociais ocorridos na região do Araguaia-Tocantins no início dos anos 1980 foram resultantes das ações destrosas do GETAT, que constituíram em um “retrato espantoso de banditismo acobertado por um infernal aparato de poder”, cometidos por uma “cadeia de interesses e relações que vai do senador, do deputado, do ministro”, do “juiz-grileiro que decide em causa própria”, “do oficial de justiça”, “do soldado ou do policial” que acorbertam o jagunço. Esses temas deveriam estar todos os dias na nossa consciência. Não estão. Estamos demasiadamente ocupados com nosso mundinho urbano (...). O país se desenvolve e se dilacera. E nós achamos que não. E não vemos as favelas se enchendo com os pobres do campo, os expulsos da terra, as cidades se inchando, a fome grassando, as mãos estendidas se multiplicando, as injustiças crescendo, os mitos mais essenciais à sustentação da sociedade capitalista se deteriorando pela ação cotidiana nefasta desses “heróis” do capitalismo aqui de baixo, os “pioneiros”, os desenvolvedores, os falsos patriotas do “ame-o ou deixe-o”, os ilustres incompetentes da República. (...) Enquanto isso os conflitos vão crescendo. O número de vítimas – homens, mulheres e crianças – vai aumentando. No fundo da mata há choro e ranger dos dentes – há fome e sede de justiça, no fundo da mata. José de Souza Martins, ao prefaciar o livro de Kotscho (1981).

A partir de uma perspectiva diacrônica, este capítulo analisa os principais fatos e políticas públicas relacionadas a formação do território brasileiro que levaram a Amazônia sair de um “isolamento físico e mental em relação ao restante do país” (BECKER, 1974/2015, p. 72) para um cenário de degradação ambiental, caos fundiário e conflitos sociais em uma parte significativa de seu território.

A literatura acadêmica é pródiga em estudos que relacionam a formação do território amazônico com seus problemas fundiários e ambientais, valendo citar Prado e Deusdará Filho (1992), Mello (2006), Mello-Théry (2010), Machado (2011), os ensaios de Bertha Becker organizados por Vieira (2015) e outros. Por outro lado, entende-se que a análise do processo decisório de construção da Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA) não seria vigorosa sem a compreensão da evolução histórica dos problemas na qual a referida política pública está assentada e se propõe a solucionar.

Assim, este capítulo parte da colonização do Brasil, uma das raízes históricas do processo de grilagem de terras (INCRA/MPFDA, 1999?, p. 2), passando por outros períodos até chegar à era Lula, quando foi editada as normas jurídicas da PRFA, e finalizando em um sobrevoos pelo curto governo Michel Temer (2016-2018), que alterou abruptamente o conteúdo material da política pública.

2.1 – Os povos originários da Amazônia: desmistificando o imaginário do vazio

A presença atópica na Amazônia data da pré-história: Clement et al. (2015) falam de 8 milênios atrás; artefatos encontrados perto de Cuiabá (MT) indicam que o homem moderno habitou a região há 27 mil anos (PIVETTA, 2017); registros apontam que há 12 mil anos havia grupos de caçadores e coletores na Amazônia e há 7 mil anos a organização social já era caracterizada pela agricultura incipiente e fabricação de cerâmica (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009); estudos realizados pela Universidade de Exeter, no Reino Unido, mostram que a agricultores ancestrais amazônicos de 4,5 mil anos atrás enriqueciam o solo com nutrientes ao invés de expandir a terra desmatada⁹⁸.

No período pré-colombiano⁹⁹, a Amazônia era amplamente habitada por grandes sociedades e aldeias populosas, concentradas na foz dos grandes rios e envolvidas em redes de relações; esses povos possuíam enorme variabilidade cultural, domesticavam animais e plantas para produção de alimentos, faziam remédios e realizavam terraplanagem para habitação, cerimônias e agricultura; estima-se que 8 a 10 milhões de pessoas habitavam a grande Amazônia em 1492 (CLEMENT et. al., 2015).

O relato original feito por frei Gaspar de Carvajal, escrivão da pioneira expedição européia na Amazônia, ocorrida entre 1541-1542, sob o comando do navegador espanhol Francisco de Orellana, confirma essa consistência humana ao apontar denso povoamento às margens do rio Amazonas, com inúmeras aldeias indígenas, algumas muito extensas e próximas, como uma que possuía 12,5 km de extensão (BOLLE, 2010, p. 19-56 e 33-56).

No descobrimento oficial do Brasil (abril de 1500), a repressão indígena e a degradação ambiental que marcariam os séculos seguintes foram simbolicamente renunciadas por dois fatos: (i) a carta de Pero Vaz de Caminha ao rei dom Manuel de Portugal, que projetava a cristianização dos indígenas para que eles pudessem crer na “santa fé” e se salvarem (ARBEX JR., 2005, p. 22); (ii) e a derrubada de uma árvore para a confecção de uma “cruz rústica”, como um dos primeiros atos dos colonizados (DEAN, 1996, p. 59). Sobre esse último episódio, o mesmo autor reflete:

⁹⁸ Fonte: Amazônia Notícias e Informações <http://amazonia.org.br/2018/07/cientistas-descobrem-indicios-de-que-amazonia-tinha-agricultura-ha-45-mil-anos/?utm_source=akna&utm_medium=email&utm_campaign=Not%26iacute%3Bcias+da+Amaz%26ocirc%3Bnia++23+de+julho+de+2018> Acesso em 24/jul./2018.

⁹⁹ A era pré-colombiana corresponde ao período antes da chegada dos portugueses e espanhóis na Américas.

Esse evento memorável da história da humanidade – o fim de milênios de separação entre os dois maiores continentes de população da espécie – foi também o mais trágico. (...) [os portugueses] produziram tamanha devastação entre seus irmãos [os indígenas] que, no prazo de um século, quase todos aqueles com quem haviam se deparado estavam mortos e suas sociedades em ruínas (DEAN, 1996, p. 59).

Na Amazônia, o despovoamento catastrófico também ocorreu na medida em que os europeus avançavam pela região, espalhando epidemias, fome, escravidão e brutalidades contra com nativos (CLEMENT et. al., 2015, p. 4).

2.2 – Os apossamentos da Coroa Portuguesa na Amazônia

A celebração do Tratado de Tordesilhas (1494)¹⁰⁰ garantiu a Portugal a livre entrada no continente sul americano, tanto ao sul, pela foz do Rio da Prata, como ao norte, pela foz do Rio Amazonas (ÉLERES 2002, p. 28-32), além dos poderes plenos sobre as terras descobertas por direito de conquista (HONORA, RESENDE, BRESSAN, 2009, p. 20).

Mas a Coroa não se entusiasmou com a nova conquista em razão do seu interesse maior no comércio com o oriente e das suas restrições financeiras; por outro lado, era preciso se precaver da cobiça da burguesia mercantil dos outros países, motivo pelo qual Portugal entregou a exploração da colônia brasileira a um grupo de comerciantes visando a extração do pau-brasil e do que mais fosse possível (DEAN, 1996, p. 63-64; SILVA, 2008, p. 28).

Esse explorador era ganancioso e desinteressado pela flora e fauna extenuantes, alvitava os povos nativos, vilependiava matas e desperdiçava recursos, acreditando numa inesgotabilidade da natureza (DEAN, 1996, p. 139, 155; SPAROVEK et al. 2011, p. 114).

A par do desinteresse dos portugueses, espanhóis e franceses realizavam incursões pelo novo continente (DEAN 1996, p. 95-96), valendo destacar a já citada expedição pioneira européia pelo rio Amazonas (1541-1542), a qual o navegador espanhol Orellana e seu cronista Carvajal vislumbraram a possibilidade da colonização das suas margens, supondo que suas terras eram férteis para a agricultura, especialmente àquelas situadas nas desembocaduras dos

¹⁰⁰ Em 1493, a bula papal “Inter Coetera” alterou o critério das doações de terras por parte dos papas (naquela época, os papas detinham muito poder político, inclusive de destinar terras) e passou a considerar um mediano imaginário de 100 léguas da Ilha de Açores, de forma que Portugal teria direito as terras situadas ao leste, enquanto Espanha as do oeste. Essa divisão desagradou o rei português, de forma que representantes dos dois reinos se reuniram na cidade espanhola de Tordesilhas, em 1494, onde a delegação portuguesa, sabedora das suas exigências, “calibrou a cartografia disponível” aos seus interesses geopolíticos, impondo que o meridiano divisório fosse traçado a 370 léguas ao poente da Ilha de Cabo Verde (ÉLERES 2002, p. 28-32).

rios Trombetas e Tapajós, onde imaginavam que eram habitadas pelas guerreiras “Amazonas” e que, por serem mulheres, seriam mais facilmente derrotadas (BOLLE, 2010, p. 45-50).

Em razão do fracasso de outras expedições, a colonização da Amazônia retardou-se por várias décadas (BOLLE, 2010, p. 51), até que os portugueses passaram a se interessar pela região, influenciados por relatos de ouro no interior do continente, vindo dos primeiros expedicionários, e pela “geografia fantasiosa” de um “lago dourado” com metais preciosos, cercados florestas repletas de esmeraldas e safiras, de onde fluíam os rios da Prata e o Amazonas (DEAN, 1996, p. 68 e 106).

Por volta de 1570, surgiram às margens do rio Amazonas algumas povoações de colonizadores, com pequenos fortes rodeados de lavouras e com índios escravizados, marcando o início da fixação dos europeus na região (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Franceses, holandeses, ingleses e portugueses empreenderam novas tentativas de colonizar a Amazônia no final do século XVI e início do XVII, com destaque para a fundação de Belém¹⁰¹ (1616), pelos lusos, na porta de entrada da região (BOLLE, 2010, p. 51).

Por conta da união das coroas ibéricas (1580-1640), os portugueses “foram à forra”, “vergando a vertical das Tordesilhas”, que viria a ser revogado em 1750, por intermédio de expedições, construção de fortes estratégicos, apossamentos de terras e catequização dos índios¹⁰², inclusive na Amazônia¹⁰³ (ÉLERES 2002, p. 32-38).

Portugal expandiu a área da Amazônia para além de Tordesilhas e conseguiu mantê-la mesmo com a falta de recursos econômicos e de população para ocupação, em razão de “estratégias de controle do território”, conforme analisa Becker (2005, p. 71):

Embora os interesses econômicos prevalecessem, não foram bem-sucedidos, e a geopolítica foi mais importante do que a economia no sentido de garantir a soberania sobre a Amazônia, cuja ocupação se fez, como se sabe, em surtos ligados a demandas externas seguidos de grandes períodos de estagnação e de decadência.

¹⁰¹ A origem de Belém está no Forte Presépio, fundado pelos portugueses em 1616, que dá início a ocupação do interior da Amazônia, marcado pela escravidão de indígenas, em 1655, o número de vilas ao redor do rio Amazonas chega a 50, sendo 28 à sua margem (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

¹⁰² Em 1652, a Carta-Régia de Portugal autorizou jesuítas a fundarem missões e catequizarem os índios, o que contribuiu para os apossamentos portugueses na Amazônia (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

¹⁰³ No século XVIII, a ciência européia olhava a Amazônia como um troféu a ser conquistado e descrições técnicas da região foram inauguradas (ARBEX JR., 2005, p. 29).

A Figura 1, a seguir, ilustra e detalha o avanço português pela Amazônia:

Figura 1: O avanço luso pela Amazônia

Fonte: Éleres (2002, p. 34)

As expedições de reconhecimento da Amazônia se intensificaram a partir de 1808, quando o rei português dom João VI determinou a abertura dos portos brasileiros às nações amigas (ARBEX JR., 2005, p. 29).

2.3 – O Brasil Colônia (1500-1822): sesmarias e livre apossamento de terra pública

A Coroa portuguesa detinha o domínio sobre as terras brasileiras¹⁰⁴, conforme as Ordenações do Reino¹⁰⁵, que eram aplicadas à colônia e de onde se trasladou o sistema territorial conhecido por sesmarias (SILVA, 2008, p. 34 e 43).

Esse instituto português, criado em 1375, em um contexto de despovoamento e desuso das terras privadas lusitanas, provocados por crises rurais de abastecimento e epidemias

¹⁰⁴ Durante um tempo, houve uma polêmica entre juristas a respeito das origens do domínio das terras brasileiras, prevalecendo essa tese de que o domínio eminente era da Coroa portuguesa, que passou à Coroa brasileira e desta para o Estado republicano sob a forma de domínio público (SILVA, 2008, p. 38-39).

¹⁰⁵ “As Ordenações do Reino de Portugal compilaram o direito positivo lusitano e foram a legislação vigente naquele país e no Brasil por vários séculos” (POVEDA VELASCO, 1994, p. 11).

medievais, obrigava os senhorios a cultivar suas terras sob pena de perderem os direitos sobre as mesmas, circunstância que as tornariam “terras devolutas” (devolvidas pelo senhor à Coroa), para serem redistribuídas em “sesmarias” a outrem, sob a condição de que as explorassem em prol do interesse coletivo (DEAN, 1996, p. 81; SILVA, 2008, p. 41).

O sistema sesmarial de apropriação territorial foi imposto pela Coroa à colônia brasileira, sobretudo a partir da divisão do território em capitanias hereditárias (1534), considerada a primeira iniciativa importante sobre o solo colonial (SILVA, 2008, p. 34).

As faixas paralelas das capitanias foram destinadas à administração de alguns nobres da Corte (donatários), que receberam, à título de propriedade particular, apenas dez léguas de terras, e o restante deveria ser distribuído gratuitamente¹⁰⁶ pelos administradores-donatários a outras pessoas, na forma de sesmarias, isto é, mediante concessões sem a transferência do domínio, de forma que a Coroa não cedia aos particulares a sua prerrogativa de “senhora das terras” (DEAN, 1996, p. 70; SILVA, 2008, p. 34, 37, 41). O Quadro 2, a seguir, sintetiza as principais características do regime de sesmarias no Brasil:

Quadro 2: Principais características do regime de sesmarias no Brasil:

Tema	Características e fonte
Titulação	Os donatários recebiam da Coroa uma carta de doação de terras correspondentes a área da Capitania para colonização particular; como propriedade particular, eles recebiam apenas dez léguas de terras, que poderiam tomar onde quisessem, contanto que não fossem contínuas, mas sim repartidas em 3 ou 5 partes, separadas, no mínimo, por duas léguas entre si; o restante das terras deveriam ser distribuídas pelos donatários à qualquer pessoa na forma de sesmarias, onde era cedido o usufruto da terra, por isso os sesmeiros eram chamados de senhores de posse, conotação inicial de “posseiros”, tornando-se perpétuos tributários da Coroa ou dos seus donatários ou de capitães-mor (ÉLERES 2002, p. 32; SILVA, 2008, p. 35);
Candidatos a sesmarias	Homens e que prestavam “leais serviços” à Coroa, descendentes dos primeiros colonos; o destinatário da terra era particularizado como pessoa influente, de reputação e riqueza; as sesmarias era uma forma da Coroa delinear uma “sociedade de castas” (DEAN, 1996, p. 87-89) e a aprovação da doação dependia de favoritismos (ARAUJO, 2009, p. 112); o colono deveria ter condições para cultivar as terras e, portanto, ter escravos e ser cristão (SILVA, 2008, p. 36, 50-51).
Condições	A concessão de sesmarias estava condicionada ao cumprimento de exigências estabelecidas no título, como aproveitamento da terra, sob pena da Coroa retomar a terra do sesmeiro caído em comisso para ser destinada a outras pessoas (SILVA, 2008, p. 47; HONORA, RESENDE, BRESSAN, 2009, p. 20).
Como eram distribuídas as terras?	As melhores terras eram distribuídas aos plantadores de cana-de-açúcar, desalojando agricultores de subsistência, se necessário (DEAN, 1996, p. 86; 96).
Mercado	Muito embora a terra concedida em sesmaria não alcançasse a “condição de um bem de mercado”, alguns registros cartoriais mostram que às vezes ela era objeto de compra e venda (DEAN, 1996, p. 89; SILVA, 2008, p. 50).

Elaboração: Paulo Roberto Cunha
Fontes: as citadas

¹⁰⁶ As concessões de terra eram gratuitas, mas estavam sujeitas ao pagamento “do dízimo de Deus” que incidia sobre a produção; a partir de 1695, a concessão passou a ser onerosa (SILVA, 2008, p. 46 e 56).

O regime das capitanias hereditárias não deixou marcas na ocupação do Brasil porque a colonização era muito complexa mesmo para os fidalgos¹⁰⁷; por outro lado, as sesmarias, que se alongaram até o século XVII como a única ordenação jurídica de apropriação territorial (SILVA, 2008, p. 39, 41), geraram diversas sequelas nefastas à estrutura fundiária, ambiental e social do país, como por exemplo:

(i) dificuldade de identificação e imprecisão nos limites das áreas, descumprimento das obrigações de registro da carta de concessão e de medição e de demarcação das terras (DEAN, 1996, p. 90; SILVA, 2008, p. 48, 61);

(ii) incertezas e erros por parte das autoridades, de tal sorte que havia concessões de sesmarias em terras já ocupadas por sesmeiros ou “posseiros” (SILVA, 2008, p. 68, 74);

(ii) adulteração fraudulenta de cláusulas obrigatórias de demarcação, além de corrupção nas concessões e extorsões (DEAN, 1996, p. 90, 157, 164); reivindicações de sesmarias eram feitas em nome de “testas-de-ferro”, de parentes, das mulheres, de nenéns de berço e de crianças que ainda estavam por nascer (DEAN, 1996, p. 163; SILVA, 2008, p. 51);

(iii) as devoluções de terras inaproveitadas foram uma das marcas dessa política (HONORA, RESENDE, BRESSAN, 2009, p. 20);

(iv) destinação de vastas sesmarias aos “diletos da corte”, proporcionando o surgimento de uma classe dominante, que mais tarde enfatizaria a escravidão e a propriedade da terra como uma “forma de privilégio” e de poder (DEAN, 1996, p. 88-89; 118, 157);

(v) os custos insuportáveis para os lavradores simples e o monopólio da terra resultaram em um perpétuo contingente de agricultores sem terra, além de pobreza e desemprego (DEAN, 1996, p. 117, 119);

(vi) a predominância de amplas práticas de culturas predatórias e intinerantes, como a cana de açúcar e o improdutivo sistema de pecuária, que geravam o abandono das terras esgotadas e a busca por terras férteis (DEAN, 1996, p. 118, 131; SILVA, 2008, p. 55);

(vii) desprezo aos “potenciais direitos prévios” de indígenas e aplicação do conceito colonizador de “propriedade da natureza” (DEAN, 1996, p. 80)

(viii) as sesmarias como um marco jurídico excludente pelo afastamento de indígenas e daqueles que não eram “amigos do rei” (MACHADO, 2011, p. 13).

No início, as concessões foram modestas, mas no afã de ocupar o enorme território, as autoridades coloniais passaram a conceder imensas dimensões de sesmarias, como o

¹⁰⁷ As capitanias se mostraram impraticáveis diante da insuficiência de recursos dos donatários, resultando, no final do século XVI, numa insignificante imigração portuguesa para o Brasil (DEAN, 1996, p. 70 e 82).

equivalente a áreas de 17.424 ha., 43.560 ha. e 87.120 ha., sendo que tal estruturação em grandes áreas exploráveis traçou o modelo de agricultura latifundiária, monocultora e escravista, que estava alinhada aos planos da Coroa de estabelecer uma colônia de exploração (DEAN, 1996, p. 89, SILVA, 2008, p. 47 e 52).

Ademais, desde os primórdios da colonização, havia uma prática paralela às concessões de sesmarias, dissiminada a partir do século XVIII, que foi a ocupação desordenada e espontânea de terras públicas tanto por parte de lavradores simples excluídos do sistema, como também de fazendeiros e latifundiários sesmeiros que desejavam expandir suas terras; esse hábito, chamado de “posse”, era aprovado pelo costume em consequência da abundância de terras, mas não era reconhecido pela Coroa, muito embora as autoridades coloniais estimulassem os posseiros a legalizarem tal situação (OLIVEIRA, 2015, p. 5; SILVA, 2008, p. 66 e 74; DEAN, 1996, p. 89).

Com isso, o sistema sesmarial contribuiu para a formação do latifúndio colonial, mas não foi a causa principal; a raiz do problema foi a utilização desse instituto jurídico português a uma realidade distinta que vigorava na colônia, marcada pela enorme disponibilidade de terras, assegurada ao “senhoriato rural” pela manutenção da mão-de-obra escrava; acrescenta-se ainda a utilização distorcida do termo “terras devolutas” para se referir às terras vagas e sem dono, diferentemente da acepção lusitana que designava a expressão para as terras doadas que não eram aproveitadas e que voltavam para a Coroa (SILVA, 2008, p. 44 e 83).

Na Amazônia, houve concessões de sesmarias, conforme aponta Éleres (2002, p. 41) ao relatar que, entre 1700 e 1835, foram expedidos 2.158 títulos de sesmarias na Província do Grão-Pará, atuais estados do Pará, Piauí, Maranhão e Amazonas, concedidas a homens ricos por conta dos custos das benfeitorias, demarcações e burocracia¹⁰⁸.

Além disso, observa-se também na Amazônia colonial o costume do simples apossamento de terras, como relata Silva (2008, p. 65), ao destacar as ordens religiosas que iniciaram a transposição pelo vale do rio Amazonas, na segunda metade do século XVII, incorporando “novas terras sem dar muita atenção à legislação”.

Na segunda metade do século XVIII, a Amazônia começava a viver seu primeiro ciclo agrícola, com as culturas de cacau, café e algodão e com a chegada dos primeiros escravos negros (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

¹⁰⁸ O mesmo autor cita que em outros países amazônicos (Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e as colônias Guianas), as concessões de terra também eram para homens com posses. Na Amazonia brasileira, as concessões de sesmaria cessaram com o início da guerra civil da Cabanagem, em 1835.

2.4 – O Brasil Império (1822-1889): uma lei de terras para a elite rural

No início do século XIX, a Amazônia era constituída quase que inteiramente de terras públicas livres de titulação, que estavam habitadas, em parte, por indígenas, ribeirinhos e posseiros, cuja ocupação não estava formalizada por títulos (MACHADO, 2011, p. 1).

No plano nacional, a apropriação territorial ocorria por intermédio de apossamentos, que dispensavam intrincadas obrigações burocráticas (SILVA, 2008, p. 77).

Tanto os “posseiros”, como os sesmeiros que descumpriam as condicionantes, se afirmavam como donos da terra; nesse cenário, havia uma percepção de que o sesmarialismo brasileiro era um entrave ao desenvolvimento da agricultura, produzindo caos, desordens e colocando em dúvida a propriedade territorial (SILVA, 2008, p. 78-82, 88).

Mesmo com uma pequena parte do território colonial ocupado, “as contradições entre o senhoriato rural” e a metrópole portuguesa em torno da apropriação da terra, além do “ocaso do regime de sesmarias”, contribuíram para a declaração de independência do Brasil (1822), que foi apoiada pela elite ligada à agricultura de exportação (SILVA, 2008, p. 84-88).

Pouco meses antes da independência, o então príncipe regente Pedro I suspendeu o sistema de sesmarias¹⁰⁹, que foi abolido em definitivo pela Assembléia Constituinte de 1823 (DEAN, 1996, p. 160, 165).

Sem as sesmarias, houve um vácuo legislativo de 28 anos para transferência de terras públicas, período em que vigorou no Brasil um regime extra-legal de insegurança dominial (ÉLERES 2002, p. 40), onde a aquisição generalizada de terras se dava apenas pela forma primária, isto é, via apossamento de áreas não ocupadas¹¹⁰.

Nesse “caótico regime de posses” (HONORA, RESENDE, BRESSAN, 2009, p. 20), surgiram no país novas e enormes fazendas com plantações de café e pastagens de gado bovino, constituídas com base na invasão de terras públicas, trabalho escravo e derrubadas e queimadas de matas (DEAN, 1996, p. 166).

Após ter dissolvido a Assembléia Constituinte por motivos políticos, o imperador D. Pedro I outorgou a Constituição em 1824, que estabelecia um Império unitário, cujo poder

¹⁰⁹ Resolução de 17 de julho de 1822: “Fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado, e suspendam-se todas as sesmarias até a convocação de assembléia geral constituinte” (BRASIL, 1887, p. 62-63).

¹¹⁰ Nesse lapso de 28 anos, apesar da abolição das sesmarias, as concessões prosseguiram de forma excepcional pelos presidentes de províncias, quando o pretendente era poderoso ou um rebelde incipiente, prática discretamente aprovada por ato do imperador em 1829 (DEAN, 1996, p. 165).

central nomeava presidentes das Províncias, juízes de direito e outras autoridades, e que não previa qualquer dispositivo alusivo à questão da terra (ÉLERES, 2002, p. 52; SILVA, 2008, p. 93), mas assegurava o direito de propriedade “em toda sua plenitude” (BRASIL, Constituição, 1824, art. 179, inciso XXII).

Em 1831, D. Pedro I abdicou ao trono em razão de indisposições com as classes políticas do país, motivo pelo qual os grandes proprietários de terras voltaram ao centro da ação política e o Estado se consolidou com recursos do café (SILVA, 2008, p. 94 e 98).

Em 1850, o imperador D. Pedro II editou a Lei nº 601/1850, conhecida como Lei de Terras, que visava discriminar as terras devolutas do Império e regularizar aquelas pertencentes aos particulares por sesmarias ou por simples posse mansa e pacífica.

A Lei de Terras e seu regulamento (Decreto nº 1.318/1854) encerraram um vazio legislativo que vinha desde a abolição das sesmarias e trouxeram várias inovações para a questão fundiária do país, visando pôr ordem no caótico sistema de apropriação territorial.

Inicialmente, as terras devolutas foram conceituadas por exclusão (HONORA, RESENDE, BRESSAN, 2009, p. 20), ou seja, eram aquelas não se encontravam nas seguintes situações: uso público, domínio particular, havidas por sesmarias ou outras concessões, incursas em comisso por descumprimento de condicionantes, ocupadas por “posses” etc (BRASIL, Lei nº 601, 1850, art. 3º). As terras devolutas foram consideradas bens da União, consagrando o princípio legal “de que todo território nacional pertencia à Coroa por direito de conquista” (DEAN, 1996, p. 166, 172).

A lei determinou que a transferência das terras devolutas do Império para o particular seria feita apenas por intermédio de título oneroso (BRASIL, Lei nº 601, 1850, art. 1º)¹¹¹.

A “posse” em terras públicas foi proibida e tipificada como crime (BRASIL, Lei nº 601, 1850, art. 2º)¹¹², mas como observa Oliveira (2015, p. 5), a lei reconheceu as “posses” anteriores à data da sua edição (apesar da proibição do sistema sesmarial), desde que tivessem sido adquiridas por ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante, fossem mansas e

¹¹¹ Até então, as terras estavam fora do comércio e a acumulação de riquezas não estava no imóvel rural e sim na propriedade dos escravos (ARAUJO, 2009, p. 114).

¹¹² Lei de Terras, art. 2º: “Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes”.

pacíficas e usadas para morada habitual (BRASIL, Lei nº 601, 1850, art. 5º)¹¹³. Para o mesmo autor, esse reconhecimento significou a regularização das terras públicas griladas.

Criou-se o primeiro cadastro de terras ocupadas do Brasil, conhecido como “Registro do Vigário” ou “Registro Paroquial”, por meio do qual os titulares de propriedades havidas à qualquer título ou de ocupações de terras deveriam registrar seus imóveis junto aos vigários das paróquias (BARRETO et al., 2008, p. 17; BRASIL, Decreto nº 1.318, 1854, art. 91).

Os vigários, nomeados como agentes do governo para coleta dos dados, deveriam organizar as declarações em livros que, após um lapso temporal, seriam remetidos a um órgão da Província respectiva, encarregado de discriminar as terras públicas e privadas.

O registro do vigário era feito com a apresentação de documentos ou então por intermédio de declarações feitas pelos ocupantes (BRASIL, Decreto nº 1.318, 1854, art. 93). Contudo, a natureza declaratória desse registro dava brechas para imprecisões na localização e na dimensão das áreas declaradas, além do lançamento de áreas apenas almejadas por pretendentes, mas que estavam desocupadas¹¹⁴. Na maioria das vezes, o vigário não tinha condições de apurar a veracidade das informações e acabava registrando as incorreções.

O art. 94, do Decreto nº 1.318/1854, dispunha que as declarações para o Registro Paroquial não conferiam propriedade aos ocupantes, mas a prática transformou esse cadastro em prova ou título de domínio, sendo usado até para a perpetuação dos grilos de terra pública¹¹⁵ (SILVA, 2008, p. 190).

Mais importante do que conhecer as inovações da Lei de Terras, é entender que ela foi adotada no contexto da expansão internacional do capitalismo europeu, especialmente o da Inglaterra, e da consequente extinção do tráfico de escravos no Brasil.

Isso porque, em 1850, o governo brasileiro imperial, pressionado pela Inglaterra, editou a Lei Eusébio de Queirós (Lei nº 581/1850), proibindo o tráfico negreiro no país, muito embora a economia cafeeira e de outros produtos, como a cana de açúcar, estivesse centrada no trabalho escravo e na contínua incorporação de terras (SILVA, 2008, p. 127-136).

A pressão britânica sobre o Brasil para pôr fim ao tráfico internacional de escravos tinha razões econômicas. Afinal, visando transformar o continente africano em um mercado

¹¹³ Segundo a Lei de Terras, essa legitimação da posse dependeria de prévia medição das terras (art. 7º) para posterior expedição do título ao “posseiro” (art. 11); caso o ocupante deixasse de proceder à medição das terras ocupadas seriam “(...) reputados cahidos em comisso”, e perderiam o direito de concessão dos títulos (art. 8º).

¹¹⁴ Muito embora o art. 106, do Decreto nº 1.319/1854 impusesse multa e até prisão para aqueles que apresentassem declarações falsas.

¹¹⁵ Entretanto, prevaleceu o entendimento judicial de que o Registro Paroquial não se converte em propriedade (BARRETO et al., 2008, p. 17)

para produtos manufaturados, a Inglaterra havia proibido o tráfico negreiro para as suas colônias nas Antilhas, produtoras de açúcar, suprimindo, pois, a mão de obra barata, o que gerou o encarecimento do seu produto no mercado internacional; por isso, era essencial que seus rivais, como Cuba e Brasil, que também produziam açúcar, ficassem em pé de igualdade, pelo menos com relação à mão de obra¹¹⁶ (SILVA, 2008, p. 129-130).

O fim do tráfico negreiro no Brasil não impactaria imediatamente as grandes lavouras de exportação¹¹⁷, mas o imperador D. Pedro II estava sensível ao futuro do estancamento da mão de obra escrava e, nestas condições, concebeu que a transição para o trabalho livre passaria pela imigração de estrangeiros, que, por sua vez, precisava ser financiada pelo Estado e com recursos que poderiam ser obtidos a partir da venda de terras devolutas, desde que elas estivessem devidamente demarcadas (SILVA, 2008, p. 135-137).

Portanto, foi no contexto da Lei Eusébio de Queirós e da solução imigrantista para favorecer as classes dominantes, que o Império editou a Lei de Terras e estabeleceu: (i) a revalidação das sesmarias, mediante a demarcação das áreas, e a elaboração de um cadastro de terras; (ii) a permissão de legitimação de “posses” anteriores à data da lei, a fim de beneficiar os fazendeiros e latifundiários que haviam expandido seus domínios pela prática da ocupação desordenada de terras públicas; e (iii) a proibição de novas “posses”, visando impedir que imigrantes pobres e subsidiados pelo Estado tivessem acesso à terra e às facilidades da “posse” livre (SILVA, 2008, p. 243).

Porém, a implementação da Lei de Terras não logrou êxito.

Nesse sentido, Silva (2008, p. 242-243 e 269) observa que o objetivo primordial do governo imperial de demarcar as terras devolutas e particulares não foi cumprido satisfatoriamente; a elaboração de um cadastro não foi possível e uma porcentagem ínfima de “posseiros” e sesmeiros se regularizaram¹¹⁸. Da mesma forma, Dean (1996, p. 166) afirma que a aplicação da Lei de Terras foi “caricata”, pois registros eram feitos sem demarcações e

¹¹⁶ Nesse contexto, destaca-se que desde os tempos da Colônia, o Brasil dependia economicamente da aliança firmada pelos portugueses com a Inglaterra, principalmente durante as guerras napoleônicas, conjuntura que se manteve após a independência do país, em 1822. Com isso, o imperador D. Pedro I reconheceu os tratados anglo-portugueses, incluindo, ainda que contrariado, a obrigação de abolir o tráfico negreiro. Isso desagradava as classes dominantes agrárias brasileiras, porque suas atividades produtivas dependiam da mão de obra escrava, inclusive para gerar os recursos que sustentavam o Estado (SILVA, 2008, p. 192).

¹¹⁷ Por três motivos: (i) entre 1840 e 1850, o país recebeu mais ou menos 500 mil escravos, desafogando as necessidades das lavouras de café; (ii) outros setores, como a cana de açúcar, algodão, tabaco, entraram em decadência e liberaram seus escravos para o café; (iii) a partir de 1870, o sistema ferroviário permitiu a concentração de escravos nas plantações, liberando-os dos serviços de transporte (SILVA, 2008, p. 134).

¹¹⁸ Silva (2008, p. 248-249 e 269) cita algumas razões para esse fracasso: lentidão e inoperância do Serviço de Terras, que se manteve no período republicano, resistência e “boicote tenaz” da maioria dos posseiros em legitimar suas posses.

as numerosas fraudes faziam parecer que a ocupação era anterior a 1850, já configurando casos de grilagem¹¹⁹.

Além disso, a prática do apossamentos de terras públicas, proibida pela norma, se manteve tanto por parte de lavradores de subsistência, que não tinham condições de pagar as taxas de registro e optavam pela ocupação (DEAN, 1996, p. 166; ÉLERES, 2002, p. 40), tanto por parte do senhorio rural durante o período do regime escravista (SILVA, 2008, p. 243).

2.5 – A República Velha (1889-1930): a consolidação do latifúndio e do coronelismo

Em novembro de 1889, o regime monárquico foi deposto por um golpe militar, com “participação destacada” dos grandes proprietários de terras¹²⁰ (SILVA, 2008, p. 243). Essa “elite oportunista erigiu uma república ainda mais excludente que o império”, após assistir “com indiferença” a expulsão da família imperial, afinal a legítima herdeira do trono, a princesa Isabel, havia assinado, na ausência do seu pai, a Lei Áurea (1888), abolindo de vez a escravidão, sem indenização aos proprietários (DEAN, 1996, p. 228).

Em 1890, o governo provisório (1889-1891) editou o Decreto nº 451-B, conhecido como “Lei de Torrens” ou “Registro de Torrens”, e o seu regulamento (Decreto nº 955-A). Dentre outras inovações, essa normativa autorizava a expedição de títulos de propriedade, por parte dos oficiais de registro, mediante o requerimento do interessado, documentado pelo título de domínio e pela planta descritiva do imóvel, e o transcurso de um determinado prazo; mas esse registro não era obrigatório para imóveis rurais¹²¹, em razão da oposição dos proprietários de terras às medidas de controle do Poder Público (SILVA, 2008, p. 253-255).

Após uma disputa entre duas tendências republicanas opostas - os centralizadores, que defendiam a continuidade da Lei de Terras centralizada nos moldes do Império, e os descentralizadores, que preferiam uma política estadualizada, a fim de facilitar a influência da classe rural nas decisões relativas ao acesso à áreas e à mão de obra - (SILVA, 2008, p. 249-

¹¹⁹ Dean (1996, p. 170), cita cartas de um coronel de Minas Gerais relatando crimes praticados por funcionários do próprio governo, dentre os quais a “conivência de juizes com a grilagem de terras”.

¹²⁰ Silva (2008, p. 242) menciona Richard Graham (*Landowners and the overthrow of the Empire, Luso-Brazilian Review, vol. VII, nº 2, 1979*), que afirma que o desagrado dos proprietários de terras com os rumos da política fundiária imperial se deu por conta de tentativas de “reforma agrária” e ameaças de desapropriação de terras particulares nas bordas das ferrovias.

¹²¹ Mas o registro era obrigatório para as terras devolutas alienadas depois da publicação do decreto, sob pena de nulidade da alienação (SILVA, 2008, p. 256).

263), a Constituição da República de 1891, transferiu para os Estados a maior parte das terras devolutas que pertencia ao governo central¹²², tal como desejava o segundo grupo.

Com efeito, o governo central se absteve de implementar uma política de terras entre 1897 e 1911, deixando para os Estados legislarem sobre a alienação e a administração das terras públicas, desde que respeitadas as diretrizes da Constituição; via de consequência, o decreto do Registro de Torrens se transformou numa medida inócua (HONORA, RESENDE, BRESSAN, 2009, p. 21; SILVA, 2008, p. 263 e 268).

Diante da nova perspectiva constitucional, cada Estado foi adotando os mesmos princípios básicos da Lei de Terras e do seu regulamento em relação à discriminação de terras devolutas, à revalidação de sesmarias, à legitimação de “posses”, à medição e demarcação dessas áreas e à criação de cadastros; a proibição de novas “posses”, que era uma garantia contra a possibilidade de os imigrantes subsidiados tornarem-se proprietários com as facilidades do livre apossamento, se manteve nas legislações estaduais, mas as datas limite de validação possessória foram estendidas para além de 1854 (SILVA, 2008, p. 268-272). Como ressalta a mesma autora, a elaboração legislativa desses instrumentos jurídicos e a tramitação burocrática da legalização de terras havia sido deslocada para os centros dos poderes estaduais e municipais, que eram mais sensíveis às pressões dos fazendeiros, às manobras de candidatos à legítimos proprietários e ao coronelismo¹²³.

Foi uma época de consolidação do latifúndio, de grandes desmatamentos, de usurpação de terras públicas aos limites mais distantes da Mata Atlântica, com violência contra homens pobres e com governos envolvidos em um “sinistro jogo político” que atendia aos interesses dos grandes proprietários rurais e incapacitava os Estados de demarcar terras públicas e de impedir que as mesmas caíssem nas mãos de grileiros; nesse aspecto, os Poderes Legislativo e Judiciário compensavam a vilania, conferindo títulos aos grileiros que, por intermédio de companhias de terras, subdividiam as áreas e as vendiam¹²⁴ (DEAN, 1996, p. 248 e 255).

A grilagem se tornou um ofício na região da Mata Atlântica no final do século XIX, manobrada pela subtração de papel timbrado oficial, pela falsificação de selos de tributos e de pontas de plumas para escrita, pela envelhecimento de documentos e tolerância e participação

¹²² Art. 64: “Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais” (BRASIL, Constituição da República, 1891).

¹²³ Segundo Silva (2008, p. 272-273), o coronelismo, fenômeno sociopolítico rural da vida brasileira, se manifestou na era republicana por intermédio do coronel, que exercia um “mandonismo” sobre eleitores rurais e esperava favores especiais de candidatos à cargos representativos da política estadual e federal.

¹²⁴ Em outra passagem da sua obra, Dean (1996, p. 261) informa que as terras do Estado eram vendidas a 15% a 20% do seu valor de mercado; benesses eram outorgada aos especuladores.

de funcionários públicos (DEAN, 1996, p. 229). Era um prenúncio do que viria acontecer com a Amazônia no século subsequente, como se vê pelo excerto a seguir:

O Estado complacente abdicava, efetivamente, de sua obrigação de estabelecer direitos de propriedade e agia debilmente na sua defesa. Cada hectare podia ter diversos pretendentes ilegítimos porém insistentes. Os tribunais decidiam as disputas com base na influência política e até na bravura em combate. Grandes proprietários de terra mantinham capangas – pistoleiros contratados – não apenas para intimidar seus trabalhadores mas também para assassinar vizinhos inconformados. (...) O prêmio era, de fato, a biomassa viva das árvores – que seria reduzida a cinzas (...). No momento em que tais propriedades se reduziam a pastagem de gado, o título já estava estabelecido por uma geração ou mais (...) (DEAN, 1996, p. 230)¹²⁵.

Silva (2008, p. 278-286) também destaca as ondas de violência associadas à questão da terra nos sertões do país durante as primeiras décadas republicanas, vinculadas ao coronelismo que “impregnava em todos os níveis a vida social no campo”, à adoção de legislações favoráveis aos posseiros e à falta de interesse dos poderes públicos de garantir o acesso à terra a todos os seguimentos da população.

Nesse cenário de conflitos e de corrupção, os apossamentos continuaram a se alastrar e os fazendeiros não se preocupavam em legalizar suas “posses” diante da busca por novas terras, proporcionada por coronéis que também eram chefes políticos e por um sistema predatório de agricultura (SILVA, 2008, p. 287, 289, 293).

Na Amazônia, a descentralização da política fundiária permitiu que os Estados passassem a controlar o acesso à terra e, como lembra Lourenço (2009), aos recursos naturais, via concessões e direitos de exploração, como nos aforamentos de castanhais em Marabá e dos seringais em outras regiões, que, no futuro, integrariam arenas bastante conflituosas.

Com relação ao limite para legitimação de posses, o Estado do Pará, por exemplo, fixou uma data inicial por intermédio dos Decretos nºs 410/1891 e 82/1892, mas outros decretos expedidos quase que anualmente, de 1895 a 1929, foram prorrogando esse prazo (SILVA, 2008, p. 275-276).

¹²⁵ O mesmo autor cita que casamentos arranjados, laços de parentescos fictícios (apadrinhamento em batismo e casamentos) serviam para esclarecer limites entre fazendas, sacramentadas pela expulsão de posseiros. Mas quando a fertilidade se esgotava, a terra perdia quase todo seu valor (DEAN, 1996, p. 230).

2.6 – A Amazônia e primeiro ciclo da Borracha (1879-1912): uma ocupação incipiente com desordem documental

A “Amazônia teve uma história diferente da brasileira” porque permaneceu durante séculos sob “processos ligados diretamente ao contexto internacional e à metrópole”, praticamente à parte do resto do país, com ocupação tardia e disputada por múltiplos atores, além de surtos ligados a valorização momentânea de produtos no mercado internacional, seguidos por longo períodos de estagnação (BECKER, 2009/2015, p. 472-473).

O século XVI reservou à Amazônia a exploração, o reconhecimento e as estratégias de apropriação do seu território por grandes expedições, viajantes e missionários europeus; no século XVII, os conflitos armados se acirraram e a região foi sendo conquistada sobretudo pelos portugueses, que inauguraram fortes e aglomerados populacionais a partir de expedições com a presença de religiosos; o século XVIII presenciou a expansão territorial dos portugueses pela região e o encerramento dos conflitos de fronteira com os espanhóis pelo Tratado de Madri (1750), de onde se originou o atual delineamento da Amazônia brasileira (BECKER, 2009/2015). Segundo a mesma autora, a partir daí, os portugueses impuseram o seu domínio sobre o território amazônico pela supremacia militar e pela diplomacia internacional; foi nesse contexto que vilas e povoados se multiplicaram gradativamente, com instalação de lavouras de cacau, algodão e café; que uma parte do Pará se transformou em centro exportador de produtos florestais (como cacau, canela, cravo) colhidos pela mão de obra indígena; que se instalou a Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão (1755-1778) como instrumento mercantil estatal; e que mecanismos político-institucionais, como a criação dos Estados do Grão-Pará e do Rio Negro, passaram a ser utilizados.

No final do século XVIII, a economia amazônica estava em decadência pelos seguintes motivos: desorganização do sistema de mão de obra indígena estruturada pelos jesuítas; a baixa significação econômica do cacau pela sua forma extrativista de produção; a quase inexistência de população e a dificuldade de organizar a produção com o escasso elemento indígena (FURTADO, 2005, p. 132). Assim, até a primeira metade do século XIX, a Amazônia permaneceu marginalizada pela queda das exportações e pela prioridade dada à economia cafeeira do sudeste do país (BECKER, 2009/2015).

No final do século XIX, porém, enquanto o sudeste vivia o auge da economia cafeeira, a Amazônia experimentava a expansão da indústria de extração do látex das seringueiras,

beneficiada pelos altos preços da borracha no mercado mundial (ARBEX JR., 2005, p. 31). Esse ciclo, que desenvolveu as cidades de Belém e Manaus, atraiu nordestinos¹²⁶ que migraram motivados pelas grandes secas no nordeste do país e/ou pela propaganda fantasiosa dos agentes pagos pela borracha (FURTADO, 2005, p. 136; PRADO e DEUSDARÁ FILHO, 1992, p. 2; BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Por conta desse ciclo da borracha, porções de terras foram apossadas na Província do Pará, especialmente nas “estradas de seringueiras”, zonas em que incidiram muitos títulos paroquiais ainda na época do Brasil Império (ÉLERES 2002, p. 40).

A partir de 1891, o Estado do Pará passou a conceder “títulos de posse” (ÉLERES 2002, p. 40), um instrumento jurídico inédito no direito brasileiro (PARÁ.CCGI, 2006), que não representava propriedade¹²⁷ (TORRES, 2018, no prelo).

Estima-se que, com base em tal inovação, tenham sido expedidos cerca de 50 a 60 mil “títulos de posse” com limites imprecisos, mas apenas uma minoria foi legitimada, afinal a grande parte dos títulos estava inapta para registro em cartório; porém, a partir da década de 1970, milhares deles foram, indevidamente, registrados nos cartórios imobiliários do Pará como se propriedades fossem (PARÁ.CCGI, 2006; TORRES, 2018, no prelo)¹²⁸.

No Acre¹²⁹ existiu um documento similar concedido aos produtores de látex na época do domínio boliviano - a “Concessão Gomeia”, respeitada no Brasil por força do Tratado de Petrópolis - que provocou muita confusão e grilagem de terras, afinal, tal como os títulos paroquiais do Império e os títulos de posse do Pará, a maioria dos documentos bolivianos no Acre era descrita por marcações geográficas e topologias imprecisas, que facilitou a ampliação ilegal dos reais limites (ÉLERES 2002, p. 40).

¹²⁶ O ciclo da borracha foi “o primeiro grande empreendimento comercial levado a cabo no Brasil sem a utilização de trabalho escravo, tanto que, entre 1872 e 1920, a população da Amazônia passou de 330.000 para quase 1,5 milhão de pessoas:” (ARBEX JR., 2005, p. 29). Furtado (2005, p. 133) estima que 260 mil nordestinos migraram para Amazônia nesse período, 200 mil só no decênio de 1890 a 1900.

¹²⁷ Esse instrumento jurídico estava fundamentado no Decreto Estadual (PA) nº 410, de 08/out./1891 e no seu Regulamento de 28/out./1891. A outorga dos títulos de posses havia sido delegada às antigas Intendências Municipais, situação que perdurou até a edição da Lei Estadual (PA) nº 1.108, de 06/nov./1909, quando o Estado voltou a concedê-lo. Apesar de não serem propriedade, os títulos de posse eram destinados à futura conversão em propriedade, com abertura de matrícula no cartório de registro de imóveis. Para tanto, era necessário cumprir uma série de requisitos via processo de legitimação, sendo que o prazo para fazê-lo foi sucessivamente prorrogado; o Decreto Estadual (PA) nº 1.054, de 14/fev./1996 declarou a caducidade de todos aqueles títulos de posse que até então não estivessem legitimados (PARÁ.CCGI, 2006; TORRES, 2018, no prelo).

¹²⁸ Em tempos mais recentes, o Instituto de Terras do Estado do Pará (ITERPA), passou a declarar a falsidade desses títulos de posse registrados indevidamente (PARÁ.CCGI, 2006).

¹²⁹ A busca de seringueiras levou os brasileiros ingressar no território fronteiro da Bolívia, cujos limites com o Brasil e o Peru ainda não estavam bem definidos (FURTADO, 2005, p. 137), o que permitiu, em 1903, a incorporação da região onde hoje é o Acre (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Com o tempo, o ciclo da borracha na Amazônia entrou em declínio devido à queda do preço do produto (KUPFER, 2010, p. 191), à manutenção sem aprimoramento do “método rudimentar de coleta de látex em seringueiras dispersas pela floresta” e também pela ascensão da produção de borracha nas colônias britânicas da Ásia, a partir do plantio bem sucedido de sementes de seringueira que só eram encontradas no Brasil (ARBEX JR., 2005, p. 32).

Com a queda do preço da borracha brasileira e das respectivas exportações a partir de 1910, o governo de Hermes da Fonseca tentou recuperar o mercado editando o Decreto¹³⁰ nº 2.453-A/1912 e seu regulamento, o Decreto nº 9.521/1912, que concediam incentivos para fomentar a produção: créditos, isenção de impostos, criação de indústrias de refinarias e fabricação de artefatos de borracha etc. (D’ARAUJO, 1992, p. 3; BRASIL, Decretos nº 1.318, 1912; BRASIL, Decreto nº 9.521, 1912).

Registre-se que essas normativas também trouxeram medidas de estímulo à ocupação da Amazônia, como por exemplo: (i) assistência aos trabalhadores nacionais e estrangeiros recém chegados ou já estabelecidos, com a instalação e manutenção por conta da União de hospedarias em Belém, Manaus e no Acre; (ii) construção de hospitais públicos federais, cercados de pequenas colônias agrícolas no interior da Amazônia; (iii) fundação de núcleos agrícolas, com previsão de colonização e venda de lotes urbanos e rurais; (iv) construção de infraestrutura, como rede de ferrovias, “estradas de bitola reduzida”; (v) isenções e outros benefícios para fundação de grandes fazendas de agricultura (BRASIL, Decreto nº 1.318, 1912; BRASIL, Decreto nº 9.521, 1912)

No entanto, segundo D’Araujo (1992, p. 3), citando outros autores, essa tentativa foi frustrada, porque o Congresso Nacional não aprovou novos créditos dois anos depois.

O preço da borracha amazônica no mercado internacional continuou caindo, da mesma forma que a equivalência entre o quilo dessa mercadoria com produtos de subsistência (arroz, café, banha, açúcar)¹³¹ (D’ARAÚJO, 1992, p. 3). Os seringais foram abandonados, muitos trabalhadores retornaram aos seus locais de origem (ARBEX JR., 2005, p. 32) e outros “lá foram ficando”, passando à condição do homem que vive na floresta (FURTADO, 2005, p. 137).

¹³⁰ Há uma dúvida sobre o tipo de ato jurídico dessa norma, se é um decreto ou uma lei. Isso porque o seu título é Decreto nº 2.453-A, porém no início do seu conteúdo há uma referência de que se trata de uma resolução e seu art. 14 fala em “execução desta lei”.

¹³¹ Em 1900, com 1 kg de borracha se comprava 30 kg de arroz, 10 kg de café, 10 kg de banha e 45 kg de açúcar. Em 1953, 1 kg de borracha comprava apenas 2 kg de arroz, 1 kg de café, 1 kg de banha e 4 kg de açúcar (D’ARAÚJO, 1992, p. 3).

2.7 – A Era Vargas (1930-1945) e o segundo ciclo da borracha na Amazônia (1942-1945)

A partir de 1930, o país passou a ser dirigido por um governo provisório chefiado por Getúlio Vargas¹³², em um contexto de “rejeição histórica do liberalismo”, de ênfase ao nacionalismo, de imitação de experimentos do fascismo europeu e de concepção dos recursos naturais como “reserva coletiva” a ser utilizada pela nação¹³³; era um Estado intervencionista, centralizador, autoritário e corporativista, principalmente na ordem econômica (DEAN, 1989, p. 133; 1996, p. 272, 276).

Em 1931, o governo editou o Decreto nº 19.924, dispondo sobre as terras devolutas que, em razão da Constituição de 1891, então vigente, eram de domínio dos Estados.

O decreto estabeleceu algumas regras e encerrou a vigência da Lei de Terras de 1850. Além disso, a norma admitiu a existência da grilagem em terras devolutas, ao reconhecer que muitas delas eram “invadidas, ou até usurpadas mediante artifícios fraudulentos e criminosos, inclusive a simulação de títulos antigos de propriedade” (BRASIL, Decreto nº 19.924, 1931).

E para resolver uma “balbúrdia” legislativa criada no tocante a questão da regularização da propriedade da terra¹³⁴, o decreto “reconheceu às concessões de terras processadas pelo regime anterior”¹³⁵, consagrando, porém, que dali para frente seria necessário o registro do título (SILVA, 2008, p. 352-353).

Para Oliveira (2015, p. 6), foi a segunda vez na história do país que “uma legislação garantia legalização do domínio sobre as terras públicas devolutas apropriadas ilegalmente” (a primeira havia sido com a Lei de Terras e a terceira viria a ocorrer em 2009, com a Política de Regularização Fundiária da Amazônia, na visão do autor).

¹³² Getúlio Vargas foi o primeiro presidente da República a visitar a Amazônia, em 1940 (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

¹³³ Era o início do “primeiro período de industrialização”, que duraria de 1930 a 1960, na qual se introduziu no país um novo modo de acumulação capitalista que visava a substituição de importações e a criação de condições institucionais para favorecer indústrias de base urbana (BECKER, 1978/2015).

¹³⁴ Desde a Lei de Terras de 1850, a venda de terras devolutas, bem como os títulos obtidos via legitimações de posse e revalidações de sesmarias, eram feitos administrativamente. Após a Lei Hipotecária de 1864, passou-se a exigir escritura pública lavrada por tabelião e o seu registro nos cartórios imobiliários, mas se manteve a forma administrativa na prática. Com o Código Civil de 1916, não mais se permitiram revalidações de sesmarias e legitimações de posses, então, quem não tivesse regularizado suas terras pelos meios legais, só restava a via da usucapião de terra devoluta, que naquela época era admissível pois se entendia que nem a Lei Terras e nem a própria lei civilista haviam proibido; todavia, aqueles que haviam adquirido a terra pelos canais administrativos, sem escritura, estavam em situação incerta, afinal seus títulos não tinham valor (SILVA, 2008, p. 343-353).

¹³⁵ Art. 5º Os títulos expedidos pelo Estado e as certidões autênticas dos termos lavrados em suas repartições administrativas, referentes à concessão de terras devolutas, valerão, qualquer que seja o preço da concessão, para os efeitos da transcrição no Registro de Imóveis (...) (BRASIL, Decreto nº 19.924, 1931).

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) gerou uma nova demanda internacional para a borracha amazônica e, “para o bem ou para o mal”, a região voltou a ser alvo de atenções especiais; a partir de março de 1942, o Brasil assinou acordos com os EUA, visando à expansão e modernização da produção de borracha e a reserva de sua matéria prima para a indústria estadunidense¹³⁶, impedindo o comércio com a Alemanha (D’ARAÚJO, 1992, p. 3).

Para cumprir sua parte no acordo, o governo brasileiro tomou algumas medidas, com destaque para a criação do Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores (SEMTA), sucedida pela Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CRETA), que foram responsáveis pelo transporte de 50 mil pessoas para a região, a maioria nordestinos fugindo das secas (D’ARAÚJO, 1992, p. 6, citando outros autores).

A Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA)¹³⁷ também recrutou trabalhadores para a região, como se depreende do Decreto-lei nº 5.813/1943, que traz a transcrição de acordo de incrementação da produção de borracha firmado entre Brasil e EUA, de onde se extrai que o governo brasileiro receberia US\$ 2 milhões e 400 mil dos EUA para serem aplicados na obtenção e na assistência de 16.000 trabalhadores e familiares, que deveriam ser encaminhados aos seringais já para a safra de 1944.

Ainda na década de 1940, foi instituído do Banco de Crédito da Borracha, com apoio do capital estadunidense (PRADO e DEUSDARÁ FILHO, 1992, p. 2; DEAN, 1989, p. 139).

Mas únicos seringais em grande escala foram a Fordlandia¹³⁸ e Belterra, ambos no Pará, administrados pela “Ford Motor Company” que, em linhas gerais, tinham as seguintes características: dependência financeira da fábrica de automóveis, seringueiras atacadas pelo fungo “mal-das-folhas”, dificuldade de atrair mão de obra, alto custo de vida dos trabalhadores na Fordlandia e baixa produtividade (DEAN, 1989, p. 131-154).

Com o fim da guerra, o mercado externo deixou de comprar a borracha amazônica e o mercado interno, representado pela indústria de pneumáticos, não pagaria os preços irrealistas da borracha estipulados nos acordos, porque era mais econômico importar o produto (D’ARAÚJO, 1992, p. 6-7). Segundo a mesma autora, apesar do impacto “acanhado” provocado por esse segundo ciclo sobre a população e sobre a região, a queda do preço e do

¹³⁶ Os acordos assinados com os EUA envolviam ainda outros produtos brasileiros, como o babaçu, manganês, ferro e outros; em contrapartida, os EUA facilitariam as exportações de armamentos e outros itens para a indústria brasileira (D’ARAÚJO, 1992, p. 6).

¹³⁷ A SAVA estava subordinada à Washington (EUA) e era encarregada de superintender o abastecimento de gêneros alimentícios e outros de primeira necessidade no vale Amazônico, em face do programa da produção de borracha firmado com o governo estadunidense.

¹³⁸ A concessão de cerca de 1 milhão de ha. para o projeto da Fordlandia fazia parte de um conjunto fraudulento de concessões de terras estaduais feitas pelo governo paraense para empresários (ÉLERES, 2002, p. 64-65).

comércio extrativo gerou desemprego e problemas sociais para os trabalhadores e famílias deslocadas para a Amazônia, motivo pelo qual o governo Vargas passou a proteger a borracha nacional - e seu “sistema arcaico e desumano de produção” - dispendendo “vultuosos recursos” para garantir-lhe um preço três vezes superior ao da borracha importada e para colocá-la no mercado interno, o que acabou agravando o quadro econômico da região.

A economia extrativista e mercantilista da borracha era “adversa ao povoamento, à fixação do homem e à produção agrícola” e “os métodos de produção e de trabalho dos seringalistas dispensavam qualquer racionalidade e produziam uma ordem social adversa”; com esse cenário, novas alternativas econômicas e sociais foram sendo recomendadas para a região, notadamente a agricultura (D’ARAÚJO, 1992, p. 3 e 7).

2.8 – A redemocratização (1945) e o fracasso da SPVEA

O pós-guerra projetava no mundo uma “obsessão” chamada de “desenvolvimento econômico”, ou seja, de que “se podia conceber políticas de governo que estimulariam a acumulação de capital e a industrialização e, com isso, um ritmo de crescimento econômico muito mais rápido que qualquer outro experimentado na história” (DEAN, 1996, p. 280):

A ideia de desenvolvimento econômico penetrava a consciência da cidadania, justificando cada ato de governo, e até de ditadura, e de extinção da natureza. Acima de tudo, nas representações do Estado, nos meios de comunicação e no imaginário popular, o desenvolvimento econômico se vinculava à erradicação da pobreza. Isto se mostrou uma quimera. Na realidade, a estratégia deliberadamente perseguida colocava o crescimento econômico no lugar da redistribuição de riquezas. A maior parte dos ganhos do crescimento era outorgada àqueles no topo ou próximo ao topo da escala social, intensificando a concentração de renda. A reforma agrária e a titulação efetiva da terra pertencente a pequenos produtores eram evitadas pela promoção da expansão da colonização sobre faixas remanescentes da Mata Atlântica e da Floresta Amazônica. (...) a floresta era barganhada pelo desenvolvimento econômico (...). (DEAN, 1996, p. 281).

A partir daí, esse pensamento desenvolvimentista-obsessivo predominou no desenho das políticas públicas destinada à Amazônia.

O país ainda vivia o primeiro período de industrialização (1930-1960), onde “todos os esforços de acumulação visavam favorecer a empresa industrial” e, nesse contexto, o papel fundamental do setor agrícola era “fornecer mão de obra barata e alimentos de baixo custo para os trabalhadores urbanos” e esse “crescimento agrícola com baixo coeficiente de

capitalização”, realizado para “não perturbar a acumulação urbano-industrial” foi conseguido por intermédio de um avanço gradativo da fronteira para os Estados centrais, apoiada pela construção de rodovias, até alcançar a borda da Amazônia¹³⁹ (BECKER, 1978/2015, p. 130).

Em outubro de 1945, o presidente Getúlio Vargas foi deposto pelo alto comando do Exército e, com o fim do Estado novo e da ditadura varguista, iniciou-se a redemocratização do país, com eleições diretas para presidente da República, vencidas por Eurico Gaspar Dutra.

Em razão das preocupações em relação à Amazônia, provocado pelas conseqüências do fim do segundo ciclo da borracha, foi inserido na Constituição promulgada em 1946, o artigo 199 (D’ARAÚJO, 1992, p. 8), que previa a “execução do plano de valorização econômica da Amazônia”, onde a União deveria aplicar quantia não inferior a 3% da sua renda tributária durante, pelo menos, 20 anos consecutivos; os Estados, Territórios e Municípios da região deveriam reservar, para o mesmo fim, 3% de suas rendas tributárias, que seriam aplicadas por intermédio do Governo Federal (BRASIL, Constituição, 1946).

Nesse ínterim, Getúlio Vargas voltou à presidência da República, desta vez eleito para um mandato de 1951 a 1954 e, em cumprimento ao referido art. 199, da Constituição, ele sancionou a Lei Federal nº 1.806/1953¹⁴⁰, que dispôs de orientações gerais para a elaboração de um Plano de Valorização Econômica da Amazônia, visando o desenvolvimento da região, com destaque para: (i) a criação do conceito político e administrativo “Amazônia Legal”, que atualmente abrange uma área de 5,2 milhões de km² (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009); (ii) previsão de planejamentos parciais para incrementar a produção extrativa, agrícola, pecuária, mineral, industrial e as relações de troca; (iii) estabelecimento de uma política demográfica imigratória, com o agrupamento dos “elementos humanos da região ou de outros Estados em áreas escolhidas”, onde pudessem constituir “núcleos rurais permanentes e desenvolver a produção econômica”; (iv) criação da Superintendência de Produção e Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), órgão destinado a execução do plano, sediado em Belém (PA), com autonomia administrativa e diretamente subordinado ao presidente da República (BRASIL, Lei Federal nº 1.806, 1953).

O Quadro 3, a seguir, sintetiza a análise de D’Araújo (1992, p. 8-14) sobre a atuação da SPVEA, com foco nos temas desta tese (ocupação territorial e meio ambiente):

¹³⁹ Era um “contínua expansão horizontal da ocupação do território, sob uma forma de acumulação primitiva estrutural, em que se expropria o excedente criado pela posse transitória da terra por trabalhadores rurais (BECKER, 1978/2015, p. 130).

¹⁴⁰ A lei foi fruto do Projeto de Lei (PL) 267/1948, apresentado à Câmara Federal pelo deputado Francisco Pereira da Silva (PSD/AM) (Fonte: página eletrônica da Câmara dos Deputados). O processo político-legislativo do referido projeto foi tumultuado, como relata D’Araújo (1992, p. 8).

Quadro 3: Atuação da SPVEA para ocupação e meio ambiente, segundo D'Araujo (1992)

PLANOS ELABORADOS DE AÇÕES DA SPVEA (PROGRAMAS E PROPOSTAS)

	Primeiras propostas para atuação da SPVEA	Programas de emergência	Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959)
Objetivos gerais e concepções curiosas	Criação de uma sociedade estável de base agrícola.	Povoar as fronteiras; gerar “uma sociedade estável e progressista” que possa manter-se com seus próprios recursos; converter a economia extrativista comercial em agrícola, industrial e pecuária.	Construir sociedade que execute suas tarefas sociais com seus próprios recursos; industrialização; converter a população rural extrativista em agrícola, concentrada em áreas com acesso a transporte.
Agricultura	Aproveitamento das várzeas como solos agrícolas.	Produção local de alimentos para suas necessidades e de matérias-primas e alimentos para satisfazer a economia nacional.	“Devotamento à agricultura pelo homem amazônico”; superar o extrativismo mediante novas técnicas e diversificação da produção.
Temas diversos: crédito, recursos financeiros, transporte, educação	Política de créditos, melhoria nos transportes, priorizando a infraestrutura.	Créditos para os transportes, principalmente fluviais; 330 milhões de cruzeiros para 1954: 12% para a burocracia, 20% a agropecuária, agricultura e colonização, 6% para educação e cultura e pesquisa, 10% para extração de recursos naturais, 26% em transportes, comunicações e energia.	Crédito bancário pessoal e rural; construção de 3 grandes rodovias (PA ao MA, ligações com o Sul e Oeste do país) + 49 pequenas rodovias estaduais; ferrovias; navegação; entendia-se que a alfabetização em si não trazia o progresso e, sozinho, podia ser um mal se o recém-alfabetizado fosse encaminhado para leituras que enaltecessem o mundo urbano; promover o ensino técnico e básico.
Colonização	Formação de núcleos colonizadores para plantação de seringueira e produtos agrícolas; necessidade de povoamento com imigrantes nacionais e estrangeiros, alusão a japoneses.	Promover imigrações atrair novos habitantes não por meio do trabalho assalariado, mas da concessão de terras a serem pagas a longo prazo, sem juros.	Ocupação territorial da Amazônia, com colonização intensiva, formando cooperativas e de núcleos agrícolas, capazes de alimentar a região; distribuição de lotes aos trabalhadores.
Indígenas	Sem menção ou quase inexistente	-	Menções para assimilar o índio à cultura nacional.
Recursos Florestais	Exploração das madeiras, “a fim de transformar em dinheiro toda essa imensa reserva florestal”; assegurar ao Brasil “uma posição de relevo como supridor mundial de madeiras e produtos de espécies folhosas”; aumentar e equipar as serrarias; canalizar e aterrar o Rio Amazonas.	-	Industrialização de recursos florestais, minerais e de pesca; montagem de serrarias, fábricas de madeira, celulose, papelão e cimento.
Recursos naturais	Exploração de recursos minerais, petróleo, energia hidrelétrica.	Exploração de riquezas energéticas e minerais.	Estaleiros e refinarias de petróleo, hidrelétricas

Fonte: D'Araujo (1992, p. 8-14); Elaboração: Paulo Roberto Cunha

O Quadro 3 revela a concepção colonizadora da SPVEA, repleta de proposições megalomânicas e divorciadas da realidade regional, considerando a natureza como desafio a ser superado ou como matéria prima para o lucro.

Mas a SPVEA era “uma máquina inoperante e corrupta”, destinada a colocar a serviço dos empresários do sul os recursos e incentivos destinados à região norte e que serviu de um ensaio para a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966 (KOTSCHO, 1981, p. 19). D’Araujo (1992, p. 13) tem a mesma visão, ao informar que a SPVEA fez um balanço de sua própria atuação no fim do Primeiro Plano Quinquenal, em 1960 e “reconheceu, através de dados, o fracasso de suas metas em quase todos os níveis”. O Diagrama 4, abaixo, resume as conclusões da autora:

Diagrama 4: O fracasso da SPVEA

Por que o SPVEA foi um fracasso?

- a produção agrícola não aumentou significativamente;
- quase nada foi feito a respeito de novas colonizações
- não se promoveu ações para fixar as colônias agrícolas existentes;
- indústria: houve apenas uma “aventura industrial”;
- infraestrutura: iniciou-se apenas a construção da rodovia Belém-Brasília e cinco usinas térmicas e duas hidrelétricas para atender o resto do país e não a Amazônia;.

Motivos do fracasso

- equívocos técnicos do planejamento e metas muito abrangentes;
- repasse irregular de recursos com atrasos;
- jogo de interesses e de poder nas votações do orçamento no Congresso Nacional, que interferia no plano;
- pressões políticas, legislativas e partidárias;
- alteração no destino de verbas por parte do Executivo;
- desgaste por conta da inflação;
- controle inadequado de alocação de recursos por parte da própria SPVEA;
- pressões variadas limitavam a autonomia da SPVEA e sua isenção técnico-administrativa;
- amplitude da região e desconhecimento científico sobre a área e sua população;
- alteração de planos e modificação de orçamento ao sabor de interesses políticos;
- para os militares que assumiram o SPVEA em 1964, o órgão era incapaz de cumprir suas finalidades, era fonte de desmandos de política regionalista e partidária, havia desvios de verba, favoritismos políticos, regionalismo estadual e municipal, empreguismo, e outras irresponsabilidades administrativas.

Fonte: D’Araujo (1992, p. 13)
Elaborado por: Paulo Roberto Cunha

2.9 – O governo JK (1956-1961): de Brasília a Amazônia

Após o suicídio de Vargas (1954), Juscelino Kubitschek (JK) foi eleito presidente da República (1955). O país convivia com estabilidade política, ordem democrática, políticas

formuladas por técnicos (D'ARAÚJO, 1992, p. 4) e o modelo estatal, sob o lema “50 anos em cinco”, manteve o avanço da indústria e a onda desenvolvimentista do país.

Esse processo envolvia mudanças estruturais no Brasil, como a construção de Brasília (iniciada em 1956), a abertura de grandes estradas rumo ao norte, como a Belém-Brasília (1959), a Cuiabá-Porto Velho (1961), a Zona Franca de Manaus (criada em 1957) e a exploração mineral, com a extração de manganês da Serra do Navio (AP), consolidando uma marcha definitiva para a Amazônia (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

A postura “desenvolvimentista” também foi ostentada para a região nos primeiros anos da década de 1960, “sob a égide da integração nacional”, via investimentos e políticas estratégicas que trouxeram impactos adversos ao meio ambiente amazônico (PRADO e DEUSDARÁ FILHO, 1992, p. 3). A lógica era a “acumulação primitiva que permitia a expansão agropastoril em seu padrão extensivo” para produção de alimento barato para o mercado interno, visando a acumulação urbano-industrial (BECKER, 1978/2015, p. 130-131).

Nesse contexto, a construção da rodovia Belém-Brasília (BR-010), estabelecida estrategicamente para ligar a Amazônia ao “centro do sistema espacial nacional”, atravessou a floresta virgem e atraiu uma “frente pioneira baseada na produção de arroz, milho e gado”, formada pela classe dos grandes proprietários (fazendeiros vindos do leste do país), pela população pobre, vinda especialmente do Nordeste, que servia de mão de obra para os pecuaristas, e por pequenos agricultores que foram ocupando áreas para produção de arroz; com isso, povoados compactos foram se estabelecendo ao longo da rodovia (BECKER, 1978/2015, p. 129-131).

Com efeito, as terras devolutas no Pará se tornaram cobiçadas e muitos requerimentos de compras foram encaminhados à Secretaria de Obras e Viação (STOV), antigo órgão responsável pela administração de terras públicas no Estado; nesse contexto, muitas demarcações foram feitas “no papel”, isto é, com base nos mapas da “Prospec” (empresa que fez o aerolevantamento da faixa Tocantins-Xingu, em 1960) (ELERES, 2002, p. 42).

Entre 1956-1970 houve a “festa das massivas titulações de terras” nos Estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e atual região de Tocantins, ficando de fora o pequeno lavrador, “ante a impotência e inércia dos governos estaduais”, enquanto “loteadores” agiam sediados em seus escritórios de “colonizador” situados em Brasília, São Paulo, Goiana e Vitória (ÉLERES, 2002, p. 41).

No Estado do Pará, esses “colonizadores” conseguiram legitimar e vender glebas de terras públicas com lotes do tamanho de 4.356 ha., contrariando o art. 16, do Decreto Estadual

(PA) nº 1.044/1933 (Regulamento de Terras do Pará), que limitava lotes a 1.800 ha. e o art. 10, da Lei Estadual (PA) nº 762/1954 (Lei Augusto Corrêa), que limitava a venda de terras públicas em 100 ha. (ÉLERES, 2002, p. 42-43).

O tempo passava, mas as desastrosas práticas fundiárias permaneciam.

2.10 – Os anos de chumbo (1964-1985): as desventuras da política “terras sem homens para homens sem terra”

O sucessor de JK, Janio Quadros, assumiu a presidência no início de 1961 e renunciou sete meses depois por “motivos obscuros”, sendo substituído pelo vice João Goulart, apoiado exclusivamente na “ala da classe trabalhadora da coalizão dominante” (DEAN, 1996, p. 282).

O mandato de Goulart, apelidado de Jango, foi conturbado, valendo pontuar: tentativa de impedimento da sua posse; adoção do regime parlamentarista para diminuir os poderes da presidência da República; retorno ao regime presidencialista em 1963; tentativas por parte de Jango de efetuar reformas para redução das desigualdades sociais, de nacionalizar empresas e de realizar reforma agrária; conspirações políticas executadas por proprietários de terras, conservadores civis e uma parcela das forças armadas.

Em março de 1964 a situação de Jango se deteriorou e, no início de abril, tropas militares deixaram os quartéis para derrubar o governo, enquanto que o Congresso Nacional declarava vaga a presidência da República, sem que Goulart tivesse abandonado o país. Com essa decisão inconstitucional de vacância, o Parlamento nomeou provisoriamente para o lugar de Jango, o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli¹⁴¹.

Todavia, o poder era exercido de fato por três ministros militares, que se aclamavam membros do Supremo Comando Revolucionário. Esse grupo decretou o Ato Institucional nº. 1, cassando mandatos e suspendendo direitos políticos de várias personalidades, dentre outras medidas antidemocráticas. No dia 10 de abril, o Congresso Nacional elegeu o general Humberto Castelo Branco presidente da República, um dos principais articuladores do golpe.

¹⁴¹ Quase 50 anos depois, no dia 20/11/2013, o Congresso Nacional aprovou um projeto de resolução anulando a referida sessão na qual declarou vaga a presidência da República. Os parlamentares de 2013 trataram a matéria como uma “reparação” e “desculpa”; a sessão foi acompanhada por parentes de João Goulart.

Centenas de políticos civis e líderes trabalhistas foram banidos; os partidos existentes foram “proscritos e substituídos por novos, subservientes” e o debate sobre reforma agrária foi interrompido; “grande parte disso se harmonizava com os desejos da classe média, com a qual os generais partilhavam muitos temores e ambições” (DEAN, 1996, p. 303).

2.10.1 – O novo Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1966)

Em novembro de 1964, o Congresso Nacional aprovou e o presidente Castelo Branco sancionou o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964), ainda em vigor, que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais e, em suma, estabelece o seguinte: priorização das terras devolutas para a reforma agrária (art. 9º, inciso III); criação do cadastro para imóveis rurais públicos e privados, cujo comprovante de inscrição - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) – passou¹⁴² ser obrigatório para todos os tipos de transação, como venda, partilha, desmembramento e hipoteca (BARRETO et al. 2008, p. 17); criação de alguns órgãos de reforma agrária, que depois foram convertidos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)¹⁴³, que assumiu a função de promover a discriminação das terras devolutas federais, de reconhecer as posses legítimas manifestadas por intermédio de cultura efetiva e moradia habitual e de incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as desocupadas.

Porém, ao contrário das boas intenções da norma, não houve uma melhor distribuição de terras (MACHADO, 2011, p. 4), afinal os mecanismos de reforma agrária foram “quase que uma exceção” na ditadura militar (DICKEL, 2015, p. 3).

Para Dean (1996, p. 303-306), os generais usaram o Estatuto da Terra para tentar “se apoderar da questão agrária e, ao mesmo tempo, incentivar o uso eficiente da terra”, unindo “as questões da propriedade da terra e da conservação”, afinal, concebiam as florestas como garantia da “‘integridade territorial’ do Brasil”.

¹⁴² Por meio da Lei Federal nº 4.947/1966.

¹⁴³ O Decreto-Lei nº 582/1969 regulamentou esses órgãos de reforma agrária, extintos pelo Decreto-Lei nº 1.110/1970, que criou o INCRA.

Em 1966, o presidente Castelo Branco sancionou a Lei Federal nº. 5.173/1966¹⁴⁴, dispondo sobre um novo “Plano de Valorização Econômica da Amazônia”. Era uma “estratégia mais agressiva” para a Amazônia, iniciada com uma série de atos legislativos e decretos promulgados em 1966 e 1967, conhecidos como “Operação Amazônia”, visando o desenvolvimento, a ocupação, a integração e a expansão agrícola na região (PRADO e DEUSDARÁ FILHO, 1992, p. 3).

A norma pouco inovou em relação a sua antecessora – Lei Federal nº 1.806/1953 – mas trouxe algumas deliberações, valendo destacar: (i) extinção da SPVEA, acusada pelos militares de ser fonte de corrupção (D’ARAÚJO, 1992, p. 13); (ii) criação, no seu lugar, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) para elaborar, promover, controlar e executar o referido plano (BRASIL, Lei Federal nº. 5.173, 1966) e para “supostamente” desenvolver a Amazônia e integrá-la ao restante do país (BUCLET, 2005, p. 36); (iii) adoção de uma política imigratória, “com aproveitamento de excedentes populacionais internos e contingentes selecionados externos”, fixando-os especialmente em zonas de fronteiras; (iv) estímulos fiscais e creditícios; (v) recrutamento das Universidades Federais da região para pesquisas indispensáveis ao plano e preparação de pessoal técnico e científico (BRASIL, Lei Federal nº. 5.173, 1966).

A perspectiva do governo era desenvolver a região com a integração de famílias de colonos do Sul e do Nordeste do país; isso estava baseado na premissa de que a ocupação do território por pessoas é muito melhor para a segurança nacional do que o monitoramento por tropas armadas; e por isso lhes era exigido o desmatamento para demonstrar que a terra estava sendo explorada (TORSIANO, 2016 [informação verbal]¹⁴⁵).

¹⁴⁴ A Lei Federal nº. 5.173/1966 revogou a Lei nº 1.806/1953.

¹⁴⁵ TORSIANO, Richard Martins. [diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA 2008-2015]: depoimento concedido em entrevista pessoal (87 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Brasília (DF), em 05 de abril de 2016. Nesse sentido, o mesmo entrevistado lembrou as críticas dos colonos da Amazônia quando, em julho de 1996, o governo Fernando Henrique Cardoso elevou a área de reserva legal daquela região de 50% para 80% da totalidade da propriedade ou posse rural, sendo “penalizados pelo próprio Estado que os colocou lá e mudou a regra do jogo depois de ter o jogo iniciado”.

2.10.2 – Os anos 1970: o “milagre econômico” é levado para a Amazônia

Em 1969, o general Emílio Garrastazu Médici assumiu a presidência da República.

Era o auge da ditadura militar, com a intensificação da repressão, da censura, da tortura e de outros meios violentos. Por outro lado, havia um excepcional crescimento econômico, com aumento da produção industrial e do Produto Interno Bruto (PIB), fenômeno oficialmente propagado como o “milagre brasileiro”¹⁴⁶.

Naquela época, a região Nordeste sofreu uma das suas piores secas e, após viajar pelas áreas atingidas, o Médici decidiu “desbravar a Amazônia” (KOTSCHO, 1981, p. 20).

Assim, em junho de 1970, o governo federal lançou o Programa de Integração Nacional (PIN) (Decreto-Lei nº 1.106/1970), com o objetivo de financiar um plano de obras de infraestrutura nas regiões Nordeste e Norte e “promover sua mais rápida integração à economia nacional”; a primeira etapa era a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, com a reserva de até 10 quilômetros (km) em ambos os lados das novas rodovias, para colonização, reforma agrária, faixa de terra e exploração econômica com os recursos do programa (BRASIL, Decreto-Lei nº 1.106, 1970, arts. 1º e 2º, *caput* e § 1º).

Delfim Netto (2016), que acompanhou o presidente Médici na viagem pelas áreas atingidas no Nordeste, afirma que “a Transamazônica é o produto de um acidente”, porque ela só surgiu como tentativa para se criar uma “frente de trabalho para quatro milhões de pessoas”, vítimas daquela “seca dramática” (informações verbais)¹⁴⁷. Assim, o mesmo entrevistado refuta as assertivas de que o projeto teria sido motivado por um medo por parte dos militares da internacionalização da Amazônia.

Nesse contexto, propunha-se o deslocamento de excedentes populacionais da região Nordeste, acreditando que isso “esvaziaria” os conflitos sociais da região e, ao mesmo tempo, criaria pólos de mão de obra favoráveis à expansão de projetos agropecuários, minero-metalúrgicos e industriais na Amazônia (PEREIRA, 2013, p. 2). Como analisa Becker (1972/2015, p. 40), “a incorporação da Amazônia ao sistema nacional configura-se para o

¹⁴⁶ Iniciado em 1968, foram apenas 5 anos de crescimento rápido, acompanhados de dura repressão; no final de 1973, o “milagre” foi “abalado pela quadruplicação dos preços do petróleo” (DEAN, 1996, p. 306 e 309).

¹⁴⁷ DELFIM NETTO, Antônio. [Ministro da Fazenda 1967-1974, Ministro da Agricultura 1979 e Ministro do Planejamento 1979-1985 dos governos militares]: depoimento concedido em entrevista pessoal (44 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. São Paulo (SP), em 26 de setembro de 2016.

governo como um imperativo capaz de oferecer uma solução conjunta para as duas regiões-problemas”.

Em uma onda nacional-ufanista, pretendia-se ocupar a Amazônia com base em uma noção equivocada de vazio demográfico, exemplificada pelos bordões “integrar para não entregar” e “terras sem homens para homens sem terra”. Esse contexto é comprovado pela edição do dia 19 de junho de 1970, do jornal Folha de S. Paulo, que realçava o PIN, apontado pelo presidente Medici como “a maior epopéia do povo brasileiro” (Figura 2, a seguir):

Figura 2: Manchete do jornal Folha de S. Paulo, destacando o PIN

Fonte: Folha de S. Paulo, ano XLIX, nº 14.978, edição de 19 de junho de 1970, capa.

O referido jornal trazia esclarecimentos de autoridades governamentais da época, como os ministros da Fazenda (Antonio Delfim Netto), da Agricultura (Luís Fernando Cirne Lima), dos Transportes (Mario David Andreazza) e do Planejamento (João Paulo dos Reis Velloso). Da matéria jornalística citada, vale destacar a fala do então ministro Reis Velloso:

Segundo declarou [Velloso], a construção das rodovias e a ocupação da faixa de 10 quilômetros nas margens representará uma saída natural para a mão-de-obra que não fôr aproveitada no Nordeste. Assinalou que, na faixa marginal de dez quilômetros, a terra é excelente para o cultivo, havendo numerosas manchas de terra-roxa, altamente fértil, uma delas com 600 quilômetros de comprimento por 140 de largura, cortada ao meio pela estrada no sentido longitudinal (FOLHA DE SÃO PAULO, 1970a).

Curiosamente, 46 anos depois, o mesmo Reis Velloso (2016), com 85 anos de idade, afirmou que naquela época, em razão de estudos elaborado por especialistas que havia

acessado, tinha conhecimento de que os solos da Amazônia não eram apropriados para a agricultura por serem rasos e que existiam apenas algumas manchas aproveitáveis em centenas de quilômetros da estrada (informação verbal)¹⁴⁸.

Reis Velloso (2016) declarou ainda que a ideia de construir a Transamazônica, como base para a ocupação da região, partiu do então ministro dos Transportes, Mário Andreazza, que havia convencido o presidente Médici, que “não era um homem de ideias próprias” (informação verbal)¹⁴⁹. O referido entrevistado afirmou que foi convocado para uma reunião e quando lá chegou, a decisão de erigir a rodovia já havia sido tomada pelo presidente da República; ele se opôs à Transamazônica e à ocupação em grande escala da região, muito embora era favorável a rodovia Cuiabá-Santarém, pois estava ciente da infertilidade do solo para agricultura, de modo que tentou persuadir o presidente do contrário, sugerindo atividades turísticas para a Amazônia e hidrelétricas para o problema do Nordeste. Mas Médici já havia tomado sua decisão.

Delfim Netto (2016) confirma que havia estudos feitos por geógrafos, agrônomos e biólogos que colocavam restrições às terras da Amazônia, mas certos setores do governo tiveram dificuldade em aceitar essa ideia porque as árvores gigantes da floresta passavam a impressão de que o solo era “riquíssimo” (informações verbais)¹⁵⁰.

O empresariado apoiou “o projeto de ocupação imediata da Amazônia”, como noticiou o jornal Folha de S. Paulo, de 24 de junho de 1970. O trechos da notícia, transcritos a seguir, mostram um apoio quase ideológico e cobiçoso desse setor aos planos governamentais:

O primeiro telegrama de felicitação recebido pelo presidente Medici por causa do decreto 1.106 (...) partiu de um banqueiro de São Paulo. O segundo, da Federação das Indústrias. Todas as entidades de classe do empresariado brasileiro já se pronunciaram favoravelmente ao projeto e mais de 120 representantes dessas entidades, do Acre ao Rio Grande do Sul, participaram da reunião ministerial da semana passada no Rio, a que detalhou publicamente o projeto.

(...) o engenheiro Eliseu Rezende, presidente do Departamento Nacional de Estrada de Rodagem assinala que “a construção de mais de 3 mil quilômetros de estrada na selva bruta não vai, como dizem alguns, reforçar a participação já exagerada do transporte rodoviário na movimentação geral de cargas e passageiros no País”. Eliseu Rezende esclarece que a Transamazonica objetiva exatamente integrar os sistemas rodoviários e fluvial dentro das terras mais inacessíveis do País.

(...) O presidente da FIESP afirma que “o projeto agora anunciado significa que estamos realmente empenhados em conquistar o Brasil para os brasileiros”.

¹⁴⁸ REIS VELLOSO, João Paulo dos. [Ministro do Planejamento dos governos Médici e Geisel, entre 1969 e 1979]: depoimento concedido em entrevista pessoal (45 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Rio de Janeiro (RJ), em 21 de junho de 2016.

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ DELFIM NETTO, Antônio. [ministro de algumas pastas nos governos militares]: entrevista citada, realizada em 26 de setembro de 2016.

(...) O governador [de São Paulo] Abreu Sodré (...) diz (...): “O Programa de Integração Nacional do Governo da União estabelece um novo marco em nossas vidas. Hoje podemos separar a vida brasileira em duas épocas: antes e depois da Transamazônica” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1970b).

Na verdade, quase cinquenta anos depois, o tal marco ainda não foi atingido, pois tanto a Transamazônica como a Cuiabá-Santarém seguem precárias e com trechos sem asfalto. Para Delfim Netto (2016) o “sistema [a estrada e a colonização] não funcionou” porque “a natureza [da Amazônia] era muito diferente da natureza que se supunha” (informações verbais)¹⁵¹.

Em 1971, o Decreto-Lei nº 1.164/1971 alterou o anterior, ampliando a dimensão das faixas para 100 km de largura em cada lado das rodovias federais existentes, em construção ou projetadas na Amazônia Legal¹⁵², declarando tais áreas de terras devolutas como “bens da União”, “indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais”¹⁵³.

Diversas rodovias projetadas nunca foram construídas, mas tiveram o efeito de federalizar as terras marginais, como mostra as áreas em amarelo, da Figura 3, a seguir:

Figura 3: Áreas federalizadas pelo Decreto-Lei nº 1.164/1971

Fonte: Cunha, Torres e Guerreiro (2011, p. 6), citando Éleres (2002).

¹⁵¹ DELFIM NETTO, Antônio. [ministro de algumas pastas nos governos militares]: entrevista citada, realizada em 26 de setembro de 2016.

¹⁵² Na época a Amazônia Legal era definida como “a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16°, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13° e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44°” (BRASIL, 1966a, art. 2°).

¹⁵³ O Decreto-Lei 1.164/1971 mencionava cada uma das rodovias construídas e projetadas, cujas terras devolutas situadas na faixa de 100 km. de largura, de cada lado, haviam sido declaradas “indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais”. Depois, o Decreto-Lei 1.473/1976 incluiu outros trechos rodoviários. Esse modelo durou 16 anos, até que o decreto de 1971 foi revogada pelo Decreto-Lei nº 2.375/1987.

A União passou a ter o domínio daquelas terras que eram dos Estados-membros, reduzindo a atuação destes na Amazônia Legal (BARRETO, 2011, p. 100).

E o impacto não foi desprezível, pois só no Estado do Pará, a arrecadação das faixas de 200 km ao longo das rodovias federais significou a federalização de 717.380 km², correspondente a 57,24% do território paraense (ÉLERES, 2002, p. 114).

Nessas faixas, cabia ao Conselho de Segurança Nacional estabelecer normas para implantação de projetos não só de colonização ou concessão de terras, como também para a constituição ou exploração de indústrias que interessassem à segurança nacional¹⁵⁴ (BRASIL, Decreto-Lei nº 1.164, 1971). Para Ferreira (2014, p. 7), a referida federalização destinava-se à viabilização de projetos agropecuários, sobretudo a criação de gado bovino.

O Decreto-Lei nº 1.164/1971 foi regulamentado pelo Decreto nº 71.615/1972, que estabeleceu para as referidas faixas federalizadas regras para concessão de terra, criação de projetos de colonização, estabelecimento ou exploração de indústria “de interesse da Segurança Nacional”, como empresas rurais, indústrias agrícolas e pecuária, incentivos fiscais, projetos de colonização com participação de imigrantes estrangeiros, aquisição de terra por estrangeiro, utilização das áreas para fins urbanos, além da instalação ou exploração de fontes de energia, de meios de comunicação, de projetos mineralógicos, hidrológicos etc. (BRASIL, Decreto nº 71.615, 1972).

Estimulados por essa política, seguiram para a Amazônia os retirantes da seca do Nordeste e agricultores que perderam suas terras no Sul; eram “massas de lavradores” expulsos pela seca, pelo latifúndio ou pela fome, indo ao “paraíso prometido” (KOTSCHO, 1981, p. 20). Como analisa Mello (2006, p. 30):

A marca desse impulso foi a publicidade que envolveu a construção da Transamazônica e outras estradas, com o objetivo de aumentar o número de colonos. Essa propagandização, primordial para a ampliação do novo fluxo de pioneiros, foi empreendida no sentido de ressaltar o “sonho de ascensão social” do migrante brasileiro, que especulava sobre a possibilidade de se tornar proprietário de terra.

A colonização se deu tanto pela alienação direta da terra, via expedição de Contrato de Promessa de Compra e Venda (CPCV) e Contrato de Alienação de Terra Pública (CATP), como também sem alienação direta da terra, por intermédio dos assentamentos dos Projetos

¹⁵⁴ As posses consideradas legítimas (manifestadas por moradia habitual e cultura efetiva) sobre as faixas federalizadas de terras devolutas seriam discriminadas pelo INCRA, para fins de regularização, com emissão de títulos, na forma do Estatuto da Terra. Além disso, o Decreto-Lei 1.164/1971 ressaltou das faixas federalizadas os direitos dos silvícolas e as situações jurídicas constituídas segundo legislação estadual (BRASIL, 1971).

Integrados de Colonização (PICs), desenvolvidos pelo INCRA (TORSIANO, 2016 [informação verbal])¹⁵⁵. O mesmo entrevistado fornece mais detalhes:

E a colonização se dava a beira das rodovias com áreas menores (...) e até 100 hectares, depois e atrás dessas áreas de 100 [hectares], umas áreas de 500 [hectares] e para trás esses CPCVs e CATPs com dois, três mil hectares. Então tinha uma lógica no processo de colonização de áreas menores, mais próxima das rodovias, e as áreas maiores mais para o fundo.

Alguns PICs foram significativos, como o de Altamira (PA), o de Outro Preto d'Oeste (RO), sendo que várias regiões constituíram suas cidades a partir desses projetos de colonização do INCRA (TORSIANO, 2016 [informação verbal])¹⁵⁶. Como a colonização ocorria ao longo das grandes rodovias criadas e projetadas e de suas linhas de acesso, a região foi ganhando um aspecto de “espinha de peixe”.

O INCRA e as prefeituras de diversas partes do Brasil, especialmente no Nordeste, realizavam a escolha de agricultores, prometendo-lhes assentamento, serviços médicos, ajuda de custo de seis salários mínimos, créditos bancários, estrada, casa em agrovila etc, e os transportavam para os núcleos de colonização (PEREIRA, 2013, p. 2-3).

Em trabalho de campo realizado em junho de 2014¹⁵⁷, em um dos antigos projetos de assentamento¹⁵⁸, hoje situado no interior do município de Parauapebas (PA), colheu-se depoimentos de alguns lavradores que vivenciaram a colonização da Amazônia nos anos 1970. Um agricultor informou que, naquela época, morava com esposa e filhos no norte do atual Estado de Tocantins, quando participou de uma seleção do “governo” (nas suas palavras) para projetos de reforma agrária na Amazônia. O questionário que lhe foi aplicado envolvia temas sobre produção agrícola e as respostas eram transformadas em pontuação. Cada família selecionada recebeu um lote com floresta intacta, por isso, mutirões de desmatamentos nos lotes eram organizados entre os assentados, com a participação das mulheres no preparo coletivo das refeições. Durante seis meses, cada família daquele assentamento recebeu um salário mínimo e depois foram mais seis meses com cestas básicas fornecidas pelo governo. Alguns assentados não resistiram às dificuldades e venderam seus

¹⁵⁵ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

¹⁵⁶ Idem.

¹⁵⁷ Trabalho de campo realizado no âmbito do Projeto Duramaz 2 (Determinantes das condições do desenvolvimento sustentável na Amazônia), financiado pela *Agence Nationale de la Recherche*.

¹⁵⁸ Trata-se do Centro de Desenvolvimento Regional (Cedere), que é uma área de agricultura familiar, fruto de assentamento de famílias, colonizado pelo extinto GETAT (Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins), cuja seleção era realizada por intermédio de anúncio em carro de som nos Estados de Goiás, Paraná e Espírito Santo (MELLO e TILBEURGH, 2009, p. 3-4).

lotes via “contrato de gaveta”; com o dinheiro obtido, abriram estabelecimentos comerciais na zona urbana, mas a maioria não obteve sucesso e empobreceu.

A política de colonização dirigida do INCRA na Amazônia era adequada pela presença de assistência técnica, pela criação de cidades e subnúcleos urbanos com infraestrutura, mas era desproporcional à verdadeira torrente de migrantes que eram expulsos pela rápida modernização fundiária que ocorrida nas regiões Sul, Sudeste e até em parte do Centro-Oeste do país e se dirigiam à região (LOURENÇO PEREIRA, 2016a [informação verbal]¹⁵⁹).

Outro problema é que, em algumas regiões onde o INCRA pretendia instalar o projeto de colonização, já estavam ocupadas há tempos, razão pela qual houve conflitos entre o órgão fundiário e os lavradores locais (PEREIRA, 2014)¹⁶⁰.

Em menos de cinco anos após o início do projeto, o governo militar não precisava mais investir no transporte e no assentamento de trabalhadores e familiares rurais empobrecidos, porque o número de migrantes havia superado as expectativas do INCRA e as pessoas já estavam chegando espontaneamente; a partir daí, o governo passou a priorizar as ações que já vinham ocorrendo para a fixação de grandes empresas, substituindo os projetos de colonização pelos pólos de desenvolvimento empresariais, com foco na pecuária de corte, na exploração mineral e de madeira para exportação (PEREIRA, 2013, p. 8-13).

Assim, vieram bancos, companhias de seguro, fábricas de automóveis, mineradoras, empresas de transporte, construtoras para investir na pecuária com dinheiro público (PEREIRA, 2013, p. 8) e grande grupos, como o Banco Econômico, Bradesco, Volkswagen, Nixdorf, Bamerindus, Villares, família Lunardelli (KOTSCHO, 1981, p. 19-20).

Quais eram os interesses e as vantagens desses grupos econômicos na Amazônia?

Em suma, essas empresas “recebiam terras e recursos do governo para levar o milagre econômico ao campo” (KOTSCHO, 1981, p. 19-20), como o valor pago pela SUDAM de acordo com a área nua, isto é, desmatada em até 50% da superfície total da área (BUCLET, 2005, p. 36). Esse apoio financeiro em incentivos e subsídios oficiais preservava nas mãos dessas empresas uma concentração de enormes parcelas de terras, que foram experimentando

¹⁵⁹ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [diretor e secretário de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) – 2008-2011]: depoimento concedido em entrevista pessoal (66 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Brasília (DF), em 04 de abril de 2016.

¹⁶⁰ Na região de Roncadeira (PA), por exemplo, funcionários do INCRA ameaçavam de derrubar as casas da população local que estavam situadas no interior do projeto de colonização, sendo que muitos agricultores locais, por imposição do órgão, tiveram que dividir suas posses com os novos assentados (PEREIRA, 2014, p. 4).

espantosa elevação de preço, por isso esse negócio era altamente lucrativo¹⁶¹ (PEREIRA, 2013, p. 2; BECKER, 1978/2015, p. 131).

Nessa toada, o INCRA parou de criar condições para acomodação de colonos e não realizou mais obras de infraestrutura para a ocupação de lotes; o governo assumia uma preocupação com os conflitos e passou a defender a solução dos problemas agrários nordestinos no próprio Nordeste, deixando a Amazônia para os grandes projetos agropecuários; assim, as famílias que iam chegando espontaneamente à região não encontravam apoio governamental e passaram a ocupar propriedades com títulos definitivos ou áreas que margeavam a Transamazônica, o que gerou conflitos (PEREIRA, 2013).

Com efeito, muitas pessoas foram deixadas “à sua própria sorte, sem uma assistência por parte do governo” (TORSIANO, 2016 [informação verbal])¹⁶².

O INCRA passou a regulamentar essa ocupação espontânea, emitindo “licenças de ocupação” que, na ausência de outra base institucional, eram reconhecidas como documento de posse passível de comercialização; mas, em certo momento, essa “corrente de migrações e invasões” para a Amazônia se tornou maior do que a capacidade de suporte do órgão, que não conseguia nem mesmo emitir as referidas licenças (LOURENÇO PEREIRA, 2016a [informação verbal])¹⁶³). Essa situação, segundo o mesmo entrevistado, trouxe benefícios ao próprio INCRA:

Quem tem o poder de dizer ‘vá para aquela terra’, ‘pode, não pode’ tem imenso poder naquela região e não é a toa que funcionários do INCRA e pessoas ligadas ao INCRA assumiam posições políticas como parlamentares e até nos Executivos estaduais naquela região.

O “sonho de ascensão social” e a possibilidade do migrante se tornar proprietário foram abafados por “distorções provocadas por manobras para obtenção de títulos de propriedade por parte de pessoas próximas ao ‘poder’” e pela grilagem de terras executada por grandes empresas (MELLO, 2006, p. 30).

Apesar de ter sido implementada durante os “anos de chumbo”, essa política de integração não era original dos militares. Segundo D’Araújo (1992, p. 3), os princípios e

¹⁶¹ Em 1973, com incentivos fiscais do governo federal, a Volkswagen comprou quase 140.000 ha. em Santana do Araguaia (PA) para o desenvolvimento da pecuária. O projeto previa uma fazenda-modelo, com ótimas condições de vida e de trabalho para os funcionários, no entanto surgiram histórias que os funcionários oficiais da montadora tinham boas condições de trabalho, mas existiam empreiteiras dentro da propriedade que usavam “mão-de-obra sem qualificação para derrubar a floresta” e submetiam trabalhadores a torturas, violência sexual, excesso de trabalho, mortes, medo, falta de água e condições precárias que culminavam até mesmo em contaminação de malária. A postura da Volkswagen, no entanto, sempre foi de negar sua responsabilidade e a existência de trabalho escravo no interior de sua propriedade (BUCLET, 2005).

¹⁶² TORSIANO, Richard. (INCRA): entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

¹⁶³ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 04 de abril de 2016.

ideias dos generais já haviam sido ventiladas anteriormente pela SPVEA, nos anos 1950, mas só não foram implementadas naquela época por falta de capacidade administrativa. Nas palavras da mesma autora “a grande diferença que se pode estabelecer, portanto, entre antes e depois de 1964 com relação à Amazônia, não diz respeito aos tipos de planos de desenvolvimento, mas sim à capacidade do governo de implementá-los”.

E a capacidade de intervenção dos militares estava relacionada ao seu “caráter autoritário” (D’ARAÚJO, 1992, p. 14), capaz de impor uma estratégia para a Amazônia que, décadas depois, seria considerada como uma das principais causas da desordem fundiária da região (LOURENÇO, 2009).

2.10.3 – Na contramão, a SEMA

O primeiro órgão federal destinado exclusivamente às questões ambientais - a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior – foi criada em 1973 como resultado da pressão do “incipiente movimento ambientalista brasileiro”, que estava respaldado pela repercussão internacional da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo (PAGNOCCHESCHI e BERNARDO, 2006, p. 103-104). O renomado ambientalista e professor universitário, Paulo Nogueira-Neto, foi nomeado para o cargo de secretário, função que desempenhou até 1986.

Apesar de Dean (1996, p. 319) apontar a SEMA como uma “fachada” para minorar as críticas externas feitas aos militares em relação à temas ambientais; apesar de Pagnoccheschi e Bernardo (2006, p. 104) diagnosticarem as dificuldades de integração do órgão dentro do governo e os seus orçamentos minguados (no início, o órgão contava com seis funcionários), indentifica-se algumas conquistas importantes da SEMA, fruto das iniciativas do seu titular.

No âmbito nacional, por exemplo, Nogueira-Neto foi consultado pelo então presidente da República João Figueiredo (1979-1985) sobre os vetos à determinados artigos do projeto de lei da política nacional de meio ambiente, que haviam sido solicitados pelo setor industrial; o titular da SEMA se opôs à maioria deles, porque, na sua visão, os vetos iriam “destróçar a lei”; com efeito, o presidente Figueiredo preferiu acolher as recomendações do seu secretário de meio ambiente e não cedeu às pressões da “poderosa indústria”. Outra intervenção importante ocorreu quando Nogueira-Neto, mesmo com receio de ser demitido do cargo, se

posicionou contra a construção de oito usinas nucleares no sul do Estado de São Paulo (NOGUEIRA-NETO, 2016 [informação verbal]¹⁶⁴).

A SEMA e seu titular também se envolveram em algumas questões amazônicas, cabendo destacar: em 1975, o subchefe das Forças Armadas demonstrou preocupação com a internacionalização da Amazônia, descartada por Nogueira-Neto; a SEMA recebeu do Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF), órgão vinculado ao Ministério da Agricultura e responsável pela gestão de florestas, notícia sobre a derrubada ilegal de árvores, apreensões de madeira, contrabando de animais e de peles e a presença posseiros no interior do Parque Nacional do Tapajós; Nogueira-Neto associou a derrubada de florestas na região da rodovia Brasília-Belém ao “desejo de fazer ‘posse’”; em 1978, ele alertou que era preciso revisar a política de ocupação da Amazônia, porque havia “um excesso de destruição” “pago pelo povo na forma de incentivos fiscais” (NOGUEIRA-NETO, 2010 p. 483-494).

Em 1979, Nogueira-Neto esteve comprometido com debates e reuniões, inclusive no Congresso Nacional, visando a elaboração de um anteprojeto para uma política pública sobre a Amazônica, e se posicionou contra a presença de empresas multinacionais na região, visão que também era compartilhada pelo Ministro do Interior, Mário Andreazza; seus argumentos eram sempre no sentido de que era possível usar economicamente a floresta, sem destruí-la (NOGUEIRA-NETO, 2010 p. 490-493).

Em 1983, o titular da SEMA soube que a SUDAM estava aprovando projetos pecuários em áreas de floresta densa na Amazônia, contra o regulamento da própria autarquia, e se preocupou com o possível fim “da grande floresta” (NOGUEIRA-NETO, 2010 p. 495).

Nota-se, portanto, que algumas questões amazônicas tratadas naquela época pela SEMA estão presentes nos debates políticos atuais.

O próprio Nogueira-Neto (2016), com seus 94 anos, refletiu positivamente sobre sua atuação na SEMA, dizendo fez uma “política de abrir caminhos” de forma “modesta”, afinal o seu cargo também era “modesto”, e procurou manter boas relações com todo mundo (informação verbal)¹⁶⁵. Assim narrou o mesmo entrevistado:

Eu não punha a política partidária no meio [das conversas e negociações], eu queria era salvar o meio ambiente da Amazônia.
(...)

¹⁶⁴ NOGUEIRA-NETO, Paulo. [Secretário Especial do Meio Ambiente do governo federal entre 1973 e 1985]: depoimento concedido em entrevista pessoal (81 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. São Paulo (SP), em 17 de outubro de 2016. Sobre a construção das oito usinas nucleares, Nogueira-Neto afirmou que publicou uma carta anônima no jornal “Folha de S. Paulo”, alertando sobre os riscos desse projeto.

¹⁶⁵ Idem.

Eu era amigo pessoal do [deputado] Ulysses Guimarães, por exemplo (...) eu ia visitá-lo na casa dele (...) e ele [estava] em plena oposição (...) eu respeitava a política deles [da oposição] (...) e nesse ambiente de respeito mútuo foi feita a legislação de proteção ambiental do Brasil.

Foi com essa política pessoal, que Nogueira-Neto conseguiu criar várias estações ecológicas em todo país, algumas delas na Amazônia, usando, como relatou para Castro (2014), sua experiência acadêmica de classificar os ecossistemas terrestres e a ajuda de um avião para sobrevoar as áreas que julgava interessante para proteção.

Todavia, nem sempre a cordialidade foi suficiente, como, por exemplo, numa ocasião em que surgiu uma proposta de vender parte da floresta Amazônica em troca de pagamento de metade da dívida externa brasileira, algo que foi prontamente repellido pelo titular da SEMA:

Vou ter que jogar todo o peso da minha influência para impedir que se consuma mais esse crime contra a natureza e contra a Amazônia (...) Não importa que isso arruíne as possibilidades de minha permanência na Sema. O que está agora em jogo é muito maior (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 490).

2.10.4 – Em nome da lei, explode a grilagem e a violência na Amazônia

A grilagem de terras públicas, a especulação imobiliária, a devastação ambiental e a violência explodiram na Amazônia ainda na década de 1970, em decorrência da chegada dos grupos econômicos e dos retirantes da seca do Nordeste e de camponeses do Sul e Sudeste, das dificuldades já vivenciadas pela população local (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, posseiros legítimos) e dos equívocos do Poder Público. Nesse sentido, Kotscho (1981, p. 20) analisa:

A Amazônia é tomada de assalto, o confronto é inevitável: do Sul, chegam os grandes grupos econômicos, com todo apoio oficial, ocupando sua nova versão das sesmarias com violência, se necessário; do Nordeste, chegam os retirantes da seca, em busca de sobrevivência. Uns e outros encontrando no norte de Goiás, sul do Pará e oeste do Maranhão um conflito já antigo entre posseiros grileiros e índios – um conflito que data do início das obras da Belém-Brasília, no fim da década de 50, quando Juscelino Kubitschek deflagou a corrida (...) para a conquista de um Brasil esquecido.

Com potencial de evitar esse quadro de disputas e irregularidades, a Lei Federal nº 6.383/1976, chamada de “Lei da Discriminatória de Terras Devolutas da União”, em vigor até hoje, foi sancionada para disciplinar as ações discriminatórias de terras devolutas federais em todo país e registrá-las a favor da União (BRASIL, Lei Federal nº 6.383, 1976).

A lei instituiu a “legitimação de posse”, que é uma “licença” aos ocupantes legítimos de terras públicas, entendidos como os detentores de áreas contínuas de até 100 ha., que sejam produtivas pelo seu trabalho pessoal ou da sua família e com morada permanente e cultura efetiva¹⁶⁶ (BRASIL, Lei Federal nº 6.383, 1976; CUNHA, TORRES E GUERREIRO, 2010, p. 2). Para tanto, a lei prevê uma série de atos em um processo administrativo realizado pelo INCRA.

Cunha, Torres e Guerreiro (2011, p. 7-8) responsabilizam o processo administrativo previsto na Lei Discriminatória pelo “roubo”, nas palavras dos autores, banalizado de terras públicas na Amazônia, porque a prática legal permitia que uma grande área pretendida por um grileiro fosse falsamente fracionada em “n” lotes, cada qual ligado a um “laranja” ou “testa de ferro” que “encobriam um só grande grileiro” e, muitas vezes, tinham o mesmo procurador; esse processo deflagrou uma “corrida pela apropriação ilegal de vastas glebas” e um “mercado de venda por meio de protocolos de processos” junto ao INCRA.

No cadastramento do INCRA, muitas vezes a mesma área era catalogada para mais de um pretendente, tal como ocorria no Registro do Vigário (KOTSCHO 1981, p. 96).

Além desses problemas, “milhões” de hectares de terra pública “ficaram ali (...) sem o devido controle” para a ocupação espontânea (TORSIANO, 2016 [informação verbal])¹⁶⁷.

Outro fator que estimulou a grilagem e a transformação dos processos de legitimação de posse em dissimulações foi a aliança pactuada entre grileiros e grandes rentistas com agentes públicos, fenômeno que é detalhado por vários autores e é sintetizado a seguir.

Cunha, Torres e Guerrero (2011, p. 8), por exemplo, afirmam que as disfarçadas legitimações de posses contavam com a cumplicidade de muitos “homens da lei”, mesma expressão empregada em diversas passagens do livro de Kotscho (1981), cujo prefácio, escrito pelo sociólogo José de Souza Martins (1981, p. 9-12), nomeia essas autoridades:

Os que cometem tais violências [contra os camponeses da região] são justamente ilustres figuras da República, através de uma cadeia de interesses e de relações que vai do senador, do deputado, do ministro, até do oficial, ao juiz, ao delegado de polícia, ao policial, ao soldado, ao oficial de justiça, ao jagunço, ao pistoleiro profissional. Um retrato espantoso de banditismo acobertado por um infernal aparato de poder e pela certeza da impunidade.
(...)

¹⁶⁶ Ocupantes de terras públicas beneficiados pela Lei Federal nº 6.383/1976, são aqueles que preenchem concomitantemente os seguintes requisitos: (i) tornaram sua ocupação produtiva com seu trabalho e o de sua família; (ii) não são proprietários de imóvel rural; (iii) comprovam em processo administrativo a “morada permanente e cultura efetiva”, pelo prazo mínimo de um ano. Esses sujeitos tem direito à legitimação da sua posse, recebendo inicialmente uma licença de ocupação intransferível em vida, inegociável, que dá acesso a créditos e é válida por quatro anos, findos os quais o ocupante alcançaria a preferência para a aquisição do lote.

¹⁶⁷ TORSIANO, Richard. (INCRA): entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

Subversivos não são os peões e os posseiros pobres do Araguaia e do Tocantins, nem os agentes sindicais que efetivamente os representam, nem os sacerdotes, as religiosas, os agentes de pastoral, os bispos (...) subversiva é a ação do juiz-grileiro que decide em causa própria, do funcionário, do oficial de justiça, do soldado ou do policial que não pejam de servir como força de cobertura para bandos de jagunços que expulsam, que queimam casas, que destroem roças dos trabalhadores.

Hodiernamente, os “homens da lei” continuam atuando em prol das apropriações ilegais de terras públicas, como destacou o procurador federal do Amazonas, Bruno Arruda, ao se referir aos cartórios do Pará, em entrevista concedida ao programa “AGU Brasil”, levado ao ar em 26 de outubro de 2015, pela TV da Advocacia Geral da União:

Como a dimensão do Estado é muito grande, é muito difícil haver um controle desses cartórios no interior. Até mesmo existem registros de áreas de imóveis rurais que são matriculados em mais de um cartório [...]. Então existe uma profusão de matrículas, desmembramentos, é um controle muito difícil e cada vez que uma matrícula dessa é desmembrada, é alienada, a área dela é acrescida, na verdade em milhares de hectares. É um controle muito difícil, é um trabalho muito difícil, que tem que ser rotineiro e sempre presente porque não existe uma forma de impedir a abertura de novos registros de áreas de imóveis rurais no Estado¹⁶⁸.

Sobre a ocupação da Amazônia, Kostcho (1981) relata que a cumplicidade entre grileiros e agentes públicos era manifestada pelas irregularidades administrativas e judiciais, pelas intimidações e violências com o uso de jagunços, policiais, soldados do exército, fiscais armados do INCRA e por outros fatos estarrecedores, como sobrevôo de helicóptero militar, com rajadas de metralhadores e bombas em praias fluviais para aterrorizar posseiros.

A grilagem amazônica se agravou a partir de meados da década de 1980, quando governo federal e o INCRA priorizaram as ações de reforma agrária em detrimento do controle da ocupação espontânea e da colonização via PICs. Com efeito, “milhares ou milhões de pessoas” foram chegando e ocupando irregularmente as terras públicas, pelo simples apossamento, afinal os colonos que já estavam enraizados na região apresentavam a Amazônia para amigos e parentes como uma oportunidade de prosperidade (TORSIANO, 2016 [informação verbal])¹⁶⁹.

Dentro desse contexto geral, algumas regiões sofreram dinâmicas específicas de apropriação territorial e de desmatamento, como o sudeste do Pará e no Bico do Papagaio.

Naquela região, entre o final dos anos 1960 e a primeira metade dos anos 1970, aconteceu a Guerrilha do Araguaia, que foi fortemente combatida pelas Forças Armadas,

¹⁶⁸ Fonte: vídeo do programa “AGU Brasil”, levado ao ar em 26 de outubro de 2015, pela TV da Advocacia Geral da União, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=9Kb_8ugGC4U&feature=youtu.be>. Acesso em 12 fev. 2016.

¹⁶⁹ TORSIANO, Richard. (INCRA): entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

resultando na morte de jovens, de universitários e de profissionais liberais, além da tortura de lavradores e religiosos que realizavam trabalhos pastorais (PEREIRA, 2013, p. 7).

Depois, descobriu-se um imenso depósito de minério de ferro na Serra dos Carajás (PA), resultando na criação da Companhia Vale do Rio Doce (1979), destinada à exploração daquela reserva (THÉRY, 2008, p. 15), o que chamou ainda mais pessoas para a região.

Em fevereiro de 1980, iniciou-se outro episódio decisivo para a ocupação do sudeste do Pará: a corrida pelo ouro em razão da descoberta de pepitas na Serra Pelada, provocando a ida de 10.000 garimpeiros em 2 meses (THÉRY, 2008, p. 26). Para Kotscho (1981, p. 22-23), foram 100.000 homens se deslocaram para tentar a “sorte grande” na região, mas em outra passagem ele fala que haviam 25.000 pessoas no garimpo. De qualquer modo, a foto dramática de Sebastião Salgado, feita em 1986, na Serra Pelada (Figura 4, a seguir), mostra um imenso “formigueiro” humano trabalhando sob as mais insalubres condições:

Figura 4: Serra Pelada (PA), em 1986¹⁷⁰

©Sebastiao Salgado/Amazonas images

¹⁷⁰ Imagem extraída da reportagem que Sebastião Salgado efetuou em 1986 na mina de ouro Serra Pelada (livro “Trabalhadores”, Editora Cia. das Letras, 1993), gentilmente autorizada pelo autor.

A descoberta da potencialidade mineral do sudeste do Pará atraiu não só uma grande quantidade de pessoas, como também um grande número de empresas mineradoras, que passaram a ocupar extensas áreas públicas, acarretando em graves conflitos com “posseiros” e indígenas (CÂMARA DOS DEPUTADOS/CPI, 2001, p. 234).

No contexto da efervescência da migração relacionada à garimpagem da Serra Pelada, órgãos e agentes públicos se envolveram com a grilagem e com a corrupção.

Kotscho (1981, p. 107)¹⁷¹ revela que “a polícia e os agentes dos órgãos do governo” convidavam posseiros para entrar nos garimpos e quando estes voltavam para suas terras, já as encontram ocupadas e cercadas.

Os governos do Pará, nas poucas vezes que atuaram, viabilizaram “interesses concentracionistas”, permitindo concessões, doações e alienações de terras com enormes dimensões (CÂMARA DOS DEPUTADOS/CPI, 2001, p. 234)¹⁷².

Alguns membros do Poder Judiciário que atuavam em conflitos fundiários, eram omissos ou cúmplices de irregularidades nos processos envolvendo os apossamentos de terras públicas (CÂMARA DOS DEPUTADOS/CPI, 2001, p. 234). Kotscho (1981) exemplifica essa conjuntura com a figura do juiz de direito João Batista de Castro Neto, que esteve na Comarca de Araguaína (TO) entre 1976 e 1980, qualificado pelo autor como o “protetor de grileiros”, “ele próprio um grileiro”, um mandante de prisões ilegais e de “operações de limpeza” - leia-se, retirada de famílias - com o uso de contingentes policiais, pistoleiros e fazendeiros e de expedientes de coação para obrigar posseiros a assinarem “documentos em branco” que conferiam à grileiros o direito de expulsá-los das terras. Esse juiz era “a lei em pessoa” que decidia o destino de homens e terras, segundo o mesmo autor.

O Instituto de Terras do Pará (ITERPA) possuía atuação limitada para combater a usurpação de terras públicas, em razão da federação de dois terços do território paraense; o INCRA, por sua vez, se demonstrou incapaz de realizar as ações fundiárias necessárias para a região; e a SUDAM não analisava a situação dominial das áreas envolvidas nos projetos por ela aprovados e nem checava a existência ou não de posseiros (CÂMARA DOS DEPUTADOS/CPI, 2001, p. 234).

¹⁷¹ Descrevendo relato do bispo Celso Pereira de Almeida.

¹⁷² Cita-se o Decreto Estadual nº 9.203/1975, editado pelo governador Aloysio da Costa Chaves, da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que contribuiu para a apropriação de terras devolutas estaduais por parte de grandes fazendeiros do sul e sudeste, que passaram a ter “(...) o direito de incluir em seus aforamentos os excessos de áreas existentes entre os limites naturais constantes de seus títulos e as superfícies neles consignadas, ou efetivamente ocupadas, desde que esse excesso, em cada lote, não ultrapasse a 50% da área aforada”. Esse dispositivo beneficiou muitos donos de castanhais pertencentes à famílias tradicionais do sudeste do Pará, como os Mutran, os Azevedo, os Moraes, os Chamié e os Almeida (PEREIRA, 2013, p. 12).

A aliança entre governo e poder econômico, que depreciava o pequeno produtor pela sua produção de subsistência e pela sua incapacidade de exportação, possibilitou a “multiplicação de serrarias” e a ocupação de terras por empresas nacionais e multinacionais, que se dedicavam à criação de gado, gerando “verdadeiros desertos” e degradação ambiental no sudeste do Pará, no começo da década de 1980 (KOTSCHO, 1981, p. 110-111)¹⁷³.

A ocupação de terra passou a ser o centro dos conflitos sociais naquela região (MELLO-THERY e THERY, 2009, p. 76) e, diante disso, em fevereiro de 1980, por intermédio do Decreto-lei nº 1.767/1980, o presidente Figueiredo criou o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT) com a finalidade oficial de “coordenar, promover e executar as medidas necessárias à regularização fundiária no Sudeste do Pará, Norte de Goiás e Oeste do Maranhão” (BRASIL, Decreto-lei nº 1.767, 1980)¹⁷⁴.

O GETAT tinha como objetivo oficial acalmar aquela região, ocupada por “focos políticos contrários ao regime”, com projetos de colonização de reforma agrária dirigidos à pequenos produtores (MELLO e TILBEURGH, 2009, p. 3), como os Centros de Desenvolvimento Regional (Cedere) destinados à agricultores (THERY, 2008, p. 19).

Ocorre que, o GETAT foi “uma verdadeira intervenção federal” na região, pois era um órgão acima dos demais, visando “limpar a área” com o uso da força militar e outros expedientes, como fraudes documentais, violência e trapaceiras contra “posseiro”, quando necessário, “para acabar com os conflitos e abrir caminho para os projetos governamentais” destinados à implementação de “uma nova ordem econômica na região”, que incluía “a exploração dos minérios da Serra dos Carajás” e a produção de alimentos para 100 milhões de pessoas “destinados à exportação, em convênio com o BIRD¹⁷⁵”, tudo isso associado à “segurança exigida pelos grandes grupos econômicos, nacionais e estrangeiros”¹⁷⁶ (KOTSCH, 1981, p. 17-19, 61).

A regularização fundiária promovida pelo GETAT ratificou a “contraditória estrutura da concentração da terra, agravando o problema e contribuindo, desse modo, para a proliferação das causas” que colocaram o Pará na condição de “campeão nacional dos conflitos possessórios” (CÂMARA DOS DEPUTADOS/CPI, 2001, p. 234).

¹⁷³ Descrevendo narrativa do bispo Celso Pereira de Almeida, então presidente da CPT regional.

¹⁷⁴ O GETAT viria a ser extinto pelo governo José Sarney, via Decreto-lei nº 2.328/1987, cujas funções foram assumidas pelo INCRA.

¹⁷⁵ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

¹⁷⁶ Sobre a segurança exigida por investidores e dada pelo GETAT, ver Thery (2008, p. 19).

Membros da Igreja católica do sudeste da Amazônia passaram a ser importantes atores políticos na defesa dos “posseiros” e na denúncia dos problemas sociais. Essas ações eram realizadas por intermédio de enfrentamentos e denúncias individuais de padres, bispos e agentes pastorais, como também por iniciativas da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), que responsabilizavam os militares pelos problemas sociais da Amazônia. Em contrapartida, os religiosos sofriam represálias de grileiros, fazendeiros e de seus aparceirados (políticos, agentes fundiários, magistrados, policiais e soldados), via prisões, violência, difamações e acusações de serem comunistas e de insulflar uma indústria da posse, como relatam Kostcho (1981) e Pereira (2013, p. 9).

O bispo Celso Pereira de Almeida, em depoimento para Kotscho (1981, p. 107 e 111), forneceu suas impressões sobre a ação do GETAT e a grilagem de terras no sudeste do Pará e no Bico do Papagaio:

Embora os antigos moradores tenham toda documentação em ordem, inclusive com recibo de pagamento de impostos, os novos senhores chegam com outros documentos e se declaram proprietários de terras.

“A coisa mais fácil é fazer documentos de registro de terras com mais de cem anos. Existe uma técnica especial em que, com o auxílio de uma lamparina, fazem os documentos parecerem velhos. Como os posseiros mal conhecem dinheiro, não têm ideia de valor, e são ameaçados por fazendeiros que chegam acompanhados de policiais, jagunços e oficiais de justiça, acabam entregando suas terras. Nós temos um número cada vez maior de ‘limpadores de terra’, pistoleiros contratados por 200, 300 mil cruzeiros para deixar área livre de posseiros” (...)

“O Getat é o governo que apenas trocou a camisa, porque continua utilizando os mesmos funcionários do INCRA que ajudam os fazendeiros a limpar a área”.

(...)

[com o GETAT] “a limpeza da área tornou-se ainda mais rápida e irreversível, porque o Exército e os órgãos de segurança não precisam recorrer a ninguém; legalizam as áreas e dão aos fazendeiros”.

Além disso, os garimpeiros que não encontraram ouro em Serra Pelada “acabaram engrossando o contingente de mão-de-obra de jagunços e pistoleiros”, exércitos particulares dos fazendeiros e grileiros, semeando violência, insegurança, medo e ódio “num triste espetáculo de degradação humana”; outros, porém, ergueram seus barracos nas periferias das cidades, incluindo do Sudeste do país (KOSTCHO, 1981, p. 24-26).

Nessa toada, a frente pioneira para a Amazônia “não teve vínculo com a agricultura tradicional, mas sim com grupos industriais nacionais, estrangeiros e multinacionais (...) cujos investimentos foram respaldados pelo sistema de incentivos fiscais” (MELLO, 2006, p. 25).

Percebe-se, portanto, que no processo de colonização da Amazônia, foi adotado “um modelo deletério de ocupação extensiva e de baixíssima produtividade”, com desmatamento

“desregrado” e violência fundiária que se tornou “crônica” graças a ausência ou fraqueza institucional (LOURENÇO PEREIRA, 2016a [informação verbal]¹⁷⁷).

Assim, o desordenamento territorial foi avançando e o caos fundiário e social imperava no meio de um aparato estatal corrupto, ineficiente e aniquilador, que expulsava ocupantes legítimos para consolidação do latifúndio. As mortes se tornavam frequentes e a floresta sucumbia, trazendo trágicas consequências para toda sociedade brasileira.

2.11– A redemocratização: de Sarney à FHC, uma nova República com velhas práticas

O governo do último presidente militar, o general João Figueiredo (1979-1985), prosseguiu com a lenta e gradual abertura política e redemocratização do país.

Em 12 de março de 1985, três dias antes da posse do primeiro governo civil após 21 anos de ditadura militar, o então presidente eleito Tancredo Neves (PMDB)¹⁷⁸, anunciou a criação do Ministério do Urbanismo e Meio Ambiente, que seria chefiada pelo político Flávio Peixoto; a SEMA continuou existindo dentro da organização desse ministério e Paulo Nogueira-Neto foi mantido no cargo (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 77).

Em outubro de 1985, o presidente da República José Sarney (PMDB e ex-ARENA), assinou o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), via Decreto nº 91.766/1985, sob os holofotes dos debates impulsionados pelas ações de trabalhadores rurais que, atraídos pela colonização da Amazônia, haviam ocupado imóveis improdutivos de projetos empresariais agropecuários (PEREIRA, 2014, p. 14).

O INCRA se tornou órgão do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário e passou a priorizar a criação de assentamentos rurais de reforma agrária em todo país ao invés da titulação de posses individuais (BRITO; BARRETO, 2011b, p. 142-143).

O foco do governo Sarney (1985-1990) para a questão da terra era a reforma agrária, apesar de não ter ocorrido na prática por uma série de razões; a titulação de ocupações

¹⁷⁷ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. (SAE): entrevista citada, realizada em 04 de abril de 2016. O mesmo entrevistado ressalta, nesse particular, que a pecuária é equivocadamente atribuída como causa do desmatamento, mas verdadeira causa é a “chegar no lugar, pegar a terra de ninguém e torna-la sua pela ocupação prática, sendo que “a pecuária é a forma de produção econômica dominante após o desmatamento”.

¹⁷⁸ Tancredo de Almeida Neves foi eleito indiretamente presidente da República por um colégio eleitoral, em janeiro de 1985, mas adoeceu e precisou ser internado às vésperas da posse. A presidência foi assumida pelo vice, José Sarney (PMDB), que se tornou efetivo no cargo após o falecimento de Tancredo, em abril de 1985.

consolidadas ficou marginal nessa época, inclusive sequer havia instrumentos normativos para tanto (TRECCANI, 2017 [informações verbais]¹⁷⁹).

Nesse contexto, o INCRA emitiu “um número muito limitado de títulos” de “posse” e não mais relatou processos de licitação de terra na Amazônia, o que causou um acúmulo de pedidos de regularização nos seus escritórios regionais (BRITO; BARRETO, 2011b, p. 143).

Porém, essa postura do INCRA era tensionada pelo afloramento dos movimentos de luta pela terra, principalmente pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que havia sido fundado em 1984, e pela Igreja Católica; era uma época de muitos conflitos no campo (TORSIANO, 2016 [informação verbal])¹⁸⁰.

Enquanto que o Estado brasileiro foi gradativamente se afastando da “solução fundiária da Amazônia”, o aponderamento espontâneo de terra pública foi se tornando uma oportunidade para a exploração de grandes áreas, pela pecuária extensiva e pela extração de madeira, em razão da ausência de instrumentos de controle; a partir desse apossamento e do processo de grilagem, começou a se estabelecer um “mercado espontâneo de terras” (TORSIANO, 2016 [informação verbal])¹⁸¹.

A prioridade do INCRA para criação de assentamentos de reforma agrária e a ausência de uma lei destinada a regularizar ocupações acima de 100 ha., não impediu que o referido órgão reconhecesse as reivindicações de “posses” acumuladas em seus escritórios regionais amazônicos, emitindo um documento de declaração de “posse”, que durante muitos anos foi utilizado para vários fins, inclusive para compra e venda de áreas e até mesmo aprovação de planos de manejo para extração de madeira IBAMA (BRITO e BARRETO, 2001b, p. 143). Esse fato também contribuiu para o caos ambiental e fundiário da Amazônia.

Em 1987, o Decreto-Lei nº 2.375 revogou o Decreto-Lei nº 1.161/1971, que havia federalizado os 100 km. ao lado das rodovias amazônicas. A nova norma manteve apenas algumas áreas federalizadas por segurança nacional mas, segundo Treccani (2017), até hoje

¹⁷⁹ TRECCANI, Girolamo Domenico. (UFPA): entrevista citada, realizada em 2 de agosto de 2017. O mesmo entrevistado informou que esse vínculo normativo para regularização de ocupações permaneceu até que duas instruções normativas do INCRA foram editadas no governo Fernando Henrique Cardoso.

¹⁸⁰ TORSIANO, Richard. (INCRA): entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016. O entrevistado citou alguns exemplos de conflitos ocorridos na época em decorrência das ações de reforma agrária: (i) a “luta histórica” na fazenda Annoni (RS), desapropriada por decreto em 1972, cujo processo judicial se arrastou por anos nos tribunais, ocupada pelo MST em 1985, que resultou no assentamento definitivo de inúmeras famílias entre 1987 a 1993 (DICKEL, 2015); (ii) a Fazenda Santa Elmira (RS), ocupada em 1989 por 500 famílias de colonos do MST, cujo massacre imposto por 1.200 soldados da Brigada Militar está descrito em Görgem (1989).

¹⁸¹ TORSIANO, Richard. (INCRA): entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

não se sabe, em certas regiões, o que é terra estadual e o que terra é federal (informações verbais)¹⁸².

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe novos marcos para o tema agrário e fundiário do país, arrolando entre os bens dos Estados-membros as terras devolutas não compreendidas entre as da União¹⁸³, que passaram a ser apenas aquelas “indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei”¹⁸⁴. Ademais, a Carta Magna condicionou à prévia aprovação do Congresso Nacional, a alienação ou a concessão, a qualquer título, a pessoa física ou jurídica, de terras públicas com área superior a 2.500 ha., excetuando-se aquelas para fins de reforma agrária (§ 1º e 2º, do art. 188)¹⁸⁵.

Naquele ano, o movimento ambiental havia obtido uma grande conquista com a promulgação da CF/1988, que trouxe uma inédita perspectiva de proteção ao meio ambiente (art. 225), mas também amargou a perda do líder ambientalista Chico Mendes, assassinado por fazendeiros no quintal de casa, em Xapuri (AC).

As lutas e conquistas de Chico Mendes pela criação de reservas extrativistas e pela defesa dos seringueiros incomodavam os fazendeiros e sua morte ocorreu em um contexto de constantes assassinatos de líderes seringueiros na região, que coincidiram com a fundação da União Democrática Ruralista (UDR) do Acre, em 1987 (CLARO, 2007, p. 57-61).

Em 1988, foi lançado o Programa Nossa Natureza (Decreto Federal nº 96.944/1988), que estabeleceu diretrizes para a execução de uma política ampla de proteção ambiental¹⁸⁶. Era uma resposta às pesadas críticas internacionais ao modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil na Amazônia (KOHLHEPP, 1992, p. 85; MELLO, 2006, p. 27 e 49).

Em março de 1990, Fernando Collor de Mello (PRN) foi empossado presidente da República e, como parte do seu plano de estabilização econômica, extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que foi transformado na Secretaria de Meio Ambiente (FARIA, 2006, p. 25-26 e BRASIL, Medida Provisória nº 150, 1990).

¹⁸² TRECCANI, Girolamo Domenico. (UFPA): entrevista citada, realizada em 2 de agosto de 2017.

¹⁸³ Ver inciso IV, do art. 26, da CF/1988.

¹⁸⁴ Ver inciso II, do art. 20, da CF/1988.

¹⁸⁵ A CF/1988 previa que, após 3 anos da sua promulgação, o Congresso Nacional, por intermédio de uma Comissão Mista, deveria revisar “todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a três mil hectares, realizadas no período de 1º de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987” (art. 51, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), o que nunca foi feito (GIRARDI, 2008, p. 227).

¹⁸⁶ Segundo Kohlhepp (1992, p. 85-87), os objetivos do Programa Nossa Natureza eram bem genéricos, voltados para todas as regiões do país; no entanto, a situação econômica do Brasil no final do governo Sarney e a falta de vontade política levaram o programa ao insucesso.

Apesar disso, Collor “parecida dar novo ímpeto ao movimento ambientalista” (DEAN, 1996, p. 355) e isso se percebe por alguns acontecimentos ligados à temática ambiental que deram maior visibilidade internacional à Amazônia, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)¹⁸⁷ (MELLO, 2006, p. 62-97; PAGNOCCHESCHI; BERNADO, 2006, p. 112 e 116).

Mas o contexto ambiental da Amazônia não era favorável: as taxas de desmatamento medidas no final dos anos 1980 provocavam alarde dentro e fora do país, em decorrência das dinâmicas das frentes pioneiras (MELLO, 2004; 2006, p. 23-57, 106-107); o mogno era explorado de forma predatória e ilegal, fruto de combinações mercadológicas que incluíam incentivos fiscais e instrumentos promocionais, dos quais se beneficiaram as madeireiras e firmas exportadoras (PRADO E DEUSDARÁ FILHO, 1992, p. 13); madeireiras asiáticas estavam adquirindo imensas extensões de terra na região e explorando-as de forma predatória (CUNHA, 2013); os conflitos sociais eram marcantes, como o assassinato de treze índios Ianomâmis por garimpeiros e pistoleiros, com requintes de crueldades (PAGNOCCHESCHI; BERNADO, 2006, p. 115); e a comunidade internacional, ao dar mais atenção à Amazônia, passou a identifica-la com as queimadas e com as políticas duvidosas que punham em risco os ecossistemas locais e a biodiversidade do planeta (D'ARAUJO, 1992, p. 2).

Em 1993, com ascensão do presidente Itamar Franco (PMDB), a pasta ambiental, que já havia recuperado a posição de ministério no ano anterior, foi renomeada como Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. No mesmo ano, foi editada a Lei Federal nº 8.629/1993 (Lei da Reforma Agrária) que, regulamentando a CF/1988, deu destinação preferencial das terras públicas rurais da União, dos Estados e dos Municípios para a execução de planos de reforma agrária.

Em 1996, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) indicou um recrudescimento do desmatamento na Amazônia Legal, chegando a 29.059 km² no ano anterior, um recorde até hoje. Para combater esse problema, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) lançou o “Pacote Amazônico”, que consistiu em duas normas jurídicas: (i) o Decreto Federal nº. 1.963/1996, apelidado de “moratória do mogno”,

¹⁸⁷ O PPG7 era uma iniciativa conjunta do governo e da sociedade civil brasileira e da comunidade internacional para conservação das florestas da Amazônia e da Mata Atlântica. Foi instituído pelo Decreto nº 563, de 05 de junho de 1992 e era financiado por doações dos países desenvolvidos, da União Europeia, dos Países Baixos e complementadas pelo governo brasileiro, governos estaduais e sociedade civil (Fonte: Ministério do Meio Ambiente, <<http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/index.html>>, acesso em 12 de fevereiro de 2012).

que suspendeu por dois anos as autorizações para exploração das espécies nativas e não plantadas do mogno e da virola; e (ii) a Medida Provisória (MPv) nº. 1.511/1996 que proibiu o corte raso de 80% da área dos imóveis rurais onde a cobertura arbórea fosse constituída de fitofisionomias¹⁸⁸ florestais (CUNHA, 2013, 2016).

Uma das críticas à esse pacote, especialmente à medida provisória, estava relacionada à desconsideração de algumas causas do desmatamento, como o apossamento ilegal de terras públicas, que precede o corte de árvores em novos pontos (ALVES, 2007, p. 496).

Prado e Deusdará Filho (2016), que não só ocupavam cargos de cúpula no MMA, como também foram os autores das referidas normas jurídicas, juntamente com outros dois especialistas, conheciam a relação entre desmatamento e os problemas fundiários na Amazônia, mas ressaltaram que a pasta ambiental estava mais preocupada com a floresta propriamente dita, do que com a questão da terra, que era uma atribuição do INCRA (informações verbais)¹⁸⁹. Os mesmos entrevistados afirmaram que, não obstante esse fato, o MMA atuou em política fundiária quando fez um esforço de criar unidades de conservação na região, a fim de contrapor a massiva privatização de terras ocorrida nos governos militares; ademais, a pasta ambiental realizava articulações com órgãos que tinham influência na questão fundiária amazônica, como a Receita Federal e o INCRA.

Durante a década de 1990, a sociedade civil se organizou e passou a ter voz ativa na Amazônia com relação à questão da terra, inclusive grupos indígenas, trazendo mudanças no apossamento do território, com a criação de unidades de conservação federais e estaduais e a demarcação de terras indígenas (BECKER, 2005, p. 73-74).

O governo Cardoso, por sua vez, respondeu às demandas dos movimentos sociais e, sobretudo a partir do segundo mandato (1999-2002), destinou as terras que foram arrecadadas durante a ditadura militar ou desapropriadas anteriormente, à criação de projetos de assentamento de reforma agrária, principalmente no estado do Pará; desse modo, grandes propriedades pertencentes a empresas, como as fazendas do Bradesco e da Volkswagen

¹⁸⁸ Fitofisionomia é a flora típica de uma região.

¹⁸⁹ PRADO, Antonio Carlos e DEUSDARÁ FILHO, Raimundo. [respectivamente diretor de desenvolvimento sustentável e secretário de políticas ambientais, do MMA, do governo Cardoso]: depoimentos concedidos em entrevista pessoal e em conjunto (65 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Brasília (DF), em 22 de julho de 2016. Os entrevistados informaram que a criação de unidades de conservação daquela época visava proteger espaços estratégicos, como áreas minerais, com potenciais florestais e até mesmo regiões de conflitos. Mas a cúpula do MMA não ouvia Estados e nem municípios, a criação era “de cima para baixo”, muito embora havia tentativas de interferências por parte de outros setores governamentais, como os comandos militares.

foram absorvidas pelo Estado e destinadas ao programa de reforma agrária (GUEDES, 2015 [informação verbal]¹⁹⁰; TRECCANI, 2017 [informações verbais]¹⁹¹).

2.12 – Lula (2003-2011): o agente de direitos sociais ou o “companheiro dos grileiros”?

Em 2003, o ex-metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva (PT) assumiu a presidência da República. Na esfera ambiental, a senadora reeleita Marina Silva (PT-AC), ex-seringueira, ambientalista reconhecida nacional e internacionalmente e defensora das idéias de Chico Mendes, foi nomeada ministra do Meio Ambiente.

O governo adotou o discurso da proteção com inclusão social e da transversalidade institucional, onde “o meio ambiente deixa de ser tratado como uma variável independente e participa das políticas de todos os ministérios” (BECKER, 2005, p. 83). Mas a prática foi marcada por ações contraditórias, como autorização para plantio de transgênicos e aprovação de grandes hidrelétricas na Amazônia (MELLO-THERY; THERY, 2009, p. 82), como a Usina de Belo Monte, considerada um desastre ambiental e social.

Na Amazônia, a migração dominante passou a ser intra-regional e, sobretudo, rural-urbana¹⁹² e as frentes de expansão foram comandadas por madeireiras, pecuaristas, sojeiros e pelo agronegócio (BECKER, 2005, p. 80-81).

As políticas destinadas ao campo foram fortalecidas, tanto em prol da agricultura familiar, com o lançamento do II Plano Nacional de Reforma Agrária, como em benefício da agricultura de escada para ela pudesse ter um papel estratégico para as contas nacionais em razão do “*boom das commodities*” (GUEDES, 2015 [informação verbal])¹⁹³.

O ritmo das desapropriações para reforma agrária diminuiu no governo Lula, comparando com o seu antecessor; muitos assentamentos foram criados no Pará e em toda Amazônia, mas o governo preferiu reconhecer os legítimos direitos de populações tradicionais, como ribeirinhos, agroextrativistas e moradores de florestas, o que foi muito

¹⁹⁰ GUEDES, Carlos Mario Guedes de. [secretário executivo adjunto extraordinário da Secretaria Executiva do Programa Terra Legal 2009-2011]: depoimento concedido em entrevista pessoal (92 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Brasília (DF), em 02 de dezembro de 2015.

¹⁹¹ TRECCANI, Girolamo Domenico. [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017.

¹⁹² Com exceção do Mato Grosso, que continuava atraindo população de fora, principalmente do Sul e do Nordeste (BECKER, 2005, p. 80-81).

¹⁹³ GUEDES, Carlos Mario Guedes de. [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 02 de dezembro de 2015.

importante, mas não se trata de reforma agrária nos moldes do Estatuto da Terra, que prevê uma nova formatação da estrutura agrária (TRECCANI, 2017 [informações verbais]¹⁹⁴).

Com relação à Floresta Amazônica, alguns setores do governo começam a difundir a concepção de que uma parte do desmatamento ocorria em terra pública com característica de propriedade privada, mas sem que o ocupante assumisse qualquer responsabilidade. A partir daí, o discurso da regularização fundiária foi ganhando força dentro e fora do governo.

Assim, em razão de determinadas dinâmicas decisórias, o presidente Lula editou a medida provisória (MPv.) nº 458/2009, dispondo sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. A norma alterou quatro leis¹⁹⁵ e foi convertida, com poucas alterações do Congresso Nacional, na Lei Federal nº 11.952/2009, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 6.992/2009¹⁹⁶.

Essa política pública recebeu o apelido de Programa Terra Legal, aqui designada como Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA), e criou instrumentos destinados a regularização de pequenas e médias¹⁹⁷ ocupações consolidadas, feitas em aglomerados de terras públicas federais não destinados para projetos de reforma agrária, nem para unidades de conservação e nem para terras indígenas, que somavam 67 milhões de ha. na Amazônia Legal.

A PRFA criou diversos preceitos, sendo que os principais são:

- (i) área máxima regularizável: 15 módulos fiscais (m.f.), limitados a 1.500 ha., em zonas urbanas e rurais da Amazônia Legal - a lei não abrangia outras regiões do país;
- (ii) marco temporal: a regularização só envolveria as ocupações em terras públicas federais, realizadas por pessoas físicas, anteriores a 1º de dezembro de 2004;
- (iii) o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deveriam atender a alguns requisitos, como não ser proprietário de imóvel rural, exercer ocupação e exploração direta, mansa e

¹⁹⁴ TRECCANI, Girolamo Domenico. [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017. O entrevistado explica que os números oficiais do governo sobre o plano de reforma agrária foram inchados incluindo essas pessoas como beneficiárias, o que foi errado porque isso não é uma política de reforma agrária.

¹⁹⁵ A MPv 458/2009 alterou quatro Leis Federais: a 8.666/1993 (Lei de Licitações), a 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), a 6.383/1976 (Lei da Discriminatória) e a 6.925/1981 (que trata de alterações do processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na faixa de fronteiras).

¹⁹⁶ Revogado pelo Decreto nº 9.309/2018.

¹⁹⁷ As categorias fundiárias adotadas pela Lei Federal nº. 8.629/1993: minifúndio (menos que 1 m. f.), pequena propriedade (de 1 a 4 m. f.), média propriedade (área superior a 4 e até 15 m. f.). A lei não conceitua grande propriedade, mas a doutrina considera acima de 15 m. f., independentemente de sua produtividade. O chamado latifúndio é o imóvel rural que excede a 600 vezes o módulo fiscal ou aquele que, não excedendo tal limite e “tendo dimensão igual ou superior a um módulo fiscal, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural” (BRASIL, Lei Federal nº 4.504, 1964; BRASIL, Decreto 84.684, 1980). Assim, seja pelo tamanho, seja pela improdutividade, qualifica-se um imóvel rural como um latifúndio.

pacífica, por si ou por seus antecessores, com cultura efetiva e cumprir algumas cláusulas resolutivas, dentre as quais de caráter ambiental;

(iv) valor cobrado pela terra: para áreas de até 1 m.f., estabeleceu-se gratuidade; acima disso, determinou-se a alienação onerosa, sem licitação, mas com valores muito abaixo do valor de mercado, para que o beneficiário pudesse pagar em prestações amortizáveis em até 20 anos, com carência de até 3 anos;

(v) titulações a favor do ocupante: a concessão de direito real de uso (permissão de posse) e a outorga da propriedade agrária;

Assim, a PRFA deu tratamento especial à regularização fundiária da Amazônia, que até então era similar ao Centro-Sul do país, com o objetivo de tornar o processo de titulação mais célere e mais simplificado (BARRETO, 2011, p. 99), tanto que o governo tinha uma arrojada ambição de titular cerca de 300 mil ocupações em 3 anos (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009), conferindo obrigações aos ocupantes, como cumprir a legislação ambiental, e contribuindo para a redução do desmatamento ilegal e dos conflitos agrários.

Todavia, a política pública gerou polêmicas porque, enquanto alguns analistas a consideraram uma forma de promoção de justiça social e um mecanismo de combate ao desmatamento, muitos críticos a acusaram de legitimar casos de grilagem de terras, tanto que, a PRFA foi apelidada de “MP da Grilagem” e Oliveira (2010) afirmou que Lula havia entrado para história como o “presidente companheiro dos grileiros”.

2.13 – A regularização fundiária da Amazônia no governo Michel Temer (2015-2018): uma ponte para o futuro¹⁹⁸ de grileiros e latifundiários

E agosto de 2016, em razão de um *impeachment* bastante controvertido da presidente da República Dilma Rousseff (PT), o vice Michel Temer (PMDB) alcançava a chefia do Executivo com uma ampla coalizão partidária, montada com setores alinhados aos interesses de grupos econômicos e da elite conservadora, como políticos ruralistas conectados ao agronegócio, aos latifundiários e aos fazendeiros.

¹⁹⁸ Trata-se de uma alusão à “Uma ponte para o futuro”, uma agenda política publicada pelo PMDB em 29 de outubro de 2015, quando o governo de Dilma Rousseff (PT) enfrentava uma grave crise política.

Porém, seu desastroso governo foi marcado por velhas práticas clientelistas, retrocessos em direitos sociais, aprofundamento da crise econômica, reformas pró-mercado e corrupção. Em razão disso, Temer foi perdendo popularidade e o domínio sobre a sua bancada, motivo pelo qual o protagonismo da agenda nacional foi se deslocando para o Congresso Nacional.

Dominado pela sua coalizão político-partidária, o custo da governabilidade aumentou e o presidente passou a realizar concessões e ceder aos *lobbies* de certos grupos hegemônicos, como os ruralistas (TEIXEIRA, 2017).

Para garantir apoio desses setores, visando barrar as denúncias criminais¹⁹⁹ ofertadas pela Procuradoria Geral da República, Temer promoveu medidas contrárias ao interesse público, como as tentativas de extinguir a Reserva Nacional do Cobre e Associados (Renca)²⁰⁰ e de reduzir áreas de três unidades de conservação²⁰¹, todas situadas na Amazônia, além de criar o programa de parcelamento de dívidas dos ruralistas com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural)²⁰².

No contexto desses agraciamentos, Temer editou a MPv. 759/2016, alterando a PRFA e deturpando uma parcela dos seus instrumentos, os quais já eram cercados de críticas.

No Congresso Nacional, o projeto de conversão da medida provisória em lei foi tumultuado: sucederam-se 732 emendas, um relatório de mais de 600 páginas, interferências do Judiciário (SAUER e LEITE, 2017, p. 17), além de um “relevante movimento social contrário” (CILENTO e BUENO, 2018, p. 100). Com algumas alterações e vetos presidenciais, a norma aprovada - a Lei Federal nº 13.465/2017 - trouxe ainda mais retrocessos para o campo ambiental e agrário em comparação com a medida provisória. A seguir, as principais alterações feitas em relação à redação original da PRFA, do ano de 2009:

(i) dilatação do marco temporal: a regularização abrangia apenas as ocupações feitas até dezembro de 2004, que passou para 22 de julho de 2008 e, em alguns casos, para 2013;

¹⁹⁹ As denúncias, ofertadas entre junho e outubro de 2017, pelo Ministério Público Federal, acusavam o presidente Temer de corrupção passiva, organização criminosa e obstrução da Justiça.

²⁰⁰ Trata-se do Decreto 9.142/2017, substituído pelo Decreto 9.147/2017, que extinguiu a Renca e regulamentou a exploração mineral na área, mas o presidente Temer cedeu a pressão de artistas, de pesquisadores, do Ministério Público Federal, do Poder Judiciário e do Greenpeace, revogando o decreto no final de setembro de 2017, (GADELHA e CARDOSO, 2017; CASTRO, 2017; MPF, 2017a, BRASIL/SJDF, 2017, BRASIL, Decreto nº 9.147, 2017).

²⁰¹ Trata-se das MPvs. 756/2016 e 758/2016. A primeira estabelecia a redução dos limites do Parque Nacional do Rio Novo e da Floresta Nacional do Jamanxim e a segunda impunha a redução dos limites do Parque Nacional do Jamanxim para passagem de uma ferrovia. No final, o presidente recuou diante das ameaças da Noruega, o maior financiador externo ao combate do desmatamento na Amazônia, que condicionava a liberação de recursos aos resultados positivos dessa iniciativa (ARAÚJO, MONTEIRO e CHADE, 2017).

²⁰² O Funrural é usado para custear aposentadorias de trabalhadores rurais.

(ii) possibilidade de liberação das condições resolutivas ambientais do título sem a realização de vistoria, que passou a ser uma faculdade (MPF, 2017c, p. 44);

(iii) substituição da exigência de recuperação das áreas de preservação permanente (APP) e reserva legal (RL) pela inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR)²⁰³;

(iv) aumento do tamanho máximo da área de titulação, passando dos 1.500 ha., previstos na redação original da política pública, para 2.500 ha.;

(v) as regras de regularização fundiária que eram específicas para a Amazônia Legal, passaram a valer para todo território brasileiro.

Essa normativa recebeu muitas críticas, como a criação de entraves ao cumprimento da função socioambiental da terra (SAUER, 2018; SAUER e LEITE, 2017), a destruição das “conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra” e os riscos à biodiversidade (MPF, 2017c, p. 49).

O Instituto Socioambiental (ISA), por exemplo, afirmou que a medida provisória, uma das “moedas de troca” oferecida por Temer para conseguir apoio da bancada ruralista e minimizar a crise política do seu governo, abria caminho para “a legalização massiva de áreas griladas, o agravamento da concentração fundiária e dos conflitos de terra”²⁰⁴.

Mais uma vez, ressoaram os apelidos de “MP da Grilagem” e “Lei da Grilagem” para qualificar a mesma política pública.

Tais repercussões provocaram reação do procurador-geral da República, Rodrigo Janot, que ingressou com a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 5.771, visando a declaração de inconstitucionalidade da lei por parte do STF.

O descalabro legislativo feito no conteúdo material da PRFA entre 2016 e 2017, ao impactar de forma nociva a estrutura fundiária e ambiental da Amazônia, na mesma época em que os índices do desmatamento voltaram a crescer, se coadunam com a agenda política do governo Temer consubstanciada no documento “Uma ponte para o futuro”, que é alinhado ao ideário neoliberal e que, segundo Cavalcanti e Venerio (2017, p. 140), relega o bem-estar da população em segundo plano, “como se decorresse naturalmente dos avanços da economia”.

²⁰³ O CAR tem por objetivo criar um registro de todos os imóveis rurais no país, integrando as informações de áreas desmatadas, de RL, de APP, em uma base de dados para viabilizar a recuperação ambiental e o controle ao desmatamento (PIRES, 2017a).

²⁰⁴ Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/medida-provisoria-acaba-com-exigencias-ambientais-para-regularizacao-fundiaria>> Acesso em: 09 jul. 2018.

3 – DESMATAMENTO E CAOS FUNDIÁRIO: O ESTABELECIMENTO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

“A redução irresponsável e perdulária da bacia Amazônica a terra nua, por isso, deu margem ao alarme e ao escárnio internacionais. Entre os brasileiros que estudaram a história da Mata Atlântica e contemplaram a presença de seus arvoredos remanescentes, a Floresta Amazônica provoca especial alarme e presságio. O último serviço que a Mata Atlântica pode prestar, de modo trágico e desesperado, é demonstrar todas as terríveis consequências da destruição de seu imenso vizinho do oeste.” (Warren Dean, na última frase do seu livro “A ferro e fogo”, sobre a história da devastação da Mata Atlântica).

O capítulo anterior discorreu sobre a cadeia das principais políticas públicas e de eventos históricos que conduziram a Amazônia brasileira de um quase isolamento territorial para um cenário de caos fundiário, conflitos sociais, violência e degradação ambiental.

Esse capítulo tem como objetivo principal entender os estágios pré-decisórios e decisórios que culminaram na criação da Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA), realizando a análise de suficiência de cada elo da corrente histórica de eventos e desencadeamentos, tal como recomendam Goertz e Levy (2005, p. 9). Nesta etapa do trabalho, a pergunta norteadora é: como o apoderamento desregrado de terras públicas por particulares na região ingressou na agenda governamental e se tornou um problema relevante de política pública, ao ponto de o governo adotar como solução a regularização fundiária nos moldes estabelecidos na medida provisória (MPv.) nº 458/2009?

Considerando Thurber (1995, p. vii), a importância desse estudo está na convicção de que a compreensão da complexidade e da dinâmica do estabelecimento de uma agenda é essencial para explicar o processo de se fazer políticas públicas.

3.1 – Fundamentação teórica: o modelo dos Múltiplos Fluxos

Tendo o neo-institucionalismo como pano de fundo teórico desta tese (ver Capítulo 1), os fenômenos estudados nesta etapa, por serem componentes de uma fase específica da vida de uma política pública, demandam a adoção do modelo teórico dos Múltiplos Fluxos, de John W. Kingdon (1995), reconhecido pela sua importância na identificação e explicação das forças que dirigem o processo de estabelecimento da agenda, inclusive proporcionando hipóteses testáveis e generalizações persuasivas (THURBER, 1995, p. viii) e pela sua

capacidade de explicar como as agendas de políticas governamentais (*agenda-setting*) são formadas e alteradas (CAPELLA 2007, p. 87).

3.1.1 – Os fluxos dos problemas e da política

Kingdon (1995, p. 2-3) considera a formulação de políticas públicas um conjunto de processos estabelecido em uma sequência de fases distintas, tal como o ciclo apresentado no tópico 1.2.2, mas o seu foco está em duas fases: (i) o estabelecimento da agenda (*agenda-setting*) e (ii) a especificação de alternativas para a formulação da política pública.

Nesse contexto, o modelo está atrelado às seguintes perguntas: por que algumas questões despertam atenção das autoridades públicas, ganham importância ao ponto de se transformarem em problemas relevantes, gerando ações e decisões que resultarão no desenho das políticas públicas ou de programas? Por que alguns assuntos da agenda e das alternativas são priorizados e outros negligenciados? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos decisores, se transformando em uma política pública? Enfim, como problemas são reconhecidos e definidos, como propostas de políticas públicas são desenvolvidas e como eventos políticos influenciam nesse processo? (KINGDON, 1995, 2006, p. 225; CAPELLA, 2007, p. 87-88; RODRIGUES, 2010, p. 48)²⁰⁵.

Em outros termos, a questão que se coloca é como o governo decide determinada política pública num ambiente plural e sob a pressão de grupos, o que obriga o modelo a analisar os mecanismos causais responsáveis pela inserção de uma situação social na agenda governamental, as relações políticas e as influências dos atores (CALDAS, 2007, p. 17-18).

O Diagrama 5, a seguir, devidamente pormenorizado nos subtópicos seguintes, representa didaticamente o modelo de Kingdon (1995):

²⁰⁵ A abordagem dos Múltiplos Fluxos tem suas raízes no modelo da “lata do lixo” (*garbage can*), de March, Olsen e Cohe (1972) que analisa organizações que se configurariam como “anarquias organizadas”, operando em condições de incerteza e ambiguidade (CAPELLA, 2007, p. 89).

Diagrama 5 - O modelo de Kingdon
 Fontes: Kingdon (1995, 2006)
 Elaborado por: Paulo Roberto Cunha

Para Kingdon (1995, p. 86-87), a organização de um governo é permeada por três fluxos decisórios (*streams*), também chamados de dinâmicas ou eixos: problemas (*problems*), política (*political*) e soluções ou alternativas (*policy* ou *alternatives*). Cada fluxo é composto por atores distintos, atividades e movimentos decisórios próprios. Como destaca Sabatier (2007, p. 9), cada fluxo funciona de maneira independente do outro.

O pressuposto inicial do modelo é que os formuladores de política pública não conseguem prestar atenção em todas as situações e demandas da sociedade, motivo pelo qual algumas são consideradas e outras ignoradas (CAPELLA, 2007, p. 89).

Nesse contexto, o fluxo dos problemas analisa como certas questões ganham destaque (e outras não), ao ponto de serem consideradas problemas pelos formuladores de políticas, e ingressam na agenda governamental (KINGDON, 1995, p. 87; CAPELLA, 2007, p. 90). Aqui é importante compreender a distinção entre questões (*conditions*) e problemas (*problems*): uma questão é “uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida”; ou seja, quando os decisores acreditam que devem fazer algo a respeito, a questão passa a ser compreendida como um problema de política pública (CAPELLA, 2007, p. 89)²⁰⁶.

Para saber o motivo pelo qual as autoridades governamentais dão mais atenção a alguns problemas do que para outros, Kingdon (2006, p. 227) considera tanto os meios pelos quais estes atores tomam conhecimento das situações, quanto as formas pelos quais essas situações são definidas como problemas.

Com relação aos meios, três elementos podem contribuir para dar relevância às questões sociais (KINGDON, 2006, p. 227):

- (i) indicadores demonstrando a magnitude de uma situação;
- (ii) eventos (*focusing events*), como crises, desastres, uma experiência pessoal de um decisor de política pública ou símbolos poderosos podem chamar a atenção para uma situação, desde que não sejam apenas passageiros;
- (iii) *feedback* sobre programas governamentais existentes²⁰⁷.

Com relação às formas pelas quais as situações passam a ser consideradas como problemas, aumentando sua chance de ingressarem na agenda governamental e se tornarem prioridade, o autor trabalha com outros três elementos (KINGDON, 2006, p. 227):

²⁰⁶ Nesse particular, ver também Kingdon (1995, p. 109-110)

²⁰⁷ Exemplo de *feedback*: monitoramento de gastos, acompanhamento da implementação, o cumprimento (ou não) de metas, reclamações de servidores ou dos cidadãos e consequências não previstas (CAPELLA, 2007, p. 90).

- (i) quando as situações “colocam em cheque valores importantes”;
- (ii) quando as situações são comparadas com outros países ou “unidades relevantes”;
- (iii) quando uma situação é classificada em uma certa categoria ao invés de outra²⁰⁸.

Esses elementos contribuem, mas, por si só, não levam uma questão a se transformar em um problema. Problemas são construções sociais e, por isso, necessitam que decisores de políticas públicas interpretem que uma certa situação demanda uma atenção especial.

Assim, em um dado momento, autoridades políticas podem estar considerando um conjunto extenso de temas e situações sociais, que são destacadas e filtradas por intermédio dos elementos e das dinâmicas do fluxo de problemas (os “meios” e as “formas” anteriormente explicados), passando a ser encaradas como problemas sociais. Esse processo de filtragem reduz o conjunto extenso a um conjunto menor, mais específico de assuntos, que passa a compor a agenda governamental, que é assim definida por Kingdon (1995, p. 3):

the agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time.

O foco da atenção de formuladores de políticas públicas passa ser os temas que estão nessa agenda e o modelo teórico estuda como ela é composta e o porquê ela muda de um momento para outro, até mesmo com a saída do problema.

Não é somente por conta dos elementos do *problems stream* que demandas ou situações sociais se tornam problemas de políticas pública. Os desdobramentos da esfera política (como eleições, partidos, ideologias e pressões) são partes integrantes e não exógenas do processo de políticas públicas (KINGDON, 2006, p. 229; 1995, p. 146 e 163) e, portanto, são poderosos formadores ou inibidores de agenda, razão pela qual o fluxo político tem bastante relevância no modelo.

Com o escopo de Capella (2007, p. 93-94), três elementos do fluxo político podem desencadear mudanças na agenda governamental, potencializando a introdução de novas questões, bloqueando o ingresso de outras e promovendo a saída de temas presentes:

- (i) O clima ou humor nacional (*national mood*): diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante certo tempo, estimulando algumas ideias e desestimulando outras;

²⁰⁸ Kingdon (2006, p. 228) exemplifica que a falta de transporte público (uma situação) pode ser classificada como uma questão de transporte ou de direitos civis e essa classificação afeta e diferencia o tratamento do problema.

(ii) Forças políticas organizadas: atores como grupos de interesse, opinião pública, movimentos sociais, pressões institucionais, cujo apoio ou oposição a certa questão pode levar os decisores a “avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta”;

(iii) Mudanças de governo ou dentro do próprio governo: alterações de pessoas no interior da estrutura governamental ou de órgãos, no Congresso Nacional, incluindo novas configurações partidárias (KINGDON, 2006, p. 229); mudanças em empresas públicas e modificação de competência de instituições.

O modelo valoriza ainda os participantes visíveis, aqueles decisores que recebem considerável atenção da imprensa e do público, como o presidente da República, seus assessores de alto escalão e os membros do Legislativo, que interferem no processo de filtragem, de modo que um tema tem mais chances de se destacar e ingressar na agenda se for “levantado” por esses atores (KINGDON, 2006, p. 229).

No terceiro fluxo (alternativas ou soluções), o modelo leva em conta que as ideias de políticas públicas podem ser criadas antes de um problema ingressar na agenda, por pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos etc., se submetendo a um processo competitivo de seleção (esse fluxo decisório está detalhado nos Capítulos 4 e 5).

Em determinados momentos e sob certas condições, janelas de oportunidade (*policy windows*) permitem a conversão dos três fluxos e, se os chamados empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*)²⁰⁹ obtiverem êxito em suas empreitadas, o tema ingressará na chamada agenda decisional (um sub conjunto da agenda governamental) e estará prestes a se tornar uma política pública.

Outros aspectos teóricos do modelo são detalhados ao longo desta tese.

²⁰⁹ Os próximos capítulos detalham as janelas de oportunidade e os empreendedores de políticas. Por ora, esclarece-se que os empreendedores são hábeis negociadores, inseridos no Poder Público ou fora dele (como em grupos de interesses ou em comunidades acadêmicas), dispostos a investir em uma ideia em troca de ganhos futuros.

3.2 – Desmatamento, imbróglio ocupacional e conflitos: as situações sociais amazônicas

Considerando as perspectivas teóricas descritas anteriormente e a metodologia de análise dos elos da corrente de eventos e desencadeamento (tópico 1.3), o caminho percorrido neste capítulo para compreensão da formação da agenda que resultou, em 2009, na PRFA, passa pelas seguintes etapas: 1º) constatar os problemas que a política pública procurou sanar; 2º) retroceder à época em que esses problemas eram apenas situações sociais e aplicar o modelo para entender o seu ingresso na agenda governamental, sempre considerando o fator institucional.

Os problemas que a PRFA procura resolver foram mencionados na exposição de motivos²¹⁰ da norma jurídica que a gerou, isto é, a MPv. 458/2009:

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,
 Submetemo à elevada consideração de Vossa Excelência a Medida Provisória, em anexo, que dispõe sobre a regularização fundiária das **ocupações**, a alienação e concessão de direito real de uso de porções de terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

2. Desde os anos oitenta as ações de destinação de terras pelo governo federal na Amazônia Legal foram interrompidas intensificando um ambiente de **instabilidade jurídica**, propiciando a **grilagem de terras**, o acirramento dos **conflitos agrários** e o **avanço do desmatamento**.

3. Nos últimos cinco anos, foram destinados 81 milhões de hectares de terras federais na Amazônia Legal, constituindo projetos de assentamentos da reforma agrária, unidades de conservação ambiental e terras indígenas. Entretanto a União detém **67 milhões de hectares não destinados**, ou seja, 13,42% da área total da região. Nestas áreas é possível implantar uma política de regularização fundiária, reduzindo os conflitos e permitindo segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para aqueles que hoje a ocupam.

4. A proposta normativa tem como finalidade adequar os dispositivos legais permitindo que essa política seja implementada de forma mais célere, contemplando **a regularização de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União**, a doação de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana, para Municípios, e ainda realizar os ajustes institucionais no MDA e INCRA para desempenhar estas atribuições.

(...)

São estas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a propor a Vossa Excelência a adoção da Medida Provisória em questão.

Respeitosamente, Guilherme Cassel, Paulo Bernardo Silva, Márcio Fortes²¹¹
 (BRASIL, Exposição de Motivos Interministerial 01, 2009 – grifos nossos).

²¹⁰ A “exposição de motivos é o expediente dirigido ao presidente da República ou ao Vice-Presidente para informá-lo de determinado assunto, propor alguma medida ou submeter a sua consideração projeto de ato normativo”. Em regra, é assinado por um ou mais Ministros de Estado (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2002).

²¹¹ Guilherme Cassel era o ministro do Desenvolvimento Agrário (2006-2010); Paulo Bernardo Silva era o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (2005-2011) e Marcio Fortes de Almeida era o ministro das Cidades (2005-2011).

A exposição de motivos, especialmente o seu tópico nº. 2, cita três questões amazônicas da época: instabilidade jurídica nas ocupações de terras, conflitos agrários e avanço do desmatamento. Não são problemas isolados, existe forte conexão e até mesmo uma relação de retroalimentação entre eles: a instabilidade jurídica nas ocupações gera violência e desmatamento ilegal, que, por sua vez, causam ainda ocupações desregradas, num ciclo interminável, sustentado principalmente pela ausência ou má atuação do Estado.

Analisando essas três situações sociais juntamente com os principais instrumentos da PRFA, é possível pormenorizar a compreensão e constatar que a política pública objetivava enfrentar os problemas que, didaticamente, estão agrupados no Quadro 4, a seguir:

Quadro 4: Os problemas que a PRFA pretendia sanar

Problemas defrontados	Detalhamento
Imperfeições relacionadas às ocupações e ao apoderamento das terras públicas por particulares na Amazônia, aqui denominadas de imbróglis ocupacionais , que podem ser subdivididos em:	(i) incerteza fundiária , isto é, a dúvida se a terra é pública ou se é privada e, neste caso, se foi legalmente destacada ²¹² ; (ii) apoderamento irregular de terras públicas : são ocupações que podem se caracterizar como legítimas - realizadas sob diferentes condições jurídicas e que são passíveis de titulação - ou ilegítimas - como a grilagem , cuja solução é a retomada ao patrimônio público.
Violência agrária	Todo tipo de selvageria associada à disputa de terras, como ameaças, agressões físicas, mortes, coação, pistolagem, expulsão etc.
Desmatamento ilegal	Realizado nessas áreas

Elaborado por: Paulo Roberto Cunha, com base em Brasil, 2009.

A PRFA não se propunha enfrentar esses três problemas centrais (imbróglis ocupacionais, violência agrária e desmatamento ilegal) em toda a Amazônia Legal, mas em glebas federais não destinadas para projetos de assentamentos de reforma agrária, para unidades de conservação e para terras indígenas e que, na época do lançamento da política pública (2009), correspondiam a 67,4 milhões de ha.²¹³

Essas glebas federais, que estão representadas pelas regiões de cor laranja escuro no mapa da Figura 5, a seguir, continham, ao menos em parte, ocupações sob as mais diversas condições jurídicas e que poderiam ser passíveis de regularização fundiária. Eram as regiões onde, inicialmente, a política pública seria implementada:

²¹² A incerteza fundiária na Amazônia tem como raiz a falta de um cadastro de terras confiável, além de “regras e práticas vacilantes e confusas sobre ocupação de terras públicas”, como tornar as ocupações ilegais, mas permitir posteriores regularizações, e a falta de consenso das decisões judiciais sobre certos procedimentos de retomada da terra ao patrimônio público (BARRETO et al., 2008, p. 14).

²¹³ Em 2009, no ano de lançamento da PRFA, essa extensa área correspondia a aproximadamente 12% do território amazônico.

Figura 5: Glebas federais que, em 2009, correspondiam à incidência inicial da PRFA

Extraído da apresentação feita pelo então Secretário-Executivo Adjunto Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, Carlos Mário Guedes de Guedes, na audiência pública, realizada em 09/set./2009, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, da Câmara dos Deputados²¹⁴.

Posteriormente, com o georreferenciamento e outras análises, descobriu-se que a dimensão inaugural de 67,4 milhões de ha. havia sido subdimensionada, porque existiam terras públicas federais não arrecadadas e que, nestas condições, eram desconhecidas; por isso, estimava-se que a abrangência da PRFA, na sua versão de 2009, poderia superar a casa dos 100 milhões de ha. na Amazônia (SEILERT, 2016 [informações verbais])²¹⁵.

Esclarecidos os problemas que a PRFA procurou defrontar, passa-se a desvendar como eles saíram de um contexto de serem situações sociais existentes e se tornaram alvos de atenção de autoridades governamentais e de pessoas fora do governo.

²¹⁴ Os eslaides dessa apresentação estão disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-2009/rap090909carlos.pdf>> As notas taquigráficas da apresentação e de toda audiência pública estão disponível em <

²¹⁵ SEILERT, Ville [da Secretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal]: depoimento concedido em entrevista pessoal (60 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Brasília (DF), em 29 de julho de 2016.

3.3 – O imbróglio ocupacional: o entra-e-sai da agenda governamental

Durante o processo histórico de ocupação da Amazônia, fatos relacionados ao desmatamento, à violência agrária e ao chamado imbróglio ocupacional permaneceram como situações sociais existentes, muitas vezes percebida por decisores, mas sem que houvesse qualquer contrapartida em termos de política pública.

Em algumas oportunidades, questões correlatas à essas situações ingressaram e saíram da agenda governamental²¹⁶, com ou sem tentativas incrementais de solução.

Uma das vezes que isso ocorreu foi no ano de 1976, quando alguns projetos de resolução²¹⁷ da Câmara dos Deputados propuseram, a partir de denúncias de irregularidades feitas pela imprensa nacional, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)²¹⁸ destinada a investigar o sistema fundiário da Amazônia, atividades do INCRA, casos de compra e venda de terras por particulares, grilagens, ações demarcatórias, conivências de alguns cartório públicos, conflitos de posse de terras, expulsão de famílias com décadas de ocupação e outros (BRASIL.CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1976).

A CPI criada investigou atividades do sistema fundiário em todo o país, cujo relatório, concluído em setembro de 1977, denunciou a grilagem de terras na Amazônia e fez diversas críticas à atuação do INCRA na região, dentre os quais a expedição de muitas licenças de ocupação (LOs), que impediam o desenvolvimento agrícola porque se constituíam em títulos precários e não aceitos para obtenção de crédito bancário (CÂMARA DOS DEPUTADOS.CPI, 1979).

Os trechos transcritos a seguir revelam que as mesmas atividades e artimanhas ligadas à grilagem nos dias de hoje já eram praticadas naquela época:

²¹⁶ Segundo Kingdon (2006, p. 228): “as agendas de governo não apenas definem os problemas, mas também podem fazê-los desaparecer”, por isso os problemas que ingressaram na agenda podem sair sem solução.

²¹⁷ Projeto de Resolução é uma proposição que se destina a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias de competência privativa da Casa Legislativa, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando a Casa Legislativa deva pronunciar-se em casos concretos, tais como: perda de mandato de deputado; criação e conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito etc. Fonte: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/arquivos/glossario-em-formato-pdf>> Acesso em 02 jun. 2018.

²¹⁸ As CPIs podem ser criadas em cada uma das Casas Legislativas ou no Congresso Nacional; sua finalidade é apurar um fato determinado e por prazo certo, possuindo poderes de investigação típicos das autoridades judiciais, como convocar pessoas para depor, requisitar documentos e determinar diligências etc. O relatório final da CPI pode concluir pela apresentação de projeto de lei e, se for o caso, pode ser enviado ao Ministério Público para responsabilizações. Fonte: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/comissao-parlamentar-de-inquerito-cpi>> Acesso em 09 out. 2018.

[na Amazônia] áreas imensas, muito superiores ao módulo máximo permitido, vêm sendo destacadas do domínio da União, com inteira inobservância à ordem jurídica (...) destinando-se, essas áreas imensas, a uma única pessoa (...) é o uso de “testas-de-ferro”, com os quais o latifundiário interessado firma contratos particulares de compra e venda, ou recebem procurações para todas as finalidades e, com ela, se habilita nas licitações e normalmente sai contemplado, em razão de oferecer melhores preços.

(...)

Outro meio, mais simples, porque não exige licitação, e de que se vêm utilizando os grileiros, é invadir determinada gleba, esticar ao máximo a ocupação (usando pistoleiros e policiais) e promover a regularização junto ao INCRA, em lotes de 2.000 hectares, utilizando os testas-de-ferro.

(...)

Muito embora o INCRA tenha pleno conhecimento da existência desses “grilos”, porque notórios na região, não vem adotando qualquer medida para impedi-los, agora que são incipientes. Bem pelo contrário, vem recebendo os requerimentos de regularização de áreas, processando-os regularmente.

(...)

A situação fundiária no Estado do Amazonas não é diferente das demais regiões da Amazônia Legal: ela se caracteriza pelas dificuldades, pelos conflitos, pela corrupção, pela inoperância do INCRA e do Governo do Estado, pela expansão alarmante da indústria da grilagem, notadamente ao longo da BR-319, e pela errônea política de incentivos fiscais promovida pelos órgãos governamentais.

(...)

A prática da grilagem, em Rondônia, parece ter realmente ultrapassado os limites do imaginável (CÂMARA DOS DEPUTADOS.CPI, 1979)

Consta no mesmo relatório final, diversas sugestões visando à solução do problema da grilagem da Amazônia, dentre os quais vincular o INCRA diretamente à presidência da República, reformular o Poder Judiciário e o sistema de cartórios para prevenir fraudes, suspender a política de ocupação para tornar o homem como “centro dos programas governamentais”, aparelhar melhor o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) para preservar a “ecologia” e fiscalizar os projetos implementados pelos incentivos fiscais, para evitar a “escravidão branca” (CÂMARA DOS DEPUTADOS.CPI, 1979).

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, alguns aspectos relacionados à questão fundiária na Amazônia voltaram a receber atenções de autoridades.

De início foi o combate à grilagem em uma área superior a 20 milhões de ha., por intermédio de quarenta ações ajuizadas pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA) visando a nulidade e o cancelamento de matrículas, transcrições e averbações de registro de imóveis irregulares, mas que depois mostraram fracassadas (BRASIL.STF, 2011a)²¹⁹.

²¹⁹ Dependendo do desfecho de ações judiciais nos tribunais, bem como da percepção da sociedade, elas podem contribuir para que uma situação receba atenção especial dos decisores de políticas públicas.

Em 1997, uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) evidenciou deficiências do setor cadastral do INCRA²²⁰, razão pela qual o órgão fundiário estabeleceu a metas de georeferenciamento e recadastramento (BARRETO et al. 2008, p. 19 e 21).

Em 1999, o INCRA identificou evidência de fraude em 39 cartórios amazônicos e solicitou investigações por parte das Corregedorias Estaduais (BARRETO et al. 2008, p. 40).

Na mesma época, o INCRA e o então Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (MPFDA) publicaram “O livro branco da grilagem de terras no Brasil”, por meio do qual alardearam que a grilagem em todo país envolveria uma extensão aproximada de 100 milhões de ha., algo como quatro vezes o tamanho do estado de São Paulo (INCRA/MPFDA, 1999?). A publicação deu destaque às fraudes amazônicas, trazendo números impressionantes que mostravam a gravidade da situação.

Ainda em 1999, o deputado federal Sérgio Carvalho (PSDB-RO) solicitou a abertura de uma CPI na Câmara Federal, destinada a investigar a ocupação e a grilagem de terras públicas na Amazônia (CÂMARA DOS DEPUTADOS.CPI, 2001)²²¹.

Conhecida como “CPI da Grilagem”, essa comissão investigou uma série de fatos, incluindo a legalidade dominial de mais de 100 milhões de ha. de terras situadas na maior parte dos Estados amazônicos. O relatório, enviado ao Ministério Público e a outros órgãos, apontou inúmeras fraudes e, com base nisso, fez uma série de recomendações, como a retomada das terras indevidamente ocupadas e não legitimáveis, a elaboração de novos mecanismos para agilizar as ações judiciais, a estatização dos cartórios e outras²²².

Resgatando Kingdon (1995), considera-se essa CPI como uma evidência de que, no final dos anos 1990, existiam “forças políticas organizadas” no parlamento nacional, contribuindo para o tema da grilagem na Amazônia ingressar na agenda governamental. O relatório da CPI, por sua vez, é um *feedback* de programas existentes - um dos elementos do modelo que contribuem na formação de agendas - na exata medida em que esse documento trouxe reflexões sobre antigas políticas públicas fundiárias.

²²⁰ Deficiências como o serviço precário, às vezes inexistente, de recepção dos dados cadastrais; preenchimento incompleto e sem documentos comprobatórios dos dados declarados nas fichas cadastrais; baixa abrangência dos imóveis rurais cadastrados; inexistência de um cadastro único de imóveis rurais utilizados por todos os órgãos da administração fundiária (o TCU sugeriu, à época, a constituição de um cadastro único de imóveis rurais para ser usado pelo INCRA, Receita Federal, FUNAI, IBAMA, IBGE e órgãos estaduais); plantas cartográficas imprecisas e imprestáveis; deficiência na fiscalização (BARRETO et al. 2008, p. 21).

²²¹ A abertura da referida CPI destinada a investigar a grilagem de terras públicas na Amazônia foi solicitada por intermédio do Requerimento nº 2/99 e foi criada por Ato da Presidência da Câmara de 14 de março de 2000.

²²² Detalhes sobre as recomendações da CPI, ver em Câmara dos Deputados.CPI (2001).

Esse tema, portanto, já era considerado uma questão relevante que demandava ações de política pública, o que, aliás, foi recomendado pela própria CPI quando seu relatório propôs a criação da Agência Nacional de Gestão Territorial e de uma Justiça Agrária, bem como a elaboração de projetos de lei para flexibilizar critérios de legitimação de posses de até 4 m.f. e para regular a alienação e regularização de áreas entre 4 m.f. a 2.500 ha..

Face a esse quadro, no dia 14 de junho de 2000, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso enviou à Câmara dos Deputados, o projeto de lei (PL) nº 3.242/2000 e, em novembro do mesmo ano, solicitou prioridade (urgência) na sua tramitação, razão pela qual em pouco mais de 14 meses, o texto deu origem à Lei Federal nº. 10.267/2001 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

A exposição de motivos do anteprojeto do Executivo que se tornaria o referido PL nº 3.242/2000, assinado pelo então ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Belens Jungmann Pinto, demonstra a preocupação em coibir a grilagem de terras em todo país:

As alterações propostas, vale ressaltar, visam aperfeiçoar e modernizar o regime jurídico vigente sobre o cadastro, a tributação e o registro imobiliário referente a imóveis rurais, a fim de que o poder público possa coibir, com maior eficiência e eficácia, apropriação irregular e a transferência fraudulenta de terras públicas e particulares, assim como as invasões de áreas de preservação ambiental e o esbulho de terras ocupadas pelos índios e pelos remanescentes das comunidades de quilombos.

A medida proposta, em síntese, tem ainda por objetivo estabelecer formas e critérios para que a União e suas entidades autárquicas realizem o controle da estrutura fundiária do território nacional, visando a adequada utilização sustentável dos recursos fundiários e ambientais disponíveis.

A modificação do art. 20 da Lei nº 4.497, de 1966, tipifica de forma mais abrangente o delito relativo à invasão e à ocupação de terras públicas, a fim de que o poder público possa exercer uma ação mais eficaz contra a ocupação desordenada e irregular. (...)

Propõe-se, também, o georeferenciamento para o imóvel rural, de modo a eliminar a sobreposição de áreas e obter a malha fundiária compatível com a superfície territorial. (BRASIL.CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 33-34).

Assim, o tema da grilagem de terras públicas ingressou na agenda do governo Cardoso e a alternativa escolhida, via Lei Federal nº. 10.267/2001, foi rever as antigas regras de registros imobiliários, alterando e acrescentando dispositivos à Lei Federal nº. 6.739/1979²²³. Em suma, a norma criou medidas que possibilitavam a retomada de terras públicas (BRASIL.PFE.INCRA, 2008, p. 8) e obstavam a prática ilícita da grilagem de terras em todo país, não só na Amazônia (CNJ, 2010, p. 14), via mecanismos de interferências sobre matrículas e registros de imóveis rurais, além de georeferenciamento.

²²³ A Lei Federal nº. 6.739/1979, ainda em vigor, dispõe sobre matrícula e registro de imóveis rurais.

3.4 – A elevação do desmatamento na Amazônia no início do governo Lula: uma situação social ganhando relevância

Com a Lei Federal nº. 10.267/2001 e a implementação de seus mecanismos, o tema da grilagem de terra saiu da agenda do governo Cardoso. Como explica Kingdon (2006, p. 228; 1995, p. 103), se algo está sendo feito pelo governo ou se este sente que tem resolvido do problema, a agenda desaparece²²⁴ e a atenção dos decisores pode se voltar para outra questão.

Todavia, essa situação voltou a chamar a atenção dos decisores de política pública e ingressou na agenda governamental logo em seguida, no início do mandato do presidente Lula (2003-2011). E o componente decisivo que impulsionou esse tema para o interior da agenda, acarretando, mais tarde, na criação da PRFA, via MPv. 458/2009 e Lei Federal nº 11.952/2009, foi o recrudescimento do desmatamento na Amazônia, que já vinha ocorrendo desde o final do governo Cardoso e foi alardeado pela imprensa nacional em junho de 2003, como ilustra a Figura 6 abaixo:

Figura 6: Desmatamento como manchete do caderno de ciência do jornal Folha de S. Paulo:

Fonte: Folha de S. Paulo, ano 83, edição de 26 de junho de 2003, p. A 19.

Os meios de comunicação tem pouco efeito na formação de agendas, mas em algumas circunstâncias podem chamar a atenção de decisores (KINGDON, 1995, p. 57-60).

²²⁴ Kingdon (1995, p. 103-105) explica os motivos que fazem os problemas desaparecerem da agenda.

No caso, a reportagem estimava um aumento de 40% do desmatamento na Amazônia no biênio 2001-2002 em relação a período anterior. Apesar dessa previsão não ter se confirmado, o índice desflorestamento ficou em um patamar bastante indigesto, ultrapassando os 21.000 km² e com tendência de crescimento, como revela o Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1: Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal entre 1994 a 2005

Fonte: INPE, 2016²²⁵.

Segundo o modelo de Kingdon (1995, p. 91 e 93), os indicadores são um dos meios pelos quais decisores de políticas públicas tomam conhecimento de uma situação porque permitem que pessoas ligadas ou não ao governo se conscientizem do problema, afinal os “números falam”, isto é, tornam um problema contabilizável e às vezes esse fator adquire “um poder próprio que é incomparável a problemas que estão menos contabilizados”.

*“A steady state is viewed (by important people in and round government) as less problematic than changing figures”*²²⁶, arremata Kingdon (1995, p. 91).

Os indicadores dos INPE tiveram um peso importante, pois apontavam um progressivo aumento do desmatamento desde o final do governo Cardoso. E foi com base nos índices alusivos àquele período que, segundo Capobianco (2018a), a equipe do Ministério do Meio Ambiente (MMA), liderada pela ministra Marina Silva (PT-AC), já havia decidido, antes

²²⁵ Para uma análise detalhada de parte dos dados representados no Gráfico 1, ver Alves (2007, p. 495-498).

²²⁶ Optou-se aqui pela frase original em inglês pela sua intelegibilidade. Kingdon (1995, p. 93) reconhece a importância das pressões ou eventos dramáticos para chamar atenção sobre problemas, mas considera mais relevante a construção de um indicador e a concordância de outras pessoas sobre o seu valor.

mesmo da posse do então presidente eleito Lula da Silva, realizar intervenções mais vigorosas na Amazônia, sendo que as notícias alardeadas pela imprensa em junho de 2003 não motivaram tal decisão, mas apenas ajudaram a alavancar o plano (informações verbais)²²⁷.

Se por um lado um indicador possui “implicações poderosas”, por outro, “dados não falam por si”, de modo que é preciso haver o fator interpretativo para que números passem de meras declarações de condições para declarações de problemas de política pública (KINGDON, 1995, p. 91 e 93) e tenham potencial de mudar a agenda²²⁸. Afinal, “problemas são construções sociais” (KINGDON, 2006, p. 228), razão pela qual é preciso que os decisores interpretem que realmente uma situação demanda a atenção, como adverte o mesmo autor, reforçado por Capella (2007, p. 90).

A interpretação dos dados do INPE pela equipe do MMA também foi determinante. Afinal, como informou Capobianco (2018a), a equipe da pasta ambiental dispunha de técnicos com amplos conhecimentos sobre Amazônia e houve a compreensão de que a curva ascendente do desmatamento, explicitada pelos indicadores, revelava que esse fenômeno seria contínuo e alcançaria patamares ainda mais elevados (informações verbais)²²⁹.

De fato, como mostra o Gráfico 1, da página anterior, após o pico de 1995, quando o índice alcançou 29.059 km² de desflorestamento e obrigou o presidente Cardoso a editar uma medida provisória aumentando a reserva legal na Amazônia²³⁰, o desmatamento caiu por um breve período, mas voltou a subir continuamente a partir de 1998, apesar da falta de crescimento econômico ocorrido no final daquela década, como observam Ferreira, Venticinque e Almeida (2005, p. 158)²³¹.

²²⁷ CAPOBIANCO, João Paulo [secretário nacional de biodiversidade e florestas do MMA entre 2003 e 2008]: depoimento concedido em entrevista pessoal (84 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. São Paulo (SP), em 01 de março de 2018. Segundo o mesmo entrevistado, o MMA foi obrigado a recorrer ao presidente Lula para que os dados de desmatamento do INPE fossem liberados porque o ministro da Ciência e Tecnologia da época (Roberto Amaral) não autorizava, até porque, naquela época, os dados do desmatamento eram anunciados 1 ano depois e confirmados após 2 anos. O mesmo entrevistado ressalta ainda que a intervenção na Amazônia teria acontecido ainda que o desmatamento não tivesse subido no início do governo Lula.

²²⁸ “*Policy makers consider a change in an indicator to be a change in the state of a system; this they define as a problem*” (KINGDON, 1995, p. 92).

²²⁹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018. Segundo o mesmo entrevistado, as curvas de crescimento e redução do desmatamento na Amazônia tem uma inércia e raramente ocorrem de forma repentina, como houve em 1995.

²³⁰ Trata-se da MPv. 1.511/1996, que alterou o Código Florestal visando controlar o desmatamento na Amazônia. Mas detalhes ver Cunha (2013, 2016).

²³¹ Na época, especulava-se que uma “nova dinâmica” estava influenciando o desmatamento na Amazônia Legal, ligada ao “mercado de exportação” impulsionado pela alta rentabilidade da extração de madeira, da pecuária e da agroindústria (FERREIRA, VENTICINQUE e ALMEIDA, 2005, p. 159, citando outros autores). Ainda sobre a dinâmica do desmatamento, os mesmos autores destacam que a elevação dos índices nos anos 1990 havia ocorrido em razão do aquecimento da economia nacional.

Não foi, portanto, apenas a magnitude dos indicadores, mas a interpretação de que a elevação do desmatamento não era um acontecimento fortuito ou isolado, mas uma tendência. Esse aspecto é melhor compreendido pela simbologia trazida por Kingdon (1995, p. 96):

É disso que se trata a política (...) você deve ser atingido no lado da cabeça antes de fazer algo.(...) Até que haja uma crise, [uma questão] é apenas uma das muitas questões.(...) Você deve cair da cama antes de obter alguma ajuda. Todo o processo legislativo está apagando incêndios, não está construindo um bom departamento de incêndio²³².

O MMA de Marina Silva sabia que havia um “bom incêndio” para apagar. Ainda não era uma crise - outro elemento teórico que contribui em para uma situação social chamar de decisores de políticas públicas – conforme se apurou durante a coleta de dados desta pesquisa, mas também não era algo trivial. Por isso, sob o ponto de vista teórico, considera-se a elevação do desmatamento no final do governo Cardoso e no início do governo Lula como uma pré-crise, um evento capaz de chamar a atenção governamental. E os tons de dramacidade do próprio governo petista, revelados em uma publicação oficial de março de 2004²³³, reforçam essa compreensão analítica:

A notícia sobre o aumento recente do desflorestamento na região [Amazônica], ainda num período de contração econômica na gestão anterior²³⁴, clamou por uma avaliação cuidadosa de suas causas, como base para o planejamento de um conjunto de ações integradas do Poder Público, a serem implementadas com a participação ativa da sociedade brasileira.

(...)

o documento apresenta uma proposta de ações estratégicas e medidas emergenciais (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2004, p. 7-9).

Essa condição de pré-crise é reforçada por uma entrevista realizada por Antelo (2018b, p. 192) com um ex-gestor do MMA, que ressaltou a expectativa existente na pasta para a redução do desmatamento, sem o qual o trabalho do ministério seria considerado um fracasso.

Essa avaliação de que o desmatamento não era algo passageiro, mas uma tendência que alcançaria patamares ainda maiores, reforça também a ideia de “condição gereneralizada” (*widespread condition*), do modelo de Kingdon (1995, p. 98-99), na qual eventos (como crises e desastres) raramente conduzem, por si só, um tema para a agenda governamental, porque

²³² Essa passagem do livro de Kingdon (1995) é uma fala de um representante da área de transporte dos EUA.

²³³ Trata-se Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), analisado no subtópico 3.4.1.

²³⁴ Contração econômica causada pelas crises internacionais, como a moratória russa em 1998, e pela desvalorização da moeda (real). Mas informações sobre esse paralelo entre a elevação do desmatamento e a contração econômica da época ver em Brasil.Presidência da República.Casa Civil (2004, p. 7).

aparecem como questões isoladas, de modo que se faz necessário um outro evento similar, como uma segunda crise ou uma agregação de desastres²³⁵, para chamar atenção de decisores.

Por fim, considera-se que as questões ambientais no Brasil estão em arenas menos visíveis (*less visible arena*), expressão cunhada por Kingdon (1995, p. 95-96) que se refere a temas de menor importância para uma sociedade, de modo que, para que um item dessa arena possa subir em uma agenda governamental, alguma coisa que os decisores governamentais não possam ignorar deve acontecer, tal como uma crise ou um desastre²³⁶.

As condições devem se deteriorar em proporções de crise antes que o assunto obtenha visibilidade suficiente para se tornar uma agenda ativa. Então, como uma proposição geral, quanto mais visível o domínio político, menos importante são as crises e os desastres (KINGDON, 1995, p. 96).

Portanto, essa combinação - números elevados somados à interpretação da sua gravidade – contribuiu para que o desmatamento, que sempre ocorreu, ganhasse visibilidade e se tornasse uma agenda ativa.

3.4.1 – O PPCDAm e o caos ambiental e fundiário da Amazônia

Em março ou abril de 2003, a equipe do MMA inferiu que o combate ao desmatamento da Amazônia envolveria uma série de intervenções, como no âmbito fundiário, cuja competência era do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); como na questão indígena, que era tarefa do Ministério da Justiça; e até mesmo a criação de uma inteligência investigativa até então inexistente, função atribuída à Polícia Federal (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]²³⁷).

E aqui se percebe a importância das instituições - regras e as estruturas de Estado - na moldagem das estratégias dos atores, distorcendo suas preferências e decisões. Afinal, até pelo seu corpo de assessores e técnicos, o MMA tinha condições de coordenar um plano de ação de combate ao desmatamento, mas, como informou Capobianco (2018a), a pasta

²³⁵ Alguns exemplos de Kingdon (1995, p. 98-100): (i) a deterioração de uma ponte pode ser apenas algo isolado ou um aviso inicial; somente uma indicação de que há um problema generalizado vai deflagrar um programa público de inspeções e reparos; (ii) sequência de desastres aéreos ou aumento de mortes em rodovias.

²³⁶ Em suma, Kingdon (1995, p. 95-96), ao comparar questões de saúde e de transporte dos EUA, no fim dos anos 1970, explica que a primeira está numa arena mais visível, pois afeta as pessoas de forma geral e está mais presente em suas agendas e na mídia, enquanto os temas de transportes, como a infraestrutura de uma rodovia, estão em arenas menos visíveis, relegadas nos jornais à “*business pages*”.

²³⁷ CAPOBIANCO, João Paulo. [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

ambiental não tinha poder para convocar ministros para debater as ações integradas e aquelas que seriam de competência de outros ministérios; por isso, a equipe de Marina Silva entendeu que era preciso retirar o MMA da coordenação do plano e jogá-lo “no centro do governo”, sob a direção da Casa Civil, o que foi aprovado pelo presidente Lula (informações verbais)²³⁸.

Como ensinam Hall e Taylor (2003), o cálculo estratégico de um ator – no caso o MMA – é fortemente influenciado pelas suas expectativas em relação ao comportamento provável de outros atores, no caso, a possibilidade de os ministérios não atenderem aos chamados da pasta ambiental.

Nesse contexto, baseado em minuta elaborada pelo MMA (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]²³⁹), o presidente Lula assinou o Decreto Presidencial de 03 de julho de 2003, criando um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial, com a finalidade de propor medidas de redução ao desmatamento da Amazônia (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL, 2004, p. 7), cuja composição original era:

Quadro 5: Grupo Permanente de Trabalho Interministerial de redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal

ÓRGÃO	MINISTROS
Casa Civil da Presidência da República (coordenação)	José Dirceu de Oliveira e Silva
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Roberto Rodrigues
Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)	Roberto Amaral, substituído por Eduardo Campos
Ministério da Defesa (MD)	José Viegas Filho
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Miguel Rossetto
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	Luiz Fernando Furlan
Ministério da Integração Nacional (MI)	Ciro Gomes
Ministério da Justiça (MJ)	Márcio Thomaz Bastos
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Marina Silva
Ministério das Minas e Energia (MME)	Dilma Rouseff
Ministério dos Transportes (MTr)	Anderson Pereira, substituído por Alfredo Nascimento
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Jacques Wagner, substituído por Ricardo Berzoini
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*	Guido Mantega
Ministério das Relações Exteriores*	Celso Amorim

* Ministérios integrados a partir do decreto assinado em 15 de março de 2004

Fontes: Brasil.Presidência da República.Casa Civil (2004, p. 7) e Brasil, Decreto de 15 de março (2004).

Elaborado por: Paulo Roberto Cunha

²³⁸ CAPOBIANCO, João Paulo. [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

²³⁹ Idem.

Mas a criação desse grupo interministerial teve suas controvérsias. Isso porque alguns ministros alegavam que o desmatamento era uma “agenda negativa”, “uma questão incontrolável”, de responsabilidade do MMA, mas Marina Silva dizia que queria compartilhar com os colegas o sucesso da sua reversão (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]²⁴⁰).

O MMA apresentou ao grupo uma minuta estrutural do plano, com um conjunto de ações, a partir do qual várias reuniões e seminários foram realizados, sendo que cada ministério elencou algumas medidas de atuação que já eram previstas no plano plurianual (PPA)²⁴¹ de cada pasta, de modo que o plano de combate ao desmatamento nasceu já com um orçamento de mais de R\$ 200 milhões, graças a esse “rearranjo orçamentário de todos os ministérios” (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]²⁴²).

Desse trabalho coletivo interministerial, surgiu o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado oficialmente em março de 2004, que apresentou alguns dados e interpretações sobre o desmatamento amazônico, além de uma consolidação de propostas estratégias para sua solução.

Como ressalta Antelo (2018b, p. 191), o plano se destinava à uma das prioridades da gestão Marina Silva: a redução dos índices de desmatamento da região, que estavam em pleno crescimento. Aliás, segundo o IBGE (2011, p. 41-42)²⁴³, no início do governo Lula, 15,3% da área de vegetação primária da Amazônia Legal apresentava algum tipo de antropismo, sendo que as áreas desmatadas eram majoritariamente utilizadas para a pecuária, mas havia ainda um grande estoque de terras desmatadas abandonadas.

O PPCDAm diagnosticou que a maior parte do desmatamento estava concentrada ao longo do chamado Arco do Desmatamento, uma área que se estende pelo sudeste do Estado do Maranhão, norte do Tocantins, sul do Pará, norte do Mato Grosso, todo Estado de Rondônia, sul do Amazonas e o sudeste do Acre, como mostram os pontos avermelhados da Figura 7, a seguir:

²⁴⁰ CAPOBIANCO, João Paulo. [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

²⁴¹ O PPA é o principal instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, funcionando como instrumento central de organização da ação de governo, abrangendo todas as despesas de capital. Fonte: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/gest%C3%A3o-estrat%C3%A9gica/plano-plurianual>> Acesso em 21 abr. 2018

²⁴² CAPOBIANCO, João Paulo. [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

²⁴³ Sobre o desmatamento da Amazônia naquela época, sugere-se também: Girardi (2008, p. 132-140).

Figura 7: Antropismo na Amazônia Legal - 2002

Fonte: IBGE (2011, p. 41).

A Figura 7, acima, mostra que, além da alta concentração do desmatamento na região do Arco, esse fenômeno se manifestava em alguns pontos no interior do território amazônico, notadamente na região das rodovias.

O PPCDAm discriminou ainda os cem municípios amazônicos que mais desmataram no triênio 1997-2000, como se infere na Figura 8, a seguir:

Figura 8: Os cem municípios que mais desmataram na Amazônia em 1997-2000

Sobrepondo a Figura 8, acima, com a Figura 7, da página anterior, é possível notar que a maior parte dos municípios amazônicos que mais haviam desmatado a floresta no triênio de 1997-2000 (municípios coloridos com vermelho, rosa e laranja, representando, respectivamente, do primeiro ao vigésimo lugar, do vigésimo primeiro ao quadragésimo lugar e do quadragésimo primeiro ao sexagésimo lugar) eram justamente aqueles situados no Arco do Desmatamento.

O PPCDAm, citando alguns trabalhos, apontou também outras características e causas do desmatamento da Amazônia, sintetizadas no Quadro 6, a seguir:

Quadro 6: Características do desmatamento na Amazônia no início dos anos 2000, segundo o PPCDAm

Causas	Detalhamento
Pecuária	- responsável por cerca de 80% de toda área desmatada na Amazônia Legal; - grandes e médios pecuaristas, além de um elevado número de intermediários, eram os principais agentes do desmatamento para a implantação de pastagens; - a expansão da pecuária na região estava se beneficiando da disponibilidade de terras baratas e da falta de cumprimento das leis ambientais e trabalhistas.
Áreas abandonadas e subutilizadas	Estimou-se que mais de 25% da área total desmatada na região amazônica (aproximadamente 165.000 km ²) encontravam-se abandonadas ou subutilizadas e o desflorestamento avançava para expansão de atividades agropecuárias, sem a utilização adequada de boa parte das áreas abertas.
Soja	Expansão da produção mecanizada de soja, especialmente nos municípios de Querência (MT), Humaitá (AM), Paragominas (PA) e Santarém (PA) ²⁴⁴ .
Grilagem de terras públicas e desmatamento	Essa relação decorre da: a) falta de supervisão adequada do Poder Público sobre cartórios de títulos e notas, que reconheciam transações ilegítimas; b) fragilidades nos processos discriminatórios e outras averiguações da legitimidade de títulos; c) interesses políticos-eleitorais, com apoio de funcionários de órgãos fundiários, em que ocupações eram incentivadas com promessas da concessão futura de lotes; d) outros atos ilícitos, como o porte ilegal de armas , trabalho escravo ²⁴⁵ e outras violações de direitos trabalhistas, evasão de impostos, garimpagem ilegal de madeira, lavagem de dinheiro do narcotráfico, etc.
Atividades relacionadas à indústria madeireira	- abertura de estradas clandestinas, facilitando a entrada de grileiros e posseiros , que desmatavam para estabelecer-se na terra; - a exploração intensiva e sem manejo adequado, que geravam um grande aumento da biomassa seca, deixando a floresta vulnerável a incêndios; - estimava-se que a exploração madeireira não sustentável chegava até 90% de toda madeira extraída naquela época da floresta amazônica.
Grandes obras de infra-estrutura	Especialmente em rodovias de penetração; em muitos casos, a mera expectativa de realização de grandes obras havia estimulado processos de especulação fundiária, grilagens , migrações, desmatamentos e ocupação desordenada.
Concentração fundiária	Processos de (re) concentração fundiária em assentamentos de reforma agrária, onde tendências de desmatamento estavam associadas à expansão da pecuária extensiva.
Terras protegidas	Unidades de conservação (UC's) e terras indígenas estavam sujeitas a pressões de desmatamentos, associadas principalmente à garimpagem de madeira e grilagem de terras , falta de demarcação, de homologação e de implementação.
Desmatamento ilegal	A grande maioria do desmatamento na Amazônia era realizada sem autorização dos órgãos competentes; uma das suas principais causas era a grilagem de terras públicas ; uma parte considerável do desmatamento em propriedades privadas ocorria em áreas de preservação permanente e reserva legal.
Novas frentes de desmatamento	Ocorridas em razão do avanço da pecuária, exploração madeireira, expansão da soja mecanizada, a grilagem de terras públicas , abertura de estradas, assentamentos rurais em lugares isolados, migrações internas associadas ao fracasso de antigos assentamentos, pobreza urbana e especulação fundiária .
Uso do fogo	Em derrubada de árvores, inclusive em UC's; em atividades agropecuárias; na grilagem , na limpeza de vegetação secundária em áreas de pastagens; no roçado.
Outras causas	Fluxos migratórios e fatores econômicos (taxas de inflação, mercados de terra , preços de <i>commodities</i>).

Fonte: Brasil.Presidência da República.Casa Civil (2004, p. 9-17).

Elaborado por: Paulo Roberto Cunha

²⁴⁴ No período de 1999-2001, no Arco do Desmatamento, as áreas plantadas de arroz e o milho experimentaram um decréscimo de 11,44% e 1,94%, respectivamente, enquanto a de soja havia aumentado em 57,31%. (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL, 2004, p. 11, citando dados do IBGE).

²⁴⁵ Sobre trabalho escravo na Amazônia ver Buclet (2005), Théry, Mello-Théry, Girardi, Hato (2010).

Percebe-se pelos destaques em negrito feitos no quadro anterior, que o PPCDAm relacionou a elevação do desmatamento na Amazônia com uma gama de problemas fundiários, dentre os quais certas vertentes do imbróglcio ocupacional (incerteza fundiária e apoderamento irregular de terras públicas), como também a falta de demarcação de unidades de conservação e de terras indígenas e a concentração fundiária, tendo como pano de fundo a ausência do Estado²⁴⁶. O excerto abaixo, reforça essa linha de compreensão do PPCDAm:

As políticas relacionadas ao ordenamento territorial e fundiário da Amazônia brasileira, definidoras de normas sobre os direitos de acesso à terra e de diretrizes para o uso e exploração dos recursos naturais, têm uma forte influência sobre a dinâmica do desmatamento, das queimadas e da exploração madeireira ilegal na região. A fragilidade destas políticas, reveladora da incipiente presença do Estado na região amazônica, expressa-se, sobretudo, na precariedade da regularização fundiária e na ausência da aplicação de instrumentos de ordenamento territorial, tais como o zoneamento ecológico-econômico e o plano diretor municipal em grande parte do território regional (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2004).

Sistematizando essa perspectiva governamental, esta tese estabeleceu a noção de caos ambiental e fundiário, presente em parte da Amazônia brasileira no início dos anos 2000. O caos ambiental é um fenômeno de múltiplas causas relacionado ao desmatamento, à exploração predatória dos elementos naturais e ao uso inadequado do solo; o caos fundiário, por sua vez, também é composto por vários fatores e está ligado a problemas na estrutura agrária.

Esses dois aglomerados amplos de problemas se relacionam e se retroalimentam, tal como já apontaram Kohlhepp (1992, p. 95), Prado e Deusdará Filho (1992), Ferreira et al. (2005, p. 157), Mello (2006, p. 27-34), Barreto et al. (2008, p. 11, 13), dentre outros e, na sua essência, são resultado da deficiência e/ou da inexistência de políticas públicas ao longo da história, reflexo da ausência ou da frágil presença do Estado na Amazônia. O Diagrama 6, a seguir, é uma tentativa singela de representar didaticamente essa visão de caos fundiário e ambiental apresentada no PPCDAm:

²⁴⁶ Nesse aspecto, o próprio PPCDAm, citando o IBGE, afirmava que 47% da Amazônia Legal correspondia a “terras públicas e/ou devolutas sobre as quais a supervisão do Poder público é ainda incipiente”, sendo que essa situação de fragilidade da presença estatal estimulava “a grilagem e outras formas de ocupação indevida da terra”, bem como a “a exploração predatória dos recursos naturais e a impunidade dos crimes ambientais” (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2004, p. 20).

Diagrama 6: Representação do caos fundiário e ambiental em parcelas da Amazônia, no início dos anos 2000.

O caos ambiental e fundiário diagnosticado no início do governo Lula pode ser detalhado com outros fatores: queimadas e atuação de madeireiras ilegais, baixa produtividade agropecuária e grandes extensões de terras desmatadas e abandonadas (16,5 milhões ha.), porte ilegal de armas, formação de quadrilha, narcotráfico, lavagem de dinheiro, biperatária e estelionato, trabalho escravo e outras violações de direitos trabalhistas e sonegação de impostos (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2004), ampliação do Arco do Desmatamento para o sul do Amazonas e centro do Pará em razão do avanço da agropecuária sobre a floresta; implantação de obras de infraestrutura impactando indígenas, populações tradicionais e produtores familiares; novos vetores de desmatamento, especialmente em regiões de abertura e/ou pavimentação de rodovias em áreas isoladas de floresta²⁴⁷, com ampliação de oferta de terras e expansão da fronteira de degradação.

Como analisa Mello-Théry (2011, p. 17), a ausência do Estado na Amazônia se faz sentir no abandono do patrimônio fundiário público às “dinâmicas mais competitivas da incorporação de fronteiras, sem que o mesmo [o patrimônio] possa beneficiar mais igualitariamente à sociedade brasileira”.

No tocante ao caos fundiário, sobressaem ainda as deficiências na base de dados da estrutura fundiária. Há no território amazônico uma grave inconsistência dos dados a respeito das terras incorporadas ao patrimônio público durante a ditadura militar e da quantidade de terras que foram alienadas a qualquer título (TRECCANI, 2017, [informações verbais]²⁴⁸). Segundo o mesmo entrevistado, não há “memória histórica” e nem confiança nas informações disponíveis, mas sim “divergências absurdas” nos informes cadastrais da FUNAI, do ICMBIo, dos cartórios, do INCRA, da Receita Federal e do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que não permite saber o que foi arrecadado, desapropriado e destinado à indígenas, quilombos e unidades de conservação.

O cadastro de imóveis rurais do INCRA, em particular, é tão precário que qualquer política fundiária planejada a partir dele “é suicídio”, porque ele “é irreal” (TRECCANI, 2017, [informações verbais]²⁴⁹). E isso decorre do fato de tal cadastro ter sido construído ao longo do tempo com base em declarações dos próprios ocupantes de terras, as quais nunca foram avaliadas pelo Poder Público (BARRETO et al., 2008, p. 14, citando outras fontes).

²⁴⁷ Ferreira, Venticinque e Almeida (2005, p. 159-160) citam estudos que diagnosticaram curvas exponenciais do desmatamento em função das estradas amazônicas (grandes proporções de desmatamento próximos a estradas).

²⁴⁸ TRECCANI, Girolamo Domenico [UFPA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017.

²⁴⁹ Idem. O mesmo entrevistado explica que em agosto de 2017, o INCRA determinou a unificação dos cadastros e isso causará grandes incongruências.

Nesse cenário de imprecisão e incerteza, onde subsiste a rapinagem da terra pública, os cartórios de registros imobiliários da região são um capítulo a parte, como exemplifica Torres (2018, no prelo), ao citar o município de Vitória do Xingu (PA), onde os registros cartoriais somavam, no ano de 2009, centenas de vezes o tamanho do município.

Prosseguindo no detalhamento do caos fundiário amazônico, foca-se agora nos imbróglios ocupacionais, isto é, nos problemas alusivos à indefinição fundiária e ao apoderamento terras públicas por particulares, fenômeno que incluiu a grilagem.

O Quadro 7, a seguir, fornece dados preocupantes sobre a indefinição fundiária daqueles tempos:

Quadro 7: Dimensões da indefinição fundiária na Amazônia Legal – anos 2000²⁵⁰

Fonte	Dimensões
Sparovek et al. (2011, p. 115)	Em 2011, 53% da vegetação natural da Amazônia (cerca de 170 milhões de ha.) encontrava-se, predominantemente, em “terras públicas não destinadas”, onde não há precisão do que é terra pública, devoluta, posse ou grilo o que gera enorme insegurança jurídica. Daquele montante, cerca de 100 milhões de ha. estavam em áreas contínuas e bem preservadas, com potencial para criação de unidades de conservação ou terras indígenas.
Brito e Barreto (2011b, p. 141)	A indefinição fundiária da Amazônia em 2008 era de 53% do seu território, incluindo terras privadas sob suspeita de ilegalidade, áreas legalmente sem alocação e posses sem reconhecimento legal, além de inconsistência na localização física de imóveis rurais inseridos no cadastro do INCRA e registrado nos cartórios.
IPAM (2006, p. 17)	45% das terras da Amazônia Legal não foram oficialmente destinadas, seja para fins de reforma agrária ou para proteção ambiental.
Théry, Mello et al. (2009, p. 47)	Na Amazônia, 21% das terras são reconhecidas devolutas e 21% estão sob disputa, prevalecendo um quadro de “não governança”, com o avanço do desmatamento.
Barreto et al. (2008, p. 13)	Não há resposta clara para a pergunta: “a quem pertence as terras da Amazônia brasileira?”. É difícil identificar os desmatadores ilegais, porque o Poder Público não possui mapas dos imóveis rurais e nem identificação dos seus detentores. Em 2003, o INCRA possuía 42 milhões de ha. cadastrados como posse, considerados como áreas em que o Estado havia perdido o controle.
Barreto et al. (2008, p. 49)	Em 2007, 4% do território amazônico era propriedade privada (20 milhões ha.), cujos documentos haviam sido validados pelo INCRA em recadastramentos de grandes imóveis; 32% (158 milhões ha.) eram áreas supostamente privadas que à época ainda não havia sido verificada pelo INCRA ou não havia sido validada; 43% (209 milhões ha.) eram áreas protegidas; as terras supostamente públicas fora das áreas protegidas somavam aproximadamente 21% (104 milhões de ha.) e incluíam áreas livres de ocupação, ocupadas por populações com e sem direitos legítimos de titulação – por exemplo, poderiam estar populações indígenas cujas terras ainda não haviam sido reconhecidas, além de populações tradicionais sem documentação e ocupantes recentes.

Fontes: as mencionadas

Elaboração: Paulo Roberto Cunha

²⁵⁰ Nem todos os números apresentados no Quadro 7 se referem precisamente ao início do governo Lula, mas eles fornecem um panorama geral sobre o problema da indefinição fundiária daqueles tempos na Amazônia.

Sobre a grilagem de terras públicas, outra vertente do imbróglio ocupacional, destaca-se investigação feita em 2005, pela ONG ambiental Greenpeace, sobre a venda ilegal de terras públicas, que resultou em um mapa sobre a localização de áreas griladas na Amazônia, reproduzido pela Figura 9, a seguir²⁵¹:

Figura 9: O mapa da grilagem na Amazônia – março/2005

Fonte: Greenpeace, 2005

O mapa representado pela Figura 9, anterior, revela que áreas griladas investigadas naqueles tempos se sobrepunham à unidades de conservação e terras indígenas.

Mas não é só. Os exemplos impressionantes desta artimanha fornecidos pelo Quadro 8, da página seguinte, mostram que questão da grilagem daquela época era bastante dramática:

²⁵¹ Detalhes do mapa e das áreas griladas assinaladas encontram-se no Apêndice C, desta tese.

Quadro 8: Dimensões da grilagem na Amazônia Legal – início dos anos 2000

Tema e fonte	Detalhamento
Números (INCRA/MPFDA, 1999?)	Indícios de 55 milhões de ha. de áreas griladas no Amazonas (algumas eram motivadas por sentenças judiciais de usucapião), dos quais 18 milhões de ha. haviam tido o registro cancelado e reincorporados ao patrimônio público em decorrência de ações do INCRA. O mesmo órgão fundiário se empenhava em cancelar registros de imóveis irregulares correspondentes a mais de 1 milhão de ha. no Acre, 295.682 em Rondônia, 341.748 no Maranhão, 876.797 no Mato Grosso, 778.098 no Tocantins.
O “grave problema fundiário” do Estado do Pará (PARÁ.CJCI, 2006)	O “problema fundiário é latente” em grande parte dos municípios paraenses, mesmo aqueles com poucos conflitos, “pois os registros irregulares lá estão adormecidos, prontos para produzirem os seus nefastos efeitos, quando para lá se expandir a chamada fronteira agrícola, com a venda, muitas vezes fatiada, dessas áreas irregulares a colonos e fazendeiros que lá se instalarão, sendo inevitável o conflito entre os posseiros nativos e os índios que lá se encontram com esses novos adquirentes”.
Câmara dos Deputados.CPI (2001)	No Estado do Amazonas, foram identificadas mais de 50 milhões de ha. “com títulos irregulares e ilegais”, dos quais 37 milhões tiveram seus registros cancelados (p. 36).
O “imenso o índice de fraude” em relação aos “Títulos Definitivos de Propriedade, por compra” (PARÁ.CJCI, 2006)	Os “Títulos Definitivos de Propriedade, por compra” somente foram registrados nos cartórios imobiliários a partir da década de 1970, sendo que em uma “Correição Ordinária” realizada no cartório do município de Altamira, foram encontrados três desses títulos fraudados, que teriam sido expedidos em 1963, em nome de uma única pessoa, nas seguintes dimensões: 206.000 ha., 188.521 ha. e 180.728 ha., bem acima do limite constitucional da época. Projeção realista e assustadora: “basta que existam mais 100 títulos falsos” nas dimensões citadas acima e “a fraude vai além de 20.000.000 ha. e se existirem 1.000, a fraude vai além de 200.000.000 ha., tendo o Estado do Pará uma superfície aproximada de 120.000.000 ha.”.
O registro indevido de simples arrendamentos como se fossem propriedades (PARÁ.CJCI, 2006)	Legislações estaduais esparsas expedidas na primeira metade do século XX, permitiram o registro indevido, em cartórios imobiliários do Pará, de simples arrendamentos como se fossem propriedades, “o que permitiu a que uma só pessoa, em Altamira, se intitule proprietário de mais de 4.000.000 ha.”.

Fontes: as citadas

Elaboração: Paulo Roberto Cunha.

Destaca-se ainda a violência decorrente das disputas por terras e recursos naturais na Amazônia que, naqueles tempos, também era expressiva, com 1.800 episódios registrados na região em 2004 (BARRETO et al., 2008, p. 13, citando CPT, 2005²⁵²). E o símbolo maior dessa ferocidade foi o assassinato covarde da missionária irmã Dorothy Stang, por pistoleiros e fazendeiros na região de Anapu (PA), em fevereiro de 2005.

²⁵² CPT (Comissão Pastoral da Terra). **Conflitos no Campo Brasil 2005**. Goiânia-GO: Comissão Pastoral da Terra – Secretaria Nacional, 2005.

A concentração de terras, outro aspecto do caos fundiário amazônico e que é a causa central da violência e dos assassinatos no campo²⁵³, é medido pelo índice de Gíni, que em 2006 correspondia a 0,854²⁵⁴ para todo território brasileiro, o que colocava o país como uma das nações de maior concentração de terras do planeta (NERA, 2015, p. 31). Na Amazônia, a concentração fundiária é ainda mais aguda, como mostra a Figura 10, a seguir:

Figura 10: Concentração fundiária (2014)

Fonte: NERA (2015, p. 33)

²⁵³ O PPCDAm apontou que os problemas fundiários e ambientais da Amazônia contribuíam para “o acirramento de conflitos decorrentes da disputa pela terra, nos quais, historicamente, tem levado vantagem os setores mais capitalizados, favorecendo a concentração fundiária” (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2004, p. 20). Aliás, a violência gerada pelo caráter rentista e concentrador de terras “se potencializa justamente ao visualizar que 113 milhões de hectares [no Brasil] estão distribuídos em 5,3 milhões de imóveis de até 100 hectares, enquanto apenas 365 imóveis concentram 138,64 milhões de hectares” (NERA, 2015, p. 6).

²⁵⁴ O índice de Gíni consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade. Em 2014, a concentração fundiária no Brasil era ainda maior: índice de Gíni era de 0,860 (NERA, 2010, p. 31).

Reforçando os números do caráter concentrador de terras na Amazônia, sublinhe-se que os minifúndios e pequenas áreas com até 4 m.f. (400 ha. no máximo) representavam, em 2003, 80% do total, mas ocupavam apenas 11,5% da área do total de ocupações cadastradas no INCRA, enquanto as médias e as grandes ocupações, que eram apenas 20% do total, representavam 88,5% da área cadastrada (CUNHA, TORRES e GUERREIRO, 2011, p. 3), como representam os gráficos abaixo:

Gráfico 2: Concentração fundiária na Amazônia em 2003 – “posses” cadastradas

Arrematando a análise aprofundada sobre o diagnóstico de problemas ambientais e fundiários feito pelo PPCDAm, admite-se que a Amazônia brasileira havia se tornado uma verdadeira “zona marrom”, termo cunhado por O’Donnell (2006, p. 71-72) para referir às regiões com “desigualdades sociais agudas” e com processos escassos de “homogeneização social, econômica e legal”, onde, além de uma “vigência diminuta” do sistema legal estatal, existem outros sistemas legais, “inclusive mafioso, que se entrelaçam de maneira complexa com a legalidade” do Estado. São regiões onde o repertório de direitos civis de cidadania - que, juntamente com as liberdades, direitos políticos, eleições limpas e institucionalizadas, compõe os requisitos para um regime político ser considerado democrático - é ausente, truncado, intermitente e constantemente violado, ao ponto de o mesmo autor questionar se os grupos que vivem em tais regiões gozam de democracia.

3.4.2 - O PPCDAm como *feedback* de políticas anteriores

O subtópico anterior (3.4.1) examinou o diagnóstico de caos ambiental e fundiário levantados pelo PPCDAm, a fim de mostrar a abrangência pela qual o governo Lula interpretou a elevação dos indicadores do desmatamento, reforçando a concepção adotada nesta tese de que esse evento, para fins teóricos, foi reconhecido pelo governo como um prenúncio de uma possível crise, que é um dos meios pelos quais autoridades governamentais tomam conhecimento de situações sociais que demandam políticas públicas.

Além de “indicadores” e “crises”, outro meio pelo qual atores tomam conhecimento de situações são os canais de *feedback* de programas existentes²⁵⁵, onde algumas informações podem revelar problemas, programas que não funcionam como planejado, o descumprimento de metas estabelecidas, implementações em desacordo com a lei ou com a intenção administrativa, custos de um programa e consequências imprevistas (KINGDON, 1995, p. 100-103).

O PPCDAm também desempenhou um papel de *feedback*²⁵⁶ ao analisar e apontar as deficiências e contradições históricas de determinadas políticas públicas que influenciavam na elevação do desmatamento. Nesse sentido, o plano criticou, dentre outras coisas: “a implantação de rodovias e outras obras de infraestrutura com fortes impactos sobre a ocupação e uso dos recursos naturais”; a “ausência de ações prévias de ordenamento territorial e fundiário, de prevenção e mitigação de danos ambientais” nos ciclos de ocupação da Amazônia; os “conflitos entre a legislação ambiental e a política fundiária”; a falta de priorização para a melhor utilização de áreas desmatadas e para a prestação de serviços ambientais no contexto das políticas produtivas (crédito, incentivos fiscais, assistência técnica e extensão rural, pesquisa científica e tecnológica); a falta de disponibilização, em tempo hábil, de informações oriundas do sensoriamento remoto e a sua integração com outros dados

²⁵⁵ Exemplos de Kingdon (1995, p. 100) sobre *feedback*: monitoramento de despesas, avaliação e vigilância de implementação de políticas públicas, recebimento de reclamações.

²⁵⁶ O *feedback* pode chegar às autoridades governamentais por intermédio de monitoramento sistemático, como são os indicadores do INPE, e de estudos de avaliação, como é o PPCDAm. Mas o *feedback* pode vir mais informalmente, como queixas dos cidadãos aos seus legisladores e por intermédio de burocratas e funcionários públicos, que possuem mais consciência de uma situação pelo seu dia-a-dia e pela administração de programas. Mas caso o *feedback* revele negativamente a ação administrativa desses agentes ou levante questionamentos se o programa deveria continuar, eles podem impedir que o *feedback* alcance os decisores de políticas públicas (KINGDON, 1995, p. 101).

(situação fundiária, tipologias de vegetação) como subsídios para políticas de controle e licenciamento ambiental; a ausência de mecanismos práticos e efeitos legais válidos para garantir a vinculação entre a emissão de autorizações de desmatamento e a manutenção efetiva áreas protegidas pelo Código Florestal em propriedades rurais; o baixo nível de eficiência e eficácia dos procedimentos de fiscalização e de gerenciamento de unidades de conservação e de terras indígenas; carências de infra-estrutura, recursos financeiros e pessoal qualificado nos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2004, p. 16).

Assim, os elementos teóricos “indicadores”, (pré) “crise” e “*feedback*”, que compõem o fluxo de problemas de Kingdon (1995), permitem entender os meios pelos quais as autoridades governamentais tomaram conhecimento das dimensões do desmatamento e do caos fundiário da Amazônia no início do governo Lula.

Para arrematar a compreensão da formação desta agenda, resta analisar as formas pelas quais tais situações amazônicas passaram a ser consideradas problemas de políticas públicas.

3.5 – Desmatamento e questão fundiária se tornando um problema

Para entender as formas pelas quais o desmatamento e a questão fundiária da Amazônia deixaram de ser meras situações sociais e passaram a ser consideradas como um problema, é necessário cotejar os seguintes elementos teóricos do fluxo dos problemas: (i) “valores importantes colocados em cheque”; (ii) “comparações com outras unidades relevantes” e (iii) “categorização da situação”.

3.5.1 – O “valor” e a “simbologia” da Floresta Amazônica

Os valores importantes de uma sociedade desempenham papel substancial na definição de problemas, afinal a incompatibilidade entre as condições observadas e a concepção de alguém sobre um estado ideal torna um problema (KINGDON, 1995, p. 110-111).

Considerando essa acepção teórica, a onda de elevação do desmatamento ocorrida no final do governo Cardoso e início do governo Lula, colocou em cheque o sentimento de proteção ambiental da floresta Amazônica, reconhecidamente um valor importante para uma parcela da sociedade, inclusive em âmbito internacional, tanto que a imprensa brasileira destacou esse evento antes mesmo da divulgação do índice oficial (ver Figura 6, tópico 3.4).

Para reforçar a compreensão da proteção da floresta Amazônica como um “valor importante” colocado em cheque, cabe vinculá-lo à variável “símbolos poderosos” que podem chamar a atenção para uma situação, uma variante do elemento “eventos”, igualmente do fluxo de problemas de Kingdon (1995, p. 97-98).

O modelo não define o que seriam “símbolos poderosos”, apenas afirma que eles “atuam como um reforço para algo que já está acontecendo”, sendo, pois, “um motor principal na configuração da agenda”. O mesmo autor enfatiza:

Os símbolos captam e têm importantes efeitos de focagem porque capturam em essência, um tipo de realidade que as pessoas já sentem de maneira mais vaga, mais difusa. Como disse um entrevistado, “Por trás de muito clichê, há alguma verdade.”²⁵⁷ (KINGDON, 1995).

A floresta Amazônica, por ser um valor importante para parcela da sociedade, carrega consigo o clichê de “pulmão do mundo”. Ainda que essa afirmação não tenha base científica, ela traduz uma simbologia poderosa que a região representa para o mundo, tanto que é considerada “patrimônio nacional” pela Constituição Federal de 1988.

É muito provável que caso o desmatamento acentuado tivesse sido observado para o bioma do Cerrado, “valores importantes” não teriam sido colocados em cheque, porque a região, não obstante sua importância, não carrega a mesma simbologia da Floresta Amazônica.

3.5.2 – Comparando o desmatamento com o pico de 1995

Situações sociais também podem ser consideradas como problemas por intermédio de comparações com outras unidades relevantes: “se alguém não está conseguindo o que os

²⁵⁷ Tradução nossa.

outros estão, e se alguém acredita na igualdade, então a desvantagem relativa constitui um problema”, explica Kingdon (1995, p. 111)²⁵⁸.

No caso em estudo, as autoridades do governo Lula compararam o índice de desmatamento da Amazônia verificado naquela época como o pico de 1995.

Nesse sentido, o PPCDAm projetou que desmatamento de 2004 seria o segundo maior da história, inferior apenas ao de 1995²⁵⁹ (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2004, p. 9), relatando esse fato com tons de tons de dramacidade:

Um aumento de 40% em relação ao período anterior e uma área maior do que o Estado de Alagoas. Este índice é o segundo maior da história (...) (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL, 2004, p. 7-9).

Assim como o relatório governamental, a imprensa também cotejou o índice de desmatamento da época (2003) com o pico de 1995, tal como revela a reportagem publicada no caderno de ciência do jornal Folha de S. Paulo, de 23 de junho de 2003, reproduzida na íntegra pela Figura 6 (tópico 3.4).

3.5.3 – A categorização do desmatamento

Segundo o modelo aqui adotado, a classificação de situações sociais em categorias pode estruturar e alterar a percepção das pessoas sobre o problema, diferenciando o seu tratamento (KINGDON, 1995, p. 111; 2006, p. 228). Em outras palavras, as pessoas veem um problema de forma bem diferente se ele é classificado em uma categoria ao invés de outra²⁶⁰, sendo que essa categorização poder ser aplicável para entender as agendas de combate ao desmatamento.

²⁵⁸ Tradução nossa. Um dos exemplos citados pelo autor é a corrida espacial, em que o lançamento do primeiro satélite, o soviético *Sputnik*, desencadeou, nos EUA, uma série de iniciativas, incluindo pesquisas, destinadas alcançar o país rival (KINGDON, 1995, p. 111).

²⁵⁹ Com o pico de 1995, a Amazônia Legal chegou a uma perda acumulada de 47 milhões de hectares de área florestal, o equivalente a 11,6% de toda floresta (ALVES, 2007, p. 495). Em 2003/2004, as áreas acumuladas de desmatamento haviam consumido 15,7% de toda área original da floresta amazônica brasileira (BRASIL.Presidência da República.Casa civil, 2004, p. 9).

²⁶⁰ Nesse sentido, o autor fornece o exemplo do debate do transporte de deficientes físicos ocorrido nos anos 1970 nos EUA: se essa situação tivesse sido categorizada como uma questão de direitos civis, providências deveriam ser tomadas para que os deficientes pudessem acessar o metrô tal como outras pessoas, isto é, usando elevadores e outros equipamentos; mas essa situação tivesse sido classificada como uma questão de transporte, outras soluções que não necessariamente o acesso ao metrô poderiam ser apropriadas, como os serviços de taxi subsidiados. Por isso, a categoria na qual a questão foi inserida faz diferença” (KINGDON, 1995, p. 112).

Em primeiro lugar, como explicado no tópico 2.11, quando houve o pico de desmatamento no ano de 1995, o governo Cardoso categorizou a situação apenas como um problema ambiental, tanto que a solução encontrada partiu só do MMA e envolveu o recrudescimento das medidas de comando e controle, como a elevação de 50% para 80% a área de reserva legal na Amazônia Legal prevista no Código Florestal então vigente²⁶¹, como explicado em Cunha (2013, p. 55-65).

Enquanto isso, para a elevação do desmatamento dos anos 2000, o governo Lula categorizou a situação de forma diferenciada, compreendendo que tal fenômeno era resultado de uma conjuntura de problemas de índole ambiental e fundiária, que se retroalimentavam e tinham como pano de fundo a quase ausência estatal, como explicado no subtópico 3.4.1 e resumido no Quadro 6.

Em razão da categorização feita pelo governo Lula, os debates sobre o tema envolveram diversos ministérios, não só o MMA (ver Quadro 5, no subtópico 3.4.1) e, via de consequência, a busca de soluções abrangeu diferentes atores e levou em consideração não somente o desmatamento em si, mas também situações correlatas, dentre as quais, a questão fundiária, daí porque diversas ações estratégicas, não apenas as tradicionais ações de comando e controle, foram projetadas.

Essa categorização do desmatamento da Amazônia como um problema complexo, alimentado por uma série de outros problemas, permitiu que a questão fundiária, incluindo o apoderamento irregular de terras públicas, ingressasse na agenda governamental.

3.6 – Os desdobramentos políticos na formação da agenda de combate ao desmatamento

Não bastam indicadores, *feedback* de programas, valores importantes em cheque, é preciso ainda contar com os desdobramentos da esfera política, porque eles tem efeitos poderosos na formação e no desfazimento de agendas (KINGDON, 1995, p. 145; 2006, p. 229). O fluxo da política, portanto, define a “alta ou baixa importância de um tema na agenda” (KINGDON, 2006, p. 229) e assim é destacado pelo mesmo autor:

²⁶¹ Trata-se da Medida Provisória nº 1.511/1996.

Independente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas [públicas], eventos políticos fluem de acordo com dinâmica e regras próprias. Participantes percebem mudanças na atmosfera política nacional, eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas ao Congresso, e grupos de interesse de vários tipos pressionam (ou não conseguem pressionar) o governo com suas demandas (KINGDON, 2006, p. 229).

Os elementos do fluxo político são: (i) humor nacional (por meio do qual um grande número de pessoas possui linhas comuns de pensamento); (ii) forças políticas organizadas (apoios ou oposição de grupos e outros atores extragovernamentais); e (iii) os eventos governamentais que estão relacionados à mudanças na administração, como um novo governo e a troca de cadeiras do Congresso Nacional²⁶² (KINGDON, 1995, p. 145-164).

Analisando a formação da agenda de combate ao desmatamento da Amazônia (2003-2004) à luz do fluxo político, não se encontrou dados relacionados ao “humor nacional” e às “forças políticas organizadas”. Por outro lado, verifica-se a presença do elemento “eventos governamentais”, relativo às questões políticas a seguir mencionadas.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que havia um novo governo, pois o presidente Lula havia sido recém-empossado (2003).

Além disso, a então senadora reeleita Marina Silva (PT-AC) foi nomeada para o cargo de ministra do Meio Ambiente, fato que, segundo Pagnoccheschi e Bernardo (2006, p. 102), ocorreu no final de 2002, numa entrevista coletiva dada nos Estados Unidos pelo então presidente eleito Lula da Silva, “como garantia à comunidade internacional da seriedade com que o novo governo trataria a Amazônia”.

Como ressalta Antelo (2018b, p. 190), a nomeação de Marina Silva foi uma “espécie de resposta aos ambientalistas que se envolveram diretamente na campanha presidencial de Lula” e foi compreendido “como um compromisso [do novo governo] com pautas históricas do movimento ambientalista”.

Sob o prisma do modelo teórico dos múltiplos fluxos, as mudanças de governo ou no interior do governo possuem poderosos efeitos na formação ou no desfazimento de agendas,

²⁶² O modelo considera ainda outros eventos governamentais, como a rotatividade no interior do próprio governo (mutações na estrutura governamental ou troca de pessoas nos órgãos), a troca de membros dos comitês parlamentares, as substituições pessoais em outras instituições, como agências regulatórias e administrativas substanciais. Inclui-se ainda novas configurações partidárias ou ideológicas no interior do Parlamento, às lutas por jurisdições ou por territórios políticos entre agências administrativas, comitês parlamentares e órgãos governamentais, às disputas por créditos e orçamentos (KINGDON, 1995, p. 153-159, 163; 2006, p. 229).

porque o governo está no topo da lista de atores decisivos na arena de políticas públicas (KINGDON, 1995, p. 154). Como explica o mesmo autor:

Tanto titulares na posição de autoridade mudam suas prioridades e empurram novos itens da agenda; ou o pessoal dessas posições muda, trazendo novas prioridades na agenda em virtude da rotatividade²⁶³ (KINGDON, 1995, p. 153).

No caso em estudo, é preciso evidenciar não só a mudança na titularidade da pasta ambiental, mas fato dela ter sido ocupada por Marina Silva, uma autêntica amazônida²⁶⁴, natural do estado do Acre, cuja história de ex-seringueira e sua proximidade com o líder Chico Mendes lhe propiciaram vivências singulares na região, como a luta social e as resistências aos desmatadores, que são reconhecidas nacional e internacionalmente.

Daí porque a análise ora engedrada, focada no elemento teórico “eventos governamentais”, do fluxo político de Kingdon, também pode ser enriquecida com o fator “experiência pessoal de decisores de políticas públicas”, uma variante teórica do elemento “eventos”, do fluxo de problemas do modelo.

Com isso, é possível vislumbrar que as experiências vividas por Marina Silva, especialmente a sua militância pela floresta e pelas pessoas que a habitam, foram fatores substanciais que contribuíram para a sua concepção de Amazônia. E esse fator cognitivo, por sua vez, influenciou suas atividades à frente da pasta ambiental e, portanto, contribuiu para que o desmatamento e seus corolários, como a questão fundiária, ingressem na agenda governamental.

De fato, o papel institucional de Marina Silva à frente do MMA foi decisivo para a formação dessa agenda, afinal ela sempre esteve à frente de eventos, de planejamentos e de análise de dados relacionados à este fenômeno amazônico, como se percebe no relatório do PPCDAm (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2004, p. 7-8).

Com efeito, o MMA foi ganhando um protagonismo na agenda de combate ao desmatamento da Amazônia. Afinal, longe de ser apenas mais um dos onze ministérios que compunham o grupo permanente interministerial destinado a deliberar decisões estratégicas do PPCDAm, a pasta ambiental era uma espécie de “secretaria executiva” do grupo, organizando propostas e elaborando atas, sendo ainda “o maior impulsionador” do plano,

²⁶³ Tradução nossa.

²⁶⁴ São chamados amazônidas os habitantes da Amazônia, enquanto amazonense é usado para designar os habitantes do estado do Amazonas (CLARO, 2007, p. 195).

enquanto a Casa Civil desempenhava um papel mais institucional, coordenando e convocando os ministérios (CAPOBIANCO, 2018a [informação verbal]²⁶⁵).

A estratégia de desenho institucional adotada pela equipe de Marina Silva de colocar o PPCDAm como um plano de governo e, ao mesmo tempo, comandá-lo, funcionou tanto na sua elaboração, como também na designação de atribuições, na qual o MMA e o seu órgão executor, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), receberam o papel de coordenar a implementação de ações em nível federal²⁶⁶. Como ensina Kingdon (1995, p. 153), as “agendas são marcadamente afetadas pelo desenho de limites jurisdicionais”²⁶⁷.

É por esse protagonismo pessoal e do próprio o MMA, que a ministra Marina Silva é considerada uma “participante visível”, o componente do modelo de Kingdon relacionado aos atores políticos que recebem considerável atenção da imprensa e do público, como o chefe do Executivo, seus assessores de alto escalão, os membros importantes do Legislativo e de certos partidos políticos. Esse grupo de atores, segundo Kingdon (2006, p. 229), interfere no processo de filtragem, de modo que um tema tem mais chances de ingressar na agenda e ganhar destaque se for “levantado” por participantes visíveis.

Assim, a importância da ministra Marina Silva na formação da agenda de combate ao desmatamento é elucidada levando-se em conta os seguintes aspectos do modelo de Kingdon: (i) o elemento “mudanças na administração”, do fluxo político; (ii) o elemento “experiência pessoal de decisores de políticas públicas”, uma variante do componente “eventos”, do fluxo de problemas; e (iii) a sua condição de “participante visível”.

Para sistematizar a aplicação dos elementos do fluxo de problemas e de parte do fluxo político, de Kingdon (1995), na formação da agenda de combate ao desmatamento, no início do governo Lula, apresenta-se, a seguir, o Diagrama 7, montado à sombra do Diagrama 5, apresentado no subtópico 3.1.1:

²⁶⁵ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

²⁶⁶ Para maiores detalhes sobre as atribuições do MMA, ver Brasil-Presidência da República-Casa Civil (2004, p. 34 e seguintes).

²⁶⁷ Tradução nossa.

Diagrama 7: As dinâmicas dos fluxos dos problemas (*problems*) e político (*political*) na formação da agenda de combate ao desmatamento da Amazônia.

Por que problemas recebem mais atenção de outros?		
Meios	Indicadores	Índices de elevação do desmatamento + interpretação de fenômeno contínuo.
	Eventos	Crise: desmatamento encarado como proporção de pré-crise, uma condição generalizada. Experiência pessoal: a vivência da ministra Marina Silva. Símbolos: a Amazônia como o "pulmão do mundo".
	Feedback	PPCDAm avaliando e criticando programas de governos anteriores
Formas	Valores importantes	Sentimento de proteção ambiental da Floresta Amazônica.
	Comparação	Cotejo entre os índices de desmatamento do início do governo Lula com os números do governo Cardoso.
	Categorias	O desmatamento é classificado percebido como parte de uma conjuntura de problemas que inclui as questões fundiárias.

Os desdobramentos na esfera política como poderosos formadores de agenda	
Mudanças na atmosfera política (humor nacional)	Não constatado para a formação da agenda.
Novos governos ou mudança dentro de governos	O recém empossado governo Lula e a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, identificada com a causa ambiental.
Forças políticas organizadas, grupos de interesses, opinião pública, movimentos sociais, pressões institucionais	Não constatado para a formação da agenda.
Combinação de uma vontade nacional com uma eleição	Eleição do presidente Lula interferiu para a formação da agenda, mas não se constatou uma vontade nacional, pelo menos na formação da agenda.

Elaborado por: Paulo Roberto Cunha

3.7 - Agendas dentro de agendas: o imbróglio ocupacional tragado pela agenda de combate ao desmatamento

O modelo teórico de Kingdom (1995) ajuda a entender a formação da agenda de combate ao desmatamento no início do governo Lula. Mas e o problema do imbróglio ocupacional, isto é, o apoderamento irregular de terra pública e a incerteza fundiária, que é o coração da Política de Regularização Fundiária da Amazônia? Como esses fenômenos ingressaram na agenda?

Kingdom (2006, p. 225) elucida que “existem agendas dentro de agendas”, variando de agendas “extremamente gerais” e até aquelas “altamente especializadas”²⁶⁸, de forma que “temas que não aparecem numa agenda geral podem ser bastante importantes numa agenda especializada”.

As agendas especializadas são compostas de temas da mesma espécie, da mesma finalidade da agenda mais geral na qual eles se inserem; os temas de agendas especializadas não são elevados à categoria mais ampla e são confinados a um conjunto de pessoas situadas a “uma localização particular na panóplia de jurisdições dentro de domínios de políticas maiores” (KINGDOM, 1995, p. 158-159).

O subtópico 3.4.1 mostrou que o PPCDAm, ao reconhecer que o desmatamento amazônico não era somente um problema em si mesmo, mas parte de uma conjuntura de problemas, dentre os quais aqueles alusivos à estrutura fundiária, deixou claro que o combate ao desmatamento era uma agenda geral do governo Lula.

A partir desta agenda principal, surgiram agendas mais especializadas compostas por temas correlatos ao desmatamento e que por este foram impulsionados para o interior da agenda governamental.

Uma dessas agendas especializadas é a da questão fundiária, similarmente ampla por envolver temas alusivos às políticas de ordenamento territorial e fundiário, definidoras de normas sobre direitos de acesso à terra e de diretrizes para uso e exploração dos recursos naturais, como a implementação de unidades de conservação e a demarcação de terras indígenas.

²⁶⁸ As agendas gerais, por exemplo, são os temas tratados pelo presidente e seu círculo mais imediato, enquanto que agendas especializadas podem ser de um centro de pesquisa (KINGDON, 2006, p. 225).

Assim, dentro dessa agenda especializada de ordenamento territorial e fundiário, havia outra ainda mais especializada focada os imbróglgios ocupacionais, ou seja, no apoderamento irregular e/ou ilegal de terra pública e na incerteza fundiária, como representa o Diagrama 8, a seguir:

Diagrama 8: Agenda especializada dos imbróglgios ocupacionais dentro da agenda geral de combate ao desmatamento

Elaborado por Paulo Roberto Cunha

Essa interpretação analítica é feita não apenas com base no conteúdo do PPCDAm, como também nas informações concedidas pela ex-ministra Marina Silva (2016, [informações verbais]²⁶⁹):

A agenda do ordenamento territorial [e fundiário] era uma agenda de combate a grilagem, de combate ao desmatamento, de destinar corretamente as áreas públicas que é onde vivem a maior pressão, destinando o que era terra indígena para terra indígena, o que era unidade de conservação para unidade de conservação, o que fosse para uso sustentável e depois com o plano de gestão de florestas públicas e o que fosse para consolidação de acordo com o cumprimento das regras que são previstas na legislação quanto a reserva legal. Essa agenda do ordenamento territorial e fundiário, pelo menos no período enquanto nós ficamos no ministério que foi até o início de 2008, ela era parte da estratégia global de enfrentamento da grilagem e do combate ao desmatamento (...) antes [da gestão de Marina Silva no MMA] a maior parte das unidades de conservação eram criadas em áreas remotas,

²⁶⁹ SILVA, Marina [senadora pelo PT/AC nas 50^a a 53^a Legislaturas (1995 a 2011) e ministra de Estado do Meio Ambiente entre janeiro de 2003 e maio de 2008]: depoimento concedido em entrevista pessoal (60 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Brasília (DF), em 27 de julho de 2016.

foi a primeira vez que se criou unidades de conservação nos polos de expansão da grilagem, da especulação mesmo, e isso fez a diferença.

Capobianco (2018a) esclarece que os diagnósticos que a equipe de Marina Silva possuía, até mesmo antes do início do governo Lula, apontavam que a questão fundiária era “um problema enorme” no contexto do desmatamento da Amazônia, principalmente a especulação imobiliária, a grilagem e todas as consequências do processo de invasão de terras públicas, daí porque a necessidade de repensar a política fundiária na Amazônia já havia sido previamente definida pelo MMA (informações verbais)²⁷⁰.

E assim, esse diagnóstico do MMA foi logo compartilhado com o ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, e com o presidente do INCRA, Rolf Hackbart, de modo que, os temas fundiários não se destacaram “a reboque” do desmatamento, mas deram “força política” para o avanço de propostas de intervenção na Amazônia (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]²⁷¹).

Assim, a agenda de combate ao desmatamento da Amazônia e, mais especificamente, a agenda alusiva aos problemas fundiários estavam formadas no interior do governo Lula. Mas as quais as políticas públicas elaboradas para solucionar esses problemas? E como, a partir dessa agenda, surgiu a PRFA?

Essas questões norteiam o Capítulo 4, a seguir.

²⁷⁰ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

²⁷¹ Idem.

CAPÍTULO 4 - O “CALDO DE POLÍTICAS” DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

“(...) desde tempos remotos da colonização, tem-se apropriado do solo e natureza brasileira, não os que chegaram primeiro (os posseiros) mas os que detém os recursos econômicos e, por isso mesmo, também o poder de fazer manipular as leis e os regulamentos dessa apropriação” (Paraguassú Éleres. Intervenção territorial federal na Amazônia, 2002, p. 37).

“A morte da floresta é o fim da nossa vida” – frase estampada na camiseta de malha da irmã Dorothy Stang quando na sua última fotografia (Salvoldi, 2012, p. 18).

A análise dos eventos e dos desencadeamentos realizados no capítulo anterior revela como o aumento do desmatamento na Amazônia - e seus problemas correlatos, dentre os quais a questão fundiária - “capturou”, nas palavras de Kingdon (1995, p. 90), a atenção de autoridades importantes do governo Lula, ingressando na agenda entre 2003 e 2004.

Este capítulo, dando seguimento à explicação do processo de se fazer política pública, procura compreender como as ideias que deram origem à Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA) foram sendo construídas, alimentadas e filtradas.

4.1 – Fundamentação teórica: o modelo dos múltiplos fluxos e as escolhas de alternativas

O Capítulo 3 aplicou os fluxos dos problemas (*problems*) e alguns elementos do fluxo político para entender a formação da agenda de combate ao desmatamento da Amazônia e da agenda especializada a respeito do aponderamento irregular de terras públicas.

A análise dos fenômenos abordados neste Capítulo 4 prossegue sob a ótica do modelo teórico dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon (1995), mas agora conciliando elementos dos fluxos político (*political stream*) e das alternativas/soluções (*policy* ou *alternatives stream*).

O fluxo das soluções parte da premissa de que propostas de políticas públicas não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Isso porque o modelo teórico entende que tais proposições podem ser criadas antes de um problema, permanecendo em um “caldo primitivo de políticas” (*the policy primeval soup*), composto por uma ampla variedade de ideias possíveis, geradas por especialistas²⁷² de diversas áreas do saber ou participantes invisíveis, que são pesquisadores, assessores parlamentares,

²⁷² Os especialistas já aparecem neste Capítulo 4, mas é no Capítulo 5 esses atores despontam com mais frequência, razão pela qual é lá que este elemento teórico é mais detalhado.

acadêmicos, analistas de grupos de interesses, escritórios de orçamentos, funcionários públicos, que se reúnem nas comunidades de políticas públicas (CAPELLA, 2007, p. 91-92; KINGDON, 1995, p. 116 e 122).

As propostas dos participantes e especialistas são geradas em congressos, discursos, projetos de lei, audiências públicas do Legislativo, informações dadas à imprensa, circulação de *papers*, críticas feitas a trabalhos de outros especialistas, etc (KINGDON, 2006, p. 230).

O “caldo primitivo de políticas”, por sua vez, é um elemento teórico inspirado no caldo primordial de compostos orgânicos da biologia, onde as moléculas teriam sofrido um processo natural de seleção a partir do qual teria dado origem à vida na Terra. Para Kingdon (1995, p. 116-117), as ideias e propostas do caldo primitivo de políticas públicas sofrem um processo competitivo de seleção e de amadurecimento²⁷³.

Nessa dinâmica de filtragem, algumas propostas podem se tornar promitentes e outras desaparecerem, razão pela qual apenas um pequeno conjunto de alternativas emerge ao topo do caldo de políticas para a efetiva consideração dos decisores (CAPELLA, 2007, p. 91).

Esse processo pode ocorrer sob a influência de eventos políticos, onde os componentes do fluxo político (humor nacional, eventos governamentais e forças organizadas, como grupos de interesses, opinião pública, movimentos sociais, pressões institucionais) são cruciais.

Adverte-se que uma leitura menos acurada do modelo de Kingdon pode induzir o intérprete ao erro de acreditar que o fluxo político afetaria tão somente a formação da agenda²⁷⁴. Mas o próprio Kingdon (1995, p. 145-164) fornece alguns indícios de que o fluxo político também interfere no fluxo das soluções, isto é, na filtragem de ideias e propostas.

Nesse sentido, uma passagem do seu livro - Kingdon (1995, p. 164) - afirma que a combinação entre humor e eleição (elementos do fluxo político) tem impactos não só na formação de agendas, como também na elaboração e propostas:

(...) uma vez que o item está na agenda, as forças organizadas [um elemento do fluxo político] entram na conjuntura, tentando o melhor que podem para inclinar os resultados para suas vantagens, quer afetando os compromissos finais sobre as alternativas a serem consideradas ou, em alguns casos, derrotando as propostas completamente. O impacto na agenda, novamente, é diferente sobre as alternativas ou sobre os resultados²⁷⁵.

²⁷³ Esse processo competitivo é também detalhado no Capítulo 5.

²⁷⁴ Como, por exemplo, na passagem em que Kingdon (2006, p. 229) afirma que “desdobramentos na esfera política” tem efeitos poderosos na formação e no desfazimento de agendas.

²⁷⁵ Tradução nossa. Em outra passagem, Kingdon (1995, p. 149) expõe que uma mudança no humor nacional (um elemento do fluxo político) pode viabilizar propostas que antes eram inviáveis e descartar outras. Em outro indicativo, o mesmo autor afirma que algumas propostas de seguro de saúde dos EUA foram dificultadas por disputas políticas de jurisdição entre as Casas Legislativas daquele país (KINGDON, 1995, p. 156-157).

Diante dessas considerações, emprega-se neste trabalho a interpretação teórica de que os elementos do fluxo político interferem tanto na formação da agenda, como também na dinâmica de seleção das alternativas de política pública²⁷⁶. Por isso, esses elementos são utilizados neste e no próximo capítulo para compreender a emersão das ideias de regularização fundiária ao topo do caldo de políticas públicas.

4.2 – O descontrole fundiário e os movimentos de embate do Estado brasileiro

A partir do final dos anos 1990, havia dois movimentos paralelos deflagrados pelo Estado brasileiro, relacionados à questão fundiária da Amazônia: (i) uma frente institucional ampla promovida pelo INCRA, Ministérios Públicos, Corregedorias, Polícia Federal etc visando combater ilegalidades por intermédio de recadastramentos e mecanismos administrativos e judiciais de bloqueios e cancelamentos de matrículas, principalmente com base na Lei Federal nº 10.267/2001, editada no final do governo Cardoso; e (ii) as iniciativas provvidas pelo governo Lula, como parte das estratégias de combate ao desmatamento do PPCDAm. Esse cenário está representado no Diagrama 9, a seguir:

Diagrama 9: O combate ao caos fundiário no final do governo Cardoso e no governo Lula

Elaboração: Paulo Roberto Cunha.

²⁷⁶ Buscou-se confirmar essa interpretação com o próprio Jonh Kingdon, via correio eletrônico, que respondeu em 10/out./2017 dizendo que se encontrava aposentado há 19 anos e não pensava mais em questões acadêmicas. Todavia, ele forneceu uma rápida dica que confirmou nossa interpretação: *“I think you’re really asking how separate the politics stream is from the policy stream. My general answer usually is that the streams are largely separate, but not entirely”*.

Cada um desses movimentos (tratados nos tópicos 4.3 e 4.4, a seguir) contribuiu para incrementar as pressões pela titulação de ocupações consolidadas na Amazônia que, por sua vez, foi uma das condições necessárias para a PRFA, em 2009.

4.3 – A frente institucional de combate a grilagem na Amazônia

Nos últimos anos da década de 1990, houve um movimento institucional na Amazônia de combate a grilagem, por intermédio de normas jurídicas, ações judiciais e administrativas, reforçadas pela Lei Federal nº 10.267/2001. Esse movimento atravessou o final do governo Cardoso, seguiu durante parte do governo Lula e acabou contribuindo para reforçar as pressões para criação de uma lei de regularização fundiária de ocupações constituídas.

Como isso ocorreu?

Inicialmente, retorna-se ao ano de 1972, quando a Lei Federal nº 5.868/1972 criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)²⁷⁷, destinado a ser o instrumento para o Estado conhecer a situação das terras brasileiras, elaborado e mantido pelo INCRA, que compreende quatro diferentes cadastros: (i) de imóveis rurais; (ii) de proprietário e detentores de imóveis rurais; (iii) de arrendatários e parceiros rurais; (iv) de terras públicas.

Assim, proprietários, titulares de domínio útil e possuidores de imóveis rurais que fossem ou pudessem ser destinados à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial ficaram obrigados a realizar o cadastro de sua terra, com o qual receberiam o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR)²⁷⁸, que deveria ser revalidado periodicamente, mediante atualização cadastral (MACHADO, 2011, p. 127-128)

Em 1985, quando o governo Sarney estabeleceu o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA - Decreto nº 91.766/1985), o INCRA passou a priorizar a criação

²⁷⁷ Um cadastro nacional de imóveis rurais está previsto desde 1964, no Estatuto da Terra (art. 46). A Lei Federal nº 5.868/1972 alterou essa previsão ao criar o SNCR, de competência do INCRA, com base nos quatro diferentes cadastros citados, que não faziam prova da propriedade ou de direitos a ela relativos. O Decreto Federal nº 72.106/1973 determinou ao INCRA promover um recadastramento a cada cinco anos.

²⁷⁸ O CCIR é um documento emitido pelo INCRA, que constitui prova do cadastro do imóvel rural, sendo indispensável para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel rural e para homologação de partilha fruto de sucessão *causa mortis* (BRASIL, Lei nº 4.947, 1966, art. 22, parágrafos 1º e 2º e BRASIL, Lei nº 10.267, 2001, art. 1º). Portanto, sem o CCIR, não poderia haver, sob pena de nulidade, tais atos jurídicos. Fonte <<http://www.incra.gov.br/content/perguntas-frequentes>> Acesso em 07/02/2016.

de assentamentos rurais de reforma agrária ao invés da titulação de ocupações individuais de até 2.500 ha., como era até então (BARRETO et al., 2008, p. 48).

Com efeito, apesar dos requerimentos que eram protocolados, apesar do passivo existente de várias situações não concluídas e apesar de ser o órgão responsável, o INCRA parou titular ocupações individuais (BRITO, 2017 [informações verbais]²⁷⁹).

Todavia, essa primazia para a reforma agrária não impediu que o INCRA reconhecesse como legítimas as reivindicações de “posses” acumuladas durante anos em seus escritórios regionais da Amazônia por intermédio de declarações emitidas sob a condição de que área estava sujeita a um processo de titulação (BRITO e BARRETO, 2011b, p. 142-143).

Ademais, muitos ocupantes, não obstante a falta de título de propriedade, foram cadastrando suas áreas no SNCR (BRITO e BARRETO, 2011b, p. 143), historicamente construído com base em declarações dos próprios ocupantes, sem qualquer conferência²⁸⁰ por parte do INCRA (BARRETO et al., 2008, p. 14 e 19).

Em outras palavras, qualquer um podia ir ao INCRA e, para fins do cadastro, declarava que possuía uma área “assim, assado em Altamira, sei lá aonde” (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]²⁸¹) e a autarquia fundiária emitia o CCIR como uma espécie de protocolo do pedido administrativo de “regularização” da (suposta) ocupação, documento que, nessas condições, passou a ser chamado de certidão ou declaração de “posse”²⁸².

Além disso, uma parte dessas áreas não poderia ter sido ocupada sem licitação em virtude do seu tamanho, afinal, vigorava a época uma determinação legal de que a alienação de terras públicas acima de 100 ha. só poderia ser feita via licitação (BARRETO et al. 2008, p. 57). Segundo os mesmos autores, o INCRA estava criando um “problema insolúvel”.

O CCIR não fornecia garantia de direitos fundiários²⁸³, mas muitas vezes ele servia como prova de ocupação da terra e poderia ser aceito para obtenção de empréstimos bancários²⁸⁴, ainda que não estivesse legalmente atrelado a uma propriedade (BRITO e BARRETO, 2011b, p. 143), e para aprovação de planos de manejo florestal no IBAMA (CUNHA, TORRES E GUERREIRO, 2010, p. 4), com autorização para desmatamento.

²⁷⁹ BRITO, Brenda [secretária executiva do IMAZON]: depoimento concedido em entrevista pessoal (64 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Belém (PA), em 07 de agosto de 2017.

²⁸⁰ A partir de 1997, que o INCRA passou a fiscalizar os dados declarados (BARRETO et al., 2008, p. 19).

²⁸¹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

²⁸² No caso de terras estaduais, esse processo era aberto em órgãos fundiários estaduais, como o ITERPA.

²⁸³ Conforme o art. 3º, parágrafo único: “Os documentos expedidos pelo INCRA, para fins cadastrais, não fazem prova de propriedade ou de direitos a ela relativos” (BRASIL, Lei nº 5.868, 1972).

²⁸⁴ Por exemplo, financiava-se a pecuária até 450 ha. (BARRETO et al. 2008, p. 48).

Outrossim, os ocupantes de terras públicas passaram a fomentar a venda de suas áreas a partir do CCIR, afinal “qualquer papel que tivesse o carimbo do governo” era utilizado como forma de “legitimar” a ocupação (TORSIANO, 2016 [informação verbal]²⁸⁵). O mesmo entrevistado detalha essa conjuntura:

Aquele formulário ou protocolo que há um cadastro, valorizava a terra em algumas regiões, porque criava, na cabeça de alguns e na expectativa de outros, a possibilidade de que aquele cadastro pudesse lhe garantir algum direito sobre a terra pública, o que não era uma verdade, nunca foi.

Em outras palavras, esses documentos cadastrais, que não passavam de protocolos de pretensões ou de pedidos de legitimação de ocupações expedidos pelo INCRA, balizavam o comércio de grilagem de terras na Amazônia (LOURENÇO PEREIRA, 2016b [informações verbais])²⁸⁶. Era o “verniz da legalidade” (CUNHA, TORRES E GUERREIRO, 2010, p. 4).

A ocupação de terra pública e o sistema de grilagem para forjar uma “legalidade” era uma prática rotineira, viabilizada muitas vezes por empresas e escritórios do INCRA “totalmente corrompidos”; e, nesse contexto, o CCIR havia se transformado em um instrumento de fraude (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]²⁸⁷).

Além disso, a Secretaria da Receita Federal (SRF) coletava o imposto territorial rural (ITR) dessas ocupações e, em 1992, diante da fragilidade do cadastro do INCRA, a SRF criou outro cadastro para fins de cobrança do ITR (BARRETO et al. 2008, p. 48 e 51). E os ocupantes, por sua vez, foram pagando esse tributo (BRITO e BARRETO, 2011b, p. 143).

Todas essas iniciativas do Poder Público eram interpretadas pelos ocupantes como “sinais” de que a situação deles era “aceitável” e muitos tinham a expectativa de futura “regularização” (BARRETO et al. 2008, p. 48).

Em 1999, documentos internos do INCRA revelavam que a apropriação privada de terras públicas via instrumento de alienação, realizada durante a ditadura militar, havia sido muito maior do que aquela declarada nos títulos; não era à toa que a autarquia considerava a grilagem como o grande problema amazônico (CUNHA, 2017 [informações verbais]²⁸⁸).

²⁸⁵ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

²⁸⁶ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [diretor e secretário de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) – 2008-2011]: depoimento concedido em entrevista pessoal (35min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Brasília (DF), em 28 de julho de 2016.

²⁸⁷ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

²⁸⁸ CUNHA, Cândido Neto da. [engenheiro agrônomo do INCRA]: depoimento concedido em entrevista pessoal (88 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Santarém (PA), em 08 de agosto de 2017.

No final dos anos 1990 e início da década de 2000, a questão da grilagem de terras públicas estava ingressando na agenda do governo Cardoso, impulsionada por algumas medidas administrativas e judiciais, via INCRA, Ministério Público, Corregedorias Estaduais de Justiça e Polícia Federal que, como explicam Cunha, Torres e Guerrero (2011, p. 8) buscavam a retomada das terras públicas em todo país, ilegalmente ocupadas por mecanismos de grilagem. O Quadro 9, a seguir, menciona e resume algumas dessas iniciativas:

Quadro 9: Exemplos de medidas nacionais de combate à grilagem – fim dos anos 1990

Medidas (ano)	Detalhamento
Ordem de Serviço/INCRA DC/Nº002/1997 (1997)	Determinou o monitoramento das áreas com dimensão igual ou superior a 10.000 ha. (MDA.INCRA, 2005, p. 31).
“Livro branco das superindenizações” publicado pelo INCRA (INCRA.MDFAF, 1999)	Informações sobre 70 processos judiciais movidos por latifundiários desapropriados contra o INCRA em todo Brasil, inclusive na Amazônia, pleiteando superindenizações da reforma agrária, que somavam R\$ 7 bilhões, alegando supostos artifícios em cálculos judiciais.
Propostas do “Livro branco da grilagem de terras no Brasil”, publicado pelo INCRA (INCRA. MPFDA, 1999) e fiscalização	Criação de cadastro único de imóveis rurais entre o INCRA, os órgãos fundiários estaduais e outros, com exigência de prova do domínio, da cadeia dominial e de inexistência de infração ambiental; monitoramento de grandes áreas; discriminação de terras públicas das privadas; medidas judiciais de reincorporação de terras ao patrimônio público; cancelamento de matrículas e registros vinculados a títulos nulos junto às Corregedorias Gerais de Justiça; alteração legislativa para impor limites no tamanho da área a ser concedida ou alienada e para desestimular a concentração fundiária; reformulação da Lei de Registros Públicos no sistema de registros e averbações; imposição de sanção administrativas e penais ao serventuários dos cartórios imobiliário. O INCRA solicitou às Corregedorias de Justiça Estaduais a fiscalização de 39 cartórios na Amazônia Legal (CUNHA, TORRES e GUERREIRO 2011, p. 9).
Portaria INCRA nº 41/1999 cancelamento de matrículas e de registros de imóveis rurais em desacordo com a Lei de Registros Públicos (1999)	Verificação da legitimidade da origem do domínio privado dos imóveis rurais, inclusive das cadeias sucessórias, e, em caso de irregularidade domicial, ajuizamento de ações judiciais pelo INCRA visando a nulidade e o cancelamento da matrícula e do registro, reincorporando o imóvel ao domínio da União (BRASIL.INCRA, 1999a, MDA.INCRA, 2005, p. 31).
Portaria INCRA nº 558/1999 cancelamento dos códigos de imóveis rurais em todo país, com áreas iguais ou superiores a 10.000 ha.; convocação para recadastramento (1999)	A norma incidiu em municípios com indícios de grilagem e mencionou a “enorme percentual de inconsistência em relação a origem e sequência de títulos de propriedade e dimensão das áreas” em documentação cartorária registrada no INCRA; os documentos apresentados pelos detentores no recadastramento seriam conferidos pela autarquia e, em caso de irregularidade, seriam representados ao Ministério Público. Em 2006 houve nova oportunidade (BRASIL.INCRA, 1999b; CUNHA, TORRES e GUERREIRO, 2011, p. 9; BARRETO et al., 2008, p. 23).
Portaria INCRA nº 596/2001, inibindo os códigos dos imóveis rurais entre 5.000 e 9.999,9 ha., com convocação para recadastramento.	O recadastramento exigiu a comprovação da cadeia dominial, da exploração do imóvel e o georeferenciamento; a norma incidiu em alguns municípios do país com indícios de grilagens e em zonas sob forte pressão de ocupação (BRASIL.INCRA, 2001; CUNHA, TORRES e GUERREIRO, 2011, p. 9; BARRETO et al., 2008, p. 31).

Fontes: as mencionadas – Elaboração: Paulo Roberto Cunha

As Portarias do 558/1999 e 596/2001²⁸⁹, do INCRA, cancelavam ou inibiam os códigos cadastrais junto ao SNCR dos imóveis sujeitos a fiscalização, tornando o CCIR insubsistente, o que impedia a negociação do imóvel e a aquisição de crédito por parte dos seus detentores, que eram obrigados, por sua vez, a se submeterem a um recadastramento, via abertura de processo administrativo de fiscalização, apresentando prova da domilialidade e planta georeferenciada, a fim de confirmar a validade dos seus títulos (BARRETO et al., 2008, p. 14 e 19; MDA.INCRA, 2005, p. 31; MACHADO, 2011, p. 129). Em seguida, o INCRA inspecionava e conferia junto aos cartórios imobiliários, os títulos de propriedade e cadeia dominial, sendo que o desbloqueio do CCIR estava condicionado à regularidade e legitimidade documental (BARRETO et al., 2008, p. 19)²⁹⁰.

Caso as insubsistências não fossem sanadas, findos os prazos estabelecidos e as possibilidades de recursos, os detentores perderiam o direito sobre as ocupações, que seriam revertidas ao Estado (MACHADO, 2011, p. 129). Ressalta-se ainda que, apesar de abrangerem todo o país, as citadas portarias atingiram majoritariamente a Amazônia Legal²⁹¹.

Como se vê, foram tentativas de “limpar” o SNCR, que havia se tornado “irreal” (TRECCANI, 2017 [informações verbais]²⁹²) e desprovido de confiança como base de dados (BRITO, 2017 [informações verbais]²⁹³). Portanto, o INCRA considerava que o foco do problema fundiário amazônico era a grilagem, além da falta de reconhecimento das populações que tinham aparo legal (CUNHA, 2017 [informações verbais]²⁹⁴).

²⁸⁹ Na Amazônia Legal, a Portaria INCRA nº 596/2001 atingiu os seguintes municípios: Campo Novo de Rondônia, Jamari, Machadinho do Oeste, Porto Velho, Buritis, Alta Floresta D'Oeste (em RO); Feijó, Sena Madureira, Tarauaca, Cruzeiro do Sul, Porto Walter, Rodrigues Alves, Manuel Urbano, Rio Branco (no AC); Boca do Acre, Canutama, Lábrea, Pauini, Humaita (no AM), Altamira, Trairão, Novo Progresso, São Felix do Xingu (no PA); Amapá, Porto Grande, Mazagão, Tartarugalzinho, Calçoene, Macapá (no AP); Babaçulândia, Tocantinópolis, Grajaú, Santa Luzia, Bom Jardim, Carutapera (no MA); Cotriguaçu, Paranaita Rosário do Oeste, Tangará da Serra (no MT) (BRASIL.INCRA, 2001, anexo).

²⁹⁰ Em 2006, a Portaria INCRA nº 12/2006, deu nova oportunidade para que os ocupantes e pretensos proprietários de imóveis rurais atualizassem seus dados cadastrais. Essa chamada englobou todos os imóveis com área superior a 5.000 ha. que não haviam respondido às convocações anteriores de 1999 e 2001. Também foram incluídos nesta portaria os imóveis relacionados pelo Ministério do Trabalho, cujos empregadores eram suspeitos de submeter seus trabalhadores a formas degradantes de trabalho ou análogas ao trabalho escravo. A medida previu ainda a constituição de uma força tarefa do INCRA, que deveria proceder ao levantamento junto aos cartórios e, não encontrando a informação, solicitar o cancelamento do cadastro e do registro do imóvel junto aos órgãos competentes (MACHADO, 2011, p. 130-131).

²⁹¹ A Portaria INCRA 558/1999 abrangeu uma área aproximada de 120 milhões de ha. em todo país, dos quais 78% estava na Amazônia; a Portaria 596/2001 cobriu um pouco mais de 5 milhões de ha. e 78% da área atingida estava na mesma região (BARRETO et al. 2008, p. 23-40). Os mesmos autores fornecem dados sobre os recadastramentos e cancelamentos de registros e explicam controvérsias jurídicas.

²⁹² TRECCANI, Girolamo Domenico [UPFA]: entrevista citada, realizada em 2 de agosto de 2017.

²⁹³ BRITO, Brenda [Secretária Executiva do IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

²⁹⁴ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

Nessa sequência, veio a Lei Federal nº 10.267/2001 que, como explicado no tópico 3.3 do capítulo anterior, reviu as antigas regras de registros imobiliários, alterando e acrescentando dispositivos à vetusca Lei Federal nº. 6.739/1979 de modo a permitir o cancelamento administrativo de matrículas e de registros rurais em cartórios de todo país, caso a origem o título estivesse fundada em apropriação indevida de terras públicas por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais. As inovações dessa lei, resumidas no Quadro 10, a seguir, visavam a retomada de terras públicas griladas (BRASIL.PFE.INCRA, 2008, p. 8) e atravancar à prática desta artimanha (CNJ, 2010, p. 14):

Quadro 10: Principais inovações da Lei Federal nº 10.267/2001.

Tema	Detalhamento
Retificação administrativa da matrícula, registro ou averbação de imóvel rural público	Possibilidade do ente federado prejudicado pela aquisição indevida de terra pública promover, via administrativa, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação maculados, sem as miúcias exigidas no art. 225, da Lei de Registros Públicos (descrição das confrontações, limites e localizações dos imóveis (art. 4º, que inseriu o art. 8ºA na Lei nº. 6.739/1979).
Cancelamento administrativo de matrícula, registro ou averbação em caso de apropriação indevida de terras públicas	Caso não fosse aplicável a retificação acima, o ente público prejudicado e seus órgãos, poderiam requerer o cancelamento administrativo da matrícula e do registro de imóveis rurais, verificando que as terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais (art. 4º, que inseriu o art. 8ºB, na Lei Federal nº. 6.739/1979).
Criação de um cadastro único, o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) ²⁹⁵	O CNIR, com base comum de informações, constituída e compartilhada pelo INCRA, institutos estaduais de terra, cartórios imobiliários, SRF, IBAMA, FUNAI, Secretaria de Patrimônio da União (SPU), IBGE, Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e outros, gerenciada pelo INCRA e pela SRF, teria objetivo “facilitar o acesso aos dados relacionados ao meio rural”, “aumentar a confiabilidade das informações, inclusive para fins ambientais”.
Exigência de georeferenciamento no cadastro de imóveis rurais	Responsabilizou-se os detentores de imóveis maiores de 4 módulos fiscais (cerca de 400 ha. em vários municípios da Amazônia) pela apresentação do georeferenciamento tanto no cadastramento, como em recadastramento.

Fonte: Brasil, Lei Federal 10.267 (2001); Barreto et al. (2008, p. 19 e 51).

Organização: Paulo Roberto Cunha

Na Amazônia, essas iniciativas nacionais receberam o incremento de medidas específicas regionais, que foram gerando ainda mais aversões de determinados setores.

Uma delas ocorreu no final de 1999, quando o IBAMA solicitou ao INCRA a confirmação da localização das ocupações antes de renovar ou aprovar novos planos de manejo florestal²⁹⁶, o que incluía autorizações para desmatamento, provocando a pressão de

²⁹⁵ Segundo o Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani, em entrevista pessoal realizada para esta tese, a unificação objetivada pelo CNIR, criado pela Lei Federal nº 10.267/2001, não se concretizou prática. Mais detalhes sobre o CNIR, ver Barreto et al. (2008, p. 51-52).

²⁹⁶ Essa determinação foi gerada em função de um termo de ajuste de condutas subscrito entre o Ministério Público Federal do Pará (MPF/PA), o INCRA e o IBAMA.

madeireiros pela regularização das terras em razão da perspectiva demora da interlocução entre os dois órgãos (BRITO e BARRETO, 2011, p. 144).

Em março de 2002, o MMA editou a Instrução Normativa (IN) nº 4/2002, alterada pela IN nº 4/2006; ambas estabeleceram que a autorização²⁹⁷ do IBAMA para a exploração florestal na bacia amazônica, via manejo florestal sustentável, passaria a ser condicionada à apresentação de documentos indicativos de propriedade ou justa posse da área²⁹⁸ (treze para a primeira norma e três para a segunda), que estão discriminados no Quadro 11, a seguir:

Quadro 11: Documentos comprobatórios de propriedade e justa “posse” de terra pública aceitos pelo IBAMA para fins de manejo, segundo as IN/MMA nºs. 2/2002 e 4/2006.

<p>Instrução Normativa MMA nº 4/2002</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) autorização de ocupação de terras públicas; 2) carta de anuência; 3) contrato de alienação de terras públicas da União; 4) contrato de concessão de direito real de uso; 5) contrato de concessão de terras públicas; 6) contrato de promessa de compra e venda de terras públicas da União; 7) Decreto Estadual de reservas para áreas comunitárias; 8) licença de ocupação de terras públicas; 9) termo de doação; 10) título provisório de terras públicas estadual; 11) certidão de inscrição de ocupação de terras da União (terrenos de marinha e acrescidos); 12) contrato de cessão de uso; 13) contrato de concessão de direito real de uso resolúvel 	<p>Instrução Normativa MMA nº 4/2006</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) certidão autenticada da matrícula e registro que comprovem o domínio privado do imóvel, acompanhada da cadeia dominial válida. (em caso de possuidor de terras privadas, o contrato de qualquer natureza de transmissão) 2) títulos de domínio ou de concessão de uso, com cláusula resolutiva, quando houver, individual ou coletivo, ou instrumentos similares relativo ao imóvel rural de propriedade pública, firmado pelo órgão ou entidade fundiária federal ou estadual competente, com o umprimento das obrigações pactuadas. 3) autorização de uso de terra rural de domínio público, em caráter excepcional e transitório, concedida pelo INCRA ou pelo órgão ou entidade fundiária estadual, assinada pelo Superintendente Regional e indicando o número do processo de regularização correspondente, em que conste expressa concordância com a exploração florestal, das terras públicas e devolutas de seu domínio.
---	---

Fontes: BRASIL.MMA, 2002 e 2006. Elaboração: Paulo Roberto Cunha

²⁹⁷ Trata-se da “Autorização Prévia à Análise Técnica de Plano de Manejo Florestal Sustentável” (APAT),” (BRASIL.MMA, 2006, art. 3º, I).

²⁹⁸ A IN/MMA nº 4/2002 estabeleceu que “a exploração das florestas primitivas da bacia amazônica (...) e demais formas de vegetação arbórea natural” somente seria permitida pelo IBAMA sob a forma de “manejo florestal sustentável de uso múltiplo, mediante as modalidades de plano de manejo”. E uma dessas modalidades era o “Plano de Manejo Florestal Sustentável de Uso Múltiplo em Escala Empresarial” (PMFSEmpresarial), que exigia o cumprimento de requisitos, dentre os quais a prova de propriedade ou de justa posse da área, o que poderia ser feito por intermédio de 13 documentos diferentes (BRASIL.MMA, 2002). A IN/MMA nº 4/2006 criou novas regras para obtenção da referida autorização de manejo florestal sustentável, reduzindo de 13 para apenas 3 a “documentação fundiária do imóvel” necessária (BRASIL.MMA, 2006). Antes dessas normas, a quantidade de documentos indicativos da “propriedade” ou da justa “posse” era ainda maior (BRITO e BARRETO, 2011, p. 144), o que escancara ainda mais o pandemônio fundiário da Amazônia.

Essas exigências documentais para obtenção de autorização de exploração florestal pelo IBAMA, provocaram um aumento das reivindicações de ocupantes de áreas maiores de 100 ha., e depois de fazendeiros, pela formalização de suas ocupações (BRITO e BARRETO, 2011, p. 143-144), afinal muitos não tinham condições de atender as novas obrigações.

A Procuradoria Federal Especializada do INCRA (PFE/INCRA)²⁹⁹ também produziu algumas iniciativas de combate a grilagem na Amazônia, a saber: (i) o ajuizamento de mais de 60 ações visando a retomada de terras públicas griladas no Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondonia e Roraima³⁰⁰ (dezembro de 2005); (ii) o I Seminário de Procuradores da República e de Procuradores Federais do INCRA, na Amazônia Legal (“A saga da Amazônia, sob o olhar jurídico, no seu aspecto fundiário hoje”) com a preocupação de buscar instrumentos destinados à retomada de terras públicas ocupadas irregularmente (outubro de 2006) (CUNHA, TORRES E GUERRERO, 2010. p. 5 e 2011, p. 12); (iii) a edição da “Nota Técnica/GAB/PFE/INCRA nº 01/2008”, que enunciou “providências a serem adotadas pelas Procuradorias Regionais da Amazônia Legal no tocante às defesas mínimas necessárias nas ações de retomada e destinação de terras públicas”, sintetizadas no Quadro 12:

Quadro 12: Síntese das recomendações às Procuradorias Regionais da Amazônia Legal

TEMAS	RECOMENDAÇÕES
Aquisição de terras públicas via usucapião	Rechaçar a hipótese de aquisição de terras públicas por meio de usucapião, conforme arts. 183, § 1º e 191, § único, ambos da CF/1988.
Benfeitorias para ocupantes ilegítimos	Repelir o pagamento de indenização de benfeitorias quando requerido pelo ocupante ilegítimo de terras públicas, visto que são apenas detentores, sem direito de retenção.
Ações judiciais de retomada de terra pública	- Requerer antecipação dos efeitos da tutela antes e depois da sentença; - Propor ação civil pública baseada na defesa do patrimônio público, com pedido indenizatório, recompositório ou anulatório, para retomada de terra pública ocupada irregularmente e ação rescisória quando houver comprovação de irregularidades de títulos, mesmo que seja em ações judiciais relativas às áreas já desapropriadas.
Crime de invasão de terras públicas	Dar conhecimento ao MPF das ações do INCRA de retomada de terras públicas, inclusive para apuração de crime de invasão (art. 20, da Lei Federal nº 4.947/1966).
Cancelamento de matrícula	Cancelar matrícula e registro de imóvel indevidamente apropriado; retificar atos registrares feitos em desacordo com a Lei de Registros Públicos, quando a alteração da área ou dos limites do imóvel importar em transferência de terras públicas
Danos ambientais em terras ocupadas	Em caso de danos ambientais, dar ciência ao IBAMA para a proposição de ação de recomposição ambiental; em caso de crime ambiental, dar ciência ao MPF.

Fontes: Brasil.PFE.INCRA (2008). Elaborado por: Paulo Roberto Cunha

²⁹⁹ A Procuradoria do INCRA é um órgão da Procuradoria-Geral Federal (PGF), vinculada à Advocacia-Geral da União (AGU).

³⁰⁰ Fonte: <http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/75918#>. Acesso em 28 jun. 2017. Essas ações foram ajuizadas por oito procuradores federais nomeados pela Portaria 466/2005, do INCRA. Em MT e RR as ações objetivam a retomada de cerca de 300 mil ha. de terras griladas ou ocupadas irregularmente. Em RR, cerca de 175.000 ha. eram ocupadas por apenas onze pessoas, entre elas: deputados, desembargadores, servidores públicos, advogados, empresários e comerciantes. A PFE/INCRA também pretendia homologar acordos judiciais para assentar, de imediato, 150 famílias que estavam acampadas em 3,7 mil ha. de terras públicas griladas.

No Pará, a Comissão de Combate a Grilagem do Tribunal de Justiça (TJ/PA) realizou um trabalho em alguns municípios do Estado e constatou a existência de matrículas que excediam os limites constitucionais da época; esse estudo deu suporte para a edição do Provimento nº 13/2006, da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Pará (CJCI/PA) (BRITO, 2017 [informações verbais]³⁰¹; MOREIRA, 2016³⁰²).

O provimento suspendeu todas as matrículas de imóveis rurais nos cartórios imobiliários do interior do Pará, cuja área excedesse o limite constitucional da época refere a aquisição de terras sem a necessária autorização do Congresso Nacional, ou seja: 10.000 ha. de 16/07/1934 a 08/11/1964; 3.000 ha. de 09/11/1964 a 04/10/1988 e 2.500 ha. a partir de 05/10/1988³⁰³.

O bloqueio das matrículas era feito sem a oitiva da parte prejudicada³⁰⁴, a quem cabia o ônus de provar a regularidade do seu título ou então a regularização das pendências, se assim fosse possível, caso pretendesse a revisão da medida. Nas matrículas bloqueadas, os cartórios imobiliários ficaram impedidos de praticar quaisquer atos (como registros, averbações, transferências e desmembramentos), estendendo-se tais consequências as eventuais matrículas que delas tivessem sido desagregadas (PARÁ.CJCI, 2006).

O Provimento nº 13/2006, da CJCI/PA, foi tão impactante que o jornal “O Liberal”, de Belém (PA), deu destaque de primeira página ao fato, ressaltando as palavras do então procurador do Estado e diretor do departamento jurídico do ITERPA, Carlos Lamarão, sobre “o ato de coragem” da magistrada subscritora da norma:

³⁰¹ BRITO, Brenda [Secretária Executiva do IMAZON]. Entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

³⁰² MOREIRA, Denis Glecy Pinto (advogado da União) [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <paulorobertocunha@usp.br> em 20 jul. 2016.

³⁰³ A Constituição Federal de 1934 (art. 130) estabeleceu o limite de 10.000 ha. para alienação de terras públicas sem autorização do Senado, conservado pela Constituição de 1937 (art. 155). A Constituição de 1946, por intermédio da Emenda Constitucional nº 10/1964 (art. 6º), reduziu esse limite para 3.000 ha., mantido pela Constituição de 1967 (art. 154). Esse limite foi reduzido na Constituição de 1988 (art. 49) para 2.500 ha., passando a autorização a ser de competência do Congresso Nacional. Em vista disso, o Provimento nº 013/2006, da CJCI/PA, presumiu que os títulos que extrapolassem os limites anteriores eram eivados de vício de constitucionalidade e, portanto, não tinham “sustentação jurídica”. Criou-se o entendimento de que a “evidente nulidade dos títulos que deram causa aos registros” podia ser compreendida “em abstrato, independentemente da avaliação dos fatos de cada um” (PARÁ.CJCI, 2006 e BRASIL-STF, 2011a).

³⁰⁴ Segundo o provimento, o bloqueio de ofício, sem a oitiva das partes prejudicadas, tem fundamento no § 3º, do art. 214, da Lei Federal nº 6.015/1973, acrescido pelo art. 59 da Lei Federal nº 10.931/2004, e foi determinado com respaldo no “poder geral de cautela” e para “proteger terceiros de uma futura sentença invalidando os registros” (PARÁ.CJCI, 2006).

Figura 11: Manchete do jornal “O Liberal” – “Justiça bloqueia latifúndios”:

Fonte: O Liberal, ano LX, nº 31.429, edição de 26 de junho de 2006.

Foto: Paulo Roberto Cunha, feita no acervo da Fundação Cultural do Estado do Pará, em Belém, no dia 07/ago./2017.

A reportagem de jornal evidencia não só uma anuência, como também um certo otimismo exagerado³⁰⁵ em relação ao provimento, considerado “um marco definitivo na história de combate à grilagem” (MENDES, 2006, p. 10).

Em razão desse provimento, havia, no Estado do Pará, um certo humor³⁰⁶, isto é, linhas comuns de pensamento que podem impactar na formação de agendas e na criação de políticas públicas (KINGDON, 1995, p. 146-149), como mostra a matéria jornalística copiada na Figura 12, a seguir, até pelo seu título descomedido de “golpe de morte no latifúndio”:

³⁰⁵ A reportagem fazia um prognóstico de que as áreas reivindicadas por empresas como a Jari ou Companhia Vale do Rio Doce seriam afetadas e que haveria “uma correria de supostos proprietários” ao ITERPA porque “100 mil imóveis em todo Pará” seriam atingidos pelo provimento (MENDES, 2006, p. 10).

³⁰⁶ O modelo de Kingdon fala em “humor nacional” mas, para efeitos deste trabalho, adaptou-se esse conceito para humor regional, considerando até as regionalidades e dimensões da Amazônia e do próprio Pará.

Figura 12: Reportagem do jornal “O Liberal” – “Justiça dá um golpe de morte no latifúndio”:

Fonte: O Liberal, ano LX, nº 31.429, edição de 26 de junho de 2006.

Foto: Paulo Roberto Cunha, feita no acervo da Fundação Cultural do Estado do Pará, em Belém, em 07/ago./2017.

Mas a execução do provimento foi um pouco confusa (BRITO, 2017 [informações verbais]³⁰⁷), com divergência de entendimento proveniente do Tribunal de Justiça do Pará (TJ/PA) e necessidade de confirmação da norma por parte do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³⁰⁸. Por outro lado, investigações realizadas em cartórios com base em tal normativa apontaram irregularidades em milhares de matrículas bloqueadas, inclusive registro particular incidindo sobre terras indígenas, unidades de conservação e terras devolutas, além de ausência de cadeia dominial regular (CNJ, 2010, p. 1-8 e 23-24).

Aliás, sobre os cartórios amazônicos, Torsiano (2016, [informação verbal])³⁰⁹ ironiza:

Havia um processo histórico de uma certa cumplicidade entre uma ocupação irregular e alguns registros e em algumas regiões da Amazônia. Não dá para generalizar que os cartórios são um problema, mas foram identificados problemas em alguns cartórios, como fraude, corrupção, alguns cartórios sofriam com problemas de auto-combustão, pegavam fogo...

Essa ampla frente institucional de combate à grilagem da Amazônia que se iniciou no final dos anos 1990 e prosseguiu com base na Lei Federal nº 10.267/2001, teve seus aspectos negativos, como a falta de “efetivo enfrentamento aos esquemas fraudulentos de apropriação

³⁰⁷ BRITO, Brenda [Secretária Executiva do IMAZON]. Entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

³⁰⁸ O CNJ “é um órgão revisor dentro do poder judiciário encarregado de controlar assuntos administrativos e financeiros, bem como o desempenho dos juízes” (BARRETO et al., 2008, p. 40).

³⁰⁹ TORSIANO, Richard. [INCRÁ]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

de terra”³¹⁰, a falta de encerramento dos processos de recadastramentos fruto das Portarias do INCRA de 558/1999 e 596/2001³¹¹, sendo que boa parte dos casos se limitou a inibição ou bloqueio do código de imóveis no SNCR, permanecendo os pedidos de cancelamento de registros imobiliários pendentes na lentidão da esfera judicial (CUNHA, TORRES E GUERREIRO, 2011, p. 12-12; 2010, p. 6).

Outra crítica é que não houve uma “política de retomada de terras”, nem mesmo sob o prisma do Provimento nº 013/2006, da CJCI/PA, que apenas se limitava ao cancelamento de matrículas (BRITO, 2017 [informações verbais]³¹²). As Portarias do INCRA de 1999 e de 2001 não tiveram sucesso, apesar dos cadastros inibidos e cancelados; houve casos em que a matrícula imobiliária foi cancelada, mas o imóvel se manteve ativo no cadastro do INCRA; e o mercado ilegal de terras, por sua vez, prosseguiu à margem dos bloqueios (TRECCANI, 2017 [informações verbais]³¹³).

Por outro lado, houve alguns resultados interessantes desse frente, como o cancelamento de 3.700 a 3.900 matrículas irregulares no Pará, fruto do Provimento nº 013/2006, dos quais apenas 36 foram requalificadas (quase 1%) (TRECCANI, 2017 [informações verbais]³¹⁴). E a suspensão de tais matrículas impossibilitou o uso das respectivas terras como garantia em operações de crédito (BARRETO et al., 2008, p. 40)³¹⁵.

Com relação às Portarias do INCRA de 558/1999 e 596/2001, muitas matrículas foram canceladas via judicial ou via Corregedoria Estadual de Justiça e muitas outras foram bloqueadas, por suspeita de grilagem, como mostram os dados apresentados por Barreto et al. (2008, p. 23; 30-31) e Machado (2001, 129-130).

³¹⁰ Pelos seguintes motivos: (i) poucos processos de recastamento obrigatório do INCRA foram concluídos; (ii) as ações judiciais enfrentavam “paralisação e demora” no efetivo retorno das glebas ocupadas ao poder público; (iii) descumprimento da Lei Federal nº 10.267/2001; (iv) os processos de legalização de terras abertos, “embora sem nenhuma condição legal de prosseguimento”; (v) “baixa execução orçamentária” por parte do INCRA para o ordenamento territorial (CUNHA, TORRES E GUERRERO, 2011, p. 12-13).

³¹¹ Sete anos após o recadastramento dos grandes imóveis ocorrido em 1999, havia 56 milhões de ha. cujos processos estavam em trâmite ou sem informação; havia 20,6 milhões de ha. de casos arquivados sem verificação da documentação estadual apresentada pelos detentores de imóveis; mais de 40 milhões de ha. de ocupações permaneciam irregulares após a convocação de recadastramento destes imóveis; não havia mapeamento dos imóveis cadastrados (BARRETO et al. 2008, p. 53).

³¹² BRITO, Brenda [Secretária Executiva do IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

³¹³ TRECCANI, Girolamo Domenico [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017.

³¹⁴ Idem. Segundo o entrevistado, os dados correspondem ao levantamento realizado até 2014, pela Comissão de Combate a Grilagem do TJ/PA,

³¹⁵ Um gerente de crédito rural do Banco da Amazônia, em Paragominas (PA), informou em setembro de 2006, que o banco provavelmente deixaria de conceder R\$ 5 milhões em empréstimos para a safra agrícola, em razão da suspensão das matrículas imobiliárias (BARRETO et al., 2008, p. 40).

Assim, por conta desses resultados positivos, essa frente de combate a grilagem, como um todo, contribuiu para aumentar a pressão pela regularização fundiária:

(...) a velocidade de efetivação de medidas concretas de combate à grilagem e de destinação de terras públicas aos legítimos posseiros e às populações tradicionais da Amazônia é inversamente proporcional à pressão exercida por grileiros, madeireiras e fazendeiros para a legalização de grandes extensões, adotando o discurso da “regularização fundiária” (CUNHA, TORRES E GUERRERO, 2011, p. 13).

Benatti (2017) confirma a relação entre essas ações de cancelamento de títulos e a regularização fundiária, isso porque, uma vez cancelada a matrícula e o título, tecnicamente, a terra voltava para o Estado, que deveria destiná-la; mas como a área estava ocupada, restaria a destinação via instrumentos de regularização fundiária aos mesmos ocupantes (informações verbais)³¹⁶. O mesmo entrevistado ressalta movimentos sociais também passaram a fazer pressão para a regularização das ocupações.

Para Torsiano (2016), que à época era um burocrata do INCRA, tais iniciativas objetivavam o “combate a uma ocupação destrutiva da Amazônia”, mas com uma perspectiva de acompanhamento para uma futura regularização fundiária de ocupações constituídas (informação verbal)³¹⁷:

(...) as coisas [as ações de bloqueio de matrículas] vão acontecendo em paralelo. Nós [o governo] não vamos tirar todo mundo de lá [da Amazônia], então nós temos que estabelecer controle na ocupação daquilo lá [da Amazônia]; (...) o próximo passo que é reconhecer essa ocupação, para quem você [o governo] amplia a responsabilização desse cidadão, a partir do acompanhamento, do controle e regularização fundiária. Só que nem tudo isso é possível fazer ao mesmo tempo (...) a regularização fundiária é mais complexa, mais demorada. (...)

O depoimento anterior deixa claro que, para alguns setores do governo Lula, uma proposta de regularização fundiária já estava no caldo primitivo políticas, apregoado pelo modelo teórico dos múltiplos fluxos.

³¹⁶ BENATTI, José Heder [professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará; presidente do ITERPA entre 2007-2010]: depoimento concedido em entrevista pessoal (80 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Belém (PA), em 2 de agosto de 2017.

³¹⁷ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

4.4 – Iniciativas do governo Lula acentuando as pressões pela regularização fundiária

Como se viu no tópico 3.4, deste trabalho, uma gama de problemas fundiários da Amazônia havia ingressado na agenda do governo Lula, tragada pela questão da elevação do desmatamento.

Em consequência disso, ideias e propostas de solução eram debatidas por participantes invisíveis e especialistas e, nessa esteira, vieram as ações do PPCDAm, coordenadas principalmente pelo MMA, de Marina Silva, que previam, inclusive, medidas de caráter fundiário. Paralelamente, o discurso da regularização fundiária de ocupações constituídas em terras públicas foi florescendo dentro e fora do governo.

4.4.1 – A regularização fundiária para o PPCDAm e para o heterogêneo governo Lula

O conceito jurídico de regularização fundiária foi institucionalizado somente com a MPv. 458/2009, mas, de certa forma, o direito brasileiro sempre previu algum tipo de “regularização fundiária”, como os instrumentos de legitimação de posse (Lei de Terras de 1850; o art. 171, da Constituição Federal de 1967 e o art. 29, da Lei Federal nº 6.383/1976, ainda em vigor) e de regularização de posse (Lei Federal nº 4.504/1964, o Estatuto da Terra) (PORTELA, 2012).

Historicamente, o termo regularização fundiária foi utilizado como sinônimo de ordenamento fundiário, referindo-se à providências amplas como a delimitação de terras indígenas e de unidades de conservação, a criação de assentamento de reforma agrária, o reconhecimento de populações tradicionais e a titulação de áreas privadas até 100 ha., prevista na Lei Federal nº 6.383/1976, ou então somente sinônimo desta última modalidade.

Durante muito tempo, o próprio INCRA se alinhou com entendimentos amplos de regularização fundiária que, aos poucos, foi se restringindo até que a expressão passou a ser associada à necessidade de titulação de ocupações consolidadas em terras públicas, para sua transformação em propriedades privadas (CUNHA, 2017 [informações verbais]³¹⁸).

³¹⁸ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

No início do governo Lula, essa visão mais restrita de regularização fundiária era apenas uma ideia em fase de produção por parte de alguns participantes invisíveis (especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares, burocratas, analistas de grupos de interesses), no contexto do “caldo primitivo de políticas”, do modelo de Kingdon (1995), que se avigorava pelas manifestações contrárias aos bloqueios de matrículas imobiliárias, analisado no tópico 4.3, desta tese.

O caldo primitivo de ideias sobre regularização fundiária foi se desenvolvendo com mais intensidade a partir da implementação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)³¹⁹, lançado em 2004.

Isso porque, além do diagnóstico sobre as causas do desmatamento (tópicos 3.4.1 e 3.4.2), o plano propunha “um conjunto integrado de políticas estruturantes, inclusive medidas emergenciais”³²⁰, para além das costumeiras ações de comando e controle. Essa medidas, por sua vez, eram norteadas por diretrizes³²¹, dentre as quais a de “ordenamento fundiário e territorial”³²² que, continha uma série de frentes de ações ambientais e fundiárias, e, dentre elas, o tema da “regularização fundiária”.

O Diagrama 10, a seguir, representa didaticamente esse cenário institucional e organizacional:

³¹⁹ O PPCDAm teve quatro fases: (i) 2004-2009, (ii) 2009-2011, (iii) 2012-2015 e (iv) 2015-2020.

³²⁰ O PPCDAm, por exemplo, previa “medidas de ordenamento fundiário e territorial de caráter emergencial” no entorno da rodovia BR 317 (Rio Branco/AC – Boca do Acre/AM), considerada como potencializadora de “expansão de novas frentes de desflorestamento” e de “acirramento de conflitos sociais em função da expansão acelerada da grilagem” (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL, 2004, p. 30).

³²¹ Exemplos de diretrizes estratégicas do PPCDAm: (i) valorização da floresta para conservação, manejo florestal de produtos madeireiros e não-madeireiros e prestação de serviços ambientais; (ii) melhor utilização de áreas desmatadas; (iv) aprimoramento de instrumentos de monitoramento, licenciamento e fiscalização do desmatamento; (v) planejamento estratégico de obras de infra-estrutura; (vi) cooperação de instituições do governo federal, (vii) gestão descentralizada e compartilhada de políticas públicas com parcerias entre as unidades federativas; etc. (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2004, p. 18 e 37).

³²² Dos R\$ 394 milhões previstos para o combate ao desmatamento em 2004, 62% estavam destinados para ações relacionadas à diretriz de ordenamento fundiário (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2004, p. 39).

Diagrama 10: Representação da “regularização fundiária” no interior do PPCDAm (2004)

Fonte: BRASIL. Presidência da República. Casa Civil (2004).

Elaboração: Paulo Roberto Cunha

Esmiuçando o diagrama anterior, o Quadro 13, a seguir, detalha as ações de política ambiental e fundiária que estavam no interior da diretriz de ordenamento fundiário e territorial, cuja prioridade estava direcionada às regiões do Arco do Desmatamento e de influência da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163):

Quadro 13: Ações da diretriz de ordenamento fundiário e territorial do PPCDAm (2004)

Ações integradas de...	
... política ambiental	... política fundiária
Criação, ampliação e consolidação das unidades de conservação (uso sustentável e proteção integral) e das terras indígenas; implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável local e de modelos de uso da terra; implementação de projetos de gestão ambiental integrada; cumprimento de normas ambientais; realização de ordenamento territorial, com zoneamento econômico-ecológico e planos diretores, inclusive com participação popular (fortalecimento de instrumentos de gestão democrática), redução do acesso livre aos recursos naturais para fins de uso predatório.	Respeito às comunidades tradicionais e aos direitos de posse dos pequenos ocupantes; regularização fundiária ; demarcação e homologação de terras indígenas; elaboração e implementação de um novo plano de reforma agrária adequado à Amazônia; combate à grilagem e outras formas ilegais de apropriação de terras públicas via aplicação dos Códigos Florestal e Penal, da função social da propriedade e da implementação de um cadastro rural; criminalização do desmate em terra pública.

Fonte: BRASIL. Presidência da República. Casa Civil (2004, p. 18, 20-22, 38, 40).

Elaboração: Paulo Roberto Cunha.

O PPCDAm, portanto, trazia em seu bojo a expressão “regularização fundiária” (destaque em negrito, no quadro anterior). Mas qual era o seu entendimento sobre isso?

Capobianco (2018a) explica que o eixo “ordenamento fundiário e territorial” possuía uma frente de combate a grilagem e outra para “dar destinação às terras públicas” (informações verbais)³²³. Na primeira frente, por exemplo, uma das ações foi a suspensão da emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), do INCRA, considerado um instrumento de fraude, mas isso não era “regularização fundiária”, segundo o entrevistado.

A outra frente visava a “destinação de terra pública quando houvesse demanda de comunidade indígena, quilombola ou da área de conservação” e foi a partir daí que o governo Lula criou muitas unidades de conservação e terras indígenas, porque a ideia era retirar essas terras públicas do mercado da grilagem (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]³²⁴).

Essa concepção de destinar patrimônio fundiário em mãos do Estado para “cumprir funções específicas de conservação” é defendida por Mello-Théry (2011, p. 17), justamente porque se constitui “em obstáculo ao avanço da fronteira e à conversão de florestas em pastos ou em monocultura”. E, de fato, as áreas protegidas criadas naquela época, dentro do PPCDAm, foram ferramentas importantes para contenção ou diminuição do desmatamento nos três estados que mais haviam contribuído para esse fenômeno – Pará, Rondônia e Mato Grosso (FERREIRA, VENTICINQUE e ALMEIDA, 2005).

Na sequência, veio a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Federal nº 11.284/2006), como uma forma encontrada para que as florestas públicas pudessem ser utilizadas economicamente, sem a transferência do domínio da terra (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]³²⁵). Nada disso era “regularização fundiária”, explica o entrevistado.

Mas havia, segundo os diagnósticos do MDA/INCRA, “uma zona cinzenta” correspondente aos CCIRs irregulares que tinham sido cancelados e à outros que estavam em aberto; nesse universo, havia um conjunto de procedimentos administrativos em curso, em nome de ocupantes familiares e de pequenos produtores com “posse” mansa e pacífica que, na avaliação do MMA, estavam perto das condições de serem titulados (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]³²⁶).

Assim, a posição da pasta ambiental, no contexto do PPCDAm, era que fosse feita “uma força tarefa pesada” de titulação desse conjunto de ocupantes familiares e de pequenos produtores com condições - aí sim era uma regularização fundiária - retirando “essa massa

³²³ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

³²⁴ Idem.

³²⁵ Idem.

³²⁶ Idem.

grande de pessoas da zona de conflito”, afinal toda vez que se cancelava CCIRs de grileiros, esses fraudadores usavam o grupo de pequenos lavradores para defender seus interesses (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]³²⁷). Segundo o mesmo entrevistado, a área desses pequenos era de até 100 ha., de acordo com a legislação que à época estava em vigor, a Lei Discriminatória (Lei Federal nº. 6.383/1976).

Então, para o PPCDAm e para o MMA, a “regularização fundiária” significava resolver a pendência de titulação desses detentores de direito que jamais haviam sido reconhecidos, sem mudanças na legislação fundiária (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]³²⁸), bastando, para tanto, cumprir o art. 29, da Lei Discriminatória, no tocante à chamada legitimação de posse de até 100 ha..

Verifica-se que essa frente realmente estava prevista nas atividades de “regularização fundiária” do PPCDAm, com o nome de “regularização de posses de até 100 ha.”, como sintetiza o Quadro 14, a seguir:

Quadro 14: Atividades de regularização fundiária e combate a grilagem no PPCDAm

Atividades	Coordenação	Execução
Elaborar proposta de destinação de terras públicas e instituir grupo técnico para revisar processos de alienação e de concessão de uso de terras públicas.	MDA/INCRA	MMA/IBAMA/FUNAI Ministérios da Defesa; da Justiça; e da Integração Nacional
Regularização de “posses” de até 100 ha. ao longo da BR-163 e em áreas de conflito do Arco do Desmatamento.	INCRA	INCRA
Georeferenciamento e regularização fundiária de áreas não cadastradas ao longo da BR-163 e em áreas de conflito do Arco do Desmatamento.	MDA/INCRA	MDA/INCRA
Elaboração de projeto de lei (PL) de regulamentação do art. 20, II, da CF/1988, que determina que são bens da União as terras devolutas indispensáveis a preservação ambiental e outros usos.	MDA/INCRA	INCRA/MMA/IBAMA
Elaboração e remessa ao Congresso Nacional de PL para incluir na Lei de Crimes Ambientais artigo específico tipificando como crime ambiental o desmatamento em terras públicas na Amazônia Legal.	Presidência da República	MMA/IBAMA Casa Civil

Fonte: Brasil.Presidência da República.Casa Civil (2004, p. 53-55)

Organização: Paulo Roberto Cunha.

Todavia, existia uma linha de pensamento em disputa com o MMA que defendia uma mudança jurídica, com o aumento da área titulada, algo que não avançou em um primeiro

³²⁷ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

³²⁸ Idem. Segundo o mesmo entrevistado, para o MMA, a chamada “regularização fundiária” não era uma agenda de controle do desmatamento, mas de justiça social e de redução de conflitos sociais.

momento, graças as resistências da equipe de Marina Silva (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]³²⁹).

Apesar de não se referir expressamente a uma mudança de legislação, Richard Torsiano (2016), que à época trabalhava no setor de ordenamento fundiário do INCRA, deixou claro que havia uma postura divergente no interior do governo em relação àquela do MMA, que defendia uma “massiva” regularização fundiária, em atendimento à demandas sociais (informações verbais)³³⁰:

Havia um pleito na região em que o governo federal operasse processo de regularização fundiária de forma massiva, porque o desenvolvimento econômico na região não era possível sem a regularização fundiária, o que tem uma certa razão porque não é possível que pessoas que estão indigentes do ponto de vista da ocupação da terra, aqueles que tem base legal para serem reconhecidos como proprietários, que eram milhares na região da Amazônia, não é possível que o Estado (...) continue os tratando como indigentes (...).

Havia, portanto, uma outra concepção de regularização fundiária que levava em conta o aumento do limite da área titulada e uma mudança da legislação, que estava em fase de produção por parte de participantes invisíveis (especialistas, assessores parlamentares, burocratas, analistas de grupos de interesses), dentro do “caldo primitivo de políticas”, do modelo de Kingdon (1995). Essa linha de pensamento foi reforçada em resposta às ações rígidas de controle do desmatamento, como mostra os tópicos seguintes, mas também se intensificou pela heterogeneidade da coalizão político-partidária do governo Lula³³¹, especialmente a partir do seu segundo mandato, que, como observam Inácio e Rezende (2015, p. 306-307), reunia partidos situados nos três campos ideológicos (direita-centro-esquerda).

Oliveira (2015), vai além, dizendo que a vitória de Lula já na eleição de 2002 “trouxe junto articulações políticas com setores da elite nacional”.

De qualquer forma, à medida em que a coalizão se tornava mais fragmentada, com a integração de partidos mais à direita, como o PMDB, setores do governo passaram a ser ocupados por essa elite, composta, inclusive, por ruralistas. Uma vez que o discurso desenvolvimentista foi se tornando um mote no governo, a Amazônia foi sendo projetada como um território para empreendimentos, como hidrelétricas e mineração, e onde as pessoas

³²⁹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

³³⁰ TORSIANO, Richard [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

³³¹ Essa heterogeneidade pode ser elucidada pela composição ministerial inicial, quando Agricultura (MAPA) ficou com Roberto Rodrigues, ligado ao agronegócio enquanto que o Desenvolvimento Agrário (MDA) foi entregue ao sindicalista Miguel Rosseto e o resto da pasta foi montado para atender os movimentos sociais do campo (OLIVEIRA, 2015, p. 1).

do campo precisavam acessar crédito bancário para melhorar de vida. Essa visão foi reforçando, no interior do caldo de políticas, as ideias de regularização fundiária.

4.4.2 – O avanço do PPCDAm e a Portaria INCRA/MDA nº 10/2004

Enquanto propostas de regularização fundiária se colidiam no interior do caldo de políticas - expressão adotada por Kingdon (1995, p. 117) ao fazer uma alusão às moléculas no processo de seleção natural - o PPCDAm foi avançando sob a batuta do MMA.

Era uma política estruturante, que incluía uma preocupação com a transparência, tanto que se criou o sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) da Amazônia, “que publicizou e quebrou com um dos piores tabus” ao disponibilizar os dados do desmatamento em tempo real (SILVA, 2016 [informações verbais]³³²). Além disso, os dados gerados pelo DETER tinha maior periodicidade e, com isso, aumentou a capacidade do IBAMA em realizar operações de fiscalização, com aplicação de multas, apreensão de madeiras e equipamentos e prisão de envolvidos (ANTELO, 2018b, p. 193-194).

Mas o PPCDAm contava com rejeições tanto no interior do governo, reflexo da heterogenidade da coalizão, como também de boa parte da classe política amazônica.

Segundo Cassel (2017) a “agricultura patronal” batia “pesado, não querendo qualquer avanço” na agenda de combate ao desmatamento (informação verbal)³³³. Os representantes municipais e estaduais amazônicos, principalmente os governadores do Mato Grosso e Rondônia, eram avessos às ações de controle do desmatamento, com exceção do governador do Pará, Simão Jatene (PSDB) (CAPOBIANCO, 2015 [informação verbal]³³⁴).

Na verdade, o combate ao desmatamento e à grilagem na Amazônia por parte do governo Lula começou antes do lançamento do PPCDAm, ocorrido em março de 2004.

³³² SILVA, Marina [ministra do Meio Ambiente]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2016.

³³³ CASSEL, Guilherme [Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário entre 2003-2006 e Ministro do Desenvolvimento Agrário entre 2006-2010]: depoimento concedido em entrevista via *skype* (92 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Em 27 de julho de 2017.

³³⁴ Informação fornecida por João Paulo Capobianco, membro da equipe do MMA entre os anos 2003 e 2008, comentando a palestra realizada pela Professora Doutora Estela Neves, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em São Paulo/SP, no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP), em 23 de setembro de 2015, por conta da 2ª edição do ciclo de debates “Diálogos sobre Amazônia na contemporaneidade: ateliê de ideias e propostas”.

Isso porque, em agosto de 2003, o IBAMA cessou o costume de aprovar os planos de manejo florestal em terras públicas com base em documentos precários de ocupação, isto é, nas declarações de “posse” emitidas pelo INCRA, também chamadas de CCIR; com efeito, a autorização de planos de manejo passou a ser condicionada aos imóveis rurais com títulos definitivos, o que gerou pressão por parte de sindicatos e representantes de madeireiras legais, fazendo com que o governo estudasse a possibilidade de alguma liberação (SOUZA, 2005; BARRETO et al., 2008, p. 43).

Benatti (2017) confirma que essa iniciativa da autarquia ambiental, despontada a partir de recomendação do Ministério Público Federal, provocou impasse e pressão por parte de madeireiros que apresentavam planos de manejo em áreas arrendadas de pessoas que só tinham a “posse”, afinal, mais de 60% dos planos deixaram de ser aprovados e uma das soluções seria regularização fundiária (informações verbais)³³⁵.

Nesse contexto da proibição dos planos de manejo com base em documentos precários, está uma quadrilha organizada que, naquela época, atuava na região de Santarém (PA) e englobava servidores públicos do INCRA da unidade local e da agência de Belém (PA), servidores do ITERPA e do IBAMA e também escritórios-fachada de topografia e de advocacia. O bando realizava “legalizações” de extração ilegal de madeira, via base fundiária, porque o documento da área desmatada provava a origem da madeira. O esquema começava com uma madeireira utilizando meios violentos para se aponderar, por exemplo, de 60.000 ha. de terras federais ou estaduais. O todo era fracionado em áreas menores e o dono da madeireira abria processos de legitimação de posse para cada fração, tanto em nome dele, como em nome de “laranjas” (parentes distantes e funcionários que muitas vezes sequer sabiam que figuravam na farsa). Para cada processo, o serventuário do INCRA emitia, mediante suborno, uma certidão – o CCIR³³⁶ - declarando a “posse” da área, que era levada ao IBAMA que, por sua vez, aprovava o plano de manejo. A partir daí, expulsava-se o restante dos ocupantes legítimos e realizava-se a extração da madeira; às vezes, a extração acontecia em outros lugares, como em áreas próximas à unidades de conservação, mas essa madeira era

³³⁵ BENATTI, José Heder [UPFA]: entrevista citada, realizada em 2 de agosto de 2017.

³³⁶ Lembrando que o CCIR atestava “a posse pacífica e legítima da terra” e era usado também para obtenção de crédito rural, transações bancárias e comerciais, averbações imobiliárias (SOUZA, 2004, 2005), com a abertura de matrículas. Esse documento, como se falou, balizava a grilagem de terras públicas, inclusive para fins de desmatamento.

fraudulentamente “legalizada” como se viesse da fração “regularizada” (CUNHA, 2017 [informações verbais]³³⁷).

Em dezembro de 2004, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal desencadearam a “Operação Faroeste”, que desarticulou a referida quadrilha de grilagem de terras públicas, com a prisão de vinte e uma pessoas, dentre os quais oito servidores do INCRA (CUNHA, TORRES e GUERRERO, 2011, p. 10-11). Foi preso também o então superintendente do INCRA de Belém, José Roberto de Oliveira Faro³³⁸, que anos após ser exonerado da autarquia, ganhou o cargo de deputado federal, atendendo pela alcunha de Beto Faro (PT/PA), com discursos pró-reforma agrária (CUNHA, 2017 [informações verbais]³³⁹).

Em consequência dessa operação e na esteira do PPCDAM, publicou-se a Portaria Conjunta INCRA/MDA nº 10/2004, uma das primeiras iniciativas do governo Lula no combate ao desmatamento (BRITO e BARRETO, 2011b, p. 144) e à grilagem (BARRETO et al., 2008, p. 20) e de avanço no ordenamento fundiário da região (SOUZA, 2005).

A portaria determinou o recadastramento de todos os imóveis rurais acima de 100 ha., situados em 352 municípios da Amazônia (Figura 13, a seguir), cuja declaração da situação jurídica tivesse a informação de “posse por simples ocupação” (BRASIL.INCRA.MDA, 2004; BARRETO et al., 2008, p. 42), que eram as áreas onde “operavam os novos esquemas de grilagem” (CUNHA, TORRES E GUERREIRO, 2010, p. 4).

³³⁷ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]. Entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

³³⁸ Os presos da “Operação Faroeste” foram acusados dos crimes de grilagem e formação de quadrilha. As investigações apuraram que a grilagem, além da rede de atores citada e da falsificação de títulos e de registros cartoriais, envolvia a atuação de imobiliárias, o uso de imagens de satélites e levantamentos de solos, tendo como “verniz de legalidade” os processos de legitimação abertos no INCRA e no ITERPA, com a inserção de dados falsos no cadastro fundiário e emissão do CCIR, que era usado tanto no IBAMA, como para obtenção de empréstimos junto ao Banco da Amazônia; as terras públicas griladas iam para o mercado de soja e extração de madeira (CUNHA, TORRES E GUERRERO, 2011, p. 10-11). Faro, que havia assumido a superintendência do INCRA de Belém indicado pelo PT, foi acusado pela Polícia Federal de ter recebido mais de R\$ 300 mil em propinas para autorizar, de forma ilegal, a regularização de terras de 2.000 a 2.500 ha. em favor de sojeiros e madeireiros; no total, o esquema foi responsável pela grilagem de 500 mil ha. de glebas públicas em Santarém, Prainha, Trairão, Oriximiná e Placas (BRASIL, 2004).

³³⁹ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]. Entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

Figura 13: Municípios atingidos pela Portaria INCRA/MDA nº 10/2004

Fonte: Barreto et al. (2008, p. 42).

O recadastramento exigia apresentação de documentação comprobatória das declarações de “posse”, inclusive mapas georeferenciados, sob pena de suspensão do cadastro³⁴⁰ (BRASIL.INCRA.MDA, 2004; BARRETO et al., 2008, p. 42).

Constatada irregularidades (sobreposição de posses com terras públicas federais, inconsistência de dados) a partir do recadastramento, ou na hipótese de não atendimento ao recadastramento, o titular da posse seria inibido da base de dados (o SNCR) do INCRA, que deixaria de emitir o CCIR e oficiaria o Ministério Público, para as providências de retomada judicial da terra³⁴¹ (BRASIL.INCRA.MDA, 2004; CUNHA, TORRES e GUERRERO, 2011).

As solicitações de novas inclusões ou de alterações de imóveis rurais também passaram a ser recepcionadas pelo INCRA mediante apresentação de planta e memorial descritivo georeferenciado para verificar eventual superposição com terras públicas. Ademais, a portaria proclamou que os documentos cadastrais e outros expedidos pelo INCRA, referentes a imóveis localizados em terras públicas federais, não faziam prova de “propriedade, posse de boa fé ou de direitos a elas relativos”. Por fim, o INCRA ficou

³⁴⁰ O recadastramento deveria ser realizado junto às Superintências Regionais do INCRA. Além disso, o ocupante deveria assinar um TAC se comprometendo a averbar reserva legal (BARRETO et al., 2008, p. 43).

³⁴¹ Em alguns casos, os ocupantes ingressaram com ações na justiça, pedindo proteção judicial contra a reintegração de posse da União (BARRETO et al., 2008, p. 46).

proibido de emitir declarações de posse ou similares sobre áreas rurais acima de 100 ha., destinadas a fazer prova de ocupação ou exploração econômica para fins de legalização, aprovação de plano de manejo, autorização para desmatamento e obtenção de financiamento.

A portaria também tinha como objetivo de combater a corrupção no INCRA e no IBAMA com base na certidão de “posse” (ANTELO, 2018b, p. 195), mas esse esforço do MMA e do MDA para “moralizar o CCIR” não ganhou adesão total no interior da autarquia fundiária, até porque alguns servidores ganhavam com o modelo “corrupto” de titulação (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]³⁴²).

Mesmo assim, foi um “um golpe muito forte (...) à máfia, à mega indústria da grilagem” de terras na Amazônia (LOURENÇO PEREIRA, 2016b [informações verbais]³⁴³). No mesmo sentido Cunha, Torres e Guerreiro (2010, p. 4).

A Portaria INCRA/MDA nº 10/2004³⁴⁴, concebida como “uma espécie de marco na ofensiva governamental contra a grilagem” na Amazônia (ANTELO, 2018b, p. 196) e como um esforço de recuperação de terras públicas (BARRETO et al., 2008, p. 21), via reintegração judicial de posse e recuperação dos danos ambientais causados por posseiros (SOUZA, 2004), foi um dos elementos que colaborou para intensificar a pressão que, segundo Brito e Barreto (2011, p. 144), já ocorria para a regularização de ocupações constituídas e que, por sua vez, é uma das condições necessárias para a PRFA.

Isso porque tal portaria gerou um “reclame geral” na Amazônia, afinal o CCIR, ao qual foi dificultado pela norma, era um documento fundamental de acesso à crédito em instituições financeiras, além de conferir, na imaginação do ocupante, uma certa legitimidade fundiária, inclusive para negociar a própria terra no mercado espontâneo e informal, em que pese nada existia sob o ponto de vista jurídico (TORSIANO, 2016 [informação verbal]³⁴⁵).

Ou seja, os produtores já não conseguiam regularizar suas ocupações, também teriam complicações para obter o CCIR; e então passou existir uma “pressão crescente” para a regularização fundiária (BRITO, 2017 [informações verbais]³⁴⁶).

Houve algumas reclamações mais específicas: alguns alegaram que faltaria técnicos e equipamentos para conduzir o trabalho de georeferenciamento; outros consideravam o

³⁴² CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

³⁴³ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 28 de julho de 2016.

³⁴⁴ A portaria inibiu 66 mil códigos no SNCR, impedindo a emissão de CCIRs; mas os processos judiciais de retomada de terras enfrentaram paralisações e lentidão (CUNHA, TORRES e GUERREIRO, 2010, p. 6).

³⁴⁵ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

³⁴⁶ BRITO, Brenda [Secretária Executiva do IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

recadastramento sem sentido, seja porque a situação de “posse” já indicava que as terras eram legalmente públicas, seja porque era custoso (uma estimativa apontava R\$ 7,4/ha.) e resultaria apenas no cancelamento do registro (BARRETO et al., 2008, p. 44).

Além disso, enquanto as madeireiras estavam na expectativa de alguma flexibilização por parte do governo, veio o memorando nº 619, de 10 de dezembro de 2004, assinado pelo diretor de Florestas do IBAMA, Antônio Carlos Hummel, que, em consonância com a Portaria 10/2004, recomendava a suspensão em toda Amazônia dos planos de manejo aprovados em “posses”, até que o órgão fundiário informasse a situação do CCIR de cada imóvel; no oeste do Pará, a medida gerou a suspensão de 26 planos (SOUZA, 2005; BARRETO et al., 2008, p. 44).

Houve protestos intensos de “posseiros”, serrarias e comerciantes, interditando a BR-163 e causando a destruição parcial de duas pontes, o incêndio de ônibus e o racionamento de comida e energia; o prefeito de Novo Progresso (PA) decretou estado de calamidade pública, políticos e manifestantes alardearam à imprensa que havia motins e quebra-quebra; integrantes do movimento espalharam a falsa informação de que haveria reintegrações de posse em massa; o então presidente do Sindicato dos Produtores Rurais do município disse aos jornais que o governo não tinha interesse e o desespero era “total”; houve até uma audiência pública na Câmara dos Vereadores de Santarém (PA), onde se decidiu exigir a revogação da portaria e da medida de suspensão dos planos de manejo (SOUZA, 2005).

Revoltas, manifestações e pressões pela regularização das terras ocorreram em outras regiões da Amazônia, envolvendo “posseiros”, madeireiros, agropecuários e outros atores do setor produtivo afetados pelo “estrangulamento das atividades que estavam lastreadas” em documentos precários (ANTELO, 2018b, p. 197).

O governo, por sua vez, acusou o movimento de ter sido manipulado e radicalizado por pecuaristas e grileiros que almejavam apenas a revogação na portaria (SOUZA, 2005):

A decisão do governo gerou protestos violentos do setor madeireiro e agropecuário no oeste do Pará por causa do potencial de reverter o processo de grilagem de terras públicas na Amazônia. Madeireiros e fazendeiros bloquearam estradas da região durante 10 dias, exigindo a revogação da Portaria 010 e a legalização de suas áreas, além da aprovação de planos de manejo suspensos. Isolado, o município de Novo Progresso, a 1.600 quilômetros de Belém, entrou em crise de abastecimento. Os manifestantes também queimaram um ônibus e impediram temporariamente um avião comercial de decolar. Depois de negociação com o governo, o protesto foi encerrado.

A reação de madeireiros e fazendeiros, habituados à estrutura fundiária irregular do estado e aos ciclos de tentativas fracassadas de ordenamento, mostrou o tamanho do

problema a ser enfrentado pelo governo brasileiro para regularizar a situação das terras na Amazônia (GREENPEACE, 2005).

Os protestos, resultados da precipitação, “desarticulação interna e inabilidade política da administração federal” e do “oportunismo e manipulação de informações da parte de grupos organizados ligados principalmente à grilagem de terras”, deflagrou uma reunião em Brasília, no dia 03 de fevereiro de 2005, com a participação do MMA, MDA, IBAMA, INCRA, parlamentares, representantes do governo do Pará, de madeireiros e de produtores rurais, em que se decidiu pela liberação das estradas, em troca da promessa por parte do governo federal de reavaliar as suspensões dos planos de manejo, em áreas a serem indicadas, a título de consulta, pela Federação das Indústrias do Pará (Fiepa) (SOUZA, 2005).

Esse fato foi interpretado pela imprensa com um revés para a área ambiental (SOUZA, 2005), mas no dia seguinte à reunião, o MMA publicou nota ratificando a manutenção da Portaria 10/2004 e informando que a mesma havia implicado na inibição de mais de 10.000 CCIRs de ocupações em terras da União, acima de 400 ha. (BARRETO et al., 2008, p. 44).

Coincidência ou não, na mesma época (fevereiro de 2005), a missionária irmã Dorothy Stang foi assassinada por dois jagunços, pagos por latifundiários, na zona rural de Anapu (PA), por defender famílias de agricultores ameaçadas por grileiros, em Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS): “Se tiver de acontecer algo grave hoje, aconteça a mim e não aos outros, que tem família”, sussurrou a religiosa a um camponês horas antes da sua morte (SALVOLDI, 2012, p. 17)³⁴⁷. Nas cerimônias fúnebres, além da presença de uma multidão de populares, compareceram deputados, senadores e políticos de todas as tendências, até o presidente Lula enviou um representante (KRÄUTLER, 2012, p. 5).

O crime provocou uma comoção nacional e internacional e o governo respondeu com um “pacote ambiental” composto pelas seguintes medidas: (i) envio de força-tarefa composta de agentes do Exército e da Polícia Federal para apoiar as investigações do assassinato e patrulhar a região; (ii) criação de 5,2 milhões de hectares de unidades de conservação federais; (iii) formação da chamada “Área de Limitação Administrativa Provisória”

³⁴⁷ Em 2004, a irmã Dorothy foi injustamente processada sob a acusação de distribuir armas e fomentar uma rebelião contra proprietários de terras, em represália às suas ações exigindo a liberdade de quatro trabalhadores que haviam sido presos indevidamente; posteriormente, ela e os outros acusados foram absolvidos. No mesmo ano, Dorothy foi premiada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e recebeu a “cidadania honorária do Pará”, que a declarou a “mulher do ano”. Por outro lado, sua notoriedade fazia com que aumentassem os seus inimigos, tanto que políticos e latifundiários falavam “abertamente” que era preciso “livrar-se dela” e a vila de Anapu (PA) a declarou *persona non grata*. Em janeiro de 2005, espalhou-se um boato de que um grupo de latifundiários se reuniu em um hotel em Altamira (PA) para planejar o assassinato da missionária. No final, dois proprietários ofereceram o prêmio de 12.500 dólares para quem matasse Dorothy (SALVOLDI, 2012, p. 72-75).

(ALAP)³⁴⁸, que interditou 8,2 milhões de ha. em cinco municípios paraenses, visando impedir a exploração da floresta até que fosse concluído um plano de destinação das terras devolutas, o que incluía um estudo para criação de unidades de conservação (ANTELO, 2018b, p. 198-200). Segundo a mesma autora, o principal produto dessa interdição foi a criação posterior de um grande mosaico de unidades de conservação, agregando mais 6,8 milhões de ha. de áreas protegidas na região de Cuiabá-Santarém.

Em verdade, com o avanço dessas medidas (a suspensão das autorizações do IBAMA para desmatamento com base no CCIR, a modificação do sistema de emissão do CCIR e a obrigatoriedade de apresentação de documentos da origem e da ocupação mansa e pacífica), a lógica econômica da grilagem, que corria “a solta” e era feita sem consequência, passou a ser bloqueada e isso se tornou um “problema político” que ganhou “institucionalidade”, porque as lideranças locais prejudicadas começaram a provocar seus prefeitos, seus deputados, seus senadores, seus governadores que realizaram pressões para regularização das ocupações, com o aumento da área titulada (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]³⁴⁹).

Inicialmente, as reações dos ocupantes de terra, articuladas com seus representantes no Executivo e no Legislativo, resultaram em acordos para viabilização de planos de manejo (BARRETO et al., 2008, p. 44). Segundo os mesmos autores, um desses acordos incluía um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado com IBAMA e INCRA, por meio do qual era autorizado plano de manejo em caráter excepcional e o detentor reconhecia que não lhe era conferido qualquer direito de posse sobre a terra pública; todavia, conforme relatou um madeireiro de Novo Progresso (PA) para os mesmos autores, vários ocupantes se negaram a assinar esse tipo de documento, porque pretendiam transformar suas ocupações como propriedade.

Acrescente-se que os mosaicos de unidades de conservação foram refutados por representantes de governos estaduais da Amazônia e de atores econômicos, argumentando que a medida era um confisco de área e resultaria em instabilidade para a região (ANTELO, 2018b, p. 201).

³⁴⁸ A ALAP “permitia ao governo federal planejar a ocupação e a destinação de terras devolutas de grande interesse para conservação ambiental, mas que estavam sob a ameaça iminente das frentes de desmatamento” (ANTELO, 2018b, p. 198).

³⁴⁹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

4.4.3 – A “MP do Bem” (2005): abrindo caminho para a regularização fundiária com contrabando e gambiarra jurídica

Em novembro de 2005, no contexto do PPCDAm, o presidente Lula sancionou a Lei Federal nº. 11.196/2005, que modificou a Lei de Licitações (Lei Federal nº. 8.666/1993), no seu art. 17³⁵⁰, de modo a viabilizar a concessão de terras públicas da União, na Amazônia Legal, até o limite de 500 ha., com dispensa do processo licitatório (BRASIL, 2005).

Até então, a Lei de Licitações, alinhada à Lei Discriminatória de Terras Devolutas da União (Lei Federal nº 6.383/1976), dispensava a exigência de licitação apenas para a concessão de terras públicas de até 100 ha., de modo que, tudo que estivesse acima desse limite, o INCRA era obrigado a licitar. Porém, a partir de 2005, o limite passou para 500 ha..

No INCRA, essa nova legislação foi “administrativamente convertida” (CUNHA, TORRES e GUERRERO, 2011, p. 14-15) nas Instruções Normativas (INs) nº 31 e 32 de 2006 que estabeleceram, dentre outros critérios, conceitos diferenciados para “legitimação de posse” e “regularização fundiária”, como se infere no Quadro 15, a seguir:

Quadro 15: Legitimação de posse e regularização fundiária - INs/INCRA 31 e 32/2006

	Legitimação de posse	Regularização fundiária
Local da ocupação	Ocupações em terras públicas rurais de propriedade da União, na Amazônia Legal	Ocupações em terras públicas rurais de propriedade da União, na Amazônia Legal
Área	até 100 hectares	entre 100 e 500 hectares
Titulação	Outorga de Título de Domínio (oneroso, valor histórico da terra nua e inegociável pelo prazo de 10 anos, em alguns casos)	Concessão de Direito Real de Uso ³⁵¹ (onerosa e inegociável pelo prazo de 10 anos)
Condição do candidato-ocupante (só pessoa física)	Comprovação, em processo administrativo, da posse contemplada + moradia permanente de 1 ano, cultura efetiva e exploração direta, contínua, racional e pacífica	Comprovação, em processo administrativo, da posse contemplada + moradia habitual de 1 ano, ocupação até 01/12/2004, cultura efetiva e exploração direta, contínua, racional e pacífica ³⁵²
Fontes	BRASIL.INCRA, 2006a	BRASIL.INCRA, 2006b

Organização: Paulo Roberto Cunha

³⁵⁰ O art. 118, da Lei nº 11.196/2005, acrescentou ao art. 17, da Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações), o § 2º-B e um inciso II, por meio do qual se estabeleceu a possibilidade de concessão de título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis públicos, com dispensa de licitação, com área de até 500 ha. na Amazônia Legal.

³⁵¹ Sobre as características jurídicas da concessão de direito de real de uso, ver Machado (2011, p. 133), citando outros autores.

³⁵² Outros requisitos para regularização fundiária pela IN/INCRA 32/2006: não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional, não ser beneficiário de programa de reforma agrária.

É a partir dessa normativa³⁵³ que surgiu efetivamente a figura jurídica da “regularização fundiária”, que recebeu um conceito até então inédito, vinculado, como observam Barreto et. al. (2008, p. 46), apenas a concessão de uso de imóvel e não a titulação definitiva e imediata que era prevista somente para áreas de até 100 ha., nas chamadas “legitimações de posse”³⁵⁴.

As alterações promovidas pela Lei Federal nº. 11.196/2005 passaram despercebidas do debate público, porque a lei não tratava de assuntos fundiários, mas sim de matéria tributária e incentivos fiscais (BRITO E BARRETO, 2011, p. 144). O tema fundiário, isto é, a concessão de terras públicas da União situadas na Amazônia Legal, até o limite de 500 ha., com dispensa do processo licitatório, foi tratado em um artigo final e isolado: o art. 118.

Além disso, o processo legislativo foi maculado com um desvio grave: o texto da lei tem sua origem na MPv. nº. 252/2005, apelidada de “MP do Bem”³⁵⁵, que perdeu eficácia por não ter sido aprovada a tempo no Congresso Nacional. A solução encontrada foi uma gambiarra legislativa, isto é, transplantar o texto do Projeto de Lei de Conversão (PLC) 23/2005, proveniente da desvanecida MPv. 252/2005, juntamente com o citado artigo fundiário, ao PLC 25/2005, proveniente de outra medida provisória, a MPv. 255/2005³⁵⁶, que também tratava de matéria tributária, e daí converter tudo na Lei Federal nº 11.196/2005.

³⁵³ Ambas instruções normativas determinaram, como área prioritária de atuação, glebas federais com área igual ou superior a cinco mil hectares, para as quais deveriam ser elaborados Planos Ecológicos Econômicos (PEE), que teriam como base, quando houvesse, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) estadual; e como a situação do ZEE em cada estado era diferencial, o MMA realizou o Macrozoneamento da Amazônia (MACHADO, 2011, p. 131)

³⁵⁴ Aliás, para Cunha, Torres e Guerreiro (2011, p. 14-15), somente as legitimações de posse, que correspondem às ocupações até 100 ha., seriam legítimas e constitucionais.

³⁵⁵ O apelido sugestivo da MPv. nº 252/2005 foi em virtude das desonerações tributárias que concedia.

³⁵⁶ O processo legislativo de conversão dessa medida provisória em lei padeceu de grave vício de inconstitucionalidade, em razão da não instalação de Comissão Mista Parlamentar para sua análise, exigida pelo parágrafo 9º, do art. 62, da CF/1988. Ressalta-se que, desde 2001, quando essa regra foi inserida na CF/1988 pela Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001, todas medidas provisórias haviam sido convertidas em lei sem a nomeação prévia de Comissão Mista. Em 2012, ao julgar a ação direta de constitucionalidade nº 4.029, o STF entendeu pela inconstitucionalidade de um processo legislativo de conversão de uma medida provisória em lei, ponderando que o ato normativo emanado pelo Executivo não havia sido analisado por uma Comissão Parlamentar Mista. Com efeito, o governo e o Congresso Nacional temeram que o entendimento do STF pudesse provocar uma avalanche de ações contestando as inúmeras leis que haviam sido aprovadas a partir de medidas provisórias não analisadas por Comissões Mistas, no período de 2001 a 2012 (eram mais de 460). Diante da insegurança jurídica gerada, o Advogado Geral da União apresentou uma questão de ordem e o STF voltou atrás, esclarecendo que as medidas provisórias que haviam sido convertidas em lei ou que estavam em trâmite até então não seriam afetadas; somente aquelas enviadas ao Congresso Nacional a partir daquela data seriam derrubadas pelo Poder Judiciário, caso o citado vício ocorresse. Com a vista grossa do STF, o Parlamento passou a obedecer a CF/1988 dali em diante e as inconstitucionalidades ocorridas, inclusive nas MPvs. 252/2005 e 255/2005, foram desprezadas.

Como se não bastasse esse arranjo desprimoroso, o artigo da questão fundiária, que aumentou para 500 ha. a concessão de terras públicas da União na Amazônia, com dispensa do processo licitatório, sequer constava textos originais das MPvs. 252/2005 e 255/2005, que vieram do Poder Executivo.

O artigo da questão fundiária foi introduzido no Senado, na tramitação da desfalecida MPv. 252/2005 (PLC 23/2005), e foi apresentado, de súbito, no último momento, isto é, na votação da plenária que ocorreu em 05 de outubro de 2005, por intermédio da Emenda 462, de autoria do relator-revisor senador Romero Jucá (PMDB/RR)³⁵⁷ (BRASIL.SENADO FEDERAL, 2005a; 2005b, p. 34.114). Sobre o tema fundiário, o parecer de Jucá assim expôs:

Também em benefício da Região Amazônica, alterações na Lei de Licitações vão permitir um legítimo, racional e definitivo processo de regularização fundiária, pondo fim a problemas que há décadas trazem intranquilidade para as famílias de vários Estados daquela região. Conhecemos de perto essas dificuldades, mas acreditamos que chegamos a uma solução satisfatória (BRASIL.SENADO FEDERAL, 2005b, p. 34.104).

O tema fundiário entrou como um “jabuti”³⁵⁸ para atender um pedido do governo, mais especificamente do MDA, sendo que a ideia de ampliar a concessão de terras até o limite de 500 ha., foi resultado de três aspectos: (i) as pressões de políticos que representavam as lideranças que se sentiram prejudicadas pelas medidas do MMA; (ii) entendimentos do INCRA e do MDA no sentido de que uma área de 100 ha. era reduzida para as dimensões amazônicas, haja vista que pequenos produtores ocupavam áreas muito maiores; (iii) a imposição da reserva legal na fração de 80% do tamanho do imóvel rural, que deixava, na prática, apenas 20 ha. para a utilização lícita da terra, o que era muito pouco para a agricultura e “inviável” para pecuária (CAPOBIANCO, 2018a, 2018b [informações verbais]³⁵⁹).

Segundo o mesmo entrevistado, “muitos casos” se encontravam na situação descrita anteriormente, motivo pelo qual o MMA refletiu e concordou com a elevação da área titulável em uma lei que já existia, a Lei de Licitações, sem a criação de uma nova política fundiária para a Amazônia, sendo certo que a titulação de 500 ha., juntamente com a imposição de reserva legal, permitiria o aproveitamento dos mesmos 100 ha. que já eram previstos.

³⁵⁷ A Emenda nº 462 do relator-revisor corresponde a Emenda nº 15, da redação final das emendas do Senado.

³⁵⁸ Entende-se por “carona”, “jabuti” ou “contrabando legislativo” é a conduta de usar uma norma jurídica, como uma medida provisória, para criar ou inserir regras sobre temas distintos que ela trata. (BRASIL.SENADO FEDERAL, 2005c).

³⁵⁹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevistas citadas, realizadas em 01 de março e 26 de junho de 2018.

O PLC 23/2005 foi aprovado por unanimidade no Senado em função de um acordo de líderes, mas a Câmara não analisou o texto a tempo e a MPv. 252/2005 perdeu a vigência³⁶⁰. Com isso, a proposta de aumentar para 500 ha. a concessão de terras públicas da União na Amazônia sem licitação voltou a figurar na pauta do Senado vinte dois dias depois, por conta da votação dos PLCs 25-28/2005³⁶¹, provenientes da MPv. 255/2005, para onde o texto do finado PLC 23/2005 havia sido transplantado.

Naquela sessão de votação, o limite de 500 ha., dentre outros fatores, foi criticado pelo senador Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR), que falou em seu nome, no nome do senador Augusto Botelho (PDT/RR) e de “deputados de vários Estados da Amazônia”: “E os 500 ha.? Fica só em 500 ha.?” (BRASIL.SENADO FEDERAL, 2005c, p. 37.161).

Cavalcanti não integra a lista de ruralistas de Costa (2012), por isso sua fala considerando insuficiente a dimensão de 500 ha. é um indício de que a regularização fundiária de ocupações não era só uma pauta ruralista, mas sim da bancada amazônica em geral.

Cavalcanti também criticou o governo Lula por “usar uma medida provisória e, de carona, enfiar um monte de coisas no apagar das luzes”³⁶² e também porque o texto, naquela oportunidade, só falava em concessão de terras públicas, mas não se referia a titulação (BRASIL.SENADO FEDERAL, 2005c, p. 37.162 e 37.182). Mas o relator Romero Jucá (PMDB/RR) afirmou que havia mudado o texto e inserido a cessão da propriedade da terra:

É importante dizer que fizemos uma mudança no texto proposto. Além de dar o direito real de uso do imóvel, estamos colocando o título de propriedade. Portanto, sana-se a questão da propriedade e regulariza-se fundiariamente, sem licitação, até 500 hectares. Hoje, o que pode ser feito são apenas 100 hectares, por conta da legislação de licitação pública, a Lei nº 8.666, de 1993. Com esse dispositivo, estamos ampliando a regularização fundiária, sem licitação, para 500 hectares exatamente para tentar resolver os conflitos que existem hoje na ocupação de terras na Amazônia.

(...)

A regularização fundiária foi apresentada na Medida Provisória nº 252 e agora apresentamos uma emenda aditiva, especificando que o título de propriedade também terá o mesmo direito da concessão na regularização de até 500 hectares (BRASIL.SENADO FEDERAL, 2005c, p. 37.162 e 37.191).

³⁶⁰ Segundo alguns senadores, o governo Lula e sua base na Câmara perceberam que as mudanças trariam uma renúncia fiscal maior do que imaginada e por isso deixaram o prazo transcorrer sem votação (BRASIL.SENADO, 2005c, p. 37.165 e 3.179).

³⁶¹ Em razão de votação de destaques, o PLC 25/2005 passou a ser PLC 28/2005.

³⁶² Durante a votação dos PLCs 25-28/2005, os parlamentares criticaram o hábito do jabuti, cabendo destacar a fala do senador Jéferson Peres (PSDB/AM), que disse que o referido projeto de lei de conversão de medida provisória feria a Lei Complementar 95, que veda matéria estranha a lei e chamou o projeto de “frankstein com 138 artigos”, mas que votaria a favor porque senão seria cobrado no seu estado de origem, o Amazonas (BRASIL.SENADO FEDERAL, 2005c).

Para Barreto et. al. (2008, p. 45), essa inovação legislativa foi uma conquista dos representantes dos ocupantes de terras públicas que, desde a Portaria INCRA/MDA nº 10/2004, pressionavam o governo para liberação dos planos de manejo em suas ocupações.

De fato, a referida portaria, ao suspender a emissão das certidões de “posse” e convocar os atingidos a efetuarem um recadastramento, gerou uma crise na região, porque o INCRA não possuía capacidade técnica para atender a demanda nos prazos estabelecidos e os supostos donos dos imóveis, ao tentarem efetuar a regularização, se deparavam com inúmeras dificuldades e elevado custo (ANTELO, 2018b, p. 215-2016). A mesma autora destaca as narrativas de que o Estado brasileiro não poderia deixar os ocupantes em situação de insegurança jurídica, pois havia estimulado a ocupação no passado, razão pela qual os setores agropecuários pressionavam o governo pela regularização fundiária; foi nesse contexto que surgiu a Lei Federal nº. 11.196/2005, ampliando a concessão de terra, sem licitação.

Só que o governo, respondendo à aludida pressão, fez apenas um ajuste incremental, um pequeno passo que demandava pouco planejamento, tal como apregoa o modelo teórico de Lindblom (1959/2009, 1979/2009).

Esse ajuste, ao contrário de acalantar à pressão que já existia por uma ampla regularização fundiária de ocupações consolidadas na Amazônia, acabou por estimular novas tensões, notadamente pela ampliação do limite de concessão de terra pública sem licitação.

Primeiro porque, a elevação de 100 ha. para 500 ha. foi considerada irrisória por parlamentares amazônicos, como se viu pela fala do senador Cavalcanti (PTB/RR).

Além disso, em 2006, o INCRA ignorou a alteração legal e editou as INs 31 e 32, regulamentando a titulação definitiva apenas para áreas de até 100 ha. e fixando somente a concessão de uso para as ocupações entre 100 e 500 ha., desconsiderando a possibilidade de titulação definitiva e imediata (BARRETO et al., 2008, p. 45).

Com efeito, houve demanda para a titulação imediata de áreas até 500 ha. por meio de “pressão política e judicial”, porque alguns tentaram obter na justiça o direito de regularização fundiária, enquanto que ocupantes da região de Novo Progresso (PA) recebiam a promessa de deputados federais eleitos em outubro de 2006 que tentariam negociar com o INCRA a titulação definitiva para áreas de até 500 ha., caso eles votassem em um dos candidatos a governador (BARRETO et al., 2008, p. 45).

Em 2007, o INCRA editou a IN 41/2007 que trouxe regras específicas para a alienação de áreas maiores, entre 500 ha. e 15 m.f. (no máximo até 1.500 ha.) na Amazônia, mediante

licitação (BARRETO et al., 2008, p. 45). Mas havia uma demanda para que o governo federal operasse uma regularização fundiária (TORSIANO, 2016 [informação verbal]³⁶³), que era um procedimento muito mais simples e rápido do que a complexa licitação.

Ressalta-se ainda que, além da Lei nº 11.196/2005 não ter servido aos “grupos interessados em grandes extensões de terras”, ela não produziu os resultados sequer para os seus destinatários, pois não houve concessões até 500 ha. e as legitimações de posse de até 100 ha. continuaram paralisadas, motivo pelo qual esses pequenos ocupantes, considerados os “reais posseiros”, sofriam “pressões de interesses demandantes por áreas cada vez maiores para ‘regularização fundiária’” (CUNHA, TORRES e GUERREIRO, 2011, p. 14).

Lourenço Pereira (2016a) também afirma que nada de concreto foi feito pelo INCRA com base na ampliação da titulação para os 500 ha., sendo certo que havia um fluxo anual adicional de cerca de 2.000 novas ocupações por ano na Amazônia em razão das frentes de grilagem, como a Terra do Meio (PA), o sul do Amazonas, o Vale do Jamari (RO) e o centro-nordeste do Pará (informações verbais)³⁶⁴. Ou seja, era mais gente engrossando o coro pela ampla regularização fundiária.

Para Oliveira (2008), a inovação fundiária promovida pela Lei nº 11.196/2005 marcou o “início da farra de legalização da grilagem”.

4.4.4 – A Lei de Gestão de Florestas Públicas (2006): um modelo que não interessava

Em março de 2006, foi sancionada a Lei Federal nº 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável e outras providências³⁶⁵.

Sob o ponto de vista do MMA, essa norma jurídica surgiu para quebrar uma lógica histórica – desde o Brasil-Colônia - de titular terra pública para o proprietário remover a

³⁶³ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

³⁶⁴ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 04 de abril de 2016.

³⁶⁵ Ainda na fase de projeto de lei, o geógrafo Aziz Ab'Saber, da Universidade de São Paulo, criticou a proposta de cessão de florestas públicas para exploração de madeira; segundo o pesquisador, a ideia refletia a “ignorância do governo sobre a Amazônia”, porque madeireiros poderiam perfurar o interior das Florestas Nacionais (Flonas) em busca de madeira e, no futuro, eles reivindicariam o espaço como se fosse deles, colocando em risco a biodiversidade; para o geógrafo, o aluguel de florestas não coibiria a exploração ilegal e a solução seria o uso de bordas de florestas para agricultura com o cultivo de banana, cupuaçu, açaí e pupunha (ANGELO, 2004).

cobertura vegetal e se capitalizar; a pasta ambiental defendia outra racionalidade para a Amazônia, isto é, não transferir a terra, mas permitir o acesso e o uso econômico por intermédio das florestas públicas, mantendo a titularidade em nome do Poder Público, de modo que o recurso das licitações fosse para um fundo, a fim de ser usado no gerenciamento da área, isto é, fiscalização, controle etc. (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]³⁶⁶).

Por outro lado, os ocupantes de terras públicas, que desde a Portaria INCRA/MDA nº 10/2004 se organizavam e pressionavam o governo para liberação dos planos de manejo em suas ocupações, conseguiram a aprovação de um artigo nessa lei – o art. 73 - que excluía das concessões florestais as áreas públicas já ocupadas e desmatadas até março de 2006 (BARRETO et al., 2008, p. 45). Nessa toada, garantiu-se a continuidade das atividades econômicas realizadas por tais ocupantes em áreas até 2.500 ha. durante 5 anos e a possibilidade de autorização de novos planos de manejo florestal nos remanescentes das áreas ocupadas (BRASIL, Lei Federal nº 11.284, 2006).

Segundo Barreto et al. (2008, p. 45), ocupantes por eles entrevistados em Novo Progresso (PA), interpretavam esses dispositivos como “um indicador de que o governo iria regularizar (titular)” as ocupações de até 2.500 hectares.

Mas a nova lógica proposta pela Lei de Florestas Públicas não interessava ao modelo tradicional de apropriação da terra pública na Amazônia, isto é, sem custo ou por um preço baixo, valorização pela especulação e venda posterior – como se o usurpador fosse dono – da terra desmatada (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]³⁶⁷).

Esse modelo predador e as reivindicações dos ocupantes de terra, especialmente aqueles acima de 500 ha., de madeireiras, fazendeiros podem ser entendidos como um “humor social”, um dos elementos do fluxo político de Kingdon (1995) que ajuda na formação de agendas e na elaboração de propostas de políticas públicas.

Com base em tal elemento teórico, este trabalho adota a expressão “humor amazônico” para se referir às demandas e concepções que tais grupos compartilhavam sobre o afrouxamento do rigor da política ambiental do MMA e a efetiva de titulação das ocupações constituídas em terras públicas em grandes extensões.

³⁶⁶ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

³⁶⁷ Idem.

Esse humor, aos poucos, foi criando um “solo fértil”³⁶⁸, nas palavras de Kingdon (1995, p. 147), onde as ideias da regularização fundiária brotavam e se desenvolviam.

Tanto que, segundo Torsiano (2016), essa pauta chegou muito forte ao INCRA, que fez um trabalho, sob sua coordenação, de avaliar determinadas normas jurídicas e concluiu que as mesmas eram burocratizadas e impossíveis efetivar “qualquer processo de regularização fundiária até 100 ha.” (informações verbais)³⁶⁹. Segundo o entrevistado:

Só para se ter ideia, até o momento vigia uma legislação que, para regularizar e para calcular o valor da terra que ele [o ocupante] pagará pelo título, você teria que levar em consideração o valor histórico da terra nua, e eu perguntei logo que eu cheguei aqui para vários procuradores [do INCRA], vários dirigentes, o que era o valor histórico da terra e ninguém conseguia dizer o que era.

(...)

Para você ter ideia, para titular um cidadão de 100 ha. [que estivesse ocupando área dessa dimensão] com base no valor histórico que ninguém sabia o que era, tinha que fazer um tal de Zoneamento Ecológico Econômico na gleba que era mais uma tese de doutorado, que não se teria a menor condição de fazer.

Ainda que houvesse vozes no interior do INCRA fossem distoantes com relação à solução de regularização fundiária, como se apurou durante a coleta de dados desta tese, as ideias sobre esse tema flutuavam entre os especialistas da cúpula desse órgão fundiário, motivo pelo qual uma parcela dos seus burocratas também engrossava o humor amazônico.

Havia ainda “forças políticas organizadas”, outro componente do fluxo político de Kingdon (1995, p. 150-153)³⁷⁰, como o apelo “muito forte” dos governadores amazônicos para a regularização fundiária de ocupações de até 15 m.f., realizada, por exemplo, no Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (CONSEPLAN)³⁷¹ (TORSIANO, 2016 [informação verbal]³⁷²). Esse apelo encontrava ressonância no Congresso Nacional, como se viu no discurso do senador Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) (tópico 4.4.3).

No Pará, por exemplo, o debate sobre a regularização fundiária das terras públicas estaduais começou antes daquele travado pelo governo federal, muito embora tenha surgido por conta das pressões de atores econômicos e sociais afetados pela política de combate ao desmatamento do MMA (BENATTI, 2017 [informações verbais]³⁷³). Esse debate estadual corroborou o federal e, segundo o mesmo entrevistado, o passo inicial da política estadual foi

³⁶⁸ “(...) a semente pode vir de qualquer lugar, mas a chave para entender a germinação e crescimento é se há solo fértil ou uma receptividade de ideias” (KINGDOM, 1995, p. 147).

³⁶⁹ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

³⁷⁰ Segundo Kingdon (1995, p. 117-118) especialistas “murmuram” entre si, independente de eventos políticos, mas é certo que eles podem afetar os eventos políticos e serem por estes afetados.

³⁷¹ O Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento foi criado no final de 2006. Fonte: <<http://conseplan.org.br/o-que-e-o-conseplan>> Acesso em 26 out. 2017.

³⁷² TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

³⁷³ BENATTI, José Heder [UPFA]: entrevista citada, realizada em 2 de agosto de 2017.

a criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), onde o ocupante se inscrevia apresentando pelo menos um ponto de GPS – o sistema de posicionamento global.

No âmbito das forças políticas, destaca-se ainda os acenos de uma agenda desenvolvimentista que o presidente Lula fez aos ruralistas, como na inauguração da usina de biodiesel em Barra do Bugres (MT), em novembro de 2006, onde o presidente da República, ao lado do governador ruralista Blairo Maggi (MT), criticou os “entraves” ambientais:

Eu estou me dedicando, neste mês de novembro e neste mês de dezembro, para ver se eu pego todos os entraves que eu tenho com o meio ambiente, todos os entraves com o Ministério Público, todos os entraves com a questão dos quilombolas, com a questão dos índios brasileiros, todos os entraves que a gente tem no Tribunal de Contas, para tentar preparar um pacote, chamar o Congresso Nacional e falar: “Olha, gente, isso aqui não é um problema do presidente da República, não. Isso aqui é um problema do País” (LULA DA SILVA, 2006)³⁷⁴.

Resgatando novamente Kingdon (1995, p. 146-148), é provável que esses políticos tenham captado esse humor amazônico pela regularização fundiária e, por conta disso, engrossaram as pressões; ou então, como defensores ideológicos dessa proposta, encontram nesse humor “uma audiência receptiva”, “uma oportunidade de empurrar suas ideias”, como se refere o mesmo modelo teórico.

De qualquer forma, esse humor amazônico e as articulações políticas mostram que, no final do primeiro mandato do governo Lula, o solo estava se tornando cada vez mais propício à receptividade de ideias sobre regularização fundiária de ocupações consolidadas.

Todas as ações institucionais ou não, analisadas neste capítulo, são elos causais que constituem as pressões por uma política pública de regularização fundiária na Amazônia que, por sua vez, são condições necessárias, mas não suficientes, para explicar a origem da PRFA, em 2009. Se tais pressões não tivessem acontecido, dificilmente o Poder Público teria editado uma política pública específica para as ocupações consolidadas, abrangendo áreas maiores.

Nos anos de 2007 e 2008, já no segundo mandato do governo Lula, essas pressões foram semeando cada vez mais o “solo” e o tornando ainda mais “fértil”, principalmente quando o humor amazônico pela regularização foi captado por um ator político de dentro do governo: a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

Esse é o tom do quinto capítulo deste tese.

³⁷⁴ Os ambientalistas criticaram o discurso do presidente com o texto “Crescer, sim. De qualquer jeito, não”, assinado por cinquenta e uma entidades; o secretário-executivo do MMA reagiu, afirmando que culpar a questão ambiental pelo baixo crescimento do país era “bode expiatório” para “justificar incompetências de outras naturezas”; e o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) afirmou que a fala presidente havia reforçado preconceitos contra negros e índios e desrespeitado o Ministério Público (PICHONELLI, 2006).

5 – A JANELA DE OPORTUNIDADE E O “MANTRA” DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A IDEIA ATINGIU O SEU MOMENTO

“Às vezes você está num lugar, consegue acomodar determinadas conquistas, elas precisam ser consolidadas (...) e é preciso que se movimente o processo e quando você percebe que não está mais em condição de movimentar o processo ... eu sempre brinco que é melhor o filho vivo no colo de outro do que tê-lo jazendo no seu próprio colo” (Marina Silva, ex-ministra do Meio Ambiente, em entrevista coletiva fornecida em maio de 2008, por ocasião da sua saída do governo Lula, se referindo a agenda de combate ao desmatamento da Amazônia da sua gestão).

O capítulo anterior mostrou como algumas ideias sobre regularização fundiária foram surgindo e evoluindo no “caldo de políticas” na medida em que foram se intensificando as ações de combate à grilagem e ao desmatamento. Nesse cenário, apurou-se também a presença de eventos políticos - o humor amazônico e as forças organizadas (grupos de interesses, opinião pública, movimentos sociais, pressões institucionais) – que pressionavam para flexibilização de algumas medidas de comando e controle e para regularização fundiária de ocupações consolidadas que estavam impedidas de conseguir certificado de “posse” e licenciamento para manejo florestal.

Este capítulo prossegue na análise dos mecanismos causais com base nos processos históricos-políticos, agora com foco maior nos eventos governamentais influenciando a dinâmica de filtragem de propostas de regularização fundiária, bem como a abertura da janela de oportunidade e a tomada final de decisão que culminou na MPv. 458/2009.

5.1 – Fundamentação teórica

A análise dos fenômenos abordados neste capítulo prossegue sob a ótica do modelo teórico dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon (1995), conciliando o fluxo das alternativas com elementos do fluxo político, especialmente os eventos governamentais.

Com vistas a um enriquecimento teórico, a referida abordagem é complementada com as bases institucionais do presidencialismo de coalizão brasileiro, estudadas por Abranches (2003), Limongi (2006), Figueiredo e Limongi (1999), dentre outros.

Ambiciona-se, com esta opção, almoldar o modelo de Kingdon ao caso brasileiro, afinal, como explica Capella (2007, p. 93), o fluxo político valoriza também as coalizões, as

negociações, as trocas de apoios, o estabelecimento de alianças e as concessões entre os atores em “prol de uma solução de maior aceitação” para o problema que ingressou na agenda. E no sistema político brasileiro, esses aspectos tem particularidades singulares, muitas das quais ligadas às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, que não podem ser desprezadas.

5.1.1 – O modelo dos múltiplos fluxos: eventos governamentais, seleção de alternativas e janelas de oportunidade

Os dois capítulos anteriores descortinaram o modelo de Kingdon (1995), que baseia a organização de um governo em três fluxos decisórios: problemas (*problems*), política (*political*) e soluções ou alternativas (*policy* ou *alternatives*). Cada fluxo funciona de maneira independente, mas um pode influenciar a dinâmica de outro quando há conexões.

No fluxo das soluções, as propostas de políticas públicas podem ser criadas antes de um problema, permanecendo em um “caldo primitivo de políticas” composto por uma ampla variedade de ideias possíveis, geradas por especialistas de diversas áreas do saber, que estão dentro e fora do governo, e por participantes invisíveis, como assessores parlamentares, analistas de grupos de interesses e funcionários públicos; essas propostas são concebidas em congressos, discursos, projetos de lei, audiências públicas, informações dadas à imprensa, artigos científicos etc (KINGDON, 1995, 2006).

Na dinâmica de filtragem do caldo de políticas, algumas propostas se tornam promissoras emergindo para a consideração dos decisores, processo que ocorre sob a influência de eventos políticos, como ideias compartilhadas pelas mesmas pessoas durante, eventos governamentais (como mudanças de governo ou no interior do governo) e forças políticas organizadas em grupos de interesses, opinião pública, movimentos sociais, pressões institucionais, cujo apoio ou oposição a certa questão pode ser levado em consideração pelos decisores.

Nesse processo de filtragem de ideias, que é diferente da filtragem que ocorre no fluxo dos problemas, as ideias surgem e flutuam ao redor das comunidades de especialistas, a partir das suas concepções e das suas noções vagas de futuro; custos toleráveis das propostas, viabilidade técnica e aceitação pela comunidade são levados em conta, de modo que as ideias

podem permanecer intactas, ou serem descartadas ou serem mudadas por confrontações ou combinações com outras proposições (KINGDON, 1995, p. 117; CAPELLA, 2007, p. 91).

Cada um dos três fluxos tem uma vida própria de acordo com suas dinâmicas. Assim, situações são reconhecidas ou não como problemas (*problems stream*); as alternativas de políticas públicas são desenvolvidas por especialistas e selecionadas independente se serão as soluções para os problemas ou a resposta para as “deliberações de ordem política” (*policy stream*); as atividades políticas, como campanhas eleitorais e *lobbies* seguem a sua dinâmica “independentemente de estarem associados a problemas ou propostas” (*political stream*) (KINGDON, 2006, p. 233).

Os atores, como o presidente da República, congressistas, funcionários públicos, acadêmicos, jornalistas e outros podem se envolver com cada uma das três dinâmicas decisórias, sendo que os envolvidos e os processos podem atuar como um incentivo (pressões para um tema ser levado ao topo da agenda ou para uma alternativa a ser considerada) ou como um obstáculo³⁷⁵ (KINGDOM, 2006, p. 226).

Em alguns momentos, janelas de oportunidade (*policy windows*) possibilitam a convergência dos três fluxos citados (problemas, alternativas e político), gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Nesse caso, um problema é reconhecido pelos formuladores de políticas (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*); as condições políticas são favoráveis, há, por exemplo, uma mudança de um governo ou no interior de um ministério; e uma proposta de política pública é “associada ao problema e oferecida como solução” (KINGDOM 2003, p. 165; 2006, p. 233; CAPELLA, 2007, p. 95).

Em verdade, as janelas de oportunidade estão associadas com outra categoria de agenda: a agenda decisional³⁷⁶ que, como sublinha Capella (2007, p. 88), é um “sub conjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores”. Em outras palavras, a agenda decisional é composta por temas sociais que já ingressaram na agenda governamental e estão prestes a receber uma solução de política pública.

A mudança na agenda é resultado da junção das três correntes, mas a oportunidade dela acontecer (*policy windows*) é gerada, sobretudo, a partir dos fluxos de problemas e de

³⁷⁵ A atuação de um grupo de pressão e o custo orçamentário podem fazer com que um item seja deslocado para o fim da lista de prioridades ou sair da agenda (KINGDON, 2006, p. 226).

³⁷⁶ O modelo considera ainda um terceiro tipo de agenda, que são as agendas especializadas, “que refletem a natureza setorial da formulação de política pública”, como aquelas das áreas de saúde, transporte e educação (CAPELLA, 2007, p. 89) e, para o caso da presente pesquisa, de meio ambiente e temas fundiários.

política, pois o fluxo de soluções “não exerce influência direta sobre a agenda”. As janelas se abrem transitoriamente e podem se fechar com rapidez diante de novas circunstâncias, motivo pelo qual o governo deve agir de forma instantânea, caso contrário, deverá aguardar uma nova oportunidade (CAPELLA, 2007, p. 95-96; RODRIGUES, 2010, p. 49).

No contexto das janelas de oportunidade, atuam os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), que são atores individuais que possuem preocupações com certos problemas, querendo colocá-los no topo da agenda, e tentando estabelecer conexões com as ideias e propostas de soluções de sua preferência.

Se os empreendedores de políticas públicas obtêm êxito em suas empreitadas, haverá a conversão dos três fluxos e mudanças de política pública (SABATIER, 2007, p. 9)

Com a janela de oportunidade e a convergência dos três fluxos, problemas são unidos a soluções, dentro de um contexto político favorável, de modo que o tema social ingressa na agenda decisional e está prestes a se tornar uma política pública. Mas as janelas são transitórias, rápidas e podem se fechar sem que haja a concretização em uma política pública.

5.1.2 – O presidencialismo de coalizão brasileiro: a patronagem, o sistema partidário, os cargos de livre nomeação e as medidas provisórias

O presidencialismo de coalizão existente no Brasil é o sistema político-eleitoral que combina presidencialismo, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado, o que “leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros” dos partidos, na esperança de obter, em troca, o apoio da maioria do Congresso Nacional (SANTOS, 2002, p. 37).

Nesse sistema, prevalece uma hegemonia do Poder Executivo Federal sobre o Legislativo³⁷⁷, decorrente de recursos – leia-se meios para induzir parlamentares – de natureza legislativa e não legislativa, que a CF/1988 confere ao presidente da República (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), como sintetizado no Diagrama 11, abaixo:

³⁷⁷A hegemonia do Executivo se percebe empiricamente: desde a promulgação da CF/1988, o Executivo domina a produção legislativa (86% das propostas aprovadas no Legislativo vieram do Executivo); a proporção de projetos de lei aprovados sobre o total de enviados pelo Executivo é de 90%, ou seja, raramente as matérias de seu interesse são rejeitadas; deputados filiados a partidos da coalizão presidencial votam com o governo em 90% das votações (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 53).

Diagrama 11: Recursos do presidente da República para induzir a cooperação dos parlamentares

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999)
Elaborado por: Paulo Roberto Cunha

O Poder Executivo é “institucionalmente forte” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 52), mas não detem poderes supremos. Como advertem os mesmos autores, sucesso do chefe do Executivo “depende de sua capacidade de obter cooperação do Legislativo”.

E a melhor forma de se atingir esse objetivo é a patronagem, isto é, a prerrogativa conferida ao presidente da República de montar o seu governo, repartindo os ministérios e seus cargos, bem como outros postos, à determinados partidos políticos.

Esse arranjo é vantajoso para o Executivo porque, como explicam Figueiredo e Limongi (1999), os partidos contemplados com cargos formarão a sua base no Legislativo, isto é, uma disciplinada “coalizão interpartidária”, nas palavras de Abranches (2003, p. 49).

Nesse cenário, a lealdade na votação de temas de interesse do governo é condição para o partido manter o cargo que lhe foi concedido (NASCIMENTO, 2004, p. 230). E aqui o papel dos líderes partidários³⁷⁸ é fundamental, porque é com eles – e não com cada

³⁷⁸ O líder é um dos atores políticos de interlocução entre o Executivo e o Congresso Nacional, com a função de apresentar, negociar, intermediar e indicar aos parlamentares, a posição do governo sobre as matérias tratadas e de transmitir ao presidente da República o posicionamento dos congressistas, inclusive aqueles da oposição. Os líderes que representam o governo nas Casas do Legislativo e os líderes dos partidos da coalizão buscam cooperação com os legisladores para os projetos de interesse do Executivo (LEMES, 2012, p. 26).

parlamentar individualmente - que o Executivo conduz as negociações para pautar proposições no Congresso Nacional³⁷⁹ (LEMES, 2012, p. 19).

De outro lado, o assento na equipe ministerial e em outros postos confere uma parcela de poder e de influência política no governo aos partidos contemplados (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Além disso, os nomeados e seus respectivos partidos ganham acesso a recursos públicos em decorrência desse loteamento político em ministérios, empresas estatais e agências regulatórias (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 52).

A formação de coalizões por parte de governos para obtenção de apoio às suas iniciativas é corriqueira em países democráticos, mas o sistema brasileiro contém peculiaridades singulares e inúmeras distorções que provocam vicissitudes na relação entre o Executivo e o Legislativo e, via de consequência, na administração da coisa pública.

A primeira distorção decorre do fato de, apesar ser eleito com maioria absoluta, o partido do presidencial vencedor não atinge mais do que 20% das cadeiras do Congresso Nacional, conforme explicou o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em Venceslau e Pitta (2015). Em razão disso, a patronagem é alargada e se torna um varejo político, fazendo com que a coalizão seja formada por partidos ideológica e programaticamente discrepantes.

A patronagem decorre ainda de uma segunda distorção que, aliás, agrava esse fenômeno: o elevado número de partidos político cadastrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)³⁸⁰, o que resulta numa pluralidade cada vez maior de agremiações ocupando as 594 cadeiras do Congresso Nacional.

Essa excessiva fragmentação partidária³⁸¹ tem como consequências: (i) a legenda do presidente da República não tem maioria no Legislativo e ele é obrigado a cooptar para o governo um número excessivo de partidos à margem de qualquer compromisso

³⁷⁹ A cooperação entre Executivo e Legislativo é importante porque neutraliza qualquer tentativa individual de um legislador influenciar a construção de políticas públicas, o que só pode ser feito no âmbito dos partidos, que costumam se agrupar em dois grandes blocos: situação e oposição (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 54).

³⁸⁰ Eram 35 partidos políticos registrados no TSE até 30/out./2015. Fonte: endereço eletrônico do TSE, acesso em 03/nov./2015. Ademais, poucos partidos possuem representação nacional, a grande parte deles é inexpressiva, sem compromisso programático e ideológico, havendo grande descompasso entre o ideário partidário e suas bases sociais, quando esses elementos existem. Como explica Pazzianotto Pinto (2016), a maioria dos partidos não trabalha permanentemente e seus dirigentes aguardam as eleições para dedicarem parte do tempo à política como se fosse um negócio.

³⁸¹ A proliferação de partidos artificiais é estimulada pelo sistema adotado pela CF/1988, porque esta lhes oferece dinheiro do fundo partidário, horário gratuito nas emissoras de rádio e televisão, emendas partidárias, etc (PAZZIANOTTO PINTO, 2016).

programático³⁸²; (ii) mesmo assim, é quase impossível formar coalizões majoritárias (CARDOSO, 2016) e, quando ocorre, elas tendem a ser instáveis e contraditórias; (ii).

Além dessa fragmentação, que exacerba e muito a noção de pluripartidarismo da CF/1988, os próprios partidos políticos não são monolíticos. É comum que eles apresentem no seu interior secessões e grupos rivais, razão pela qual, em muitas oportunidades, a montagem da coalizão presidencial leva em conta esse aspecto.

Não é só o número de partidos políticos que é exorbitante – e aqui, passa-se a terceira distorção do sistema brasileiro. O presidente da República e os demais políticos eleitos para os Poderes Executivos do país têm a sua disposição milhares de cargos de livre nomeação que são usados em verdadeiros “leilões políticos” para formação de alianças. A Tabela 1, a seguir, detalha essa dimensão de cargos só para a esfera federal (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público federais), usando como exemplo o ano de 2015:

Tabela 1: Servidores públicos federais (2015)

Poderes	Ativos	Cargos em Comissão (CC)	Função de Confiança (FC)	Sem CC e FC
Executivo	963.172	33.581	221.646	707.945
Legislativo	24.174	15.453	3.743	4.978
Judiciário	115.760	8.525	55.964	51.271
Ministério Público	17.306	3.215	4.471	9.620
TOTAL	1.120.412	60.774	285.824	773.814

Fonte: TCU (2016), citando levantamento da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP/TCU)

Como se vê na tabela anterior, a esfera federal possuía 60.744 cargos em comissão (CC) puros, que são aqueles ocupados por funcionários sem concurso público e, portanto, os mais suscetíveis a indicações políticas. Havia ainda mais 285.824 cargos chamados de função de confiança (FC)³⁸³, que são destinados aos funcionários públicos concursados para uma

³⁸² O jurista Ives Gandra da Silva Martins, ao analisar o pluripartidarismo brasileiro, ironiza afirmando que não conhece 35 ideologias políticas distintas; além disso, ao comparar os sistemas presidencialista e parlamentarista, ele afirma que a maioria dos países parlamentaristas tem em torno de cinco partidos com representação nacional, raramente ultrapassando dez (MARTINS, 2016).

³⁸³ A FC e os CC estão previstos no art. 37, V, da CF/1988: “V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”. As expressões “função comissionada” e “função gratificada” são sinônimos de FC, que deve ser exercida exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, cujas atribuições são de maior responsabilidade e por isso o servidor efetivo recebe remuneração adicional. Os CC, também chamados de cargos comissionados, são aqueles para os quais a lei prevê regime de livre nomeação e exoneração (CF/1988, art. 37, II) e também são destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, que variam de acordo com o grau de responsabilidade funcional do titular. Os profissionais sem vínculo com a Administração Pública podem ser titulares de CC, mas a CF/1988 determina que norma infraconstitucional defina os percentuais mínimos de CC que devem ser preenchidos por servidores de carreira (TCU, 2016).

determinada ocupação, mas que são deslocados para cargos de confiança mediante indicação³⁸⁴. No total, cerca de um terço dos funcionários públicos federais dos três poderes corresponde a algum cargo ou função comissionada.

A grande maioria desses cargos de nomeação (CC e FC) é usada para o varejo político interpartidário, isto é, para a nomeação tanto de políticos quanto de apadrinhados dos políticos indicados pelos partidos da base, em troca da formação da coalizão presidencial ou outro tipo negócio político. E não é só o presidente da República que faz nomeações, o jogo político exige que este ator conceda certa autonomia aos ministros nomeados para que estes possam fazer nomeações aos principais cargos das respectivas pastas, permitindo que o partido do beneficiado se esparrame estrategicamente no interior do Executivo.

O Gráfico 3, abaixo, construído com os dados da tabela anterior, permite visualizar a grandeza desses cargos de nomeação:

Gráfico 3: Servidores públicos na administração pública federal - 2015

Fonte: TCU (2016), citando levantamento da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP/TCU)
Elaboração: Paulo Roberto Cunha.

Esse apadrinhamento não é suficiente. É preciso ainda que o presidente da República e seu partido estejam permanentemente abertos para negociar com as agremiações da sua base os mais diversos interesses, permitindo que esses atores participem das decisões governamentais. Além disso, como observam Limongi e Figueiredo (2004, p. 52) o

³⁸⁴ Com base em padrões internacionais, o consultor Vicente Falconi, em depoimento realizado ao jornal “O Estado de S. Paulo”, afirmou que o ideal seria que os cargos de livre nomeação não passassem de 1.000 apenas para abrigar as pessoas de confiança das autoridades de primeiro escalão e especialistas convidados a participar do governo (FUCS, 2016).

funcionamento da coalizão depende também da concessão de favores e da aprovação de emendas parlamentares³⁸⁵ ao orçamento da União, bem como sua liberação.

Enfim, o Brasil é o único país que, além de combinar presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, “organiza o executivo com base em grandes coalizões” (ABRANCHES, 2003, p. 52). Esse sistema gera uma alta de demanda pelo loteamento de cargos públicos, verbas e fatias do Estado para grupos específicos, sendo que, muitas vezes, esse processo resulta em corrupção e fisiologismo (FONSECA, 2016), além de “negociações pouco saudáveis, na troca de cargos e favores” (MARTINS, 2016).

Ressalta-se ainda que o modelo de Kingdon, baseado em investigações de políticas de saúde e de transporte dos EUA, não leva em consideração outro aspecto relevante do caso brasileiro: muitas políticas públicas são introduzidas no mundo jurídico por intermédio de medida provisória (MPv.), tal como ocorreu com a PRFA, criada pela MPv. 458/2009.

A medida provisória é uma poderosa modalidade de norma jurídica, prevista no art. 62, da CF/1988³⁸⁶, de competência exclusiva do presidente de República, para utilização nos casos de relevância e urgência. A medida provisória tem força de lei, produz efeitos imediatos ao ser editada, provocando a súbita alteração do *status quo*; seu prazo de vigência é de 60 dias, prorrogáveis uma vez por igual período, período em que ela é analisada pelo Congresso Nacional, para eventualmente ser transformada em lei em sentido estrito.

A medida provisória proporciona um significativo poder legislativo ao presidente da República e, somada à uma sólida coalizão, confere a este ator a capacidade de impor sua agenda³⁸⁷ do Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 26). Não foi à toa que o governo propôs a PRFA por intermédio desse instrumento ao invés de um projeto de lei.

³⁸⁵ As emendas parlamentares são importantes não só para o Executivo controlar o Legislativo, mas também para os parlamentares se manterem no poder, afinal estes encaminham o dinheiro para obras executadas nos seus currais eleitorais, com o objetivo de se promoverem para futura eleição. Na composição das emendas, os parlamentares participam da elaboração do orçamento anual, intercedendo na proposta encaminhada pelo Poder Executivo para destinar recursos públicos principalmente para atender certas demandas regionais e grupos sociais dos seus interesses. Parlamentares precisam de apoio de prefeitos para se elegerem e a moeda de troca é a inclusão de valores, a título de emendas, para as necessidades da administração municipal, como ambulâncias, asfaltamento, escolas etc.. A emenda é direito do parlamentar, mas como a liberação depende de autorização do presidente da República, este ator usa essa prerrogativa para barganhar apoio em votações importantes no Legislativo. Por outro lado, a demora na liberação de emendas pode levar a base a votar contra o governo.

³⁸⁶ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

³⁸⁷ Figueiredo e Limongi (1999, p. 23) entendem por agenda a “capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que podem induzir os parlamentares à cooperação”.

5.2 – A intensificação do PPCDAm e o Decreto nº 6.321/2007: o repúdio adensando as forças políticas organizadas em prol da regularização fundiária

Apesar do expressivo número de votos que o presidente Lula havia recebido nas eleições de outubro de 2006, o segundo mandato não começou com a mesma euforia popular da posse de 2003, que havia conferido ao presidente uma grande capacidade política de influenciar o Congresso Nacional (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]³⁸⁸). O mesmo entrevistado recorda que Lula ainda sofria o desgaste do escândalo do mensalão, despontado entre 2004 e 2005.

Com efeito, a coalizão político-partidária montada pelo presidente Lula para seu segundo mandato era mais heterogênea do que aquela do mandato anterior, como se infere do Quadro 16, a seguir, circunstância que corroborou para uma certa debilidade governamental:

Quadro 16: As coalizões do governo Lula entre 2003-2009:

Coalizão	Partidos	Vigência do gabinete (início e fim)	Duração (dias)	Número efetivo de partidos da coalizão	Cadeiras legislativas (nº absoluto)
Lula I 1	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	Jan./2003 Jan./2004	381	4,6	249
Lula I 2	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	Jan./2004 Jan./2005	368	5,2	319
Lula I 3	PT-PL-PCdoB-PSB-PV-PMDB	Fev./2005 Mai./2005	108	3,5	297
Lula I 4	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	Mai./2005 Jul./2005	62	3,2	291
Lula I 5	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	Jul./2005 Jan./2007	548	5,6	356
Lula II 1	PT-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB-PDT	Jan./2007 Abr./2007	90	4,8	299
Lula II 2	PT-PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PTB-PV	Abr./2007 Ago./2009	840	6,9	377

Fonte: Inácio e Rezende (2015, p. 307), citando alguns trabalhos

Obs: O número efetivo de partidos é uma metodologia elaborada por Laakso e Taagepera (1979)³⁸⁹, cujo resultado obtido por intermédio de uma equação matemática, aponta para a quantidade de partidos com alguma relevância em determinado sistema político, ainda que haja outros que o compõe.

³⁸⁸ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

³⁸⁹ LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12, nº 1, p. 3-27, 1979.

A alta fragmentação partidária e a heterogeneidade da coalizão montada pelo presidente Lula, especialmente a partir do final do primeiro mandato, inseriram ainda mais ruralistas no governo, condição que contribui para explicar em parte a criação da PRFA.

É verdade que havia no ministério um único representante ruralista: o ministro da Integração Nacional Geddel Vieira de Lima (PMDB/BA), assim considerado de acordo com os critérios de Costa (2012). Por outro lado, essa bancada suprapartidária contou com o valioso apoio do ministro da Agricultura Reinhold Stephanes (PMDB/PR).

Stephanes não integra a lista de ruralistas de Costa (2012) e não havia sido indicado pelos ruralistas do PMDB, que sempre avocaram essa pasta, mas ele fez uma gestão em defesa da agricultura comercial de larga escala e dos grandes proprietários rurais. Nesse sentido, ele buscou negociar as dívidas do agronegócio junto às áreas econômicas do governo, promoveu programas de apoio à comercialização das safras em momentos de preços desfavoráveis e deu ênfase ao aumento da produção de fertilizantes³⁹⁰. Além disso, ele participou de discussões no interior do governo relativos à agenda ambiental, como às ações de combate ao desmatamento da Amazônia. Por isso, o ministro da Agricultura foi um autêntico apoiador da agenda ruralista.

No Congresso Nacional, por sua vez, dos 93 ruralistas que foram eleitos para a Legislatura de 2007-2011, pelo menos 53 faziam parte da coalizão do governo Lula no início do segundo mandato, considerando as listas de Costa (2012) e do DIAP (2006). Os maiores partidos ruralistas da coalizão presidencial eram o PMDB (28) e o PP (17)³⁹¹.

Fora do governo, destaca-se a posição do governador do Mato Grosso Blairo Maggi (PPS e PR), um incontestado ruralista, segundo Costa (2012), e um vigoroso apoiador do governo Lula, muito embora seus partidos não tivessem feito parte da coalizão presidencial. Nesse sentido, exemplica-se com a seguinte declaração de Maggi, feita na campanha eleitoral de 2006:

Eu venho acompanhando o presidente [Lula] desde as eleições de 2002 e o longo de quatro anos criamos um canal de negociação entre o governo e o Estado que tem dado bons frutos. O que me leva a dar apoio ao presidente é dar continuidade ao trabalho realizado no Mato Grosso (GUERREIRO, 2006).

³⁹⁰ Informações sobre atuação do ministro Reinhold Stephanes obtidas no Centro de Pesquisa e Documentação História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/stephanes-reinhold>>. Acesso em 24 jun. 2019.

³⁹¹ Esses números são aproximados, porque se considerou a análise do DIAP (2006), realizada após a eleição de outubro de 2006, e não necessariamente todos os parlamentares eleitos tomaram posse.

Essa cumplicidade não ocorreu ao acaso. Maggi era o maior produtor individual de soja do mundo, segundo Girardi (2008, p. 138), e, conforme noticiado na imprensa, Lula havia se comprometido com o governador sojeiro a implantar medidas para o setor agrícola que beneficiassem diretamente o Estado do Mato Grosso, como a liberação de verbas para a renegociação de dívidas (GUERREIRO, 2006), tudo isso em um cenário onde o peso do agronegócio era bastante significativo para a economia nacional.

No ministério do Meio Ambiente, Marina Silva tinha dúvidas se permaneceria no segundo mandato, porque ela havia manifestado ao presidente Lula a falta de interesse em prosseguir, caso se mantivesse “o formato [do mandato] anterior”, afinal ela esperava apoio presidencial para alguns projetos do MMA (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]³⁹²).

Marina Silva foi mantida à frente da pasta ambiental e, segundo o mesmo entrevistado, ela pôde avançar em algumas agendas, como a de mudanças climáticas, a criação do ICMBio, alterações no campo de licenciamento do IBAMA.

Mas, no segundo semestre de 2007, apesar das conquistas do PPCDAm, dados preliminares do INPE apontaram um recrudescimento dos índices de desmatamento na Amazônia, principalmente aqueles de menor tamanho.

O MMA percebeu uma mudança de estratégia dos desmatadores, ou seja, eles passaram a desmatar no período da chuva (setembro a novembro), meses em que esse tipo de crime sempre foi de certa “calmaria” (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]³⁹³).

Diante disso e da percepção de que os índices chegaria a patamares ainda maiores, o MMA decidiu convocar uma coletiva e anunciar o aumento do desmatamento, da mesma forma que havia feito quando os indicadores estavam em queda; essa decisão foi uma estratégia de não deixar a informação “debaixo do tapete”, primeiro porque o MMA estava inseguro sobre o comportamento do governo e segundo porque o dado oficial só sairia em 2008 (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]³⁹⁴).

Como parte da estratégia, o MMA anunciou também que tomaria medidas para reajustar a política de combate ao desmatamento, segundo o mesmo entrevistado.

³⁹² CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

³⁹³ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018. O mesmo entrevistado explicou que o desmatamento voltava a ocorrer com mais intensidade a partir do mês de março.

³⁹⁴ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018. Segundo o mesmo entrevistado, o MMA também optou por um anúncio oficial até porque os dados do DETER/INPE eram públicos e, por isso, alguém poderia se manifestar publicamente antes do MMA.

A imprensa noticiou não só elevação do desmatamento, como também os planos do MMA para alterar as ações de combate, como mostra a Figura 14, a seguir:

Figura 14: Primeira página do jornal O Estado de S. Paulo de 16/out/2007

O ESTADO DE S. PAULO
TERÇA-FEIRA
16 de outubro de 2007 - ANO 128, Nº 41636
estadao.com.br

Desmatamento cresce e faz governo rever planos
Ritmo de derrubada da floresta aumenta, depois de três anos de redução

O desmatamento da Amazônia voltou a crescer em 2007, depois de três anos de desaceleração. Dados preliminares do governo indicam que, entre junho e setembro deste ano, a derrubada da floresta aumentou 107% em Mato Grosso, na comparação com o mesmo período de 2006. Também foram registradas elevações de 53% em Rondônia e de 3% no Acre. Monitoramento realizado pelas organizações não-governamentais Imazon e Instituto Centro de Vida (ICV) aponta quatro meses consecutivos de alta no corte de árvores em Mato Grosso. **262 km²** de floresta foram derrubados em agosto em MT. **245%** foi a alta do desmatamento no Estado no mês.

Uma das causas é a intensificação do plantio de soja, cujo preço subiu no mercado internacional. Na tentativa de conter essa tendência, o governo decidiu dividir em três fases o Plano de Combate ao Desmatamento, que está passando por revisão. Na primeira etapa, serão realizadas operações de emergência contra a exploração de madeira em Mato Grosso, Pará e Rondônia. "É preciso reformular algumas estratégias de fiscalização", diz o secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente, João Paulo Capobianco. **• PÁG. A16**

EUA criam fundo de US\$ 100 bi para a crise
Um grupo de bancos americanos, entre eles Citigroup, Bank of America e JP Morgan, anunciou ontem a criação de um fundo de cerca de US\$ 100 bilhões para cobrir estragos da crise do mercado imobiliário dos EUA. O dinheiro será usado para comprar papéis de curto prazo de fundos que não conseguem comprar e correm o risco de quebrar. A criação do superfundo está sendo coordenada pelo Tesouro americano. **• PÁG. B1**

Renan é processado pela 5ª vez no Senado
E a 6.ª denúncia chega esta semana
O presidente licenciado do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), foi processado por cinco dos seis integrantes da Mesa Diretora e o relatório da comissão foi tomado ontem por cinco dos seis integrantes da Mesa Diretora. **• PÁG. A17**

ABC faz 'castração química' de pedófilos
Com o consentimento dos pais

Fonte: O Estado de S. Paulo, ano 128, nº 41636, edição de 16 de outubro de 2007.

O anúncio do MMA gerou boa repercussão externa, porque o governo ficou na berlinda, mas internamente foi bastante negativo, porque o presidente Lula ficou muito irritado e chateado, afinal ele não havia sido previamente comunicado; além disso, os adversários da política ambiental aproveitaram essa oportunidade para acusar a equipe do MMA de deslealdade (CAPOBIANCO, 2018a, 2018b [informações verbais]³⁹⁵).

Observa-se nessa narrativa como as instituições (regras do jogo que estruturam a interação da comunidade política) influenciam as ações dos atores. A estratégia montada pelo MMA de fazer um anúncio público sem avisar previamente a presidência da República, sequer a respeito da elevação do desmatamento na Amazônia, foi moldada pelas expectativas que a pasta ambiental tinha em relação ao comportamento provável do presidente Lula e de outros atores do governo, diante das costuras que haviam sido feitas com aliados ruralistas.

As instituições, isto é, os procedimentos de ação e as estruturas governamentais geridas por uma composição heterogênea de governo, ofereceram ao MMA uma expectativa

³⁹⁵ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevistas citadas, realizadas em 01 de março e 26 de junho de 2018.

de que o aumento do desmatamento não seria considerado relevante naquele momento pelo governo, até porque os dados consolidados desse fenômeno só sairiam alguns meses depois, por isso a pasta ambiental optou por uma estratégia ousada de colocar o governo na berlinda.

Essa situação, porém, resultou em uma reunião “muito tensa” no Palácio do Planalto, oportunidade em que o ministro da Agricultura, Reinhold Stephanes, que nunca foi um “entusiasta do PPCDAm”, contestou os dados do INPE, afirmando que eles estavam superestimados, que haviam sido forjados; e para embasar seus argumentos, Stephanes apresentou um estudo alternativo que indicava a queda do desmatamento, elaborado pela Secretaria de Meio Ambiente do Mato Grosso (SEMA/MT) e encomendado pelo governador Blairo Maggi (PR/MT), que também malsinava os números do INPE; o clima no governo era “muito ruim, muito ruim mesmo” (CAPOBIANCO, 2018a, 2018b [informações verbais]³⁹⁶).

O presidente Lula hesitou diante do estudo encomendado por Blairo Maggi, atitude que incomodou a ministra Marina Silva, como ela mesma relata:

Uma delas [se referindo a uma das ações em que o presidente Lula era induzido] era desconsiderar os dados [sobre o desmatamento na Amazônia] que estavam sendo trazidos pelo INPE e considerar os dados que foram aportados pela recém criada Secretaria de Meio Ambiente do governo do Mato Grosso (...) (SILVA, 2016 [informação verbal]³⁹⁷).

Ressalta-se, por oportuno, declaração na qual o governador-sojeiro havia feito para imprensa a favor do direito ao desmatamento, desde que não fosse o ilegal:

Com o agravamento da crise de alimentos, chegará a hora em que será inevitável discutir se vamos preservar o ambiente do jeito que está ou se vamos produzir mais comida. E não há como produzir mais comida sem fazer a ocupação de novas áreas e a retirada de árvores (VARGAS, 2008)³⁹⁸.

Diante da desconfiança do presidente Lula com relação aos dados do INPE, mesmo depois de uma explicação realizada pelo secretário de biodiversidade do MMA, João Paulo Capobianco, a ministra Marina Silva teve um “*insight*” e na mesma reunião questionou o presidente da República (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]³⁹⁹):

[Marina]: “você está na dúvida, presidente [sobre a elevação do desmatamento]?”.
[Lula]: “Não, eu não estou na dúvida, mas veja bem, tem um estudo aqui ...” [se referindo ao estudo da secretaria de meio ambiente do MT].

³⁹⁶ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevistas citadas, realizadas em 01 de março e 26 de junho de 2018.

³⁹⁷ SILVA, Marina [MMA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2016.

³⁹⁸ No dia seguinte à essas declarações, Marina Silva, replicou Maggi, via imprensa, afirmando que não se respondia a “novos desafios com velhas práticas” (ANGELO, 2008).

³⁹⁹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

[Marina]: “Então eu faço uma proposta: o Sr. determine que os ministros que estão aqui ou que o Sr. achar melhor que participem e faça um sobrevoo na Amazônia”. (CAPOBIANCO, 2015 [informação verbal]⁴⁰⁰).

O presidente Lula considerou a ideia “excelente” e o Exército disponibilizou um helicóptero; cerca de 25 a 35 pessoas participaram daquele insólito voo de acareação, dentre os quais a ministra Marina Silva e seu secretário João Capobianco, o ministro Stephanes, o governador Maggi, assessores, uma equipe do INPE, a Polícia Federal, dentre outros (CAPOBIANCO, 2015, 2018a [informações verbais]⁴⁰¹).

Cotejando as áreas sobrevoadas com uma mapa, com as coordenadas e com imagens de satélites, a equipe em voo, inclusive o próprio Stephanes, concluiu que o desmatamento auferido era recente, razão pela qual o assunto foi encerrado e o relatório da SEMA/MT foi “praticamente rasgado” (CAPOBIANCO, 2015, 2018b [informações verbais]⁴⁰²).

O MMA ganhou um impulso e, com efeito, o governo acelerou um conjunto de medidas enérgicas para aprimorar o *enforcement* da política ambiental, dentre as quais, a repactuação do marco de intervenção do PPCDAm (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2009, p. 13). Para Capobianco (2015), era um ajuste para “pegar” a nova tendência do desmatamento (informação verbal)⁴⁰³.

Nesse contexto, em dezembro de 2007, o presidente Lula e a ministra Marina Silva assinaram o Decreto nº 6.321/2007, que dispunha sobre as ações relativas ao monitoramento e ao controle do desmatamento ilegal na Amazônia, dentre as quais a obrigatoriedade do embargo de imóveis rurais (BRASIL, Decreto nº 6.321, 2007).

Esse decreto foi fruto de um processo exaustivo de discussão, dentre as quais um aspecto constitucional por conta de uma ação não isonômica do Poder Público na região, afinal somente alguns municípios seriam escolhidos; essa norma concretizou várias iniciativas que o MMA tentou fazer ao longo do PPCDAm a fim de ajustá-lo às dinâmicas do próprio desmatamento, mas que não havia conseguido diante da discordância de alguns ministérios, como o da Fazenda; dentre essas iniciativas que o MMA sempre quis implementar, cita-se a

⁴⁰⁰ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: comentários a palestra citada, realizada no IEA/USP em 23 de setembro de 2015.

⁴⁰¹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: comentários a palestra citada, realizada no IEA/USP em 23 de setembro de 2015; e entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

⁴⁰² CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: comentários a palestra citada, realizada no IEA/USP em 23 de setembro de 2015; e entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

⁴⁰³ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: comentários a palestra citada, realizada no IEA/USP em 23 de setembro de 2015.

responsabilização da cadeia produtiva, que, ao ser institucionalizada pelo decreto, foi muito bem usada pelo Ministério Público (CAPOBIANCO, 2015, 2018a [informações verbais]⁴⁰⁴).

Em obediência ao referido decreto, o MMA editou a Portaria nº 28, de 24/01/2008, discriminando os 36 municípios amazônicos que mais desmatavam⁴⁰⁵ e que, somados, correspondiam a cerca de 50% do desflorestamento ilegal do bioma no ano anterior. Em tais municípios, que possuíam 80 mil imóveis rurais entre ocupações e propriedades e uma área total de 100 milhões de ha. (BARRETO et al. 2008, p. 49), deveriam incidir as ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desflorestamento.

Com efeito, os 36 municípios foram submetidos às rígidas regras de restrições e condicionalidades estabelecidas no Decreto nº 6.321/2007, como: (i) obrigatoriedade, por parte do IBAMA, de embargar os imóveis autuados com desmatamentos (até aquela data, o embargo era facultativo por parte do agente público)⁴⁰⁶; (ii) proibição de novos desmatamentos nos imóveis rurais; (iii) co-responsabilização criminal da cadeia produtiva pela aquisição de produto ilegal, inclusive sob grupos empresariais; (iv) publicização da lista de imóveis embargados pelo Poder Público; (v) a obrigatoriedade de atualização cadastral georeferenciada junto ao INCRA de todos os imóveis rurais, inclusive com prova de área de preservação permanente e de reserva legal, sob pena de, em não fazendo, ser o imóvel inibido do CCIR, o que inviabilizaria a possibilidade de obtenção de crédito junto a estabelecimentos bancários federais, de tirar notas fiscais, de vender produtos e até mesmo o próprio imóvel, incluindo a sua transferência por herança (BRASIL, Decreto nº 6.321, 2007).

⁴⁰⁴ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: comentários à palestra citada, realizada em 23 de setembro de 2015, no IEA/USP, e entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018. Segundo o mesmo informante, o Ministério Público ameaçou certas redes de supermercados (como o *Carrefour* e o *Almart*) de serem processados por crime ambiental, caso comprassem carnes de determinados frigoríficos do Pará, motivo pelo qual tais redes recuaram e seguiram tal orientação.

⁴⁰⁵ A lista dos 36 municípios era composta por: Lábrea (AM); Alta Floresta, Aripuanã, Brasnorte, Colniza, Confresa, Cotriguaçu, Gaúcha do Norte, Juara, Juína, Marcelândia, Nova Bandeirantes, Nova Maringá, Nova Ubiratã, Paranaíta, Peixoto de Azevedo, Porto dos Gaúchos, Querência, São Félix do Araguaia, Vila Rica (todos no MT); Altamira, Brasil Novo, Cumaru do Norte, Dom Eliseu, Novo Progresso, Novo Repartimento, Paragominas, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingú, Ulianópolis (todos no PA); Nova Mamoré, Porto Velho, Machadinho D'Oeste, Pimenta Bueno (todos em RO) (BRASIL.MMA, 2008). Cumprindo algumas das exigências, o município saía da lista de ações prioritárias e iria para outra de controlados.

⁴⁰⁶ Com base nesse objetivo do Decreto nº 6.321/2007, o MMA editou a IN nº. 01/2008, regulamentando procedimentos para o embargo de áreas ilegalmente degradadas. Segundo Antelo (2018, p. 204), essa medida foi alvo de resistência por parte da bancada ruralista, inclusive com proposição do Projeto de Decreto Legislativo nº. 13/08, por parte da senadora Kátia Abreu (DEM/TO).

Era a “cartada final”, segundo Capobianco (2018a [informações verbais]⁴⁰⁷).

Essas restrições não eram impostas ao município, mas sim aos donos de terras e aos desmatadores dos municípios listados, que eram desconhecidos, mas que seriam distinguidos com o cadastramento. Por outro lado, como esclarece Antelo (2018b, p. 203), os ocupantes que não tomassem providências para o recadastramento, teriam os seus CCIRs tornados sem efeito e poderiam não ter mais acesso ao crédito oficial, além de sofrerem restrições em transações envolvendo o imóvel, como venda, arrendamento, oferecimento em garantia.

Ademais, a atualização cadastral⁴⁰⁸ dos donos de imóveis era importante, porque a retirada do município da lista estava condicionada ao cadastramento de pelo menos 80% dos imóveis rurais no município e a diminuição do desmatamento abaixo de uma linha de corte de 40.000 km².

Como se vê, o decreto mexeu com a economia e fechou o cerco contra o desmatador (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]⁴⁰⁹).

Para operar o recadastramento por intermédio da sua equipe e mais uma força tarefa, o INCRA abriu escritórios em todos os 36 municípios da lista. Porém, em alguns municípios houve um boicote por parte de alguns proprietários, operado pelos sindicatos rurais, motivo pelo qual eles foram inibidos e perderam o seu certificado CCIR. Alguns produtores perderam o crédito e isso gerou um novo “reclame geral” (TORSIANO, 2016 [informação verbal]⁴¹⁰).

Em fevereiro de 2008, foi deflagrada a “Operação Arco de Fogo” pela Polícia Federal, pelo IBAMA e pela Força Nacional, para combater o desmatamento ilegal.

O primeiro dos 36 municípios atingidos pela referida operação, considerada a mais “dura” de todas as medidas daquela época, foi Tailândia (PA), onde madeiras foram fechadas, madeiras foram apreendidas e houve diversas prisões, inclusive de grileiros (TORSIANO, 2016 [informação verbal]⁴¹¹).

⁴⁰⁷ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018. O mesmo entrevistado esclarece que a publicização de mapa de áreas embargadas servia para que os frigoríficos não alegassem desconhecimento ao comprar a carne de uma determinada região. Graças a essa iniciativa, a ONG Greenpeace denunciou que o Frigorífico Bertin havia comprado carne em área embargada e o Ministério Público oficiou os supermercados para não venderem a carne. Houve ainda fechamento de três frigoríficos.

⁴⁰⁸ Com base no Decreto nº 6.321/2007, o INCRA editou a IN nº. 44/2008, convocando os detentores de áreas situadas nos municípios constantes da Portaria MMA nº. 28/2008 para esse novo recadastramento. Segundo Antelo (2018, p. 203), buscava-se “atualizar informações georreferenciadas para monitorar, de forma preventiva, a ocorrência de novos desmatamentos” e “levantar informações para as ações de regularização fundiária que estavam em curso na região”.

⁴⁰⁹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

⁴¹⁰ TORSIANO, Richard [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

⁴¹¹ Idem.

No final de fevereiro de 2008, Banco Central do Brasil (BACEN) e o Conselho Monetário Nacional (CMN) editaram a Resolução nº 3545, que condicionava o financiamento de atividades agropecuárias desenvolvidas no bioma amazônico à apresentação, pelos interessados, de “documentação comprobatória de regularidade ambiental” e fundiária, dentre os quais: o CCIR válido; a declaração de inexistência de embargos de áreas ilegalmente desmatadas; o comprovante de regularidade ambiental (licença, certificado, certidão ou documento similar) do imóvel onde seria implantado o projeto a ser financiado pelo órgão estadual responsável (BRASIL.BACEN, 2008). Ou seja, o agronegócio precisava provar a regularidade fundiária e ambiental.

Marina Silva (2016) ressalta que essa medida, fruto de uma proposta do MMA, alcançava bancos públicos e privados (informação verbal)⁴¹².

A Resolução BACEN nº 3545 foi o “grande fator, o garrote que começou a sufocar e tornou a demanda [por regularização fundiária] muito expressiva” porque essa medida teve o potencial de afetar o financiamento para capital de giro e, por exemplo, quase toda a ação do Banco da Amazônia (BASA) estaria impedida e poderia falir porque não poderia emprestar e receber (LOURENÇO PEREIRA, 2016b [informações verbais])⁴¹³.

De fato, segundo Antelo (2018b, p. 205), citando outros autores, um terço do crédito previsto para o período entre 2006 e 2011 não foi alocado por conta desta Resolução, algo como R\$ 1,9 bilhões, sendo que 90% deste montante estaria relacionado à pecuária.

Portanto, essa norma foi um dos pontos que mais “pegou” o Blairo Maggi (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais])⁴¹⁴.

No mesmo sentido, Marina Silva (2016) afirma que a vedação de fornecimento de crédito às atividades agropecuárias que não comprovassem a regularidade ambiental e fundiária “criou um problema porque atacou na raiz” e isso provocou um aumento da pressão de seus adversários no interior e fora do governo (informação verbal)⁴¹⁵:

(...) isso [a vedação ao crédito] aumentou sobremaneira a tensão de pressão ao governo, por parte do Mato Grosso, quanto por parte de Rondônia, tanto por parte do Mangabeira [da SAE], quanto por parte do ministro [da Agricultura, Reinhold] Stephanes e obviamente dos “trocentos” representantes que eles tinham no Congresso.

⁴¹² SILVA, Marina [MMA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2016.

⁴¹³ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 28 de julho de 2016.

⁴¹⁴ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

⁴¹⁵ SILVA, Marina [ministra do MMA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2016.

É claro que esperava-se a redução do desmatamento, até porque as pessoas não teriam mais recursos para explorar e ocupar irregularmente as terras⁴¹⁶ (TORSIANO, 2016 [informação verbal]⁴¹⁷). Segundo o mesmo entrevistado:

Então há um movimento do governo que demonstra o seguinte: quem não recadastrou o seu imóvel, quem está ocupando terra pública irregular que tem área superior a 4 módulos fiscais, com base na Portaria de 2004 [Portaria INCRA/MDA nº 10/2004], com base no Decreto de 2007 [Decreto nº 6.321/2007], nós não vamos financiar mais aqueles que estão ocupando terras irregulares na Amazônia.

Ocorre que essas ações geraram problemas em alguns municípios que tinham parte da sua economia fundada no desmatamento ilegal da floresta, provocando um efeito cascata de pressões políticas que chegou ao governo:

Ao fechar uma serralheria, você mata uma cidade dessas completamente, porque todo emprego, renda, investimento que tem por ali, não só nas serralheria, mas também no comércio, no hotel (...) e aí é o desespero para o prefeito, e aí a pressão do deputado, pressão do governador. E aí elas [as pressões] vieram para a Casa Civil: um elenco de coisas, fazendo caravanas para documentar as pessoas que teriam alguma coisa com produção sustentável, que nunca conseguiram fazer (...) (LOURENÇO PEREIRA, 2016b [informações verbais])⁴¹⁸.

Capobianco (2018a) confirma tal visão, ao afirmar que o presidente Lula passou a sofrer pressões para “rifar” a norma (informações verbais)⁴¹⁹.

Neves (2015) confirmou a pressão de atores políticos, afirmando que a Operação Arco de Fogo foi tão destruturadora ao fechar madeireiras irregulares, ao causar crises e “enorme comoção em algumas localidades” onde toda a economia era baseada nessas atividades ilegais, que os municípios afetados repudiaram com indignação junto aos governadores amazônicos e o governo federal percebeu que não poderia somente reprimir sem fazer uma ação em resposta aos postos de trabalho que haviam sido cortados (informação verbal)⁴²⁰.

Assim, como havia aumentado a “mão de ferro” do Estado na Amazônia, o MMA concebeu a chamada Operação Arco Verde como “o conjunto de iniciativas que seriam destinadas a dar alternativas, a oferecer soluções para a população”, apoio econômico,

⁴¹⁶ Todavia, constata-se que 80% dos municípios permaneceram na lista dos maiores desmatadores, mostrando que as estratégias da lista não foram universais para todos eles. E uma das hipóteses para este fenômeno é que as sanções criadas pela lista seriam inócuas a determinados donos de terra que vivem na ilegalidade e já não pediam financiamento. Outra hipótese (não excludente) seria que os municípios não tiveram apoio para sair da lista e por isso permaneceram (informação fornecida pela Professora Doutora Estela Neves, em palestra citada, realizada em São Paulo/SP, no IEA/USP, em 23 de setembro de 2015).

⁴¹⁷ TORSIANO, Richard [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

⁴¹⁸ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 28 de julho de 2016. O entrevistado ressalta que no momento que o Estado se afastou dos municípios afetados, as madeireiras reabriram.

⁴¹⁹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

⁴²⁰ Informação fornecida pela Professora Doutora Estela Neves, em palestra citada, realizada em São Paulo/SP, no IEA/USP, em 23 de setembro de 2015.

emissão de documentos; era algo positivo em contraposição à “porrada” que havia sido a Operação Arco de Fogo (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]⁴²¹).

5.3 – A MPv. 422/2008: “plágio” ruralista e acusações de legalizar a grilagem

Enquanto esses incentivos positivos eram debatidos, em março de 2008, o presidente Lula editou a MPv nº 422/2008, alterando novamente a Lei de Licitações (Lei Federal nº. 8.666/1993), dessa vez para ampliar de 500 ha. para 15 módulos fiscais (m.f.), o tamanho da área passível de concessão de título de propriedade ou de direito real de uso na Amazônia, com dispensa de licitação (BRASIL, 2008a), desde que as ocupações fossem anteriores a 1º de dezembro de 2004⁴²².

O texto, ao ser convertido na Lei Federal nº 11.763/2008, foi modificado para que os 15 m.f. passíveis de alienação não superassem um limite de 1.500 ha.⁴²³. Como observam Brito e Barreto (2011b, p. 144), os limites de área de concessão de terras públicas na Amazônia, sem licitação, haviam quase quadruplicado em um espaço de três anos.

A Exposição de Motivos da MPv. nº 422/2008 revela que seu objetivo oficial era “coibir e combater a grilagem de terras públicas na região”, regularizar situações dentro “da legalidade e sustentabilidade, para maior ordenamento e controle da ocupação territorial” (BRASIL, Exposição de Motivos, 2008), mas Oliveira (2015, p. 6) rebate, dizendo que “era um ato legal que visava legitimar os atos ilegais da grilagem de terras públicas do INCRA na Amazônia Legal”.

Outra justificativa da norma estava assentada no Código Florestal na época vigente (Lei Federal nº 4.771/1965), que exigia 80% de reserva legal em imóvel rural situado na Amazônia Legal, de modo que a regularização de ocupações com até 500 ha. alcançava, “em boa parte dos casos”, áreas com utilização de no máximo 100 ha., o que fugia à realidade da

⁴²¹ CAPOBIANCO, João João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

⁴²² Esse limite temporal de 01 de dezembro de 2004 estava previsto no art. 17, §2º-A, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/1993, com redação dada pela Lei Federal nº 11.196/2005, fruto da conversão da “MP do Bem”.

⁴²³ A MPv. 422/2008 e a Lei Federal nº 11.763/2008 forçaram a substituição das instruções normativas (INs) nºs 31/2006 e 32/2006, do INCRA, até então vigentes, nas INs nºs 45 e 46, que mantiveram os conceitos diferenciados entre “legitimação de posse” - com limites de até 100 ha. - e a “regularização fundiária” - ampliados para 1.500 ha. - na Amazônia Legal.

região, daí a necessidade de se ampliar a regularização para 15 m.f. (BRASIL, Exposição de Motivos, 2008).

Em entrevista, Cassel (2017 [informação verbal]⁴²⁴) confirmou o fato acima, esclarecendo que o “conceito” dos 15 m.f., limitados em 1.500 ha., veio do INCRA/MDA, em razão de debates e estudos que esses órgãos fizeram a respeito da insuficiência de se produzir na Amazônia em apenas 20% de imóveis rurais com 500 ha..

Barreto (2008, p. 57-58) explicam que essa norma foi causada pela convocação para o recadastramento de imóveis nos 36 municípios com maior desmatamento na Amazônia (determinada pelo Decreto nº 6.321/2007 e pela Portaria nº 28/2008, o MMA) e pela Resolução nº 3545, do BACEN, que obrigou os bancos públicos e privados a exigir do agronegócio a comprovação de regularidade ambiental e fundiária para obtenção de crédito. Segundo os mesmos autores, milhares de ocupantes não teriam condições de cumprir essa regra e o próprio governo não teria como cumprir as exigências legais para licitações visando a regularização de terras acima de 500 ha., daí subir o limite para 1.500 ha.

A ex-ministra do Meio Ambiente, em entrevista pessoal, deixou claro que a MPv. 422/2008 e a ampliação da alienação de terras públicas, sem licitação, para até 1.500 ha., não veio na cota da diretriz de ordenamento fundiário e territorial, do PPCDAm; ela ressaltou que a norma havia sido editada 2 meses antes de sua saída do governo, em uma situação onde:

já havia ali um processo (...) de tensionamento e de disputa da agenda dentro do governo um polo muito mais ali Casa Civil, Stephanes e Mangabeira e obviamente o conjunto desses tensionamentos levou a minha saída exatamente por discordar de várias ações que estavam induzindo o presidente Lula a tomar (...). [A MPv. 422/2008] não vem dentro da estratégia histórica de como foi pensada a política de ordenamento territorial e fundiário, vem dentro de uma disputa do governo aonde esses grupos que queriam tangenciar a agenda de ordenamento territorial e fundiário para regularização fundiária (...) ali tinha uma agenda que envolvia também o Programa Amazônia Sustentável, Programa BR-163 e a (...) [lei] da interdição das áreas que eram prioritárias para a conservação da biodiversidade⁴²⁵ (SILVA, 2016, [informação verbal]⁴²⁶).

A Exposição de Motivos da MPv. nº 422/2008 foi assinada pelo ministro Guilherme Cassel, o que sugere que a paternidade da norma tenha sido do MDA. Todavia, o seu conteúdo material não veio dos especialistas do referido ministério, e muito menos do MMA,

⁴²⁴ CASSEL, Guilherme [ministro MDA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2017.

⁴²⁵ Marina Silva se refere a Lei Federal nº 11.132/2005, fruto da conversão da MPv. 239/2005, que permite ao Poder Público decretar limitação administrativa provisória ao exercício de atividades e empreendimentos efetivos ou potencialmente causadores de degradação ambiental, em área de eventual interesse para unidade de conservação, pelo prazo de 6 meses.

⁴²⁶ SILVA, Marina [ministra do MMA]. Entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2016.

pois o texto da norma é cópia fiel do projeto de lei (PL) 2.278/2007, de autoria do deputado federal ruralista Asdrubal Bentes⁴²⁷ (PMDB/PA), que havia sido superintendente do INCRA de Marabá (PA), como prova o Quadro 17, a seguir:

Quadro 17: Textos do PL nº 2.278/2007 e MPv. nº 422/2008

Texto original PL nº 2.278/2007⁴²⁸ – Deputado Asdrubal Bentes	Texto copiado MPv nº 422/2008 – presidente da República
Art. 1º O inciso II, do § 2º-B, do art. 17, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 17..... §2º-B..... I - II – fica limitada a áreas de até quinze módulos fiscais, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite; III - Art. 2º Esta Lei entra em vigor após sua publicação	Art. 1º O inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação: “II - fica limitada a áreas de até quinze módulos fiscais, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite; e” (NR) Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Fontes: Brasil.Câmara dos Deputados (2007) e Brasil (Medida Provisória 422, 2008)

Elaboração: Paulo Roberto Cunha

A “justificação” do PL Asdrubal tinha a seguinte toada: (i) a proposta visava incidir sobre “47% da superfície [da Amazônia brasileira] ocupada por terras públicas ou devolutas, com cobertura predominantemente florestal e sobre as quais o exercício de atividades do Estado é ainda incipiente”⁴²⁹; (ii) essa área era afetada pela Lei de Gestão de Florestas Públicas, que não dispunha sobre questão fundiária; (iii) o PL era direcionado para “pequenos e médios” produtores rurais (pessoas físicas), com ocupação irregular, mansa e pacífica de terras públicas, padecentes de situações e títulos precários⁴³⁰; (iv) o número de 15 m.f., que viria mantido pela PRFA, em 2009, é o mesmo limite máximo da média propriedade rural⁴³¹; (v) o objetivo oficial era diminuir os conflitos agrários e a pressão por novas áreas, dar segurança jurídica, reduzir as disputas por terra; (vi) a alienação de terras públicas federais restringidas à ocupantes de até 500 ha., que até então vigorava, deixava “milhares de

⁴²⁷ Asdrubal Bentes é considerado ruralista por Costa (2012), que aponta que o mesmo foi filiado à ARENA entre 1976-1979.

⁴²⁸ O PL Asdrubal foi arquivado, porque seu texto foi considerado prejudicado após a conversão da MPv. 422/2008 em lei.

⁴²⁹ O deputado Asdrubal Bentes copiou esse trecho do PPCDAm

⁴³⁰ Segundo a “justificação” (termo usado pelo deputado) do PL Asdrubal, as políticas públicas federais geraram esses títulos precários (BRASIL.CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

⁴³¹ O pequeno imóvel rural compreende área de 1 a 4 m.f. e o médio corresponde a área de 4 e até 15 m. f. (BRASIL, Lei Federal 8.629, 1993, art. 4º, II e III).

detentores de terras de boa-fé fora do alcance do benefício legal” (BRASIL.CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Oliveira (2015, p. 6) discorda das justificativas anteriores, afirmando que os criminosos que haviam se apropriado ilegalmente de terras públicas, se transformaram em “detentores de terra de boa-fé” para o PL Asdrubal.

Segundo noticiado na imprensa, a reprodução do texto do PL Asdrubal na MPv. n° 422/2008 teria causado um mal-estar na Câmara dos Deputados, tanto que o deputado Raul Jungmann (PPS/PE) defendeu a devolução na norma ao Executivo, acusando: o “governo cometeu um plágio criminoso e desrespeitou a casa. Humilhou toda a Câmara e deu uma bofetada na cara do Legislativo. Isso é uma desmoralização” (MADUEÑO, 2008).

O então presidente daquela casa, o deputado federal Arlindo Chinaglia (PT/SP) também se indignou, mas não quis confrontar o governo, do mesmo partido que o seu:

Como é que levam para o presidente da República uma proposta de MP que é uma cópia de um projeto? Evidentemente ninguém assinaria se soubesse dessa circunstância. Não é fácil, mas o modelo de acompanhamento falhou e trouxe mais um elemento de confronto político aqui para a Câmara. (...). Imagino que o presidente da República vai cobrar de quem levou a MP para ele assinar⁴³².

O autor “plagiado”, o ruralista Asdrubal Bentes (PMDB/PA), não se incomodou, disse apenas que o “o governo aproveitou uma ideia importante para a região” (MADUEÑO, 2008).

Por outro lado, a MPv. 422/2008 recebeu uma avalanche de críticas. Oliveira (2008) acusou o governo Lula vender ao “agrobandidismo” 60 milhões de hectares de terras públicas do INCRA na Amazônia que deveriam ser destinado à reforma agrária pela CF/1988; afirmou ainda que “uma banda podre” de funcionários do INCRA “vendeu” terras do órgão para grileiros e a MPv. 422/2008, fruto de reivindicação da base aliada do governo, vinha como uma das formas de “legalizar” o crime cometido, na mesma linha da “MP do Bem”, de 2005.

A organização não-governamental (ONG) ambiental Greenpeace acusou a norma de “perdoar as invasões” que haviam sido feitas e estimular a destruição da Amazônia, ao enviar um sinal aos criminosos de que o combate ao desmatamento e à grilagem de terras estava sujeito aos interesses políticos da base de sustentação do governo; a ONG apelidou a norma de PAG (Plano de Aceleração a Grilagem), numa alusão ao Programa de Aceleração do

⁴³² Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/119360-CHINAGLIA-CRITICA-MP-QUE-REPETE-CONTEUDO-DE-PROJETO-DE-LEI.html>> Acesso em 30 out. 2017.

Crescimento (PAC), lançado à época pelo governo federal, e que, segundo ela, também ameaçava a Amazônia, principalmente com planos de construção de hidrelétricas⁴³³.

O IMAZON, apesar de considerar que a norma traria uma “rápida regularização fundiária” com um melhor controle ambiental dos imóveis e eliminação do “subsídio do uso gratuito das posses”, criticou a “forma generosa de pagamento” da terra (1 ano de carência e 5 para pagar) e alertou que a medida repetia o “histórico da gestão fundiária” brasileira de aceitar ocupações informais e ilegais por vários anos e depois moldar a legislação para regularizar essas situações, o que gerava a expectativa de que novas ocupações irregulares poderiam ser regularizadas no futuro (BARRETO et al. 2008, p. 57)⁴³⁴.

Oitenta e uma organizações da sociedade civil⁴³⁵ e 413 pessoas, dentre os quais Leonardo Boff, os professores Carlos Walter e Ariovaldo Umbelino de Oliveira, dentre outros docentes de universidades públicas e institutos de pesquisas, os deputados Sarney Filho (PV/MA), Chico Alencar (PSOL/RJ) e Fernando Gabeira (PV/RJ) e artistas, assinaram uma carta aberta em defesa da Amazônia, dirigida aos presidentes da Câmara e do Senado, criticando uma série de propostas e medidas destinadas à região, acusando a MPv. 422/2008 de favorecer à grilagem:

2. A Medida Provisória 422/08 (...) que, atendendo a interesses da bancada ruralista (pois é cópia fiel de um projeto de lei do Deputado Asdrúbal Bentes, do PMDB-Pará), possibilita a legalização da grilagem na Amazônia. Isso porque a referida MP dispensa de licitação para aquisição das terras públicas – que são maiorias naquela região – os detentores de imóveis com até 1.500 hectares (enquanto a Constituição previa apenas 50 hectares e a lei de licitações estabelecia, até então, em no máximo 500 hectares). Aquele que ocupou ilegalmente terra pública – e aqui não são pequenos posseiros, mas grandes fazendeiros – vão ser premiados com a legalização de seus “grilos”, o que, certamente, ensejará a aceleração do processo de destruição da floresta amazônica⁴³⁶.

Tal como explica Kingdon (1995, p. 117), as comunidades de especialistas são afetadas por eventos políticos e reagem a estes.

Por outro lado, o diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA, Roberto Kiel, saiu em defesa da MPv. 422/2008, afirmando que: (i) os grileiros e aqueles que usavam de violência para manter suas ocupações irregulares em assentamentos, unidades de

⁴³³ Disponível em <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/governo-federal-lan-a-o-pag/>> Acesso em 30 out. 2017.

⁴³⁴ A mesma publicação, criticou a proibição de venda das terras regularizadas antes de 10 anos da titulação.

⁴³⁵ Entre elas: a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Confederação Nacional das Associações de Servidores do INCRA, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), o próprio Greenpeace, o ISA, o Movimento de Trabalhadores Sem Terra (MST), a Via Campesina Brasil

⁴³⁶ Disponível em : <<https://cut.org.br/system/uploads/ck/files/migracao/old/carta-aberta-em-defesa-da-amaz.pdf>>. Acesso em 30 out. 2017.

conservação e terras indígenas, não seriam regularizados; (ii) havia uma estimativa de que entre 70 e 80% das ocupações de até 15 m.f. estaria “em torno de 1.000 ha.”; (iii) as ocupações antigas seriam legalizadas com benefícios para os ocupantes, como acesso à créditos da agricultura familiar e políticas de desenvolvimento rural; (iv) o tamanho máximo do imóvel regularizado incluía áreas de preservação permanente e de reserva legal e necessidade de recuperação de eventual passivo; (v) só ocupantes em áreas antropizadas de forma consolidada seriam beneficiados; (vi) em “poucos anos” haveria a eliminação do desmatamento ilegal, da grilagem e da violência no campo⁴³⁷.

Para Cunha, Torres e Guerrero (2011, p. 15) essas mudanças ocorreram em um contexto de silêncio dos movimentos sociais de ligados à luta pela terra. E, segundo Nascimento (2015), determinados movimentos sociais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (Contag) e o MST, depois de certo tempo, passaram a apoiar tal regularização fundiária quando foram convencidos pelo MDA de que havia muita gente da agricultura familiar sem regularização (informação verbal)⁴³⁸.

Em verdade, essa polêmica foi apenas uma continuação daquela iniciada em 2005, por conta da “MP do Bem” e um prenúncio de uma animosidade maior que aconteceria logo em seguida, por conta das discussões da PRFA.

⁴³⁷ Segundo o burocrata, não seriam regularizados, mas sim retomadas, as ocupações maiores de 15 m.f., aquelas de qualquer tamanho com ilícitos ambientais e trabalho escravo ou infantil, das improdutivas. Ele citou outras vantagens da norma: carência de 5 anos para o ocupante regularizado efetuar o pagamento, não podendo dar o imóvel como garantia bancária enquanto não fosse quitado; possibilidade de venda do imóvel após 10 anos do título; preço de mercado para o ocupante; possibilidade de o INCRA retomar a terra em casos de abandono, ou venda ilícita para terceiros, antes do prazo carência de 10 anos. Fonte: <<http://reporterbrasil.org.br/2008/05/a-mp-422-legaliza-e-protege-a-floresta/>> Acesso em 03 nov. 2017.

⁴³⁸ NASCIMENTO, Shirley [assessora da Secretaria Executiva do gabinete do ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel e secretária extraordinária de regularização fundiária da Amazônia Legal]: depoimento concedido em entrevista pessoal (41 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Brasília (DF), em 03 de dezembro de 2015.

5.4 – O humor regional e as forças políticas pavimentando uma nova lei de terras para a Amazônia

As alternativas geradas pela MPv. nº. 422/2008 e pela Lei Federal nº 11.763/2008 não atenderam todas as expectativas dos interessados na regularização fundiária da Amazônia.

Apontava-se uma trava jurídica decorrente da contradição entre o art. 29, da Lei Discriminatória de Terras Devolutas da União (Lei Federal nº 6.383/1976) e o art. 3º, da Lei da Agricultura Familiar (Lei Federal nº 11.326/2006): enquanto a lei de 1976 estipulava o limite de 100 ha. para a legitimação de posse destinada ao pequeno produtor, a lei de 2006 definiu agricultor familiar aquele que, dentre outros requisitos, não detivesse, a qualquer título, área maior que 4 m. f., o que na maioria dos casos da Amazônia superava os 100 ha.. E assim, na Amazônia, muitos agricultores familiares da Amazônia não estavam amparados pelas regras da legitimação de posse.

Ademais, havia entendimentos de que faltava uma lei *stricto sensu* impondo clara diferenciação entre os procedimentos de legitimação de posse (até 100 ha.) e de regularização fundiária, até porque essa distinção era encontrada apenas em normas infralegais, como nas citadas INs/INCRA nºs 45/2008 e 46/2008.

Para alguns críticos, o nível de documentos exigido para a legalização da ocupação era uma dificuldade, porque era incompatível com a escala amazônica (GUEDES, 2015 [informação verbal]⁴³⁹).

Por isso, alguns atores dentro e fora do governo entendiam que era preciso avançar além da Lei Federal nº 11.763/2008. Era preciso definir um critério único para atender os agricultores familiares da Amazônia, alterando o exíguo limite de legitimação de posse de 100 ha., fixado pela Lei Discriminatória de 1976, adequando-o aos 4 m.f. da Lei da Agricultura Familiar. Era necessário, nessa esteira, adotar o módulo fiscal como parâmetro da região, em razão das suas variações segundo as particularidades do município. Era imprescindível simplificar e dar celeridade à titulação da Amazônia, diferenciando-a do resto do país.

O humor regional amazônico e as forças políticas organizadas caminhavam no sentido de que era essencial criar uma nova política pública para regularizar ocupações consolidadas na Amazônia, transformando-as em propriedade privada, até porque o INCRA não havia

⁴³⁹ GUEDES, Carlos Mario Guedes de. [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 02 de dezembro de 2015.

implementado as regularizações fundiárias decorrentes das alterações feitas em 2005 e 2008 na Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993), o que intensificou as pressões e o humor.

Atores ligados ao agronegócio defendiam a regularização fundiária das terras públicas ocupadas, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), entidade de cúpula do setor que, segundo Antelo (2018b, p. 205), elaborou nota pública acusando o governo de ser o maior proprietário de terras na Amazônia e, portanto, o grande responsável pelo desmatamento e defendendo algumas mudanças de “cobertura do solo”, dentre as quais a “falta de regularização fundiária”.

No meio político, as pressões não eram apenas da bancada ruralista, mas sim de uma bancada amazônica em geral; com exceção de algumas lideranças que defendiam ideias diferentes de desenvolvimento para a Amazônia, como João Capiberibe (PSB), do Amapá⁴⁴⁰, e o governador do Pará, Simão Jatene, a visão comum de progresso para a região estava sustentada na lógica da agropecuária aversa às ações de controle do desmatamento; até mesmo a governadora Ana Júlia Carepa (PT) (2007-2010), que sucedeu Jatene no Pará, foi “nessa onda desenvolvimentista” (CAPOBIANCO, 2015, 2018b [informações verbais]⁴⁴¹).

Atores locais que eram afetados pelas ações do PPCDAm passaram a provocar seus prefeitos, seus deputados, seus senadores, seus governadores, gerando um problema político para o governo federal, que passou a ser pressionado para reduzir a rigidez das medidas e titular as ocupações. Registre-se, por outro lado, o esclarecimento do governador do Pará, Simão Jatene (2017), que declarou nunca ter recebido esse tipo de pressão e nunca ter trabalhado junto ao governo federal para pleitear tais demandas (informações verbais⁴⁴²).

Mas, de forma geral, os governos amazônicos se organizavam em eventos e debatiam ideias de regularização fundiária visando retomar a jurisdição das terras perdidas pela federalização imposta pela ditadura militar (NASCIMENTO, 2015 [informação verbal]⁴⁴³).

Um exemplo é o Pará, onde as discussões sobre ideias regularização fundiária das terras públicas estaduais vieram na esteira da aplicação da metodologia de varredura usada para inscrição de imóveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR) do Estado, que era atrelado à

⁴⁴⁰ João Capiberibe foi governador do Amapá (1995-2002) e senador pelo mesmo estado (2002-2005).

⁴⁴¹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: comentários à palestra citada no IEA/USP, em 23 de setembro de 2015, e a entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018. Segundo o entrevistado, certas lideranças municipais da Amazônia entendiam que não havia alternativa econômica senão o desmatamento, afinal o mundo e São Paulo haviam desmatado.

⁴⁴² JATENE, Simão Robison Oliveira [governador do Pará pelo PSDB, entre 2003-2007]: depoimento concedido em entrevista pessoal (74 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Belém (PA), em 7 de agosto de 2017.

⁴⁴³ NASCIMENTO, Shirley [MDA e Serfal]: entrevista citada, realizada em 03 de dezembro de 2015.

questão fundiária (BENATTI, 2017 [informações verbais]⁴⁴⁴). Segundo o mesmo entrevistado, o ITERPA e a Secretaria de Meio Ambiente perceberam que era possível realizar regularização fundiária usando tal metodologia, que consistia: parcerias entre órgãos estaduais com prefeituras municipais, para que estas se articulassem com associações de trabalhadores rurais, sindicatos, a fim de descobrir a localização das ocupações; levantamento nos cartórios e parceria com o INCRA; demarcação de pontos de GPS em estradas “onde tivesse gente”, por meio do qual era possível identificar pelo distanciamento, as ocupações familiares e as médias e grandes; levantamento de conflitos de terra; elaboração de mapas a partir da reunião desses dados.

Os critérios que o ITERPA (2008) defendia para regularização fundiária de áreas estaduais era a prioridade para as ocupações familiares e pequenas via doação, mas também para as médias e grandes (até 2.500 ha.) com a venda direta por licitação, com preferência aos ocupantes das glebas, além de outras formas de acesso à terra.

Com essa experiência “micro” em regularização fundiária baseada no CAR, o Estado do Pará debateu o tema com órgãos federais (INCRA, MDA, Casa Civil etc) e participou de seminários com outros atores, incluindo o Banco Mundial (BENATTI, 2017 [informações verbais]⁴⁴⁵).

O Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e o IMAZON, duas ONGs ambientais aqui consideradas como comunidades de especialistas, também adotaram o discurso de que o principal problema amazônico era a falta de regularização fundiária (CUNHA, TORRES e GUERRERO, 2011, p. 14).

De fato, o IMAZON não era contrário a regularização fundiária, como declarou Brito (2017), pesquisadora da referida entidade, que apenas apresentou algumas sugestões para que não hovesse estímulos a novas ocupações e desmatamentos (informações verbais⁴⁴⁶). Na publicação “Quem é do dono da Amazônia? uma análise do recadastramento de imóveis rurais” (BARRETO et al. 2008), o IMAZON defendia a regularização de “posseiros de boa-fé”⁴⁴⁷, incluindo a “regularização de terras que foram documentadas ilegalmente” - isto é, as

⁴⁴⁴ BENATTI, José Heder [UPFA]: entrevista citada, realizada em 2 de agosto de 2017.

⁴⁴⁵ Idem.

⁴⁴⁶ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017. A mesma entrevistada afirma que o IMAZON nunca sugeriu a criação de um novo órgão para a regularização fundiária.

⁴⁴⁷ Posseiros de boa-fé, para a publicação, eram aqueles que cumpriam as “regras ambientais e sociais” e cuja “posse” não estivesse “sobrepota a outros interesses (conservação, gestão de florestas públicas) e outros direitos de maior prioridade como das populações tradicionais e indígenas” (BARRETO et. al. 2008, p. 55).

áreas com adquiridas de boa-fé, mas representadas por documentos falsos”⁴⁴⁸. Mas, ao mesmo tempo que a publicação falava em regularização dos “posseiros de boa-fé”, pressupondo se tratar de áreas não muito extensas, ela se posicionava favoravelmente às pressões de regularização oriundas de sojeiros e pecuaristas, ou seja, dos grandes do agronegócio:

[para sanar os problemas fundiários da Amazônia] será necessária força política para enfrentar barreiras, pois implicará eliminar o subsídio que a apropriação e uso gratuito de terras públicas tem significado durante mais de duas décadas. Isso requer um acordo amplo e duradouro de setores-chave da sociedade e do Estado brasileiro. Há indícios de que esse tipo de acordo é possível e está emergindo. Por exemplo, a integração maior da Amazônia ao mercado global de mercadorias agrícolas de soja e carne começa a criar pressões pela regularização fundiária. A regularidade fundiária e o licenciamento ambiental são essenciais para os exportadores de soja cumprirem o boicote contra soja oriunda de novos desmatamentos na Amazônia. Para garantir o sucesso dessa iniciativa, representantes dos governos federal (incluindo o Gabinete da Presidência da República), autoridades ambientais e fundiárias estaduais, de Ongs e do agronegócio se comprometeram a colaborar para acelerar a regularização fundiária e o licenciamento ambiental na Amazônia. (...). Sem esse consenso e ação consistentes, os conflitos e os riscos fundiários associados às iniciativas de conservação e desenvolvimento na Amazônia continuarão (BARRETO et al., 2008, p. 56).

O outro ator importante para o humor regional amazônico e as forças políticas organizadas em prol a favor da regularização fundiária de terras federal foi o INCRA.

Inicialmente, por volta de 1999, a autarquia defendia para a Amazônia a ideia de assentamentos de reforma agrária com titulação coletiva, via concessão de direito real de uso (CDRU), para fugir da lógica do parcelamento e da constituição de propriedades privadas e evitar que as terras públicas fossem para o mercado; mas o Banco Mundial e sua orientação sobre a necessidade de intensificação do mercado de terras em países periféricos, como o Brasil, era um entrave (CUNHA, 2017 [informações verbais]⁴⁴⁹).

No início do governo Lula, a presidência do INCRA ficou com Marcelo Rezende de Souza, que definiu “a reforma agrária a partir da política de desapropriação de imóveis improdutivos”, mesma concepção que na época trabalhava a equipe liderada pelo intelectual Plínio de Arruda Sampaio, que elaborava a primeira minuta do II Plano Nacional de Reforma Agrária (OLIVEIRA, 2015, p. 1).

⁴⁴⁸ O IMAZON defendia o combate aos “posseiros de má-fé” e outra medidas como: pagamento à vista do preço da terra regularizada; indenização ao Poder Público pelo valor da floresta existente ou daquela que já havia sido explorada pelo ocupante pela importância de R\$ 300,00/ha.; o combate ao “padrão histórico de descontrole de ocupação de terra pública” com a Lei de Gestão de Florestas Públicas, que criminaliza a exploração ilegal em terra pública; a validação gratuita dos documentos dos ocupantes de terras públicas que, de boa-fé (sem saber), compraram áreas documentadas ilegalmente (BARRETO et. al. 2008, p. 55-56 e 72).

⁴⁴⁹ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

Essa versão prometia 1 milhão de famílias assentadas, mas o ministério da Fazenda, chefiado por Antonio Palocci (PT/SP), vetou e isso acarretou em disputas no interior do MDA e do PT pelo comando do INCRA (CUNHA, 2017 [informações verbais]⁴⁵⁰), de modo que Rezende foi demitido da presidência do INCRA pelo ministro Miguel Rossetto, do MDA, que indicou no seu lugar Rolf Rackbart, então assessor do senador Aluizo Mercadante (PT/SP) (OLIVEIRA, 2015, p. 2).

A equipe de Plínio Sampaio também foi afastada e o MDA/INCRA passaram a conceber a reforma agrária divorciada da desapropriação de imóveis improdutivos, até que, por volta de 2005 e 2007, documentos internos da autarquia fundiária estabeleceram que o problema central da Amazônia não era mais a grilagem, mas sim a falta de regularização fundiária, que impedia que ocupantes acessassem crédito bancário (CUNHA, 2017 [informações verbais]⁴⁵¹). Segundo o mesmo entrevistado, essa concepção “neoliberal” se tornou uma primazia para a autarquia, ainda que alguns setores do INCRA fossem contrários a regularização fundiária, como se apurou em entrevistas realizadas em Santarém (PA).

Além disso, os pequenos ocupantes, que compunham uma parte da base popular do PT, continuaram pressionando o INCRA para a titulação de ocupações (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]⁴⁵²).

Do lado do MMA, a equipe de Marina Silva sabia que as ações rigorosas de combate desmatamento tinham “prazo de validade”, por isso a pasta planejava mudanças no paradigma de desenvolvimento econômico da região por intermédio de iniciativas como o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o BR-163 sustentável, a gestão de florestas públicas, o distrito florestal sustentável (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]⁴⁵³).

O PAS, por exemplo, era uma “mudança de modelo de desenvolvimento na região”, que abrangia temas como infraestrutura para desenvolvimento sustentável, ordenamento territorial, apoio as cadeias produtivas (SILVA, 2016 [informações verbais]⁴⁵⁴).

Mas esse tipo de visão não era muito palpável na cabeça de determinados operadores regionais, que sabiam derrubar florestas e não manejá-las, e como o combate ao desmatamento havia se tornado um problema político, a pressão era grande e o governo não estava mais com a mesma sensibilidade para o tema; além disso, a ministra da Casa Civil,

⁴⁵⁰ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

⁴⁵¹ Idem.

⁴⁵² CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

⁴⁵³ Idem.

⁴⁵⁴ SILVA, Marina [ministra do MMA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2016.

Dilma Roussef, não via a Amazônia como uma questão, porque ela estava mais focada no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]⁴⁵⁵).

Enquanto que, aos poucos, o MMA de Marina Silva era objeto de um enfraquecimento político-institucional, outro órgão foi ganhando força no governo Lula: a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), dotada de prestígio de ministerial e que era comandada pelo filósofo Roberto Mangabeira Unger (PDT)⁴⁵⁶ que, na visão de Cunha (2017), recebia uma certa influência do Banco Mundial por ter vindo dos EUA e da Universidade de Harvard, onde era professor titular, de modo que ele também adotava o pensamento de transformar terra pública em propriedade privada (informações verbais)⁴⁵⁷.

5.5 – Plano Amazônia Sustentável (PAS): Mangabeira é o coordenador e Marina é a mãe demissionária

O Plano Amazônia Sustentável (PAS) detalhava as diretrizes gerais e estratégias para ampliação e melhoria da infraestrutura para impulsionar o desenvolvimento sustentável da região (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2008). Seu embrião surgiu em reunião realizada na cidade de Rio Branco (AC), em maio de 2003, durante a primeira viagem de Lula da Silva, como presidente empossado, à Amazônia, juntamente com alguns ministros, dentre os quais a ministra Marina Silva (MMA); naquele encontro, foi assinado um acordo de cooperação entre o presidente e alguns governadores amazônicos para criação de um plano capaz de evitar que o governo assumisse compromissos com iniciativas

⁴⁵⁵ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

⁴⁵⁶ A SAE foi criada pela Lei Federal nº 11.754, de 23 de julho de 2008. Foi a renomeação da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, que havia sido criada em junho de 2007, pela MPv. 377/2007, para que Mangabeira, indicado pelo PDT, pudesse ser nomeado. Ocorre que a MPv. 377/2007 foi rejeitada pelo Senado e a pasta foi automaticamente extinta, obrigando o presidente Lula a enviar ao Congresso Nacional, em outubro de 2007, um projeto de lei em regime de urgência para a criação da SAE, aparelhada com 79 cargos comissionados (sem a necessidade de concurso público). E como Mangabeira ficou sem pasta, a solução emergencial do governo foi criar um ministério extraordinário para que o filósofo fosse realocado. Em julho de 2008, com a aprovação da Lei Federal nº 11.754, a SAE estava oficialmente criada e Mangabeira pôde ocupa-la. Como lembra Rocha (2008), que à época entrevistou Mangabeira, este aceitou o cargo mesmo tendo declarado na época do primeiro mandato que o governo Lula havia sido “o mais corrupto de nossa história nacional”. Assim, ao se referir à SAE, esta tese inclui também o período anterior a julho de 2008.

⁴⁵⁷ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]. Entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

que levassem ao agravamento do quadro de degradação socioambiental da região (CAPOBIANCO, 2017, p. 45).

O PAS foi oficialmente anunciado em 8 de maio de 2008, em cerimônia de pompa realizada no Palácio do Planalto, no âmbito da III Conferência Nacional de Meio Ambiente. Em seu discurso, o presidente Lula se virou para a ministra Marina Silva e declarou: “embora o companheiro Mangabeira [Unger] vai ser o coordenador do conselho gestor, ninguém tira de você, Marina, a ideia de ser a mãe do PAS”.

A deferência não foi suficiente. Poucos dias depois (13/mai./2008), Marina Silva deixou o Ministério do Meio Ambiente, alegando dificuldades “para dar prosseguimento à agenda ambiental federal”, em razão das “crescentes resistências encontradas” pela sua equipe “junto a setores importantes do governo e da sociedade”, que eram de conhecimento do presidente da República (SILVA, 2008). Naquela oportunidade, Marina Silva⁴⁵⁸ negou que seu gesto tivesse tido relação com o protagonismo do ministro Mangabeira diante do PAS, mas deixou claro que suas insatisfações dentro do governo aconteciam incrementalmente:

Em relação a questão, eu não posso dizer que o meu gesto é em função do doutor Mangabeira, porque o ministro Zé Dirceu já coordenou esse processo, a ministra Dilma, o ministro Ciro Gomes coordenava. Não é uma questão de pessoa. É uma questão de que você vai vendo um processo que cumulativamente as coisas estão andando e estão acontecendo e você percebe quando começa a ter uma estagnação.

O PAS era um marco teórico que envolvia um acordo entre os governadores amazônicos em uma agenda progressista para um novo paradigma de desenvolvimento sustentável da Amazônia; o MMA desejava ficar com a secretaria executiva do plano, enquanto que o Ministério da Integração Nacional (MI) o coordenaria, dentro da mesma concepção de transversalidade governamental dos temas de meio ambiente, realizada no PPCDam; mas como o MI enfrentava algumas dificuldades, o PAS acabou ficando mais com a ministra Marina Silva (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]⁴⁵⁹).

Mas a decisão súbita do presidente Lula de entregar o PAS para Mangabeira, preterindo Marina Silva e a interpretação por parte da sua equipe de que aquilo significava a perda do protagonismo na Amazônia (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]⁴⁶⁰) revela que havia uma disputa por território político no interior do governo, isto é, um litígio pela agenda de políticas públicas.

⁴⁵⁸ Entrevista disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=OXsXjI6bO5Q>>. Acesso em 12 jul. 2016.

⁴⁵⁹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

⁴⁶⁰ CAPOBIANCO, João João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

Esse tipo de disputa é denominado de “batalha de território” (*claims or battles to turf*), que é um elemento teórico previsto no modelo de Kingdon (1995, p. 155-159) relacionado às querelas de jurisdição, que podem influenciar na escolha ou no atraso da ação governamental e das propostas de políticas públicas⁴⁶¹.

Mas como se deu essa disputa?

Em primeiro lugar, a própria Marina Silva (2016), em entrevista pessoal, revela a disputa jurisdicional pela política ambiental da Amazônia (informação verbal)⁴⁶²:

(...) naquele contexto [da Conferência de Meio Ambiente] o presidente Lula tomou uma decisão de que quem iria coordenar o Plano Amazônia Sustentável seria o Mangabeira Unger e tinha ali a pressão para que se considerasse os dados [de desmatamento da Amazônia] do [governo do] Mato Grosso e não os dados do INPE e que as medidas [de combate ao desmatamento, como o Decreto 6.321/2007] teriam que ser revogadas. Como era no dia da abertura da conferência, eu esperei terminar a conferência e (...) porque a gente percebeu no movimento que ganhou força e rapidamente e tomamos a decisão de não deixar o que acontece com a maioria das pessoas, que vão cedendo, se adaptando para ficar na cadeira.

Em verdade, desde o início do seu primeiro mandato, o presidente Lula sofreu pressões contrárias às ações ambientais, como criação de várias unidades de conservação, mas sempre respaldou o trabalho do MMA; todavia, no momento em que esse suporte deu “fortes sinais” de que estava “vacilando”, a ministra Marina saiu (SILVA, 2016 [informação verbal])⁴⁶³.

Esse “vacilar” do presidente Lula ocorreu tanto pela heterogeneidade da coalizão montada para o segundo governo, com muitas demandas difusas e contraditórias para serem satisfeitas, como também pelo sucesso das vigorosas medidas adotadas pelo MMA, que, incrementalmente, foram contrariando interesses de atores sociais e políticos.

Nesse sentido, Antelo (2018b, p. 223) cita as disputas em torno do licenciamento ambiental de grandes obras de infraestrutura, em especial na Amazônia, que envolveram a ministra Marina e a ministra-chefe da Casa Civil Dilma Rousseff, notadamente as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que se encontravam paralisadas por questões ambientais; segundo um ex-gestor da SAE entrevistado pela referida autora, retirar o PAS do MMA foi uma forma de reduzir a influência de Marina Silva no licenciamento.

⁴⁶¹ Kingdon (1995, p. 155-159) cita algumas disputas de instituições estadunidenses por visando jurisdições.

⁴⁶² SILVA, Marina [ministra do MMA]. Entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2016.

⁴⁶³ Idem. A entrevistada informou que a única questão que, durante sua gestão, não se sentiu respaldada pelo presidente Lula foi com relação aos transgênicos. Segundo a ex-ministra, a proposta enviada ao Congresso, trabalhada pelo MMA e aprovada pelo presidente, que envolvia a criação de um regime de coexistência, mas não recebeu apoio da coalizão por falta de esforço do governo.

Naquela altura do seu segundo mandato, o presidente Lula estava mais preocupado com estabilidade política, com o apoio no Congresso e com planos para a próxima eleição, afinal já se falava em Dilma Rousseff (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]⁴⁶⁴).

Enquanto isso, ideias sobre regularização fundiária emergiam no caldo de políticas, reforçadas pelo humor amazônico e pelas forças políticas organizadas. Mas faltava um evento chave para abertura de uma janela de oportunidade para uma nova política pública de terras para a Amazônia. E, para o modelo de Kingdon, a oportunidade de abertura de janela de oportunidade é gerada, sobretudo, a partir dos fluxos de problemas e da política.

Nesse contexto, antes da solenidade de lançamento do PAS que ocorreria no Palácio do Planalto, acontecia nos bastidores um breve encontro entre ministros, governadores amazônicos, assessores e a ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff; o presidente Lula entrou na sala, cumprimentou as autoridades e Marina Silva estranhou porque, pela primeira vez, ele não havia conversado com ela antes de um evento ambiental; ela também estranhou a presença de Mangabeira Unger (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]⁴⁶⁵).

Ao cumprimentar os governadores ruralistas Blairo Maggi (PR/MT) e Ivo Cassol (PPS/RO)⁴⁶⁶, o presidente Lula ouviu deles reclamações sobre o Decreto 6.321/2007, “que era inviável”, “que ia acabar com a Amazônia”, e o presidente respondeu dizendo que mudaria o decreto; na sequência, o presidente convocou todos os presentes para a solenidade e, sem cerimônias, avisou abertamente que anunciaria Mangabeira Unger como coordenador do PAS (CAPOBIANCO, 2015, 2018a [informações verbais]⁴⁶⁷).

Marina Silva ficou contrariada, não só por ter sido preterida da coordenação do PAS, como também por não ter sido previamente comunicada pelo presidente Lula (CAPOBIANCO, 2018a [informações verbais]⁴⁶⁸).

Mas a disputa não se encerrou ali.

A equipe ambiental fez uma análise de cenários e conjecturou duas possibilidades diante da decisão do presidente da República: 1ª) aceitar Mangabeira com o PAS, permanecer no MMA e lutar para “o decreto não cair”; 2ª) como “era muito arriscado pagar para ver” - até porque o presidente já havia decidido mudar o decreto e, com isso, perder-se-ia um

⁴⁶⁴ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

⁴⁶⁵ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]. Entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

⁴⁶⁶ Ambos são considerados ruralistas, pela lista de Costa (2012).

⁴⁶⁷ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: comentários à palestra citada, realizada no IEA/USP em 23 de setembro de 2015; e entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

⁴⁶⁸ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018.

instrumento importante de combate ao desmatamento, que voltaria a subir e enfraqueceria ainda mais o MMA – a equipe concluiu que o cenário menos ruim seria apostar que uma demissão pudesse repercutir e gerar “um fato político”, “um desconforto político para o governo”, dificultando a mudança do decreto (CAPOBIANCO, 2015, 2018a [informações verbais]⁴⁶⁹).

Percebe-se, mais uma vez, como as instituições constroem as decisões dos atores. A deliberação de Marina Silva não envolvia um mero pedido de demissão, mas sim uma estratégia para manter uma ferramenta importante da política de combate ao desmatamento, o Decreto 6.321/2007 e, para tanto, ela levou em conta as estruturas e as atribuições de cada órgão (MMA e SAE) na gerência da política amazônica, de acordo com a reconfiguração imposta pelo presidente Lula, e entendeu que não teria forças para manter o decreto em vigor.

Assim, a equipe do MMA decidiu apostar na segunda hipótese, mas Marina Silva não deu uma coletiva anunciando sua decisão; ao invés disso, ela escreveu uma carta de demissão, que foi entregue em mãos ao ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência, Gilberto Carvalho (CAPOBIANCO, 2015, 2018a [informações verbais]⁴⁷⁰).

Segundo o mesmo entrevistado, o presidente Lula não deu retorno, até porque estava almoçando no Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores) com a chanceler alemã, Angela Merkel, mas a saída de Marina Silva foi rapidamente publicada em uma nota, por isso a imprensa estava sabendo quando os líderes saíram do almoço.

Segundo a narrativa de Capobianco (2015), foi assim que se deram as perguntas dos jornalistas ao presidente Lula e à chanceler Angela Merkel (informações verbais)⁴⁷¹:

Primeira pergunta [de um jornalista] para Angela Merkel: “Marina Silva acaba de renunciar, você acha que a política ambiental brasileira vai piorar?”. Ela [Merkel] vira e fala: “espero que não, é uma perda irreparável, espero que não”. “Presidente?” [o jornalista replica a pergunta ao presidente Lula, que responde]. “Não vai mudar, seremos mais rigoros ainda”. E aí ele [Lula] teve que trazer o [Carlos] Minc [para o MMA], que era um ambientalista.

A equipe de Marina Silva também conversou com Carlos Minc e explicou a intenção do governo de revogar o decreto, motivo pelo qual ele colocou para o presidente Lula, como

⁴⁶⁹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]. Comentários a palestra citada, realizada no IEA/USP em 23 de setembro de 2015; e entrevista citada, realizada em 01 de março de 2018. Segundo o entrevistado, a equipe descartou um pedido sumário de demissão, porque talvez não haveria o impacto esperado ou o campo de forças ambientais poderia interpretar o fato como um abandono em um momento delicado.

⁴⁷⁰ Idem.

⁴⁷¹ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: comentários à palestra citada, realizada no IEA/USP em 23 de setembro de 2015.

condição para aceitar o cargo de ministro do Meio Ambiente, a manutenção do Decreto nº 6.321/2007 (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]⁴⁷²).

A renúncia de Marina Silva foi impactante e daí houve uma forte repercussão nacional contrária a revogação das medidas de combate ao desmatamento, incluindo o Decreto nº 6.321/2007. E “respaldado pela opinião pública”, o presidente Lula “se sentiu fortalecido” e manteve as medidas, não cometendo a “loucura” de revogá-las e correr um risco de desconstituir um plano que até então estava dando certo, o que poderia, inclusive, afetar sua imagem pessoal (SILVA, 2016 [informação verbal]⁴⁷³). A ex- ministra arremata:

A medida em que essa transversalidade [das políticas ambientais] foi questionada fortemente pelo Mangabeira, pelo Stephanes, por alguns setores e tinha uma tendência de induzir o governo a mudar de posição, eu pedi para sair e acho que a saída fortaleceu a própria política, porque eles não tiveram como revogar as medidas em relação ao crédito e uma série de coisas (...)

A saída de Marina Silva é uma condição necessária, porque ela e sua equipe eram contrárias à criação de uma nova lei fundiária para a Amazônia, como mostra essa tese. Se essa condição não tivesse ocorrido, ou seja, se Marina tivesse permanecido à frente do MMA, é muito provável que ela continuaria com o protagonismo das ações governamentais amazônicas, bloqueando iniciativas de uma nova política de terras para a região. Por isso, sua saída também foi um evento chave para a abertura da janela de oportunidade da PRFA.

O ministro Mangabeira Unger, por sua vez, já defendia ideias para uma nova política pública de terras, que ia ao encontro do humor e das forças políticas amazônicas.

O Diagrama 12, a seguir, sintetiza os elementos do fluxo político e do fluxo de soluções do modelo de Kingdon, aplicados à análise feita nos Capítulos 4 e 5, desta tese:

⁴⁷² CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]. Entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

⁴⁷³ SILVA, Marina [MMA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2016. A entrevistada comparou essa situação à uma passagem ocorrida no governo Cardoso, em relação à elevação da reserva legal na Amazônia de 50% para 80%. O presidente Cardoso havia decidido voltar para os 50% e essa decisão estava encaminhada na Comissão Mista da Câmara dos Deputados, mas o presidente, usando a sua coalizão majoritária, telefonou para o líder parlamentar Arthur Virgílio, e ordenou a retirada da pauta do projeto para evitar a votação, porque recebeu grande mobilização da sociedade.

Diagrama 12: As dinâmicas dos fluxos político e das soluções na ascensão das propostas de regularização fundiária da Amazônia.

Os desdobramentos na esfera política e a ascensão da regularização fundiária	
Mudanças na atmosfera política (humor regional)	Insatisfação com o rigor da política ambiental e novas leis de concessão de terras públicas; reivindicação para alienação de até 15 m. f.; vários atores sociais, ONG's e políticos que passaram a defender a regularização fundiária.
Mudança dentro de governos	A coordenação do PAS designada para o ministro Mangabeira (SAE) e a saída de Marina Silva (MMA).
Forças políticas organizadas, grupos de interesses, opinião pública, movimentos sociais, pressões institucionais	Pressão de políticos, governadores (organizados em fóruns), prefeitos e deputados; setores do INCRA e órgãos fundiários estaduais debatendo a regularização fundiária tema; ONGs e movimentos sociais (considerados grupos de interesse) pressionando; a pressão no interior do governo feita por membros do governo, como o Reinhold Stephanes (MAPA) e Mangabeira Unger (SAE).
Disputas de jurisdição	Pela coordenação do PAS: Magabeira x Marina; pela sobrevivência/revogação do Decreto 6.321/2007: Marina x Blairo Maggi e Reinold Stephanes; licenciamiento ambiental de obras do PAC: Dilma x Marina

Elaboração: Paulo Roberto Cunha

Com o PAS entregue à SAE, Mangabeira passou a ocupar um posto importante no Executivo em relação às temáticas amazônicas e, percebendo a janela de oportunidade que surgira a partir do cenário político, ele exerceu uma das tarefas típicas e essenciais atribuídas

aos empreendedores de políticas públicas, assim explicada por Capella (2016, p. 490): “operar a conexão entre os três fluxos” iniciando “o processo de aproximação de problemas e soluções”. Esse é o tema do próximo tópico.

5.6 – Os empreendedores e a janela de oportunidade para a montagem PRFA

O problema fundiário estava posto na agenda, sobretudo porque as medidas enérgicas do PPCDAm que efetivamente reduziram o desmatamento, realçaram uma gama de ocupantes que não conseguia a formalização estatal. As propostas para sanar esse problema pela via da criação de uma lei para regularização (titulação) de ocupações consolidadas eram debatidas e apoiadas com bastante intensidade por diversos atores, como políticos, burocratas e pesquisadores. O momento político era propício pelo humor amazônico e pelas forças políticas organizadas, mas se tornou bastante favorável com a saída da ministra Marina Silva do governo federal e com a mudança do PAE para SAE.

Mas a convergência desses três fluxos e a abertura da janela de oportunidade para a criação da PRFA – isto é, a união do problema às soluções, dentro de um contexto político favorável, com o ingresso do tema na agenda decisional - se deu pela atuação de empreendedores de políticas públicas que estavam, principalmente, em dois órgãos do governo Lula: a SAE e o MDA/INCRA.

Do lado da SAE, cabe destacar o ministro Mangabeira Unger e, de forma mais singela, o seu secretário Alberto Lourenço Pereira, da Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável e um especialista em assuntos amazônicos. E, do lado do MDA/INCRA, o ministro Guilherme Cassel e Richard Torsiano, então Diretor Regularização Fundiária da referida autarquia e um especialista em temas fundiários.

Desses atores, o ministro da SAE, Mangabeira Unger, foi o grande empreendedor da Política de Regularização Fundiária da Amazônia, mas os outros também tiveram participações importantes, conforme se analisa nos subtópicos seguintes.

5.6.1 – Mangabeira Unger (SAE): o empreendedor conectando os três fluxos

O ministro Mangabeira Unger desempenhou um papel de empreendedor ao unir um dos aspectos problemáticos da questão fundiária da Amazônia – as ocupações constituídas em terras públicas – com as propostas de regularização fundiária que se destacavam no caldo de políticas, aproveitando-se da oportunidade de coordenar o PAS. Como afirmou Torsiano (2016), criou-se dentro da SAE “um mantra regularização fundiária” (informação verbal)⁴⁷⁴.

Ao comentar a sua saída do MMA, Marina Silva (2016) reconhece a mobilização de Mangabeira pelo tema da regularização fundiária, mas destaca também o papel de outros atores (informação verbal)⁴⁷⁵:

(...) como consequência da eficácia do trabalho [do MMA] que vinha sendo feito com as outras diretrizes, principalmente de comando e controle e essas da destinação correta das áreas é que surgiu, e aí com muita força, já ali no início de 2008, próximo a minha saída, essa ideia de regularização fundiária e isso foi uma coisa que foi muito mais para o Mangabeira. (...) Esse mantra [da regularização fundiária] é o mantra do Mangabeira, do Stephanes, do governador [Maggi] e principalmente da bancada ruralista já como uma reação às ações de ordenamento territorial e fundiário porque [inaudível] havia uma priorização de criação de unidades de conservação, criação de áreas de terras indígenas (...) na agenda que vinha sendo implementada era uma agenda que estava se resolvendo estruturalmente os problemas de quem menos podia, o lado mais frágil, e essa reação de regularização fundiária passa a ser uma reação dos que estavam perdendo terreno para tentar, digamos assim, regularizar mesmo.

(...) obviamente que, após a nossa saída, prosperou a estratégia deles [Mangabeira, Stephanes e outros] de regularização fundiária e não mais de ordenamento territorial e fundiário [do PPCDAm].

Em relação ao depoimento anterior, ressalta-se que atores da bancada ruralista, como Blairo Maggi e o ministro Stephanes, contribuíram para a criação da PRFA porque eram adversários da política de combate ao desmatamento da Amazônia e isso favoreceu o enfraquecimento da ministra Marina Silva; por isso, esses atores ruralistas são componentes individuais insuficientes para explicar tal resultado.

A atuação empreendedora a respeito da mudança legislativa aplicada às ocupações consolidadas em terras públicas se deve, de fato, ao ministro Mangabeira Unger.

Nesse contexto, o PAS foi estrategicamente utilizado por Mangabeira para captar as demandas dos atores políticos amazônicos, amealhando retaguarda política com as lideranças

⁴⁷⁴ TORSIANO, Richard [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

⁴⁷⁵ SILVA, Marina [MMA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2016.

estaduais envolvidas, aproximando problemas e soluções, e articulando-as junto à cúpula do governo. Lourenço Pereira (2016a), secretário da SAE, assim detalha (informação verbal)⁴⁷⁶:

(...) o PAS foi usado também pelo [ministro] Mangabeira como o espaço político que ele usou para catalisar essas apreensões e essas demandas [de regularização fundiária], levá-las ao presidente da República e obter do presidente da República e do seu ciclo mais próximo uma aprovação condicionada, condicionada porque não foi tudo que a gente [a SAE] queria.

Esse depoimento enfatiza o trabalho empreendedor de Mangabeira na mudança da política pública, tentando persuadir as preferências dos demais tomadores de decisão, aproximando o problema das propostas que sustentava. Mas é possível visualizar ainda outras tarefas como contatos com diferentes grupos e a busca de bases institucionais para fortalecer as ideias que defendia.

5.6.2 – Mangabeira e SAE: a defesa de ideias na construção da PRFA

Além de atuar na mudança de política pública, percebendo e aproveitando-se de um momento oportuno para operar a conexão de propostas ao problema fundiário, Mangabeira e outros integrantes da SAE, executaram tarefas referentes à uma outra frente empreendedorismo: promovendo e defendendo as ideias específicas relacionadas à regularização fundiária durante a construção da política pública.

Como isso ocorreu?

Ressalta-se, inicialmente, que a SAE foi um órgão do governo federal, com influência de ministério, que funcionou entre os anos de 2007 e 2015, com o objetivo primordial de planejamento racional de longo prazo e discutir as opções estratégicas do país (BRASIL, 2008c). No governo Lula, Mangabeira dirigiu a SAE entre junho de 2007 a junho de 2009.

Quando ele assumiu o cargo, discutia-se no interior da SAE o desenvolvimento da Amazônia, mas o órgão carecia de alguém com sólidos conhecimentos sobre a região

⁴⁷⁶ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos [SAE]: entrevista citada, realizada em 04 de abril de 2016.

(LOURENÇO PEREIRA, 2016a [informações verbais])⁴⁷⁷, afinal o próprio Mangabeira se considerava como “um ignorante” nessa temática⁴⁷⁸.

Mas Mangabeira conheceu o economista Alberto Carlos Lourenço Pereira, que trabalhava como gestor na SAE e que havia estudado e trabalhado com temas amazônicos⁴⁷⁹, inclusive no MMA; os dois passaram a conversar permanentemente sobre Amazônia, tanto que Lourenço Pereira assumiu a Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável da pasta (LOURENÇO PEREIRA, 2016a [informações verbais])⁴⁸⁰, que coordenava as ações da SAE no âmbito da Comissão Gestora do PAS (BRASIL, 2008c, anexo 1, art. 6º, inciso IV).

Influenciado por Bertha Becker, Mangabeira considerava como prioridade para a Amazônia o zoneamento ecológico econômico, mas em razão das perspectivas apresentadas por Lourenço Pereira, o ministro passou a compreender que a grande questão da região era a “desordem fundiária” (LOURENÇO PEREIRA, 2016a [informações verbais])⁴⁸¹.

Mangabeira fez viagens pela Amazônia, onde pôde conversar com pessoas comuns, empresários, indígenas, prefeitos, lideranças locais, representantes de sindicatos, de associações comerciais e de ONGs e foi percebendo a complexidade do problema da desordem fundiária (LOURENÇO PEREIRA, 2016a, 2016b [informações verbais])⁴⁸².

Entre 2007 e 2008, houve uma aproximação entre a SAE e o IMAZON⁴⁸³, em função de um relatório confidencial sobre administração fundiária da Amazônia, de autoria daquela ONG, em parceria com o Banco Mundial (BRITO, 2017 [informações verbais])⁴⁸⁴, que provavelmente contribuiu para a formação do pensamento amazônico de Mangabeira.

⁴⁷⁷ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 04 de abril de 2016.

⁴⁷⁸ Entrevista concedida por Mangabeira Unger para a Folha de S. Paulo (jornalistas Iuri Dantas e Marta Saloman), em maio de 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fofha/brasil/ult96u405771.shtml>>. Acesso em 24/mai./2017.

⁴⁷⁹ A *expertise* de Lourenço Pereira sobre Amazônia – e seu “olhar muito original” - foi reconhecida pelo ex-ministro Guilherme Cassel, do MDA, ministério que rivalizou algumas propostas de política pública com a SAE, na entrevista realizada para a coleta de dados para esta tese, em 27 de julho de 2017.

⁴⁸⁰ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 04 de abril de 2016.

⁴⁸¹ Idem

⁴⁸² LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevistas citadas, realizadas em 04 de abril e 28 de julho de 2016.

⁴⁸³ O IMAZON é uma associação sem fins lucrativos, qualificada juridicamente como organização da sociedade de interesse público (Oscip).

⁴⁸⁴ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017. Segundo a mesma entrevistada, o relatório nunca foi publicado, porque o Banco Mundial tinha uma regra de que só era possível publicar algo sobre um país se o seu respectivo governo autorizasse; o relatório em questão, dentre alguns aspectos, havia mostrado algumas inconsistências do INCRA e este órgão fundiário, na época presidido pelo economista gaúcho Rolf Hackbart (2003-2011), vetou sua publicação e o governo brasileiro atendeu.

Baseado no diagnóstico encabeçado pela SAE no sentido de que uma parcela importante do desmatamento da Amazônia ocorria em áreas antropizadas da antiga colonização promovida pela ditadura militar, Mangabeira defendeu a concessão de segurança jurídica aos ocupantes das glebas públicas federais, estaduais e assentamentos da reforma agrária criados naquela época, visando obter uma “estabilização fundiária” que, em consequência dos ônus que os ocupantes passariam a assumir sobre suas terras, ligados à função social da propriedade, seria possível melhorar o controle do desmatamento (GUEDES, 2015 [informação verbal]⁴⁸⁵). O mesmo entrevistado explica:

Conceitualmente, ele [ministro Mangabeira] traz o tema da regularização fundiária como uma necessidade para combater o desmatamento e desenvolver a Amazônia. A solução que ele apresenta era basicamente repassar as terras da União para os Estados e criar condições para que os Estados pudessem regularizar.

A partir daí, Mangabeira Unger começou a conduzir com eficiência o debate para a criação de uma nova política pública fundiária na Amazônia⁴⁸⁶, obtendo protagonismo nessa agenda, especialmente quando realizou articulações com os governadores amazônicos (TORSIANO, 2016 [informação verbal]⁴⁸⁷), onde obteve maiores informações sobre o desmatamento na região (GUEDES, 2015 [informação verbal]⁴⁸⁸) e, aproveitando-se das insatisfações que essas lideranças regionais nutriam pelo rigor das políticas do MMA e MDA, solicitou apoio para tocar um programa de regularização fundiária, que lhe daria mais espaço político no interior do governo (CASSEL, 2017 [informação verbal]⁴⁸⁹).

Com efeito, Mangabeira conseguiu amearhar “retaguarda política” entre as referidas lideranças estaduais, de modo que ele se tornou o “elemento catalisador” da criação do Fórum de Governadores da Amazônia Legal, realizado em Belém (PA), no fim de maio de 2008, em Belém (PA), com a participação de governadores, do presidente Lula e de outras autoridades,

⁴⁸⁵ GUEDES, Carlos Mario Guedes de. [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 02 de dezembro de 2015. O mesmo entrevistado ressalta que, em paralelo a Amazônia, a agenda de regularização fundiária em outras partes do país também avançava, como no Nordeste, principalmente no Ceará.

⁴⁸⁶ Além disso, Mangabeira defendia teses de aceitação geral para a Amazônia, como: a soberania brasileira na região; um “projeto econômico consistente” sem torná-la um “santuário” e sem entregá-la às “formas devastadoras de produção”; acusava a pecuária extensiva de ser a “maior vilã do desmatamento” e apregoava a necessidade de substituí-la em alguns lugares por uma “pecuária intensiva, combinada com a agricultura avançada, porém de padrão familiar”; defendia as grandes obras de infraestrutura previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criticando o modelo rodoviário; falava em produção de biodiesel a partir do dendê, em regime regulatório e tributário para a floresta valer em pé, em zoneamento econômico ecológico; e a necessidade de “um novo modelo institucional” (ROCHA, 2008).

⁴⁸⁷ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

⁴⁸⁸ GUEDES, Carlos Mario Guedes de. [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 02 de dezembro de 2015.

⁴⁸⁹ CASSEL, Guilherme [ministro MDA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2017.

com o objetivo de debater a integração regional da Amazônia e seu papel no desenvolvimento do país (LOURENÇO PEREIRA, 2016a [informação verbal]⁴⁹⁰).

E, segundo Antelo (2018b, p. 233), essa arena considerava a regularização fundiária o ponto mais importante, porque governadores a vinculavam ao próprio desenvolvimento sustentável dos estados.

Para obter suporte político no interior do governo, Mangabeira levou uma comitiva de 38 pessoas de vários ministérios para uma visita em pontos estratégicos da Amazônia (ROCHA, 2008). Ele também conseguiu o apoio do presidente Lula e da então ministra chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, pois ambos haviam percebido a proporção e os efeitos da desordem fundiária na região (LOURENÇO PEREIRA, 2016b [informações verbais])⁴⁹¹.

Mangabeira foi conduzindo a ideia da regularização fundiária em comunidades de especialistas pertencentes ou não ao Poder Público, como, por exemplo, o seminário internacional “O desafio da regularização fundiária na Amazônia”, realizado em novembro de 2008, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em Brasília (DF), coordenado pela própria SAE e pelo Banco Mundial (Bird). Sob o mote de um “novo regime jurídico” de “regularização de terras” em prol da “segurança jurídica”, “do desenvolvimento econômico e social do país”, do reconhecimento de direitos do “pequeno e médido produtor” o evento contou com a participação do próprio Mangabeira, dos presidentes do STF (Gilmar Mendes), do ITERPA (José Heder Benatti) e do Instituto de Terras do Mato Grosso (Affonso Dalberto), do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg), da chefe da Secretaria de Patrimônio da União, além de pesquisadores do IMAZON, da *World Wide Fund for Nature* (WWF) Brasil, do ISA e da Amigos da Terra, bem como de especialistas de temáticas fundiárias de outros países⁴⁹².

O próprio Mangabeira Unger, em mensagem enviada por correio eletrônico, mostrou sua condição de empreendedor, ao reivindicar a autoria da PRFA:

⁴⁹⁰ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 04 de abril de 2016. Segundo o mesmo entrevistado, esse fórum foi liderado especialmente pelos governadores Carlos Eduardo de Souza Braga (Amazonas) e Blairo Maggi (Mato Grosso).

⁴⁹¹ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 28 de julho de 2016.

⁴⁹² Fontes: STF <<http://m.stf.gov.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=99631>> e IPEA <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_acymailing&ctrl=archive&task=view&mailid=296>. Acessos em 13 fev. 2018.

Eu [Mangabeira Unger] não ‘participei’ da elaboração da Medida Provisória 458. Eu a concebi e a obtive. Ela foi minha iniciativa e o resultado de uma longa luta em que me engajei⁴⁹³.

Enquanto esse movimento ocorria, a concepção da SAE era que o MDA/INCRA era contrário a regularização fundiária. Segundo Lourenço Pereira (2016a), então secretário de Desenvolvimento Sustentável da pasta, a “esquerda fundiária encastelada” no MDA/INCRA, cuja base política era composta por representantes do MST e da Via Campesina, possuía razões ideológicas “ridículas” de associar a regularização à invasão do capitalismo na Amazônia, sendo certo que a autarquia fundiária possuía um “interesse espúrio” de conservar seu poder na região e o programa de regularização diminuiria sua importância política na autarquia na região (informação verbal)⁴⁹⁴. Nas palavras do próprio entrevistado:

O INCRA (...) foi criado na gigolagem burocrática da questão fundiária. E ao INCRA da Amazônia não interessa a solução do problema fundiário. (...) O INCRA da Amazônia é um todo poderoso agente; ainda é, cada vez menos, graças a Deus. Em Rondônia [assim que foi transformado em Estado, em 1982] (...) os três senadores [eleitos eram] diretamente ligados ao INCRA, dois deles funcionários do INCRA e um político ligado ao controle do INCRA⁴⁹⁵ (...). Rondônia era o partido do INCRA, o Pará tinha forte presença do INCRA, o Amazonas menos porque há menos desordem fundiária. Então, o INCRA sempre foi contra, porque na hora que você regula isso [faz regularização fundiária] ele vira o INCRA igual de São Paulo: ninguém sabe que existe.

Todavia, essa visão do especialista da SAE foi rechaçada pelo MDA/INCRA, afinal, como se mostra a seguir, esses dois órgãos estavam envolvidos em mais uma batalha por jurisdição ocorrida no interior do governo Lula.

⁴⁹³ UNGER, Roberto Mangabeira. **Publicação eletrônica** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <paulorobertocunha@usp.br> em 16 nov. 2015.

⁴⁹⁴ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos [SAE]. Entrevista citada, realizada em 04 de abril de 2016. Para o entrevistado, como se tratava de um governo petista, aquelas organizações tinham forte ascendência sobre o processo decisório.

⁴⁹⁵ Apurou-se que o grupo de senadores de Rondônia eleitos em 1983 - Reinaldo Galvão Modesto, Claudionor do Couto Roriz e Odacir Soares Rodrigues – apenas o primeiro era do INCRA, onde exerceu as funções de técnico e depois de coordenador regional.

5.6.3 – Os empreendedores e especialistas do MDA/INCRA na defesa de ideias de regularização fundiária

Do lado do MDA/INCRA, houve especialistas que participaram da construção da PRFA e, em alguns momentos, defenderam ideias tal como empreendedores, muitas vezes contrárias as da SAE, valendo destacar: Richard Torsiano, na época diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA, Shirley Nascimento⁴⁹⁶, assessora do ministro Guilherme Cassel e ele próprio, na qualidade de titular da pasta do Desenvolvimento Agrário.

Como esses atores colaboraram na construção da PRFA?

A Operação Arco de Fogo, realizada em janeiro 2008, pelo IBAMA, Polícia Federal e a Força Nacional, que fechou diversas madeireiras irregulares e, via de consequência, desestruturou os municípios amazônicos afetados, obrigou o governo Lula a pensar em um programa de medidas mitigatórias e de desenvolvimento econômico para aquelas áreas.

Chamado de Operação Arco Verde, era para ser um programa emergencial, concebido para ser um “suposto embrião dos chamados incentivos positivos”, que levariam alternativas sustentáveis aos municípios afetados pela Operação Arco de Fogo (NEVES, 2015 [informação verbal]⁴⁹⁷).

A elaboração desse programa demandou algumas reuniões, com a participação de dezenas de órgãos do governo, como ministérios, dentre os quais o MMA e o MAPA, a SAE (representada pelos assessores Ariel Cecílio Garces Pares e Lourenço Pereira), o INCRA (representada por Richard Torsiano) e outros (TORSIANO, 2016 [informação verbal])⁴⁹⁸.

Na visão de Torsiano (2016), os participantes daquelas reuniões estavam “afoitos” e propunham “nova matriz econômica na Amazônia”, um “pacote de bondades com certo grau de romantismo” destinada aos agricultores, que revelava desconhecimento da região por parte daqueles proponentes (informação verbal)⁴⁹⁹, singularidade que foi rejeitada por Lourenço

⁴⁹⁶ Antes de trabalhar no MDA, Shirley Nascimento havia trabalhado na criação do cinturão de unidades de conservação na região de Lábrea (AM), no tocante às ações do PPCDam.

⁴⁹⁷ Informação fornecida pela Professora Doutora Estela Neves, em palestra citada, realizada em São Paulo/SP, no IEA/USP, em 23 de setembro de 2015.

⁴⁹⁸ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016. Segundo o entrevistado, outros órgãos estiveram presentes, como os ministérios do Planejamento e da Fazenda, a Superintendência de Patrimônio da União (SPU), a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária (EMBRAPA).

⁴⁹⁹ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

Pereira (2016a), um dos representantes da SAE, que se qualificou como alguém que havia estudado muito a região amazônica (informações verbais)⁵⁰⁰.

Não obstante, nas reuniões de delinhamento da Operação Arco Verde⁵⁰¹, Richard Torsiano defendeu que era fundamental resolver o problema fundiário dos agricultores, sem o qual o pacote poderia fomentar mais fluxo migratório, afinal todas as políticas subsequentes estariam concentradas naqueles legítimos ocupantes de terra, que até então eram tratados como “grileiro, bandido, ocupante irregular” (TORSIANO, 2016 [informação verbal]⁵⁰²).

Além disso, o MDA entendia que a regularização fundiária era também um instrumento de combate ao desmatamento (NASCIMENTO, 2015 [informação verbal]⁵⁰³). Segundo a mesma entrevistada:

Se tu conheces a terra, se tu sabes quem está lá dentro, tu sabes quem está desmatando. O que acontecia antes com o Ministério do Meio Ambiente, ele ia lá, multava e a terra era do governo federal.

Essa declaração contraria a visão da SAE, exposta pelo entrevistado Lourenço Pereira, de que o MDA/INCRA eram contrários à regularização fundiária. Por outro lado, Guedes (2015) observou que a estrutura do INCRA, “como toda lógica das autarquias”, se movia em “resolver em si mesma e ter todos os elementos para que a regularização fundiária, na prática, funcionasse como uma exceção e não como uma regra” (informação verbal)⁵⁰⁴.

O que se percebe é que havia dissonâncias no interior do INCRA sobre essa questão. Uma linha de pensamento existente principalmente na cúpula da autarquia reiterava a necessidade de titulação de terras (transferência do bem público) para ocupantes e pequenos produtores amazônicos, como condição necessária para acesso a crédito, e isso só seria possível como uma nova política pública. De outro lado, um seguimento diverso da autarquia criticava a visão anterior, acusando-a de ser neoliberal, porque concebia que o Estado só conseguiria chegar na Amazônia via propriedade privada; essa linha acreditava que as

⁵⁰⁰ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos [SAE]: entrevista citada, realizada em 04 de abril de 2016. Ressalta-se que a tese de mestrado de Lourenço Pereira recebeu o título de “Garimpo e fronteira na Amazonia: as transformações dos anos 80”. Fonte: <<http://lattes.cnpq.br/6906040517397665>>. Acesso em 25 mai. 2017.

⁵⁰¹ Em verdade, “a Operação Arco Verde levantou voo, mas não chegou a voar”. Ela consistiu em caravanas de várias organizações da esfera federal em todos os municípios afetados e elaboração de listas de demandas. Alguns municípios receberam equipamentos, trator, e outros, mas sob o ponto de vista da implementação “o braço de incentivos positivos não aconteceu, ele ficou na intenção”, tanto que os prêmios prometidos aos municípios para que eles pudessem sair da lista do desmatamento, jamais ocorreram. Por outro lado, o Ministério Público do Pará exerceu um papel importante nesse vácuo, ao fomentar os termos de compromissos. Informação fornecida pela Professora Doutora Estela Neves, em palestra citada, realizada em 23 de setembro de 2015.

⁵⁰² TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

⁵⁰³ NASCIMENTO, Shirley [MDA e Serfal]: entrevista citada, realizada em 03 de dezembro de 2015.

⁵⁰⁴ GUEDES, Carlos Mario Guedes de. [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 02 de dezembro de 2015.

famílias beneficiadas pela titulação de domínio venderiam suas terras mediante pressões de agentes econômicos e continuariam, portanto, sem o direito à terra, razão pela qual passariam a ocupar novas áreas.

De qualquer forma, Torsiano (2016), reforçando o protagonismo do INCRA nesse processo, afirma que foi a partir das suas intervenções nas reuniões da Operação Arco Verde que “o preposto” do ministro Mangabeira - referindo-se a Lourenço Pereira - compreendeu a situação “e criou dentro da SAE um mantra regularização fundiária” (informação verbal)⁵⁰⁵.

Lourenço Pereira (2016b), por sua vez, refutou que as tratativas acerca da Operação Arco Verde e as intervenções do próprio Torsiano (INCRA) teriam despertado na SAE a atenção para problema fundiário da Amazônia, e acentuou que o empreendedorismo de Mangabeira para promover a solução do problema fundiário amazônico ocorreram porque o ministro captou “esse *zeitgeist* imanente”, a partir das conversas que ambos tiveram no interior da SAE e das visitas que ele fez pela região (informações verbais)⁵⁰⁶.

Dando prosseguimento a sua versão dos fatos, Torsiano (2016) afirma que foi na sala da diretoria de ordenamento fundiário do INCRA⁵⁰⁷, em reciprocidade com o gabinete do ministro Cassel (MDA), que as ideias e premissas para um programa de regularização fundiária na Amazônia começaram a ser elaboradas a partir de uma análise segundo o qual era necessária uma profunda revisão legislativa sobre o tema, o que também era compartilhado pela Procuradoria Especializada do INCRA, ligada à Advocacia Geral da União (AGU); o mesmo entrevistado contrariou a afirmação de Mangabeira Unger ao afirmar que SAE não foi a mentora intelectual das regras que resultaram na MPv. 458/2009, mas apenas se limitou, segundo ele, à função de “comentarista dos elementos” apresentados pela equipe do INCRA; esclarece ainda que as “centenas” de discussões sobre propostas de regularização fundiária proporcionaram um aprendizado aos membros da SAE e, via de consequência, eles começaram “a falar muito sobre” o tema (informação verbal)⁵⁰⁸. Segundo o mesmo entrevistado:

Para discutir a norma (...) da medida provisória era necessário um ponto de partida. E o ponto de partida foi o que nós construímos aqui [na diretoria de regularização fundiária do INCRA] como premissas básicas para a construção do Programa Terra Legal. E não só o ponto de partida sob o ponto de vista legislativo que nós construímos aqui, nós construímos aqui todas as premissas do ponto de vista

⁵⁰⁵ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

⁵⁰⁶ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 28 de julho de 2016.

⁵⁰⁷ Situada à SBN, quadra 01, Edifício Palácio do Desenvolvimento, 12º andar, sala 1210, Brasília (DF).

⁵⁰⁸ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

operacional, também. (...) É impossível você propor qualquer coisa se você não sabe o tamanho necessário que você tem que ter, como é que vai fazer vistoria em campo, que tipo de vistoria você vai fazer, quanto tempo você vai levar para fazer, quais são os requisitos para se cumprir a norma ou cláusula resolutiva (...) se você tiver acesso a proposta de medida provisória feita pela SAE na época, você vai ver que é um negócio extremamente ridículo.

Essa visão é rechaçada por Lourenço Pereira (2016b), ao enfatizar que foi a SAE que liderou o debate no interior do governo e catalisou amplo apoio político na Amazônia, daí porque ela é a mentora intelectual da medida provisória (informações verbais)⁵⁰⁹.

Com mais ponderação, Guilherme Cassel (2017) salientou que o conteúdo da MPv. 458/2009 não foi totalmente elaborado pela SAE, mais foi fruto de uma construção coletiva, resultado do acúmulo das discussões havidas entre as diversas instituições que sentaram à mesa, ou seja, o MDA/INCRA, o MMA, a SAE, a Casa Civil e seus respectivos representantes, mas que o INCRA tinha “base de dados mais qualificada” e gerava mais informação e mais propostas, enquanto que a SAE “tentava se legitimar nessa discussão”, até porque fazia pouco que ela existia e por isso ela precisava se legitimar (informação verbal)⁵¹⁰.

Eu me lembro das duzentas vezes que eu tive que sentar com o Lula, com a Dilma, junto com o Reinold Stephanes, o Roberto Rodrigues, o Guedes [inaudível] por questões que a gente divergia francamente (...) a gente quebrava o pau muitas vezes (...) tinha programas do ministério que a gente tinha que passar pela Fazenda antes, então sempre era um drama (...) a Fazenda dizia não, a gente dizia sim, a gente tentava construir alguma coisa juntos, ia para o Lula, o Lula queria ouvir, a Dilma ouvia, a gente ganhava e perdia (...) as coisas não eram puro sangue de ninguém, elas tinham muito o pulso inicial (...) de um ou de outro, mas elas eram construídas aqui na mesa (...) eu não tenho memória de uma reunião com o Lula em que a gente perdeu e todas propostas eram da SAE (...) não tinha a SAE e o MDA, as reuniões sempre tinham a Casa Civil (...) que acompanhava todas essas discussões, (...) a turma das relações institucionais acompanhava também (...) e todo mundo dava sua opinião e agente acaba construindo.

(....)

Institucionalmente, era uma discussão com o [presidente] Lula e a Dilma [Casa Civil], onde estava o Magabeira [SAE], eu [Guilherme Cassel, MDA], o Minc [MMA], Ministério da Justiça, discutindo o projeto.

O depoimento anterior demonstra que, muito provavelmente, a versão mais factível é que não houve um único protagonista na elaboração dos termos da medida provisória ou um único mentor intelectual, mas sim uma construção coletiva de política pública realizada por alguns atores, com foco maior nos especialistas da SAE e do INCRA.

Da mesma forma, Antelo (2018b, p. 235-236) ressalta que a MPv. 458/2009, com os dispositivos sobre a regularização fundiária da Amazônia, foi criada a partir das propostas das

⁵⁰⁹ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 28 de julho de 2016.

⁵¹⁰ CASSEL, Guilherme [ministro MDA]. Entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2017.

equipes da SAE e do MDA/INCRA, durante a discussão de um grupo de trabalho coordenado pela ministra-Chefe da Casa Civil Dilma Rousseff, com participação dos ministros Carlos Minc (MMA), Reinhold Stephanes (MAPA) e dos empreendedores Mangabeira (SAE) e Cassel (MDA), além dos assessores de tais pastas.

Ressalta-se, além disso, uma outra versão sobre o envolvimento do INCRA, apresentada por Oliveira (2015), segundo o qual a PRFA teria surgido para que uma “ala corrupta” do INCRA, que “atuava na ‘venda’ ilegal das terras públicas na Amazônia Legal às elites do agronegócio”, pudesse legalizar essa expressiva grilagem. O autor fornece hipóteses e relatos não desprezíveis, até porque é notória a participação de servidores desse órgão em procedimentos fraudulentos de destinação de terra. Todavia, não se obteve maiores indícios dessas afirmações durante a coleta de dados deste trabalho⁵¹¹, razão pela qual, pelo menos nesse trabalho, não se levará em conta tal versão.

De qualquer forma, está claro que durante a construção da medida provisória nos bastidores do Poder Executivo, houve uma outra batalha de território – elemento teórico do modelo de Kingdon que estabelece jurisdição e influência na escolha de propostas de políticas públicas – travada entre a SAE e o MDA/INCRA, tema que se aprofunda no tópico seguinte.

5.7 – A agenda decisional: “uma no cravo, outra na ferradura”

Não obstante o controvertido protagonismo da SAE e/ou do INCRA na construção das propostas de medida provisória, é certo que, durante todo ano de 2008, houve um cabo de guerra político-institucional no interior do governo Lula, tensionado, de um lado, pelo empreendedor Mangabeira Unger e pelos especialistas da SAE e seus apoiadores, e de outro, pelo ministro Guilherme Cassel (MDA), pelo INCRA (este na pessoa do especialista Richard Torsiano). Além de algumas ideias específicas, disputava-se, sobretudo, quem coordenaria e implementaria a política pública.

⁵¹¹ O ex-ministro do MDA, Guilherme Cassel, negou essa versão; o ex-presidente do INCRA citado por Oliveira (2015), Marcelo Rezende, se recusou a conceder entrevista.

Nesse certame intragovernamental, o INCRA era o “patinho feio”, por ter falhado na questão fundiária da Amazônia passado (TORSIANO, 2016 [informação verbal]⁵¹²), sofria de descrédito (GUEDES, 2015 [informação verbal])⁵¹³, tanto que o próprio Cassel (2017) reconheceu a pertinência de tais desconfianças, porque o órgão realmente havia perdido “capacidade operativa aos longo dos anos” (informação verbal)⁵¹⁴.

Por outro lado, a SAE contava com o apoio político governadores amazônicos e era cética quanto a capacidade do INCRA de cumprir as metas de assentamento de reforma agrária e, ao mesmo tempo, se encarregar da implementação da nova política de regularização fundiária da Amazônia.

Diante disso, o ministro Mangabeira defendia a criação de um novo órgão federal, uma nova agência que repassaria recursos para os estados amazônicos operarem a regularização fundiária (TORSIANO, 2016 [informações verbais]⁵¹⁵), de modo que o INCRA não a executaria (LOURENÇO PEREIRA, 2016b [informações verbais]⁵¹⁶).

Segundo Brito (2017), a aproximação entre a SAE e o IMAZON ocorrida em 2007 e o fato da ONG ter mostrado ao órgão governamental que o tema da regularização fundiária estava “sem pai, sem mãe, uma coisa meio solta, que o INCRA não queria”, concorreu para que a equipe de Mangabeira interpretasse que a autarquia fundiária não tinha estrutura para lidar com essa questão, “nem do ponto de vista ideológico, nem do ponto de vista da ação” (informações verbais)⁵¹⁷. A mesma entrevistada informa que não foi o IMAZON que sugeriu à SAE a criação da nova agência, mas a ONG não achou ruim a possibilidade desse novo arranjo, porque a cúpula do INCRA era totalmente contra a titulação de áreas médias e grandes na Amazônia, deixando esse tema em um vácuo

A imprensa divulgou que, a princípio, Mangabeira pensava em uma autarquia que assimilasse parte dos recursos e da estrutura do INCRA e seria chamada de Instituto de Regularização Fundiária da Amazônia (IRFAM) (ALENCASTRO, 2008). Noticiou-se ainda que essa proposta foi levada por Mangabeira ao presidente Lula em agosto de 2008, juntamente com uma recomendação de que fosse retirado do INCRA a competência para a

⁵¹² TORSIANO, Richard [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

⁵¹³ GUEDES, Carlos Mario Guedes de [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 02 de dezembro de 2015.

⁵¹⁴ CASSEL, Guilherme [ministro MDA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2017.

⁵¹⁵ TORSIANO, Richard [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

⁵¹⁶ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 28 de julho de 2016.

⁵¹⁷ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

regularização fundiária não só da Amazônia, mas em todo país; Lula, por sua vez, requereu um estudo mais detalhado à ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff⁵¹⁸ (SCOLESE, 2008).

A proposta da autarquia não vingou e a ideia amadureceu para uma agência executiva que, segundo Cunha, Torres e Guerreiro (2011, p. 15), seria chamada de Agência Executiva para a Regularização Fundiária da Amazônia (AERFA).

Essa proposta estava fundada na concepção de que a União deveria desempenhar a tarefa de regularização por intermédio de uma instituição flexível, com determinadas liberdades gerenciais para a agilidade que se pretendia ao processo de regularização. E categoria funcional prevista no direito brasileiro que atendia tais qualificações era a figura de uma agência executiva, na forma de autarquia⁵¹⁹.

Apurou-se que a agência se limitaria ao papel de traçar as diretrizes para regularização e monitoraria todo o processo, transmitindo aos institutos estaduais de terra a tarefa de conduzir o cadastramento de ocupantes por varredura, em razão da crença de que esses órgãos conheciam melhor a região e poderiam realizar essa tarefa com mais desenvoltura, ao um custo menor, com riscos reduzidos de irregularidades⁵²⁰. Nesse arranjo, a AERFA seria extinta ao final do processo de regularização e os institutos estaduais de terra assumiriam o papel da gestão fundiária da Amazônia.

Assim, essa proposta de retirar poderes do INCRA e criar uma nova agência executiva foi apresentada pelo ministro Mangabeira ao presidente Lula, como informado na imprensa (ALENCASTRO, 2008), juntamente com uma minuta de medida provisória que, na visão de Lourenço Pereira (2016a [informação verbal]⁵²¹), continha alterações radicais na legislação fundiária para terras públicas federais da Amazônia.

Do outro lado do cabo de guerra, Cassel (2017) informou que o INCRA era uma “corporação” e reagiu “de forma furiosa” e “intensa” quando soube da proposta da agência de

⁵¹⁸ Estavam presentes nessa reunião: o presidente Lula, os ministros Mangabeira Unger (SAE), Guilherme Cassel (MDA), Dilma Rousseff (Casa Civil), Carlos Minc (MMA) e Reinhold Stephanes (MAPA), além do presidente do INCRA, Rolf Hackbart (SCOLESE, 2008).

⁵¹⁹ No direito brasileiro, a agência executiva pode ser uma autarquia ou uma fundação pública, mas os defensores da AERFA preferiam uma autarquia, dotada de uma atribuição extra de responsabilidades (celebradas em contrato de gestão, correspondendo ao estabelecimento de metas e de um planejamento estratégico), em troca de determinadas liberdades gerenciais.

⁵²⁰ Os partidários da AERFA entendiam que os estados amazônicos buscavam recuperar o papel ativo de gestão de suas terras, que lhes havia sido retirada na ditadura militar pelo Decreto Lei nº 1.164/1971 e não recuperada de forma adequada. Por outro lado, era notório que os institutos estaduais não possuíam condições operacionais (pessoal qualificado e recursos materiais) para a regularização fundiária pretendida, mas tais apoiadores contavam com a disposição dos governadores em criar tais condições e com o apoio da União.

⁵²¹ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos [SAE]: entrevista citada, realizada em 04 de abril de 2016.

Mangabeira para realizar uma atribuição central que sempre foi da autarquia fundiária (informação verbal)⁵²². O INCRA percebeu que perderia poder na Amazônia (NASCIMENTO, 2015 [informação verbal]⁵²³).

O ministro Cassel se contrapôs às pretensões de Mangabeira e conversou com o presidente Lula, com a ministra Dilma Roussef e com os ministros mais próximos, a fim de barrar a proposta, afinal, segundo seu entendimento, o INCRA era “ruim”, tinha “muito problema” e deveria até ser remodelado, “refundado”, mas não se poderia desprezar quarenta anos de experiência fundiária na Amazônia e mais de três mil funcionários e toda uma base de dados (CASSEL, 2017 [informação verbal])⁵²⁴.

Nessa batalha por jurisdição, o único trunfo do INCRA era a sua expertise e dos seus especialistas, argumento que era usado para desqualificar a proposta da SAE. Nesse sentido, Torsiano (2016) classificou como “extremamente simplista” a ideia de se criar uma agência para enviar recursos financeiros aos Estados, enquanto que para as “questões fundamentais, eles [a SAE] não tinham resposta”, afinal eles não detinham trajetória na questão fundiária da Amazônia (informação verbal)⁵²⁵. O mesmo entrevistado explica sua visão, revelando seu empenho na defesa de suas ideias no interior do governo:

Quem tem trajetória? Quem colonizou a Amazônia? Quem faz regularização fundiária no país? Quem faz reforma agrária no país? Quem botou o pé na Amazônia? (...) As pessoas aqui dentro [do INCRA], hoje vários aposentaram, são pessoas que carregaram mortos (...) na época da colonização (...). A SAE tinha (...) alguns intelectuais, mas conheciam parte desse negócio na teoria. Então nós [do INCRA] para fazer uma disputa interna para demonstrar que nós é que tínhamos que conduzir isso [a regularização fundiária da Amazônia], nós tivemos que apresentar tudo isso, o que é a Amazônia, como está a estrutura fundiária da Amazônia, ninguém tinha as informações (...), o que tem de projeto de assentamento, o que tem de áreas de devolutas, de áreas de terras públicas federais, onde é que estão as terras públicas federais, qual a estimativa de agricultores na região. E depois, quando você constrói as premissas de um programa, você tem que começar a demonstrar qual a estrutura necessária, quantas pessoas para cada região destas. Eu tive em reuniões no subsolo [inaudível], principalmente logo depois que decidi que eu assumiria todo o processo [de levantar as premissas para demonstrar a capacidade do INCRA de assumir a regularização fundiária] de ficar dias e dias, até a noite, fazendo cálculos em planilhas, porque a gente precisava apresentar uma conta. Quando você vai disputar um problema desses, você precisa apresentar uma conta; mas qual é a conta? Quantos carros são necessários? Quantas pessoas? Para se deslocar de um lugar tal até a região tal no Pará, no período de chuvas você não desloca (...), então você vai colocar três meses a menos nas suas contas, isso tudo ninguém sabia. (...) os caras [se referindo a SAE] tinha percepções em geral, mas não tinha nenhuma

⁵²² CASSEL Guilherme [ministro MDA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2017.

⁵²³ NASCIMENTO, Shirley [MDA e Serfal]: entrevista citada, realizada em 03 de dezembro de 2015.

⁵²⁴ CASSEL Guilherme [ministro MDA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2017.

⁵²⁵ TORSIANO, Richard [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

premissa intelectual, uma premissa lógica na estrutura de uma coisa dessa [da questão fundiária da Amazônia].

Em determinados momentos, os trabalhos realizados no interior do INCRA se deram de forma “sigilosa, mais fechada”, porque algumas informações haviam vazado para o próprio Mangabeira, o que gerou “alguns problemas” (TORSIANO, 2016 [informação verbal]⁵²⁶).

Torsiano (2016) explica ainda que o MDA/INCRA procuraram demonstrar que a proposta de Mangabeira seria “o maior erro da história naquela região” diante da incapacidade estrutural dos Estados em operar a regularização fundiária (informação verbal)⁵²⁷:

[em outras ocasiões no passado] nós, governo federal, INCRA, MDA, repassamos recursos aos governos estaduais e boa parte dos recursos foram devolvidos por incompetência dos Estados. E muitos Estados, inclusive hoje, se for avaliar, que tem volume de terras muito grande, como o Estado do Pará, o Estado do Amazonas, que é um Estado que tem milhões de terras ainda sob sua tutela e tem uma estrutura para operar esse processo ridícula, muito pequena. Então não era uma decisão acertada e nós decidimos então enfrentar essa problemática e comprovar que esse processo deveria ter sido conduzido pelo INCRA/MDA.

De fato, uma equipe de estudos, coordenada pela ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, demonstrou que nenhum Estado amazônico possuía estrutura para regularização fundiária (NASCIMENTO, 2015 [informação verbal]⁵²⁸).

Assim, o MDA se opôs a ideia de transferir a regularização fundiária para os Estados e propôs criar uma secretaria dentro do próprio ministério, com uma estrutura mais enxuta e utilizando o conhecimento acumulado, a documentação, a cartografia de mais de quarenta anos de Amazônia que o INCRA possuía, além de alguns servidores (NASCIMENTO, 2016 [informação verbal]⁵²⁹). A entrevistada admite que a estrutura muito burocratizada e o conhecimento geraram corrupção nas antigas ações da autarquia, daí a ideia de retirar a análise de processo de dentro do INCRA, mas manter os funcionários que sabiam fazer o trabalho cartográfico de campo.

Essa disputa gerou “uma tensão muito grande” entre Cassel (MDA) e Mangabeira (SAE), batalha que era acompanhada pelos governadores amazônicos, que apoiavam o ministro da SAE; “quando se tem um governo plural, você tem disputas de espaço bastante tensas”, analisou o ex-ministro Cassel (2017 [informação verbal]⁵³⁰).

⁵²⁶ TORSIANO, Richard [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016

⁵²⁷ Idem.

⁵²⁸ NASCIMENTO, Shirley [MDA e Serfal]: entrevista citada, realizada em 03 de dezembro de 2015.

⁵²⁹ Idem.

⁵³⁰ CASSEL, Guilherme [ministro MDA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2017.

O mesmo entrevistado afirma que, por trás da proposta da SAE de se criar uma nova agência, havia a pretensão de se obter mais espaço político no interior do governo:

[a defesa de Mangabeira pela criação de uma nova agência] não era só querer tocar um programa, isso era querer ter espaço político, espaço para incidir na Amazônia (...) [a possibilidade de] regularizar terra te dá um poder político, que se não for controlado, te dá um poder político impressionante (...). O Mangabeira não estava cometendo nenhum crime, ele estava entrando no governo (...) o PDT estava chegando no governo⁵³¹, ele tinha uma secretaria especial, não era um ministério, era um negócio com uma estrutura muito pequena, ele queria ganhar espaço e tem todo direito de fazer e ele foi procurar apoio político e pegou os governadores do Norte. (CASSEL, 2017 [informação verbal])⁵³².

A ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, impôs que a coordenação do processo não poderia ficar com o INCRA, porque ela entendeu que a autarquia fundiária não havia dado “respostas” no passado sobre essa questão (TORSIANO, 2016 [informação verbal]⁵³³), o que pesou a favor da SAE (LOURENÇO PEREIRA, 2016a [informação verbal]⁵³⁴).

Em janeiro de 2009, o presidente Lula decidiu a disputa institucional: nem uma nova agência, como defendia a SAE, nem o INCRA; a regularização fundiária seria coordenada por uma nova diretoria dentro do MDA, que comandaria a implementação da política pública por intermédio de uma secretaria executiva extraordinária, com escritórios regionais espalhados pela Amazônia e com servidores do INCRA como os responsáveis pela operação de campo.

Mangabeira perdeu a queda de braço com relação ao principal ponto da sua empreitada: a coordenação da implementação da regularização fundiária. A batalha pela jurisdição foi vencida pelo ministro Guilherme Cassel (MDA) e, até certo ponto, pelo próprio INCRA, pois, apesar de não receber a coordenação, viu seus servidores designados para serem os “burocratas do nível de rua”, termo criado de forma precursora por Michael Lipsky.

A decisão presidencial foi celebrada por vencedores e criticada por vencidos.

Nesse contexto, a SAE estava satisfeita com o conteúdo material da medida provisória por ela elaborada e aprovada pelo presidente da República, mas a proposta institucional escolhida foi “um desastre” (LOURENÇO PEREIRA, 2016 [informação verbal]⁵³⁵). Para o mesmo entrevistado, o presidente da República havia compreendido as razões da SAE para a criação de uma nova agência, afinal ele havia participado das “caravanas da cidadania” e

⁵³¹ O PDT ingressou na coalizão do governo Lula em janeiro de 2007 (INÁCIO e REZENDE, 2015, p. 307) e a nomeação de Mangabeira para a SAE ocorreu em junho de 2007.

⁵³² CASSEL Guilherme [ministro MDA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2017.

⁵³³ TORSIANO, Richard [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

⁵³⁴ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos [SAE]: entrevista citada, realizada em 04 de abril de 2016.

⁵³⁵ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevistas citadas, realizadas em 04 de abril e 28 de julho de 2016.

sabia das expectativas das lideranças da Amazônia, mas sua decisão foi “típico do Lula, que dava uma no cravo, outra na ferradura” e isso ocorreu, segundo sua visão, para apaziguar a “esquerda agrária”, como “o PT do Rio Grande do Sul, o PT em geral”, como o Rolf Hackbart (presidente do INCRA na época), como a Via Campesina e o MST, que estavam descontentes com a perspectiva de “regularizar para entregar [a Amazônia] ao capitalismo”.

Nas palavras do próprio Lourenço Pereira (2016b [informações verbais])⁵³⁶:

Por um lado, ele [o presidente Lula] aprovou a proposta da SAE [referente ao conteúdo material da medida provisória], por outro lado ele entregou a execução dessa proposta aos inimigos da proposta, aos adversários da proposta, que é basicamente o INCRA. (...) O Estado do Pará é difícil de governar para o Estado do Pará que está lá. [Imagina para] o governo federal... Você chega lá, tem dois INCRA's no Pará, um em Marabá, o outro em Santarém, os dois eivados de corrupção (...), diversos casos de escândalo, diversos caras presos e é esse pessoal que vai fazer trabalho de campo [para a política de regularização fundiária].

Da mesma forma, o ministro Mangabeira avaliou a referida decisão presidencial:

Na época eu coordenava no governo e com os governadores os planos de desenvolvimento sustentável da Amazônia. Não saiu [a política pública de regularização fundiária] como eu queria porque o Presidente Lula, contra meu conselho, confiou a execução da lei aos inimigos dela [ao INCRA]⁵³⁷.

Para o ex-ministro Cassel (2017), a visão de Lourenço Pereira é “maniqueísta” e se afasta da “lógica do governo” Lula, “que sempre trabalhou com muita contradição interna” e com construção coletiva das políticas públicas (informação verbal)⁵³⁸. Ao interpretar a decisão do presidente da República, o mesmo entrevistado afirmou:

A gente [Cassel] tinha uma história lá com ele [com o presidente Lula], o MDA, apesar de ser um ministério pequeno, lateral, era um ministério que cresceu muito na gestão do Lula, ele confiava muito que a gente era capaz de encaminhar bem as coisas [a regularização fundiária].

O INCRA, por sua vez, ficou satisfeito com a decisão presidencial porque, apesar de ficar afastado da coordenação do programa de regularização, a implementação, sob ponto de vista operacional, dependeria da citada autarquia (TORSIANO, 2016 [informação verbal])⁵³⁹.

Finalmente, em 10 de fevereiro de 2009, o presidente Lula editou a MPv nº 458/2009, dispondo sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia legal (BRASIL, Medida Provisória nº 458, 2009) e

⁵³⁶ LOURENÇO PEREIRA, Alberto Carlos. [SAE]: entrevista citada, realizada em 28 de julho de 2016.

⁵³⁷ UNGER, Roberto Mangabeira. **Publicação eletrônica** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <paulorobertocunha@usp.br> em 16 nov. 2015.

⁵³⁸ CASSEL, Guilherme [ministro do MDA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2017.

⁵³⁹ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

prevendo, dentre outras medidas “a transferência da propriedade fundiária de terras rurais e urbanas da União para pessoas físicas brasileiras, que detenham ocupações mansas e pacíficas nessas áreas, explorando-as de forma direta” (MACHADO, 2011, p. 143).

Nas suas disposições finais (arts. 35 e seguintes), a medida provisória determinou a transferência do INCRA para o MDA, das competências para “coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais” e para realizar as titulações dos imóveis, cabendo a autarquia fundiária, por intermédio dos seus servidores, “executar as medidas administrativas e as atividades de natureza operacional a elas relacionadas” (BRASIL, Medida Provisória nº 458, 2009).

Como explica Guedes (2015), a política pública e seu programa de implementação (Programa Terra Legal) nasceram com uma estrutura “híbrida de gestão”, onde a visão estratégica ficava com o MDA e operacional com os servidores do INCRA, mas era uma configuração de difícil funcionamento no serviço público (informação verbal)⁵⁴⁰.

Com efeito, o ministro Mangabeira acabou perdendo o protagonismo sobre esse agenda de política pública (TORSIANO, 2016, informação verbal)⁵⁴¹, tanto que, no dia 29 de junho de 2009, apenas quatro dias após o presidente Lula sancionar o projeto de lei de conversão da referida medida provisória, que veio do Congresso Nacional, na Lei Federal nº 11.952/2009, o ministro deixou o governo, alegando que precisava voltar às suas atividades acadêmicas na Universidade de Harvard.

As atuações do ministro Mangabeira e do seu secretário Lourenço Pereira, do lado da SAE, e do ministro Cassel e de Torsiano, do lado do MDA/INCRA, ao desempenharam papéis variados de empreendedores de políticas públicas e ao travarem batalhas por jurisdição e por influência na escolha de propostas de políticas públicas, são condições que contribuem para explicar o resultado, isto é, o surgimento da PRFA.

Mas essas condições individuais não explicam, por si só, o resultado e, portanto, não são condições necessárias e nem suficientes. São, na verdade, condições híbridas, também chamadas de “condição do tipo inus”, que, como explica Amorim Neto (2016), são fatores individuais que se combinam para produzir uma condição que não é necessária, mas é suficiente.

⁵⁴⁰ GUEDES, Carlos Mario Guedes de. [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 02 de dezembro de 2015.

⁵⁴¹ TORSIANO, Richard. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 05 de abril de 2016.

As atuações combinadas dos atores da SAE e do MDA/INCRA produzem uma condição suficiente, mas não necessária, para garantir o resultado, porque a atuação empreendedora desses atores e a batalha pela implementação da política pública garantem a criação da PRFA, mas outras condições, como se viu ao longo deste trabalho, explicam o resultado sem a atuação desses atores.

Mas as polêmicas em torno da PRFA não se limitaram somente aos bastidores de sua elaboração. Após a sua aprovação e até mesmo nos dias de hoje, as consequências dessa política pública são bastante discutidas.

No seu lançamento, em 2009, alguns analistas a consideraram como uma forma de promoção de justiça social às pessoas que, no passado, haviam desbravado a floresta, e um mecanismo de combate ao desmatamento e à grilagem de terras. Mas muitos críticos inferiam diversas falhas na lei e argumentaram que, ao oficializar a transferência de bem público para particulares, a PRFA legitimaria casos de grilagem e corroboraria a degradação ambiental.

Esse é o enfoque do próximo e último capítulo desta tese.

6 – O EPÍLOGO: AS CONTROVÉRSIAS DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA E UMA AGENDA DE PESQUISA PARA O FUTURO

“Se queremos que tudo fique como está é preciso que tudo mude”. Guisepe Tomasi di Lampedusa, O Leopardo, p. 21 (tradução de Rui Cabeçadas, Livraria Bertrand)

Ao ser lançada em 2009, por intermédio da MPv. 458/2009, a PRFA criou instrumentos destinados a regularizar ocupações consolidadas feitas por pessoas físicas na Amazônia Legal, com o propósito de transferir para o domínio particular aglomerados de terras públicas que somavam cerca de 67 milhões de ha. na região e que não tinham destinação específica, ou seja, não eram terras indígenas, nem projetos de colonização e assentamentos, nem unidades de conservação e nem áreas reservadas às forças armadas etc..

O projeto de conversão da medida provisória em lei tramitou pelo Congresso Nacional, que introduziu poucas mudanças, dentre as quais algumas foram vetadas pelo presidente Lula por ocasião da sanção da Lei Federal nº 11.952/2009.

Em seguida, os Decretos nºs 6.992/2009 e 7.341/2010 regulamentaram a lei, criando o Programa Terra Legal de implementação.

Desde o início, a PRFA tem recebido críticas e elogios por parte de políticos, juristas, pesquisadores da questão agrária e ambiental e setores da sociedade civil.

Mas afinal, quais são as razões para tanta polêmica? Quais são os aspectos positivos e negativos da PRFA? O que a política pública prometeu entregar e o que ela entregou? Quais foram as mudanças legislativas que ela sofreu recentemente e quais os prognósticos?

O objetivo deste capítulo final não é responder todas essas perguntas, até porque não é objetivo desta tese estudar a implementação da PRFA. A proposta é fazer um sobrevoo em alguns aspectos alusivos à sua execução, às consequências geradas e às mudanças legais ocorridas em 2016 e 2017, que vieram à tona durante os quatro anos de levantamento de dados desta tese e apontar algumas controvérsias da política pública e, eventualmente, abrir algumas agendas de pesquisa para o futuro.

Esse capítulo foi elaborado com base em referências bibliográficas e em algumas entrevistas realizadas; não houve, portanto, um trabalho de campo para aprofundar os pontos aqui discutidos. Os tópicos estão separados por temas ou instrumentos relacionados à PRFA, sempre com ênfase nos impactos provocados na estrutura fundiária rural e na proteção ambiental da Amazônia, tanto sob o prisma da redação original da política pública (Lei

Federal nº 11.952/2009), como também das mudanças impostas pela Lei Federal nº 13.465/2017, sancionada pelo presidente Michel Temer, que alterou substancialmente a PRFA.

6. 1 – Os principais instrumentos da lei de 2009, sua evolução e controvérsias gerais

A PRFA criou mecanismos destinados a regularizar ocupações consolidadas feitas por pessoas físicas, em áreas de até 15 m.f., limitados em 1.500 ha., situadas em zonas urbanas ou rurais na Amazônia Legal, cujas ocupações fossem anteriores a 1º de dezembro de 2004, por intermédio de instrumentos jurídicos de alienação e de concessão de direito real de uso.

Os requisitos básicos de legislações anteriores foram mantidos, como exigir do requerente a prática de cultura efetiva na terra, a ocupação mansa e pacífica e não ser proprietário de outro imóvel rural (BRITO e BARRETO, 2011b, p. 145).

Mas a Lei Federal nº 11.952/2009 trouxe bastante inovações, como a gratuidade na regularização de terras públicas ocupadas de até 1 m.f., o que significa que essas áreas são doadas ao ocupante, desde que ele preencha outros requisitos. As terras ocupadas entre 1 a 4 m.f. são alienadas pelo Poder Público por valores abaixo do mercado e as ocupações entre 4 a 15 m.f. são alienadas por valores determinados pelas tabelas de referência do INCRA, igualmente abaixo do mercado.

Não podem ser beneficiados pela lei as pessoas jurídicas, os proprietários de imóveis, os estrangeiros, os indivíduos que exercem cargo ou emprego público no INCRA, no MDA, na SPU e nos órgãos estaduais de terras.

Além disso, a lei estabeleceu vistoria obrigatória na área reivindicada quando a ocupação supera 4 m.f., sendo que abaixo desse tamanho, a vistoria é obrigatória somente para os seguintes casos: (i) quando houver identificação de conflito de terra; (ii) quando ocorrer autuação por crime ambiental ou por manter trabalhadores em condição análoga à escrava; (iii) ou quando o cadastramento para a requisição da regularização não tiver sido realizado pelo ocupante da terra, mas por procurador (BRITO e BARRETO, 2011b, p. 152).

O Quadro 18, a seguir, sumariza didaticamente as principais regras e instrumentos jurídicos da PRFA, tal como ela se apresentava em 2009:

Quadro 18: A Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA) – redação original da Lei Federal nº 11.952/2009

Aspecto	Detalhamento
Objetivo	Reconhecer ocupações em terras públicas federais situadas na Amazônia Legal e regularizá-las (titulação) via alienação ou concessão de direito real de uso.
Quem pode se beneficiar?	Pessoas físicas, brasileiros natos ou naturalizados.
Quem não pode se beneficiar?	As pessoas jurídicas; os estrangeiros; as pessoas físicas “com a regularização de mais de uma área ocupada”; as pessoas físicas proprietárias de imóvel rural em qualquer parte do país; o beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural; o ocupante, seu cônjuge ou companheiro que exerça cargo ou emprego público no INCRA, no MDA, na SPU do MPOG ou nos órgãos estaduais de terras. Porém, quando o ocupante e seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público em outros órgãos, a regularização da área por eles ocupadas dependerá da observação dos requisitos relativos ao conceito de agricultor familiar e empreendedor familiar rural ⁵⁴² .
Quais são as ocupações passíveis de regularização (art. 3º)	Aqueles incidentes em: (i) terras discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União, citadas no Decreto-Lei 1.164/1971, isto é, nas faixas de 100 km de cada lados das rodovias contruídas ou projetadas; (ii) as áreas que não deixaram de ser federais por conta da revogação do Decreto-Lei 1.164/1971; (iii) as remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana; (iv) as terras devolutas localizadas em faixa de fronteira ⁵⁴³ ; (v) as registradas em nome do INCRA ou por ele administradas; (vi) outras áreas sob domínio da União, na Amazônia Legal.
Quais são as áreas não regularizáveis pela PRFA (art. 4º)	Aqueles: (i) reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União; (ii) tradicionalmente ocupadas por população indígena; (iii) de florestas públicas consideradas pela Lei Federal nº 11.284/2006; (iv) as unidades de conservação ou aquelas que estão em processo administrativo para tanto; (v) que contenham acessões ou benfeitorias federais. A MPv. nº. 458/2009 também excluía as comunidades quilombolas e populações tradicionais, mas o Congresso Nacional retirou essa previsão e o texto Lei Federal nº 11.952/2009 permitiu que as áreas dessas populações seriam regularizados por normas específicas. Mas o STF, na ADI 4269, decidiu afastar qualquer interpretação que permita a regularização fundiária das terras públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos ⁵⁴⁴
Requisitos	Ocupação
	Marco temporal
	Limites dimensionais
Transferência e Titulação	Alienação da terra pública, com outorga da propriedade agrária, ou a concessão de direito real de uso, que é a permissão de posse.

continua...

⁵⁴² A agricultor familiar e empreendedor familiar rural é aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: utilização predominante de mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006b, art. 3º).

⁵⁴³ As faixas de fronteiras são as áreas que correspondem a 150 km de largura e que corre paralelamente à linha terrestre de divisa entre o território nacional e países estrangeiros, consideradas fundamentais para a defesa do território nacional (BRASIL, 1988, art. 20, § 2º). Segundo Barreto (2011, p. 100), essas terras podem ser ou não terras devolutas, ou seja, podem ser encontrados imóveis rurais de natureza pública de uso especial, pública dominical ou privada.

⁵⁴⁴ Fonte: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=359395>>. Acesso em 17 out. 2018.

... continuação

Quadro 18: A Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA) – redação original da Lei Federal nº 11.952/2009

Aspecto	Detalhamento
Vistoria	Vistoria obrigatória após o georreferenciamento para os imóveis acima de 4 m.f.. Abaixo desse tamanho, a vistoria é obrigatória em casos que houver identificação de conflitos de terra, autuação por crime ambiental ou trabalho escravo, ou quando o cadastramento for feito por procuração, isto é, não foi feito pelo ocupante.
Valor a ser pago pela terra	<ul style="list-style-type: none"> - regra geral: redução significativa no valor a ser cobrado pela terra, - área ocupada de 1 m. f.: doação da terra e registro do cartório imobiliário independentemente de custas e emolumentos. - área ocupada entre 1 e 4 m. f.: cobrado valor diferencial, não sendo acrescidos os custos de serviços topográficos executados pelo Poder Público, com 20 anos para pagamento e 3 de carência; - área ocupada acima de 4 e até 15 m. f. (e inferior a 1.500 ha.): cobrado valores determinados nas tabelas de referência do INCRA, sobre as quais incidirão índices relativos à localização e condição de acesso, tempo de ocupação e tamanho da área, com regras de pagamento semelhantes a anterior, inferior ao mercado.
Transferência da terra regularizada	Permissão transferência em vida do título de domínio ou do termo de concessão de direito real de uso, do ocupante para terceiros, desde que respeitado o prazo de inalienabilidade de 10 anos para os títulos correspondentes às áreas de até 4 m.f. e de 3 anos quando se tratar de áreas acima de 4 e até 15 m.f..
Cláusulas resolutivas (art. 15)	O título de domínio ou o termo de concessão de direito real de uso contém cláusulas sob condição resolutiva pelo prazo de 10 anos, que obrigam o beneficiado: ao aproveitamento racional e adequado da área; à demarcação e recuperação de reserva legal (RL) e áreas de preservação permanente (APP); observação das disposições que regulam as relações de trabalho e das condições e forma de pagamento. O desmatamento irregular em APP e RL durante a vigência das cláusulas resolutivas, após processo administrativo, em que tiver sido assegurada a ampla defesa e o contraditório, implica rescisão do título de domínio ou termo de concessão com a consequente reversão da área em favor da União.

Fonte: Brasil, Lei Federal 11.952 (2009); Brasil, Decreto do Executivo nº 6.6992 (2009); Brasil.Presidência da República (2009); Brito e Barreto (2011b); Barreto (2011).
 Elaboração: Paulo Roberto Cunha

Ao instituir parâmetros para transferência de terras públicas para o patrimônio privado, a PRFA foi acusada de legalizar e incentivar a grilagem, bem como favorecer aqueles que haviam se apropriado fraudulentamente de áreas muito maiores do que era permitido por lei (MELLO-THÉRY, 2011, p. 18 e 131; CUNHA et al., 2011, p. 2-3). Havia entendimentos de que a lei era um vetor de concentração de milhões de hectares nas mãos de poucos grileiros que cometeram crimes ambientais (TORRES, 2012) e tinha potencial para contribuir com o aumento do desmatamento (OLIVEIRA, 2010, p. 18-20). Para os seus críticos, a norma “serviria tão somente para reafirmar privilégios de um sistema patrimonialista”, deixando “brechas” para legitimar a ocupação daqueles que se apropriaram indevidamente de grandes extensões de terras públicas (MACHADO, 2011, p. 6), promovendo legalização da grilagem e corroborando a degradação ambiental.

Foi assim que a medida provisória ganhou o apelido de “MP da Grilagem”.

Por outro lado, aqueles que apoiaram a iniciativa, afirmavam que a política pública visava atender um grupo excluído de pequenos produtores rurais e ocupantes legítimos de terras públicas e “promoveria o estabelecimento de direitos como a justiça e a inclusão social, a redução da violência no campo e da criminalidade” (MACHADO 2011, p. 5-6), proporcionando segurança jurídica e exigindo o cumprimento da legislação ambiental dos beneficiados (BRASIL, Decreto do Executivo nº 6.992, 2009), gerando a recuperação do patrimônio florestal degradado. Algumas avaliações subsequentes destacaram resultados positivos, como Carneiro de Oliveira (2013) que, estudando o estado do Tocantins, afirmou que a política tinha fragilidades, mas em sua fase inicial de implementação estava cumprindo a proposta de priorizar a regularização de ocupações legítimas de pequenos produtores, impulsionando modelos sustentáveis, com instrumentos de controle para evitar a legalização da grilagem. Brito e Barreto (2011a, p. 29), por sua vez, destacaram a redução do desmatamento no município de Paragominas (PA), estimulada pelo Programa Terra Legal.

Qual pensamento estava correto? Para Benatti (2008/2009, p. 16) essa dicotomia é complexa porque todos os argumentos teriam um fundo de verdade.

De qualquer forma, apenas 13 dias após a publicação da Lei Federal nº 11.952/2009 no Diário Oficial da União, a procuradora geral da República em exercício, Débora Macedo Duprat de Britto Pereira, ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a ação de direta inconstitucionalidade (ADI) nº 4269, elaborada a partir de uma representação que havia sido

formulada pelo “Grupo de Trabalho Terras Públicas e Desapropriação” (DUPRAT, 2015 [informação pessoal]⁵⁴⁵).

A petição inicial da ADI reconheceu que parte da política pública promovia “justiça agrária” ao dar amparo a “posseiros de boa-fé” e aperfeiçoava o controle do desmatamento na Amazônia (MPF, 2009, p. 3), mas a mesma peça processual indicou quatro aspectos da lei que, na visão do Ministério Público Federal (MPF), estavam eivados por “vícios de constitucionalidade”, dentre os quais a possibilidade de legalização da grilagem.

Em outubro de 2017, ou seja, o oito anos depois do seu ajuizamento, o STF julgou improcedente a ADI nº 4269, considerando constitucional a Lei Federal nº 11.952/2009, mas fazendo ajustes de interpretação em alguns dos seus dispositivos.

Em 2016, pelos motivos explicados no tópico 2.13 desta tese, o presidente da República Michel Temer (MDB) editou a MPv. 759/2016, alterando e emendando a referida lei de 2009, de modo a deturpar uma parcela importante dos seus instrumentos. Com mudanças introduzidas pelo Congresso Nacional, o projeto da medida provisória foi aprovado e convertido na Lei Federal nº 13.465/2017, que trouxe ainda mais retrocessos para o campo ambiental e agrário. Parte dessa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 9.309/2018⁵⁴⁶.

De uma forma muito mais acentuada do que em 2009, a PRFA sofreu uma nova enxurrada de críticas, sendo acusada de criar entraves ao cumprimento da função socioambiental da terra pela política agrária (SAUER, 2018; SAUER e LEITE, 2017), de destruir as “conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra” e de colocar em risco a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações (MPF, 2017b, p. 49), além de legalizar a grilagem.

Sobre as mudanças de autoria do presidente Temer e do Congresso Nacional, Brito (2017) foi incisiva: “chutou o pau da barraca” (informações verbais)⁵⁴⁷.

Sessenta e uma entidades ligadas à defesa do meio ambiente apresentaram reclamações à Procuradoria-Geral da República, acusando a nova lei de privatizar terras públicas, florestas, águas e ilhas federais na Amazônia (MPF, 2017b, p. 6). Com efeito, o

⁵⁴⁵ DUPRAT, Débora M, subprocuradora geral da República e coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (populações indígenas e comunidades tradicionais) Mensagem recebida por <paulorobertocunha@usp.br> em 22 de junho de 2015.

⁵⁴⁶ Esse decreto é aplicável à regularização fundiária de ocupações rurais fora da Amazônia Legal (em áreas rurais do INCRA e da União sob gestão do INCRA) e áreas remanescentes de projetos de colonização do INCRA, dentro ou fora da Amazônia, anteriores a 1985 (BRASIL, Decreto 9.309/2018; SAUER, 2018, p. 5). Houve ainda o Decreto nº 9.310/2018 que dispôs sobre a regularização fundiária urbana e o Decreto 9.311/2018 que regulamentou a Lei de Reforma Agrária.

⁵⁴⁷ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, ingressou, em setembro de 2017, com a ADI nº 5.771, para obter declaração de inconstitucionalidade integral da Lei Federal nº 13.465/2017 por parte STF.

Assim, ressoaram, mais uma vez, os apelidos de “MP da Grilagem” e “Lei da Grilagem” para qualificar a mesma política pública.

Curiosamente, cinco meses antes da ano antes da malfadada MPv. 759/2016, a ex-ministra Marina Silva, em entrevista pessoal, já previa uma nova lei da grilagem por parte do governo Temer: “novamente as pessoas, na perspectiva que virá uma outra regularização [fundiária] porque o governo passa um sinal trocado (...), fazem pressão, regulariza, faz pressão, regulariza, então, novamente” (informação verbal).⁵⁴⁸

Com base nesse parâmetro geral a respeito das controvérsias da PRFA, os tópicos seguintes detalham aspectos mais específicos.

6. 2 – O marco temporal: de 2004 para 2008 e até 2013 (!!)

A PRFA materializada na Lei Federal nº 11.952/2009 estipulava que seria possível a regularização de ocupações consolidadas ocorridas até 1º de dezembro de 2004, que é a data da Portaria Conjunta INCRA/MDA nº 10/2004, uma das primeiras iniciativas do governo Lula no combate ao desmatamento (ver tópico 4.4.2, desta tese).

A crítica em torno desse dispositivo é que, se a intenção da política pública era de regularizar as populações atraídas pela ditadura militar, o marco temporal de 2004 “não bate com o marco da ocupação” da Amazônia (CUNHA, 2017 [informações verbais]⁵⁴⁹). Com esse argumento, os críticos ponderavam que a regularização deveria atender ocupações realizadas somente nas décadas de 1970 ou 1980.

No governo Temer, sob o pretexto absurdo de se equiparar à lei fundiária ao Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) (TRECCANI, 2017 [informações verbais]⁵⁵⁰), o marco temporal para regularização passou de 2004 para o 22 de julho de 2008 que, em alguns casos

⁵⁴⁸ SILVA, Marina [ministra do MMA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2016.

⁵⁴⁹ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

⁵⁵⁰ TRECCANI, Girolamo Domenico [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017.

pode ser estendido até 2013⁵⁵¹, contrariando, segundo Sauer (2018, p. 6) a “lógica de ocupação histórica”, aliás, mais uma vez.

Trata-se de uma “das piores mudanças” da lei de 2017, porque “estimula novas ocupações” ao criar a expectativa de ainda mais alterações futuras para beneficiar ocupações mais recentes (BRITO, CARDOSO JR., BARRETO, 2017).

Treccani (2017) explica essa alteração encurta o tempo de comprovação da ocupação da terra e favorece aquele que “chegou lá ontem, ou anteontem” (informações verbais)⁵⁵². Ainda sobre essa mudança, o entrevistado é categórico: “isso é piada... piada não, isso é grilagem; é favorecer a grilagem”.

Ressalta-se que não foi apenas o marco temporal que foi alargado, mas também a abrangência territorial das regras de regularização fundiária, que antes era circunscrita à Amazônia Legal e agora passou para todo o território brasileiro.

Sobre a ampliação das regras da política pública para todo país, Treccani (2017) afirma mais uma vez que é “favorecimento da grilagem real” (informações verbais)⁵⁵³.

6.3 – Terras sem títulos para homens sem penúria: a área titulável de 1.500 ha. (2009) para 2.500 ha. (2017)

Uma das justificativas para se criar uma nova política de terras para a Amazônia era a necessidade de regularização de médias (4 m.f. até 15 m.f.) e de pequenas (até 4 m.f.) ocupações em áreas rurais, com ênfase no segundo público, como consta na exposição de motivos da MPv. 458/2009 (BRASIL, Exposição de Motivos Interministerial nº 1, 2009),

Mas afinal, a PRFA prioriza os pequenos?

Na sua redação original (2009), a política pública estabeleceu que o limite máximo regularizável eram 15 m.f., limitados a 1.500 ha. (BRASIL, Lei Federal nº 11.952, 2009). Nos 436 municípios da Amazônia Legal onde há glebas públicas federais, o tamanho do módulo

⁵⁵¹ A Lei Federal nº 13.465/2017 admite a venda direta de imóveis rurais da União na Amazônia Legal, sem licitação, mediante pagamento do valor máximo da terra nua, em caso de ocupações de até 2.500 ha., posteriores a 22/jul./2008 ou em áreas que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que comprovados o período de ocupação seja igual ou superior a 5 anos e apurado até dezembro de 2016; ou ainda quando ocupantes forem proprietários de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas não ultrapassa a dimensão de 2.500 ha. (BRASIL, Lei Federal nº 13.465, 2017).

⁵⁵² TRECCANI, Girolamo Domenico [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017.

⁵⁵³ Idem.

fiscal tem média de 76 ha. (BRITO; BARRETO, 2011, p. 159); isso significa que a média da regularização fundiária seria de áreas de 1.140 ha., ou seja, o tamanho médio.

Segundo o TCU (2014), até julho de 2014, o Programa Terra Legal havia concluído a titulação de 7951 processos, esmiuçados na forma apresentada na Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 – Classificação dos processos de titulação do Programa Terra Legal (jul/2014)

	< 1 m. f.	1 a 4 m.f.	> 4 m. f.
Quantidade de processos de titulação	5.603	2.056	292
Área titulada	174.557 ha.	263.429 ha.	170.947 ha.

Fonte: TCU (2014)

Percebe-se, portanto, tanto pela quantidade de processos, quanto pela área titulada, a PRFA tem beneficiado as pequenas ocupações (de 1 a 4 m.f.) e os chamados minifúndios (abaixo de 1 m.f.). Mas chama atenção às médias ocupações (4 m.f. até 15 m.f.) em que apenas 292 processos produziram quase que a mesma área de 5.603 minifúndios.

Dentre as alterações produzidas pela Lei Federal nº 13.465/2017, fruto da MPv. 759/2016, uma das mais perniciosas foi o aumento do tamanho máximo da área de titulação, passando dos 1.500 ha. para 2.500 ha.. Ou seja, a PRFA passou a titular grandes imóveis rurais, aqueles que a doutrina considera acima dos 15 m.f..

Essa inovação contrariou as justificativas institucionais da própria MPv. 759/2016, que difundiu em sua exposição de motivos a necessidade de “legalizar a situação de milhares de núcleos familiares que exploram a terra e dela retiram o seu sustento (...) priorizando a ocupação familiar” (BRASIL, Exposição de Motivos Interministerial nº 20, 2016, itens 33 e 44). É inequívoco que dimensões extensas de 2.500 ha. não tem relação “nem legal nem real” com núcleos familiares (SAUER, 2018, p. 6). Essa ampliação, muito pelo contrário, explicita “a legalização massiva da grilagem de terras”, segundo o mesmo autor.

A mudança implica na “transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo a população mais necessitada”, causando impactos irreversíveis à estrutura fundiária da Amazônia (MPF, 2017b, p. 25).

O ex-ministro do MDA, Guilherme Cassel afirmou que estender a regularização para áreas de 2.500 ha. e ainda para outras regiões do país é “a legalização da grilagem”, considerando que o Nordeste, o Centro-Oeste ou o Sul possuem processo de ocupação da terra

numa lógica diversa da Amazônia Legal (informação verbal)⁵⁵⁴. O mesmo entrevistado informa que o propositor dos 2.500 ha. foi o ex-senador Romero Jucá (MDB/RR), cujo Estado de origem é Roraima, onde as ocupações são “grandes” e “irregulares”.

Para Treccani (2017), o aumento para 2.500 ha. foi um recado para o mercado, porque o cliente dessa dimensão não é o pequeno ocupante, razão pela qual a única justificativa plausível para essa alteração é beneficiar os grileiros (informações verbais)⁵⁵⁵. O mesmo entrevistado reforça que esse entendimento “é pacífico” para ele, assim como “é pacífico” que as mudanças normativas de 2016 e 2017 ocorreram para “favorecer o agronegócio do jeito escandaloso” e para manter Michel Temer à frente da presidência da República.

Na mesma linha, Brito (2017) observa que a alteração para os 2.500 ha. não constava sequer do texto original da medida provisória e acabou entrando na lei por “pressão dentro do Congresso” por parte de produtores organizados, como a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) (informações verbais)⁵⁵⁶.

Ressalta-se que, entre os anos 2013 e 2014, foi criado um grupo formado por técnicos ligados à Subsecretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal), pelo IMAZON e outros atores, para debater propostas de alteração de algumas regras da PRFA; mas o governo foi trocado, o grupo parou de se reunir e quando voltou, surgiu a MPv. 759/2006 e a Lei Federal nº 13.465/2017 com mudanças nos aspectos de preço da terra, marco temporal e aumento da área regularizável que não haviam sido discutidos pelo grupo, por isso tais inovações não tem lógica jurídica e nem técnica, “foi puramente [uma lógica] política” (BRITO, 2017 [informações verbais]⁵⁵⁷).

6.4 – A PRFA de 2009 e de 2017: legaliza a grilagem de terras?

Essa é a maior polêmica que atinge a PRFA e, com relação às regras criadas em 2009, há uma controvérsia.

Os autores favoráveis a essa tese afirmam, em linhas gerais, que a MPv. 459/2009 legitima o “fato consumado” do “saque praticado por grileiros” (CUNHA, TORRES e

⁵⁵⁴ CASSEL, Guilherme [ministro MDA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2017.

⁵⁵⁵ TRECCANI, Girolamo Domenico [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017.

⁵⁵⁶ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

⁵⁵⁷ Idem.

GUERREIRO, 2010, p. 1); que o Programa Terra Legal é “o caminho mais fácil para [legalizar] a grilagem de terras”, juntamente com o CAR (TORRES, 2018, no prelo); que a Lei Federal nº 11.952/2009 transforma a “ilegalidade criminosa da apropriação privada de terras públicas” em “irregularidade passível de regularização”, tratando-se de um “crime contra o patrimônio público” (OLIVEIRA, 2010, p. 18-21).

De forma mais específica, o MPF, na ADI 4269, ajuizada em 2009 perante o STF, apontou que a redação do art. 13⁵⁵⁸, da Lei Federal nº 11.952/2009, que não obrigava a vistoria prévia de ocupações realizadas em áreas de até 4 m.f., era um “convite a fraude” porque não permite averiguar o cumprimento de alguns requisitos, como o cumprimento do marco temporal (1º/dez./2004) em relação às áreas reivindicadas ou o exercício de cultura efetiva, da mesma forma que não seria possível averiguar eventuais conflitos fundiários, inclusive envolvendo terras de indígenas, quilombolas e tradicionais (MPF, 2009, p. 7-8).

A falta de obrigatoriedade de vistoria para as áreas menores de 4 m.f. parece ser um dos principais motivos que embasam as desconfiças acerca da legalização da grilagem por parte da PRFA. Segundo Brito (2017), o Programa Terra Legal foi pautado na ausência de vistoria para áreas de até 4 m.f. justamente para agilizar os procedimentos de regularização fundiária, mas isso trouxe o risco de titulação de área grilada ou área que pertencia à indígenas ou à outras comunidades que foram expulsas da terra; sem a vistoria, não há como avaliar essas situações e por isso “essa é a grande falha do programa”, uma falha de origem (informações verbais)⁵⁵⁹.

Por outro lado, Seilert (2016), que trabalha no Programa Terra Legal, afirmou que “no concreto, é pouco provável [que haja legalização da grilagem]”, porque, segundo ele, a matriz do programa é chegar nas pessoas que estão há mais de 30 e até 50 anos e não tem do Poder Público o reconhecimento do domínio (informações verbais)⁵⁶⁰.

Para Nascimento (2015), que também trabalhou na Serfal, o Programa Terra Legal demonstrou que não houve a legalização da grilagem, sendo que o TCU constatou problemas pequenos, mas solucionáveis (informações verbais)⁵⁶¹.

⁵⁵⁸ Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia. Parágrafo único. É facultado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determinar a realização de vistoria de fiscalização do imóvel rural na hipótese prevista no caput deste artigo (BRASIL, Lei Federal nº 11.952, 2009).

⁵⁵⁹ BRITO, Brenda [Secretária Executiva do IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

⁵⁶⁰ SEILERT, Ville [Secretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal - Serfal]: depoimento concedido em entrevista pessoal (60 min.). Entrevistador: Paulo Roberto Cunha. Brasília (DF), em 29 de julho de 2016.

⁵⁶¹ NASCIMENTO, Shirley [MDA e Serfal]: entrevista citada, realizada em 03 de dezembro de 2015.

No mesmo sentido, Carlos Guedes de Guedes (2015), ex-secretário executivo adjunto do Programa Terra Legal, afirmou que a “prática de trabalho” de campo do órgão indicava que não havia legalização da grilagem, mas sim a garantia ao direito das pessoas, sendo que os problemas de implementação relacionados à grilagem estavam circunscritas a situações pontuais e não eram regras (informação verbal)⁵⁶².

O Cassel (2017) salienta que não houve a legalização da grilagem, com exceção de “um caso ou outro de fraude”, mas a grande maioria dos beneficiados foi ribeirinhos, trabalhadores que estavam há muito tempo na terra e extrativistas (informação verbal)⁵⁶³.

De forma divergente, Brito (2017) afirma que “provavelmente” o Programa Terra Legal legalizou alguma área grilada, mas essa afirmação não pode ser feita com certeza, como também não se pode dizer que jamais houve legalização da grilagem, justamente por causa da falha e da lacuna a respeito da ausência de vistoria para as áreas de até 4 m.f.; o IMAZON, segundo ela, não tem provas de que a terra de um “laranja” já tenha sido titulado; também não se sabe se eventuais legalizações de áreas griladas vem acontecendo numa proporção grande ou não; ninguém, nem mesmo o próprio Programa Terra Legal, tem como provar a titulação da grilagem ou que o seu sistema impede essa artimanha (informações verbais)⁵⁶⁴.

Seilert (2016) reconhece que, por falta de condições apropriadas, são raros os casos em que o requerente de até 1 m.f. tenha sua ocupação visitada e vistoriada e, portanto, não são checados os requisitos de legitimação, qualificação e nem mesmo o cumprimento das condicionantes; mas ele entende que isso não pode ser usado para embasar as acusações de que a política pública legaliza a grilagem, porque tais ocupantes são pequenos e, na maioria dos casos, são históricos “posseiros” (informações verbais)⁵⁶⁵.

Brito (2017), porém, observa que o cliente do Terra Legal se inscreve no programa; em seguida, uma empresa privada faz o georreferenciamento e daí o escritório regional do programa atesta que não há conflitos envolvendo aquela área porque não existe qualquer banco de dados sobre conflitos de terra; assim, se o pretendente preencher os requisitos, a titulação é realizada; esse procedimento agiliza a titulação, mas não tem como garantir que aquela área, por exemplo, seja uma fração de uma grande área grilada e que o pretendente seja

⁵⁶² GUEDES, Carlos Mario Guedes de. [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 02 de dezembro de 2015. O mesmo entrevistado cita uma dessas “situações pontuais” de grilagem, como no início do programa, quando foi descoberto uma página da *internet*, administrado em Marília (SP), comercializava terras públicas na Amazônia.

⁵⁶³ CASSEL, Guilherme [ministro MDA]: entrevista citada, realizada em 27 de julho de 2017.

⁵⁶⁴ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

⁵⁶⁵ SEILERT, Ville [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 29 de julho de 2016.

um “laranja” colocado pelo grileiro; portanto, sem vistoria, não há garantias de que a política pública não titula grilos (informações verbais)⁵⁶⁶.

A mesma entrevistada reconhece que realizar vistoria na Amazônia é um grande desafio, pelas dificuldades naturais da região, mas poderia prevenir muitos problemas que não são detectados de outra forma (BRITO, 2017 [informações verbais]⁵⁶⁷).

Treccani (2017) é taxativo sobre a importância de se fazer vistoria, sob pena de correr riscos de legalizar caso de grilagem (informações verbais)⁵⁶⁸.

Seilert (2016) afirma que o Programa Terra Legal tem identificado casos de grilagem e outras fraudes, como madeireiras que se habilitam como pessoas físicas; nos escritórios do programa, os funcionários conhecem as pessoas, implementam uma política investigativa, além das denúncias que chegam na Ouvidoria Agrária; com base nisso, são feitos procedimentos para identificar a grilagem, mas ele reconhece que isso está longe do que deveria ser (informações verbais)⁵⁶⁹. Assim, o mesmo entrevistado admite que é possível que haja a titulação de terras griladas, mas não é representativo ao ponto de atribuir à política pública a pecha de legalizadora de grilos.

Uma auditoria do Tribunal de Contas da União realizada em 2014, apurou algumas possibilidades concretas de grilagem associada à PRFA. Uma delas, por exemplo, foi a constatação de que parte dos processos de regularização que haviam sido indeferidos não tinha sido realizado a notificação ao requerente e nem a retomada da terra; em outras palavras, constatou-se casos que requerente ocupa indevidamente imóvel da União, comete crime de grilagem, mas o programa não encaminhava pelo menos parte desses processos indeferidos ao MPF e à Polícia Federal (PF) (TCU, 2014, p. 27 e 98).

Sobre a possibilidade da PRFA de 2009 legalizar a grilagem, Treccani (2017 [informações verbais]⁵⁷⁰) afirma:

[quando a MPv. 458/2009 foi lançada, a minha percepção era que] poderia sim ser uma medida favorecendo a grilagem. Quando, porém, você acompanha, como tentei acompanhar, a implementação do Terra Legal, hoje, para mim, descartaria de maneira absoluta de que o Terra Legal favoreceu a grilagem, não que não tivesse problemas (...) mas acho que a concepção e sobretudo a implementação por parte da equipe que esteve a frente do Terra Legal e eu acompanhei desde o começo a discussão, 2008, 2009 (...) eu tive vários contatos com a equipe, sobretudo quando o Sérgio [.....] assumiu a coordenação nacional.

⁵⁶⁶ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

⁵⁶⁷ Idem.

⁵⁶⁸ TRECCANI, Girolamo Domenico [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017.

⁵⁶⁹ SEILERT, Ville [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 29 de julho de 2016.

⁵⁷⁰ TRECCANI, Girolamo Domenico [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017.

Segundo o citado entrevistado, um dos mecanismos fundamentais para que o Programa Terra Legal não virasse uma fonte de negócios para favorecer a grilagem foi o acompanhamento por parte da sociedade civil, que está previsto no decreto regulamentador, e que se dava em duas instâncias diferentes, dentre os quais um comitê nacional, onde participam várias entidades, como a CONTAG, e um regional, onde também participam diversas entidades, como o IMAZON, no Pará (TRECCANI, 2017 [informações verbais]⁵⁷¹).

Mas o mesmo entrevistado afirma que se o comitê local de acompanhamento mostrasse a necessidade de se fazer uma vistoria, ela deveria ser feita; porém, tais comitês não funcionaram muito bem, “em que pese o nacional ter funcionado”, motivo pelo qual o mecanismo de controle do Terra Legal restou fragilizado (TRECCANI, 2017 [informações verbais]⁵⁷²).

Se existem discordâncias acerca da legalização ou não da grilagem por parte da PRFA sob o manto da lei de 2009, parece haver um certo consenso entre as fontes consultadas a respeito da possibilidade real da legalização de terras griladas por parte da Lei Federal nº 13.465/2017, como se vê em Sauer (2018, p. 6), Sauer e Leite (2017, p. 16), MPF (2017c, p. 25) e também na análise realizada nos tópicos anteriores deste capítulo.

Em suma, as mudanças da lei de 2017 que implicariam na legalização da grilagem são: o aumento do tamanho máximo da área de titulação, passando de 1.500 ha. para 2.500 ha., a possibilidade de titulação parcial de áreas ainda maiores, condicionadas à desocupação da área excedente aos 2.500 ha., a cobrança de valores muito baixo pela terra.

Referindo-se às mudanças de 2016-2017, Brito (2017) afirma que ao cobrar pouco pela terra, ao alterar o marco temporal e ao aumentar a dimensão regularizável para 2.500 ha., a política pública “estimula a invasão de terra”, diante da perspectiva que o invasor tem de lucrar lá na frente com uma eventual legalização (informações verbais)⁵⁷³.

Para Cunha (2017), servidor público do INCRA de Santarém (PA), tanto a lei de 2009, com o limite de 1.500 ha., como a norma de 2017, com 2.500 ha., não afetam o uso de laranjas no esquema da grilagem de terras públicas na Amazônia; para ele, a única diferença é que os grileiros passaram a necessitar de mais gente: “então, ao invés de ter a Nicole [nome fictício] que mora em Fortaleza, passou a ter a Nicole e mais um, para cada uma [das frações

⁵⁷¹ TRECCANI, Girolamo Domenico [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017.

⁵⁷² Idem. O mesmo entrevistado afirma que, por intermédio dos comitês locais, os sindicatos dos trabalhadores rurais, como a FETAG (PA), poderiam fornecer *feedback* dos seus filiados, isto é, se algum deles pleiteia a regularização fundiária, se é, de fato, um trabalhador rural, se ocupa efetivamente a área requerida, enfim, poderia haver um controle.

⁵⁷³ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

griladas] ter 1.225 ha.” e totalizar os 2.500 da nova lei, exemplifica o mesmo entrevistado (informações verbais)⁵⁷⁴.

6.5 – O preço irrisório pela terra: dilapidação do patrimônio público

A PRFA, na redação original de 2009, previa a alienação gratuita, sem licitação, para ocupações de área contínua de até 1 m.f. (BRASIL, 2009c). Para as ocupações acima desse patamar e até 1.500 ha., a alienação era onerosa e sem licitação, com valor do imóvel obtido a partir de planilha referencial do INCRA, para cálculo do valor mínimo da terra nua, a partir do qual aplicavam-se índices deflatores; o pagamento era feito pelo beneficiário em prestações amortizáveis em até 20 anos, com carência de até 3 anos (TCU, 2014).

Esse sistema sempre foi criticado por conta dos valores irrisórios usados para estabelecer o preço de áreas médias e grandes. Segundo o TCU (2014, p. 3), o valor cobrado na regularização de imóveis rurais era desproporcional ao valor pago “pelo público alvo com o mesmo perfil”, comparando os assentados do INCRA aos titulados de 1 a 4 m.f. do Terra Legal e considerando o valor de mercado para áreas maiores.

O IMAZON sempre desaprovou os preços irrisórios cobrados pela terra que eram praticados pela lei de 2009, mas isso ficou muito pior com as alterações feitas nos critérios de preços por parte da Lei Federal nº 13.465/2017 (BRITO, 2017 [informações verbais]⁵⁷⁵).

Essa norma estabeleceu que as ocupações de até 1 m.f. continuam gratuitas e, acima disso, os valores do preço do imóvel variam entre 10% e 50% do valor mínimo por hectare definido na pauta de valores da terra nua, elaborada pelo INCRA, com base nos valores de imóvel avaliados para reforma agrária, com possibilidade de desconto de 20% em caso de pagamento à vista (BRASIL, Lei Federal nº 13.465, 2017; BRITO, 2017).

Observa-se que, o valor da terra é maior nos casos de venda direta de ocupações realizadas após 2008, mas ainda está muito abaixo do valor de mercado, sendo certo que “uma vez que o imóvel seja quitado, o seu dono terá alta lucratividade com sua venda”, ampliando-se ainda mais a anistia ao crime de invasão de terras públicas (BRITO, CARDOSO JR., BARRETO, 2017).

⁵⁷⁴ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]. Entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

⁵⁷⁵ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

Com isso, a norma manteve a opção de não adotar o valor de mercado, razão pela qual permanece a cobrança de preços irrisórios para as áreas maiores.

Na Amazônia Legal, a nova regra de preços, combinada com outras mudanças impostas pela lei de 2017, provocará uma perda de R\$ 19 a 21 bilhões, que corresponde a diferença entre o valor médio de mercado dos imóveis (calculado em setembro e outubro de 2016) e o valor a ser cobrado pelo governo com base na nova lei (BRITO, 2017).

O subsídio para os imóveis entre a faixa de 1.500 e 2.500 ha.⁵⁷⁶ é ainda maior em relação a outras categorias, variando entre R\$ 5,2 milhões a R\$ 5,6 milhões por imóvel regularizado (BRITO, 2017).

Em razão dessas distorções, o MPF encaminhou algumas recomendações ao INCRA, visando alterar a metodologia de elaboração da pauta de valores de terra nua, e orientou o Programa Terra Legal para que se abstenha de promover a regularização fundiária na Amazônia com base na lei de 2017, até que a autarquia fundiária realize tais adequações (MPF, 2017a).

Na ADI 5.771, o MPF também impugna essa combinação (preços irrisórios mais a ampliação do marco temporal e da dimensão da área regularizável), qualificando-a como “liquidação inconstitucional, inaceitável e ruína de bens públicos em proveito de interesses particulares” (MPF, 2017c, p. 27):

A privatização em massa de bens públicos operada pela Lei 13.465/2017 – cuja destinação deveria satisfazer, nos termos do art. 188 da CR [Constituição Federal de 1988], a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária –, tem o efeito perverso de indicar que a estrutura fundiária brasileira, há séculos profundamente desigual, conta com o aparato estatal para sua manutenção (MPF, 2017c, p. 27).

Em suma, o governo Temer permitiu a legalização de grandes ocupações ilegais na Amazônia subvencionada pela sociedade brasileira.

6.6 – A PRFA e os novos ciclos especulativos

Ao ser lançada em 2009, a PRFA prometia transferir um potencial de 67 milhões de ha. de terras públicas não destinadas, situadas na Amazônia Legal, para o domínio privado.

⁵⁷⁶ O Decreto nº 9.309/2018, aplicável na Amazônia só para remanescentes de projetos de colonização do INCRA anteriores a 1985, estabeleceu para essas áreas outras facilidades de preços e pagamento. Com mais detalhe, ver Sauer (2018, p. 7).

Sobre a capacidade de titulação desse volume de terras, Capobianco (2018b) ensina que, quando se cria uma política pública, cria-se expectativas e, por isso, é preciso ter capacidade institucional, senão o governo se coloca em uma situação onde ele é obrigado a ceder quando não tem condições de atender às demandas das pessoas e, nessa situação, a entrega será da pior forma possível (informações verbais)⁵⁷⁷.

Diante disso, o mesmo entrevistado entende que aquele número de 67 milhões de ha. de terras públicas era “uma loucura”, porque o governo não consegue fazer a titulação desse volume de terra, não consegue administrar e não consegue sequer fiscalizar (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]⁵⁷⁸).

Além disso, apurou-se que, na visão de alguns especialistas, o Programa Terra Legal criou um no ciclo especulativo.

Nesse sentido, Capobianco (2018b) informa que, na época do lançamento da PRFA, houve uma ação de “*marketing*” no sentido de que o problema fundiário seria resolvido, de que haveria uma “força tarefa” para cadastramento e regularização, numa perspectiva de “prioridade de Estado”; essa propaganda gerou uma expectativa enorme, uma esperança de que todo mundo seria regularizado e as ocupações ilegais seriam legalizadas, inclusive no próprio INCRA, por isso que os servidores da autarquia apoiavam a política pública, (informações verbais)⁵⁷⁹. O mesmo entrevistado constatou que, em 2015, as lideranças rurais de Castelo dos Sonhos (PA) estavam transtornadas, porque o governo anunciou um negócio que não cumpriu, cadastrou muitas pessoas, mas não trouxe os títulos prometidos.

6. 7 – A interlocução com outros órgãos

Brito (2017) salienta que a regularização fundiária de ocupações consolidadas, dentro das categorias de regularização, é a última a ser realizada, afinal existem outros direitos que são prioritários, de modo que um ocupante de terra pública só terá o título se a área que ele ocupa não for indígena, não for área de interesse de unidade de conservação, área de quilombo etc. (informações verbais)⁵⁸⁰.

⁵⁷⁷ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

⁵⁷⁸ Idem. O mesmo entrevistado afirma que o INCRA não conseguia titular sequer 100.000 ha.

⁵⁷⁹ Idem.

⁵⁸⁰ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

Segundo a mesma entrevistada, no início do Programa Terra Legal houve um direcionamento muito forte de recursos e não era uma prioridade do programa consultar outros órgãos públicos, como a FUNAI, para saber se haveria interesse na área que seria regularizada; isso era um “grande gargalo”, foi muito criticado pelo IMAZON, mas acabou melhorando, apesar de ainda ter falhas (BRITO, 2017 [informações verbais]⁵⁸¹).

6.8 – A venda da área titulada

A PRFA, pela sua redação de 2009, permitiu a venda da área titulada após 3 anos da alienação, para imóveis acima de 4 m.f., e após 10 anos para as áreas menores.

Para Cunha, Torres e Guerreiro (2010, p. 9; 2011, p. 19) era uma “clara diferenciação que privilegia a venda de imóveis maiores” e, que esses prazos não inibiam a comercialização de “protocolos”, ou seja, venda de áreas que ainda não haviam sido tituladas, mas cujos trâmites já existiam junto ao órgão fundiário; os autores afirmam que, pouco mais de dois anos após a edição da medida provisória de 2009, o mercado de terras do oeste do Pará havia se aquecido, graças à possibilidade de venda da área titulada.

Seilert (2016) critica essa diferenciação, afirmando que não há razão lógica para impor àqueles que receberam a terra sem pagar (os ocupantes com áreas inferiores a 1 m.f.) não tenham o mesmo direito daqueles que pagaram pela titulação (informações verbais)⁵⁸². Por outro lado, o mesmo entrevistado pondera que a ideia é tentar proteger o beneficiado pequeno, que recebeu gratuitamente a terra e estaria sujeito a uma pressão maior de especuladores imobiliários.

6.9 – Aspectos ambientais: retrocessos

Sobre a questão ambiental, há divergência entre os especialistas sobre os efeitos da PRFA sob o manto da lei de 2009.

⁵⁸¹ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

⁵⁸² SEILERT, Ville [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 29 de julho de 2016.

Benatti (2008/2009, p. 28), por exemplo, afirma que a política pública buscava desestimular o desmatamento.

De forma diversa, Capobianco (2018b) afirma que a PRFA surgiu para manter o modelo especulativo de apropriação de terra pública, baseado primeiro na ocupação da terra, seguido pelo desmatamento, depois pela venda da área para pecuária e revenda para a soja, seguido pela abertura de uma nova frente (informações verbais)⁵⁸³. Para o mesmo entrevistado, essa lógica era do interesse daquelas lideranças que haviam sido afetadas pelas ações do PPCDAm.

Guedes (2015) fornece outra perspectiva ao afirmar que não era papel do Programa Terra Legal obrigar o beneficiário a cumprir as regras das áreas de preservação permanente (APP) e de reserva legal (RL), isso “era papel do CAR” (informação verbal)⁵⁸⁴.

No mesmo sentido, Nascimento (2015) explica que não cabe ao Programa Terra Legal fiscalizar o cumprimento da função ambiental, mas sim o MMA; por isso, se ocorrer alguma queimada ou desmatamento em área titulada em fase de cumprimento de cláusulas resolutivas, o programa deve notificar o titulado, mas é o MMA que vai fiscalizar e, enquanto não tiver uma resposta da pasta ambiental, não há a retomada da terra (informação verbal)⁵⁸⁵.

Em manifestação exarada na petição inicial da ADI 5.771, proposta contra a lei de 2017, que alterou a PRFA, o MPF sustenta que não há evidências empíricas de que a política pública, em sua redação original de 2009, tenha resultado em diminuição do desmatamento na Amazônia, até porque ela trazia fragilidades ambientais, dentre as quais a reversão da área titulada em favor da União somente quando houvesse desmatamento irregular em APP e RL, sem incluir outros pontos da terra regularizada (MPF, 2017c, p. 44-45).

Se a PRFA, em sua redação original, já era contestada por alguns autores no tocante à proteção ambiental, a Lei Federal nº 13.465/2017, por sua vez, enfraqueceu ainda mais esse aspecto (MPF, 2017c, p. 44), contrariando, pois, a própria exposição de motivos da medida provisória, que fala em “respeito ao meio ambiente”, como se vê em Brasil (Exposição de Motivos Interministerial nº 20, 2016, item 44).

Nesse sentido, a MPv. 759/2016, como norma-gênese dessa nova PRFA, parte de uma premissa bastante rasa: a “proliferação de desmatamentos, queimadas, extração ilegal de madeiras, dentre outras mazelas” teria sido o resultado da não ocupação demográfica das

⁵⁸³ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

⁵⁸⁴ GUEDES, Carlos Mario Guedes de. [Terra Legal]: entrevista citada, realizada em 02 de dezembro de 2015.

⁵⁸⁵ NASCIMENTO, Shirley [MDA e Serfai]: entrevista citada, realizada em 03 de dezembro de 2015.

terras da Amazônia Legal e regularização fundiária possibilitaria, dentro dessa ótica, a “exploração sustentável dos recursos naturais” (BRASIL, Exposição de Motivos Interministerial nº 20, 2016, item 41).

Essa assertiva é equivocada porque numerosos estudos apontam que o desmatamento da Amazônia é um fenômeno bastante complexo, provocado por um conjunto de fatores. Nesse sentido, cita-se o diagnóstico realizado pelo Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm), no início dos anos 2000, que apontou como causas do desmatamento: a pecuária realizada por grandes e médios produtores, responsável por cerca de 80% de toda área desmatada na região; o descumprimento da legislação ambiental; a expansão da produção da soja mecanizada; a grilagem; a construção de grandes obras de infraestrutura; os processos de reconcentração fundiária em assentamentos de reforma agrária; os fluxos migratórios e outras (BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL, 2004, p. 9-17). Como se vê, são aspectos multifacetados, não abrangidos pela premissa simplista adotada pela MPv. 759/2016.

Dentre as inovações de 2016-2017 que abrandaram a proteção ambiental, cita-se: (i) a possibilidade de liberação das condições resolutivas do título sem a realização de vistoria, que passou a ser uma faculdade, com o que o cumprimento da função ambiental do imóvel não poderá ser atestado (MPF, 2017c, p. 44); (ii) a substituição da exigência de recuperação das APPs e RLs pela inscrição no CAR⁵⁸⁶, previsto no Código Florestal, cujo prazo vem sendo sistematicamente prorrogado.

Sobre o CAR, adotado pela lei de 2017 como o requisito ambiental da regularização fundiária, trata-se de um instrumento frágil de proteção, até pelo seu caráter autodeclaratório⁵⁸⁷ (SAUER, 2018, p. 5). Ademais, a inscrição do CAR aceita vinte e dois tipos diferentes de declaração de posse, além de cinco espécies de documentos de propriedade, que muitas vezes são precários sob o ponto de vista fundiário (PIRES, 2017a).

Ora, se nem mesmo o CAR gera certeza de que o cadastrante do Terra Legal é legítimo ocupante do imóvel, como confiar na veracidade das declarações ambientais que ele contém?

⁵⁸⁶ O CAR é um instrumento nacional previsto no Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) com o objetivo de criar um registro de todos os imóveis rurais no país, integrando as informações de áreas desmatadas, de RL, de APP e outras, em uma base de dados para viabilizar a recuperação ambiental (reflorestamento) e garantir o controle, monitoramento e combate ao desmatamento (PIRES, 2017a).

⁵⁸⁷ Pires (2017a) relata algumas situações em que o CAR vem sendo usado por grileiros e invasores de terra para tentar legitimar as ocupações irregulares, com sobreposições.

6.10 – O modelo fundiário imposto pela PRFA: expropriação, privatização, concentração e, quiçá, aniquilamento da reforma agrária?

O Programa Terra Legal – juntamente com o CAR - tem expropriado populações tradicionais de seus territórios coletivos, transformando territórios comuns em territórios privados (TORRES, 2017b [informações verbais]⁵⁸⁸).

Essa imputação, juntamente com a citada legalização da grilagem, é uma das críticas mais comuns em relação à PRFA. No que consiste essa suposta privatização?

Segundo Cunha (2017), a referida política pública está alinhada ao “pensamento neoliberal” de que o Estado só poderia chegar à Amazônia via propriedade privada e que as pessoas só teriam o seu direito garantido pela propriedade da terra (informações verbais)⁵⁸⁹. Para o mesmo entrevistado, essa é a lógica do mercado de terras, do Banco Mundial, de determinados intelectuais da área agrária e de um conjunto de pessoas que esteve à frente do INCRA durante algum tempo, ressaltando-se que não se pode afirmar que esses dois últimos grupos eram aliados do agronegócio e de grileiros, mas essa concepção neoliberal veio “muito a calhar para esses setores”.

Esse modelo fundiário baseado na transformação de terra pública em propriedade privada é criticado porque retira o ocupante da terra ao invés de garanti-la, gerando concentração fundiária. Como esse processo ocorreria?

Cunha (2017), que segue essa linha crítica, explica que o ocupante familiar detém o direito a terra independentemente da condição de ser proprietário e o Programa Terra Legal, por sua vez, ao conceder título de domínio (propriedade) ao camponês, retira o seu direito a terra porque ele sofrerá pressão para a venda do imóvel; nessa perspectiva, o pequeno se vê ameaçado de perder a terra, seja pela via da grilagem, com a expulsão violenta, apropriação e posterior regularização por parte do grileiro, seja pela via da pressão para a venda da terra titulada, que vai variar conforme a demanda do mercado; então, as famílias de ocupantes, que já eram intimidadas por jagunços e grileiros, passaram a ser coagidas também por agentes

⁵⁸⁸ TORRES, Maurício. Palestra intitulada *Territorialités et politiques foncières: quels instruments formels de reconnaissance des droits territoriaux des communautés traditionnelles?* realizada na cidade de Paris, França, no dia 5 de outubro de 2017, no simpósio franco-brasileiro *Les Systèmes Agricoles Localisés Résistances Historiques et Contemporaines (Amazonie Brésilienne)*.

⁵⁸⁹ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

econômicos interessados na terra, de modo que só resta ao camponês a ocupação de novas áreas (informações verbais)⁵⁹⁰.

Cunha (2017) prevê que esse processo de negar ao pequeno o direito concreto a terra acontecerá com comunidade São Brás, situada na vila de Alter do Chão, em Santarém (PA), que conta com roças e lago coletivos, mas essa área comum será fracionada quando vier a titulação e as pessoas serão forçadas a vender seus lotes (informações verbais)⁵⁹¹.

Essa inquietação é corroborada pela auditoria do TCU, que demonstrou que vários titulados do Programa Terra Legal haviam saído dos seus imóveis, mas o estudo não revelou se os beneficiários haviam vendido a terra ou se era caso de reconcentração, via desfazimento do fracionamento de grilagem (BRITO, 2017 [informações verbais]⁵⁹²).

A questão da concentração fundiária também é associada à PRFA para alguns críticos do programa. Nesse sentido, pouco mais de um ano após o lançamento da política pública, Cunha, Torres e Guerreiro (2010, p. 1) afirmavam que a lei de 2009 havia sido montada para “concentrar milhões de hectares de terras públicas da Amazônia nas mãos de alguns poucos grileiros e, assim, ratificar a inclinação da legislação brasileira em favor do latifúndio”.

Alguns indícios confirmam essa acusação, como, por exemplo, uma notícia publicada em 2012, no jornal “O Estado de S. Paulo”, e assinada por Girardi (2012), onde o então coordenador da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI - Baixo Amazonas), Raimundo de Lima Mesquita, afirmou que o Terra Legal havia surgido “não para legalizar a agricultura familiar, mas os grandes latifúndios” e que, das famílias que conhecia, nenhuma havia resolvido seus problemas fundiários com o programa.

Além disso, Torres (2018, no prelo), analisando dados do cadastro de imóveis rurais do INCRA, do ano de 2003, afirma que, embora os minifúndios e as pequenas ocupações com até 4 m.f. (400 ha., no máximo), representassem de 85% do total das demandas por regularização fundiária, elas corresponderiam a menos de 20% das terras públicas tituladas. Por outro lado, as ocupações acima de 4 m.f., que representavam apenas 15% do total de imóveis com intenção de serem regularizados, ocupavam mais de 80% da área que seria regularizada.

Alguns analistas criticam ainda o impacto negativo que a PRFA teria provocado para as ações de reforma agrária.

⁵⁹⁰ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017. Observa-se que o uso do termo “camponês” é do entrevistado.

⁵⁹¹ Idem.

⁵⁹² BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

Segundo Cunha (2017), antes da MPv. 458/2009, a política de reforma agrária na Amazônia era, em muitos casos, um verdadeiro programa de reconhecimento de ocupação de terra pública, tal como uma “legitimação de posse” via projetos de assentamentos; como os beneficiários da reforma agrária e da legitimação de posse propriamente dita (via Lei Discriminatória) eram semelhantes, era mais vantajoso para o camponês ingressar na reforma agrária, afinal ele teria o lote e, pelo menos no plano teórico, o fornecimento de crédito e de infraestruturas, como estrada e energia elétrica; com a MPv. 458/2009, praticamente não existe mais reforma agrária na Amazônia porque o Programa Terra Legal passou a receber mais recursos que a reforma agrária e ganhou a equipe de operacionalização do INCRA que fazia demarcação e georrefencialmento para reforma agrária (informações verbais)⁵⁹³.

Contrapondo o entendimento anterior, Brito (2017) ressalta que o Programa Terra Legal e a política de reforma agrária dispõem de públicos diferentes; o primeiro é mais individualizado, enquanto que o segundo tem uma lógica de coletividade, mas com individualidades no seu interior; defendendo a existência da PRFA, a mesma entrevistada esclarece que, como o INCRA cuidou apenas da criação de assentamentos desde a metade da década de 1980, não havia outra opção a não ser criar uma política de regularização fundiária para os pequenos ocupantes (informações verbais)⁵⁹⁴.

Ademais, assim como vem ocorrendo com as terras públicas não destinadas, via PRFA, as terras já destinadas para assentamentos de reforma agrária também estão sendo privatizadas por intermédio do Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes de Reforma Agrária (PAC)⁵⁹⁵, previsto na Lei Federal nº 13.001/2014. Trata-se, segundo Torsiano (2015, p. 14)⁵⁹⁶, de um processo similar ao Terra Legal para os assentamentos criados até 2003:

Isso [a lei do PAC] foi um avanço a partir da mobilização do Congresso Nacional para assemelhar a questão da reforma agrária com a questão da regularização fundiária da Amazônia através do Terra Legal.

Na Amazônia os assentamentos que se enquadram a essa nova perspectiva correspondem a “35 milhões de hectares que seriam passíveis, pela lei, de um processo de

⁵⁹³ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

⁵⁹⁴ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

⁵⁹⁵ O PAC é um programa executado pelo INCRA, “fruto de um acordo firmado entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)”, que busca “busca consolidar e desenvolver os assentamentos para que sejam independentes e integrados ao segmento da agricultura familiar”. Fonte: <http://www.incra.gov.br/pac_consolida> Acesso em 24 ago. 2018.

⁵⁹⁶ Richard M. Torsiano, então diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA proferiu essa fala em apresentação realizada em abril de 2015, em audiência pública da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, da Câmara dos Deputados, na qualidade de convidado.

intervenção e regulação fundiária”, com “expedição do título definitivo, título de propriedade” e posterior “emancipação do assentamento e a destinação de [eventuais] bens remanescentes” (TORSIANO, 2015, p. 17-18).

Segundo a deputada Julia Marinho (2015)⁵⁹⁷ (PSC/PA), a regularização dos assentados via titulação é importante para “acesso a créditos em bancos, instituições financeiras – sem o título nas mãos, não se consegue esses investimentos”.

A rigor, a Lei do PAC parece trazer benefícios porque obriga o Estado brasileiro, por intermédio do INCRA, consolidar os projetos de assentamento, integrando-os à agricultura familiar, com investimentos em infraestrutura socioeconômica, assessoria técnica e treinamento para os assentados para que eles possam permanecer na terra, além de criar procedimentos administrativos para identificação e retomada de áreas em situações irregulares. Mas será que os assentados que foram individualmente titulados sofrem assédio de agentes econômicos, da mesma forma que parece estar ocorrendo com os beneficiados do Terra Legal, conforme apontaram os relatos anteriormente analisados?

Voltando para a PRFA, Capobianco (2018b) afirma que esse modelo fundiário baseado na alienação de terras públicas e titulação privada, pressupõe a remoção da cobertura florestal para agricultura ou pecuária, enquanto que o esforço deveria ser o inverso, ou seja, obter oportunidades com a floresta em pé, tal como era a proposta da Lei de Gestão de Florestas Públicas, que o entrevistado defende (informações verbais)⁵⁹⁸.

No tocante as inovações promovidas na PRFA em 2016 e 2017, pelo governo Temer, não há qualquer dúvida quanto à intenção de se privatizar terras públicas. Isso porque, a própria ementa da Lei Federal nº 13.456/2017 dispõe textualmente que a norma “institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” (BRASIL, 2017a), deixando claro, segundo Sauer e Leite (2017, p. 22), os “incentivos ao avanço privatista sobre terras e bens públicos”. Os mesmos autores, ao interpretarem essa nota, observam que a privatização de terras públicas inclui até mesmo os assentamentos de reforma agrária:

Em outros termos, parte significativa das mudanças visam dar celeridade aos processos de privatização de terras públicas, tanto as que se encontram sob posse de famílias assentadas (via titulação dos lotes e “consolidação” dos assentamentos) como as terras em regularização, sendo o principal mecanismo a emissão de títulos (SAUER e LEITE, 2017, p. 22).

⁵⁹⁷ A deputada Julia Marinho proferiu essa fala na mesma audiência pública, como presidente da comissão.

⁵⁹⁸ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

A normativa de 2016 e 2017, ao alterar uma dezena de artigos da Lei de Reforma Agrária, facilitou “a mercantilização das áreas destinadas aos projetos de assentamentos já criados”, especialmente pela possibilidade de pagamento da terra nua em dinheiro, quando da aquisição por compra e venda “de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária” (BRASIL, Lei Federal nº 8.629, 1993, § 7º, do art. 5º - já alterado pela Lei Federal nº 13.467/2017) (SAUER e LEITE, 2017, p. 16 e 24).

Com efeito, a inovação afastou definitivamente o mecanismo de desapropriação-sanção de imóvel rural, para fins de reforma agrária, pelo descumprimento da sua função social (SAUER e LEITE, 2017, p. 24). Segundo os mesmos autores, as grandes propriedades poderão se transformar em ativos financeiros atraentes, com o INCRA intermediando a compra e venda de terras, onde as negociações prevaleceriam sobre as avaliações do imóvel, causando a dilapidação do patrimônio público

A proibição de negociação de imóveis rurais distribuídos⁵⁹⁹, pelo prazo de 10 anos, contados a partir da data de celebração do contrato de concessão de uso, foi mantida na Lei de Reforma Agrária. Mas a Lei Federal nº 13.467/2017 imprimiu uma mudança bastante sutil: o prazo também será contado a partir da celebração “de outro instrumento equivalente” (BRASIL, 1993, § 1º, do art. 18 5º - já alterado pela Lei Federal nº 13.467/2017). Na prática, o prazo poderá iniciar “a partir da criação do projeto” de assentamento, encurtando, pois, o tempo de titulação e emancipação e abrindo “a possibilidade concreta” de inserção de mais um estoque de terras à disposição do mercado (SAUER e LEITE, 2017, p. 25).

Por fim, a combinação de duas alterações feitas na Lei de Reforma Agrária - a regularização de ocupação de lote de assentamento não autorizado pelo INCRA (art. 26-B) e a possibilidade de conferir título de domínio ou concessão de direito real de uso para áreas de até 4 m.f. em assentamentos que ocorreram desmembramentos ou remembramentos – poderá levar a regularização de “verdadeiros latifúndios dentro dos projetos”, em especial na região Amazônica, e de vários lotes por uma mesma pessoa, incentivando os “processos de grilagem e reconcentração de terra” (SAUER e LEITE, 2017, p. 27).

⁵⁹⁹ A distribuição dos imóveis rurais de reforma agrária é feita por intermédio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso (CDRU) (BRASIL, Lei Federal nº 8.629, 1993, art. 18.)

6.11 – Afinal, o Programa Terra Legal deu certo?

Com relação à celeridade e números prometidos, o Programa Terra Legal contém um vício de origem, porque “o peixe vendido não era exatamente aquilo que se era possível imaginar que iria ser feito”, (TRECCANI, 2017 [informações verbais]⁶⁰⁰). É “absolutamente inviável” regularizar no prazo inicialmente previsto, 200 a 300 mil famílias; não é crível ainda “fazer regularização fundiária na Amazônia sem prévia vistoria, isso é uma loucura” porque dá margem para legalização da grilagem, segundo o mesmo entrevistado.

No mesmo sentido, Brito (2017) afirma que a propaganda do Programa Terra Legal de fornecer o título em 60 dias era “totalmente enganosa”, afinal “eles venderam uma coisa que claramente não ia dar certo”, nem com os prometidos megamultirões; depois, verificou-se que realmente não seria possível cumprir as metas diante do enorme passivo, da necessidade de se identificar as glebas, fazer o georreferenciamento (informações verbais)⁶⁰¹. Por isso, para a mesma entrevistada, a quantidade de título expedido não é o melhor indicador para se avaliar o sucesso dessa política pública, porque muita coisa precisa ser feita até a efetiva titulação.

Uma avaliação correta do Programa Terra Legal só será possível daqui alguns anos, quando se perceberá ou não os possíveis desvios (TRECCANI, 2017 [informações verbais]⁶⁰²). O mesmo entrevistado ressalta que, apesar do cadastro do programa, não se sabe efetivamente quem está na terra, se é realmente aquele que recebeu o título, se é cliente da regularização fundiária ou se “é simplesmente alguém que segura a terra a terceiros” e isso demora muitos anos para se descobrir, como também é muito cedo para saber quantos títulos do Terra Legal já entraram no mercado.

Mas é preciso reconhecer as conquistas e benefícios do Programa Terra Legal, como (i) a criação de mecanismos de georreferenciamento e certificação das glebas federais; (ii) o próprio procedimento interno de tramitação dos processos que se tornou muito agilizado a partir de 2015, quando se decidiu que todos os processos que não envolvessem contrato de

⁶⁰⁰ TRECCANI, Girolamo Domenico [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017.

⁶⁰¹ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

⁶⁰² TRECCANI, Girolamo Domenico [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017.

alienação de terra pública (CATPs) ou qualquer outro problema jurídico pudessem ser resolvidos pelos representantes regionais (TRECCANI, 2017 [informações verbais]⁶⁰³).

O IMAZON, que nunca foi contra ao Programa Terra Legal, reconhece a sua importância, mas sempre fez críticas a determinados gargalos, questionando, por exemplo, como o programa impede a titulação de uma área que não deveria ser titulada e “essa resposta eles nunca tiveram” (BRITO, 2017 [informações verbais]⁶⁰⁴).

Existem ainda outros grandes gargalos, como a falta de monitoramento das cláusulas resolutivas e o fato de nunca ter sido retomada uma área cujo processo de regularização foi indeferidos (BRITO, 2017 [informações verbais]⁶⁰⁵). Segundo a mesma entrevistada, se ocupante permanece na terra, não tem muito efeito prático o indeferimento da regularização, a não ser pela impossibilidade de se obter financiamento bancário, mas o ocupante consegue dinheiro de outras formas, como financiamento com as cooperativas.

6.12 – Haveria alternativas às escolhas da PRFA?

Diante das polêmicas, questiona-se: haveria uma outra solução para a mesma questão fundiária que PRFA tenta sanar?

Mais uma vez, há visões controvertidas.

Segundo Cunha, Torres e Guerreiro (2011, p. 15-19) e Torres (2018, no prelo), o discurso oficial de que seria necessária uma nova legislação – a Lei Federal nº 11.952/2009 – para assegurar os direitos a terra para o pequeno e o camponês, foi um “constrangedor engodo”, porque esses direitos já estavam garantidos pelo instituto jurídico da legitimação de posse sem licitação, previsto na Lei Discriminatória de Terras Devolutas da União (Lei

⁶⁰³ TRECCANI, Girolamo Domenico [UPFA]: entrevista citada, realizada em 02 de agosto de 2017. O mesmo entrevistado afirma que, até o começo de 2015, todos os processos tinham que necessariamente passar pela CONJUR, de Brasília, inclusive aqueles que não tinham problema jurídico e isso travava o processo; depois, aqueles que não envolvessem CATPs foram delegados para os representantes locais e estaduais.

⁶⁰⁴ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

⁶⁰⁵ Idem

Federal nº 6.383/1976)⁶⁰⁶, no Estatuto da Terra e ainda no Decreto-lei nº 9.769/1946⁶⁰⁷, para os ocupantes de terras públicas federais contínuas de até 100 ha., com exploração agrária direta e pessoal, por si e seus familiares, morada habitual e cultura efetiva e lapso de 1 ano⁶⁰⁸.

Com base nessa perspectiva, a maioria do público da PRFA - a agricultura familiar e os pequenos ocupantes amazônicos – deveria ter sido titulada há décadas pelo procedimento jurídico da legitimação de posse; no entanto, a lei não foi aplicada e, com o Terra Legal, esse contingente só recebe o título porque o acesso à terra pública foi estendido aos ocupantes de até 1.500 ha. e até 2.500 ha. a partir de 2017 (CUNHA, 2017 [informações verbais]⁶⁰⁹).

Para Cunha (2017), como a grande maioria dos camponeses amazônicos ocupa áreas muito pequenas, abaixo de 100 ha., bastava cumprir a legislação alusiva à legitimação de posse, sendo desnecessária a PRFA (informações verbais)⁶¹⁰. O mesmo entrevistado lembra que, em 2005, o limite de 100 ha. passou para 500 ha. e que ainda era um limite razoável para atender alguns casos pontuais, e também considerando que a reserva legal na Amazônia correspondia a 80%, então a área agricultável de um imóvel de 500 ha. seria de 100 ha., de forma que a massa de camponeses não precisava de uma nova política pública.

Para os adeptos da tese de que bastava cumprir a legislação existente, as ocupações consideradas médias e grandes, isto é, acima de 100 ha. ou 500 ha., dependendo da visão, seriam consideradas grilagens e deveriam ser retomadas pelo Poder Público.

Brito (2017), divergindo do entendimento anterior, ressalta que o programa Terra Legal era necessário, primeiro para os pequenos ocupantes consolidados, porque desde a metade dos anos 1980, o INCRA cuidou apenas da criação de assentamentos, motivo pelo qual não havia outra opção a não ser criar uma política de regularização fundiária para aquele

⁶⁰⁶ Prevê o direito à legitimação de posse de área contínua até 100 ha., ao ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, desde que não seja proprietário de imóvel rural e comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 ano (BRASIL, Lei Federal nº 6.383, 1976, art. 29, I e II).

⁶⁰⁷ Prevê que ocupantes de boa fé de terras da União sem assentimento desta, com cultura efetiva e moradia habitual, não sejam despejados e nem percam direito a indenização (BRASIL, Decreto 9.760, 1946, art. 71, § único).

⁶⁰⁸ O Estatuto da Terra define a propriedade familiar como o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros”. Considera como “legítimos possuidores de terras devolutas federais” todo o trabalhador agrícola que, à data da publicação da lei, estivesse ocupando, por um ano, terras devolutas, tendo “preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural, que for estabelecido para a região” e condicionados ao implemento dos requisitos indispensáveis da cultura efetiva e da morada habitual. (BRASIL, Lei Ordinária 4.504, 1964, art. 4º, II, art. 97, II e art. 102).

⁶⁰⁹ CUNHA, Cândido Neto da. [INCRA]: entrevista citada, realizada em 08 de agosto de 2017.

⁶¹⁰ Idem.

público (informações verbais)⁶¹¹. Com relação aos médios e grandes ocupantes, hipótese em que se encaixam os colonos que vieram incentivados pelo Estado brasileiro para a Amazônia, a mesma entrevistada afirma que a alternativa de assentamento de reforma agrária não seria possível, como também não seria possível expulsá-los das terras sob o argumento de que os governos militares erraram, isso sem falar no “custo político muito alto”, então era preciso encontrar uma alternativa, que foi a PRFA.

Capobianco (2018b) critica a PRFA por adotar um modelo fundiário baseado na alienação de terras públicas e titulação privada, que leva à remoção da cobertura florestal para agricultura ou pecuária; o entrevistado explica que na época que esteve no MMA junto com a ministra Marina Silva (2003-2008), a pasta ambiental defendia a titulação de procedimentos de regularização de pequenos produtores que já haviam sido iniciados no passado, com base no cadastro do CCIR, do INCRA, mas que se encontravam interrompidos; a pasta ambiental planejava trabalhar com um parâmetro de área entre 500 e 600 ha. para titulação de ocupações consolidadas e com um escalonamento ao longo do tempo, por meio do qual o processo se realizaria por etapas, como por exemplo, titular apenas as áreas de 100 ha. no primeiro ano do programa, passando para 200 ha. no segundo e assim por diante, incentivando ainda oportunidades econômicas com a floresta em pé, tal como era a proposta da Lei de Gestão de Florestas Públicas (informações verbais)⁶¹².

O mesmo entrevistado ressalta que o Terra Legal ignorou os procedimentos paralisados do INCRA e preferiu iniciar um novo cadastramento, começando do zero, usando caminhões e isso gerou uma demanda enorme, muitas filas, o governo não conseguiu titular e ainda criou um novo ciclo especulativo da terra (CAPOBIANCO, 2018b [informações verbais]⁶¹³).

⁶¹¹ BRITO, Brenda [IMAZON]: entrevista citada, realizada em 07 de agosto de 2017.

⁶¹² CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

⁶¹³ Idem.

CONCLUSÕES

As decisões políticas surgem de combinações altamente complexas de fatores que incluem tanto características sistemáticas de regimes políticos como 'acidentes da luta pelo poder'

Ellen Immergut (2006, p. 184).

Essa tese de doutorado proporciona uma visão empiricamente fundamentada a respeito do processo político de formação da agenda e de elaboração da política pública de regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal (Lei Federal nº 11.952/2009), os principais atores, seus interesses e suas influências, o delineamento das condições causais mínimas e suas articulações.

O trabalho também oferece uma compreensão geral e adequadamente nuançada sobre os conceitos jurídicos relacionados às ocupações de terras públicas, sobre a cadeia de eventos históricos e os principais marcos legais que conduziram a Amazônia de um quase isolamento territorial para um cenário de caos fundiário, conflitos sociais e degradação ambiental. Esses aspectos ofereceram alicerces para a investigação empreendida nesta tese.

Apesar de uma das hipóteses deste trabalho considerar a preponderância dos interesses de atores que utilizam a terra como um instrumento de poder e de perpetuação do padrão de exploração predatório dos recursos naturais (setores do agronegócio, políticos ruralistas, latifundiários e grileiros) na criação da Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA), o trabalho leva em conta que as decisões que formam uma política pública são o resultado de um processo que envolve a interação complexa de diversos elementos e de “numerosos fatores” relevantes, como apregoa Mancuso (2007, p. 86-88).

Diante desse pressuposto, a combinação de um arcabouço teórico e metodológico composto por algumas vertentes do pensamento da ciência política se mostrou bastante frutífero, tanto para orientar o levantamento de dados, como também na busca das respostas para a pergunta levantada.

O neoinstitucionalismo, usado nessa tese como pano de fundo teórico e apoiado nos ensinamentos de Hall e Taylor (2003), Immergut (2006), March e Olsen (2006) e outros, ajudou a entender como os atores que participaram das decisões que envolveram direta ou indiretamente das decisões alusivas à PRFA agiram e se organizaram levando em conta as instituições vigentes (regras, constrangimentos formais e informais).

O incrementalismo de Charles Lindblom (1959/2009; 1979/2009) facilita a compreensão de que as ações governamentais que resultaram na PRFA não partiram do zero,

mas foram concebidas com base em decisões marginais, em ideias, em normas jurídicas que existiam no passado, como, por exemplo, o aumento da área passível de titulação.

Esse aporte teórico permite apreender que a PRFA é uma parcela dos seus instrumentos não surgiram a partir de uma grande ruptura do *status quo*. Em outras palavras, a política pública foi o resultado, dentre outras condições, de decisões secundárias, ajustes incrementais que foram sendo normatizados ao longo dos governos.

A visão incremental da política pública, quando aliada à metodologia do *process tracing* – o mapeamento de processos – proporciona uma riqueza analítica porque permite inferir que as decisões marginais, os ajustes e as ideias que, ao longo do tempo, evoluíram até resultar na PRFA (2009), não são acontecimentos isolados, mas sim elos de uma cadeia sequencial de causalidade constitutivos do resultado.

Os elementos teóricos do modelo dos Múltiplos Fluxos, de John W. Kingdon (1995), forneceram luzes às observações empíricas e à interpretação dos dados levantados.

Assim, em virtude da análise alusiva à formação da agenda, foi possível entender que o aumento do desmatamento na Amazônia que vinha ocorrendo desde o início dos anos 2000 “capturou”, nas palavras de Kingdon (1995, p. 90), a atenção de autoridades importantes do governo Lula para uma gama de questões que estavam relacionadas àquele fenômeno, dentre os quais, o caos fundiário amazônico e, mais especificamente, aquilo que este tese denominou de imbróglis ocupacionais, isto é, as imperfeições relacionadas às ocupações e ao empoderamento de terras públicas na região, como: (i) a incerteza fundiária (a dúvida se a terra é pública, privada ou se foi legalmente destacada); e (ii) o aponderamento irregular de terras públicas, que podem ser legítimas (e por isso passíveis de titulação) ou então ilegítimas (como a grilagem, cuja solução é a retomada ao patrimônio público)⁶¹⁴.

Essa percepção foi possível pois se levou em conta a existência de agendas dentro de agendas, na acepção de Kingdom (2006, p. 225). Daí o entendimento desta tese de considerar a agenda de combate ao desmatamento da Amazônia, do governo Lula, como uma agenda mais geral e a agenda relativa aos temas fundiários uma mais especializada, o que fica claro ao analisar o PPCDAm, que indentifica o desmatamento não só como um problema em si mesmo, mas parte de uma conjuntura de outros problemas, como aqueles alusivos à estrutura fundiária.

⁶¹⁴ Esses problemas fundiários são aqueles que, oficialmente, a PRFA procura sanar, como se viu na exposição da motivos da MPv. 458/2009.

O estudo a respeito da formação da agenda de combate ao desmatamento da Amazônia, com base no modelo de Kingdon (1995), ajudou na percepção de outros fatores que foram importantes para que essa questão ingressasse na agenda governamental, como o *feedback* dado pelo PPCDAm sobre os programas anteriores implementados na região, a mudança da governo e a nomeação de Marina Silva, uma amazônida, para ministra do Meio Ambiente, que também foi considerada uma participante visível.

A combinação entre a metodologia do *process tracing* e abordagem teórica adotada, em especial o “caldo primitivo de políticas públicas” de Kingdon (1995), permitiu uma ampla análise a respeito das ações governamentais de antigas gestões, como a Lei Federal nº 10.267/2001, sancionada pelo presidente Cardoso, e das iniciativas do governo Lula ligadas ao PPCDAm, como a suspensão da aprovação de licenciamento ambiental com base no CCIR, a Operação Faroeste, a Portaria MDA/INCRA nº 10/2004, a Lei Federal nº 11.196/2005, o Decreto 6.321/2007, a Operação Arco de Fogo e a Resolução BACEN 3545. Todas essas ações, de uma forma ou de outra, contribuíram para o desenvolvimento de um humor amazônico e uma pressão por medidas concretas de regularização fundiária de ocupações consolidadas e, via de consequência, para a evolução de alternativas de políticas públicas.

O modelo de Kingdon (1995) também foi importante para que este trabalho levasse em conta as dinâmicas da política, como as forças políticas organizadas e as disputas por jurisdição, como pela coordenação do PAS entre Marina Silva (MMA) e Mangabeira Unger (SAE), e pela sobrevivência do Decreto nº 6.321/2007, que envolveu principalmente Marina Silva, Reinhold Stephanes (MAPA) e do governador Blairo Maggi, do Mato Grosso.

Nessa análise política, foi relevante agregar alguns elementos alusivos às bases institucionais do presidencialismo de coalizão brasileiro, estudados por Figueiredo e Limongi (1999), Abranches (2003), Limongi e Figueiredo (2004) e outros, por meio do qual se compreendeu que a alta fragmentação partidária e a heterogeneidade da coalizão montada pelo presidente Lula, especialmente a partir do final do primeiro mandato, inseriram ainda mais ruralistas no governo, condição que contribuiu para explicar em parte a criação da PRFA.

O presente estudo sobre a construção da PRFA, com base na metodologia do *process tracing* permitiu não só enxergar uma cadeia causal de evidências, como também entender as causas intermediárias e as interações entre as variáveis X e Y.

O Diagrama 13, a seguir, representa a análise causal produzida neste tese.

Diagrama 13: Condições causais de criação da Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA) - 2009

As pressões para a regularização fundiária (X3), causada por uma série de fatores e ações governamentais, são condições necessárias para a ocorrência da PRFA, em 2009 (Y). Se essas pressões não tivessem surgido, pelo menos na intensidade que se verificou, dificilmente o governo federal teria elaborado uma nova lei de transferência de terras públicas ocupadas para o patrimônio privado.

A alta fragmentação de partidos políticos no Legislativo Federal (X2) é, segundo Amorim Neto (2016, p. 46), condição necessária para a formação de coalizões governamentais heterogêneas e para o reduzido tamanho do partido do presidente da República no Congresso Nacional, como ocorreu no governo Lula. O mesmo autor afirma que, segundo a literatura acadêmica, essa é uma situação que aumenta a instabilidade política em geral. É muito provável que se houvesse um número mais reduzido de partidos, a coalizão governamental teria sido mais homogênea e mais consistente sob o ponto de vista ideológico e programático e talvez atores com certa força no governo federal, como os ruralistas fora do governo, como o governador Blairo Maggi, como o ministros Reinhold Stephanes (MAPA), não tivessem tanta força junto ao presidente.

A saída da ministra Marina Silva do MMA (X1), provocada até pela heterogeneidade de interesses no interior do governo, é outra condição necessária, porque a ministra e sua equipe eram contrários à uma nova política pública fundiária, ao aumento da área passível de regularização fundiária e à privatização das terras públicas, por entender, dentre outros motivos, que isso geraria uma concentração fundiária no futuro. A saída de Marina Silva está relacionada com a entrega da coordenação do PAS ao ministro da SAE, Mangabeira Unger (muito embora esse não tivesse sido o único fator). E foi justamente esse ministro da SAE que empreendeu para a PRFA.

Portanto, é muito provável que, se a Marina Silva tivesse permanecido à frente do MMA e devidamente respaldada pelo presidente Lula, como quase sempre esteve, Mangabeira não teria assumido o PAS e ninguém do governo teria força política para empreender uma nova política fundiária, diante da rejeição da ministra ambiental.

Cada um dessas condições necessárias possui peso diferente, posto que, quanto mais rara mais vigorosa (AMORIM NETO, 2016, p. 47). Das três condições necessárias anteriormente citadas, a mais comum é a alta fragmentação partidária (X2) porque tem sido um fenômeno constante não só no âmbito federal, como também nas esferas estaduais e municipais.

As outras duas condições são mais raras, porque ocorreram apenas no governo Lula.

Com relação à pressão para a regularização fundiária (X3), muito embora algum constrangimento nesse sentido já tivesse ocorrido em outros momentos da história, é certo que aquela que ocorreu durante o governo Lula, especialmente no segundo mandato, por força das ações do PPCDAm, foi muito mais intensa, gerando um movimento de aglutinação de forças políticas, como ONGs (considerados grupos de interesse), políticos, em especial governadores amazônicos que se organizaram em fóruns para debater soluções de regularização fundiária com atores do governo federal, etc. Esse evento foi não somente raro, como único.

Da mesma forma a saída da ministra Marina Silva do MMA (X1). Evidente que ministros entram e saem de governos, mas essa tese demonstrou que Marina tinha atributos especiais, como ser uma amazônica, uma liderança ambiental reconhecida internacionalmente, que atuou como participante visível para o ingresso do desmatamento da Amazônia na agenda governamental. Outra particularidade que proporciona uma singularidade especial à ministra Marina Silva e, portanto, aumenta o peso da sua saída em termos de condição necessária, é o fato de que ela e sua equipe eram contrários à uma nova política pública fundiária, à privatização das terras públicas na Amazônia e ao aumento da área passível de regularização fundiária – o MMA só apoiou o aumento para 500 ha.. A saída dela foi um fator político essencial e, portanto, necessário, para a PRFA.

Os outros fatores citados no Diagrama 13 são considerados condições híbridas ou INUS, isto é, “componentes individuais essenciais de um pacote de fatores que é suficiente (mas não necessário)” e que não consegue, sozinha, explicar um resultado, como ensina Amorim Neto (2016, p. 47).

Nesse contexto, destaca-se a ação empreendedora dos ministros Mangabeira e Cassel e de especialistas da SAE e do MDA (X4 e X5), que até travaram disputas pela jurisdição da implementação da política pública.

É verdade que, no modelo dos Múltiplos Fluxos os empreendedores desempenham tarefas importantes na produção de políticas públicas, como defendendo as ideias relacionadas aos problemas e às soluções, percebendo os momentos políticos oportunos para operar a conexão de ideias como soluções aos problemas (CAPELLA, 2016).

Esta tese reconhece a importância dos trabalhos empreendedores dos ministros Mangabeira e Cassel, mas entende-se que se esses atores não estivessem presentes no governo Lula naquele momento, outros teriam agido de forma empreendedora, pois a pressão pela

regularização fundiária era crescente e a saída da ministra Marina Silva foi o evento político que abriu o caminho para uma nova lei de terras na Amazônia.

Por isso e também porque condições necessárias se fazem sentir muito mais pela sua ausência do que pela sua presença (AMORIM NETO, 2016, p. 46), optou-se por colocar o trabalho dos empreendedores Mangabeira e Cassel como condição suficiente.

Outro aspecto que contribuiu para a promoção de alternativas de regularização fundiária foi a participação de membros ruralistas (X6). Mas não foi uma contribuição incisiva, tanto que a atuação dessa bancada suprapartidária deve ser analisada levando em consideração a heterogeneidade da coalizão partidária (X7) montada pelo presidente Lula, sobretudo, a partir do final do primeiro mandato.

Considerando os conceitos de bancada ruralista adotados nesta tese, oriundos de Costa e Oliveira (2011, p. 2), DIAP (1998; 2006, p. 31), Costa (2007 e 2012), incluem-se também latifundiários e grileiros como representados desse grupo suprapartidário.

Não se colheu evidências suficientes para afirmar que a bancada ruralista e seus representados atuaram de forma direta e determinante para a elaboração de propostas alusivas à PRFA. Muito pelo contrário, esses atores não predominaram no trabalho de pressão política, muito embora esta tese tenha identificado algumas oportunidades que tiveram uma participação mais intensa para a regularização fundiária e para o aumento da dimensão da área de titulação.

Cita-se, por exemplo, o episódio em que o IBAMA suspendeu a autorização de licenciamento para o corte da vegetação em áreas com base no CCIR e também quando houve a publicação da Portaria MDA/INCRA 10/2004, obrigando os titulares de CCIR a apresentar a documentação necessária para demonstrar a origem e a posse mansa e pacífica das áreas.

Isso provocou um transtorno para os atores que tinham na ocupação de terra, na grilagem e no desmatamento o seu modo de vida econômico, porque a lógica dessas atividades foi comprometida. Esse transtorno evoluiu para um problema político, que foi ganhando certa institucionalidade em algumas regiões da Amazônia, porque esses atores criaram um movimento de pressão nas esferas governamentais, provocando seus representantes (prefeitos, deputados, senadores etc), para que as áreas irregulares pudessem ser regularizadas.

A partir daí surgiu a primeira pressão para o aumento da área de legitimação de posse, que até então eram de apenas 100 ha., em função da Lei Discriminatória. Ao receber essa demanda, o governo Lula fez uma discussão interna, inclusive o MMA e entendeu-se que

realmente a dimensão de 100 ha. era ínfima para os padrões amazônicos e decidiu-se aumentar para 500 ha..

Mas a pressão se manteve para aumentar ainda mais a área passível de titulação e, enquanto a equipe da ministra Marina Silva esteve no governo, foi possível bloquear essa demanda, mas isso teve um custo político muito alto para o grupo da pasta ambiental dentro de um governo cuja coalizão era formada por inúmeros membros da bancada ruralista.

Como ressaltou Capobianco (2018b), o Ministério da Agricultura (MAPA), por exemplo, era muito “poroso” à pressão externa da bancada ruralista e de lideranças locais amazônicas, quando esses atores reagiram às medidas do MMA (informações verbais)⁶¹⁵. Além disso, como declarou o mesmo entrevistado, o governador do Mato Grosso Blairo Maggi, sojeiro e um exímio ruralista, sempre teve muita força no governo Lula.

Não se pode falar em influência da bancada ruralista, pois, como explica Mancuso (2007, p. 123), afirmar que “a influência de um ator é a causa de uma decisão observada implica afirmar que aquela decisão não decorreu de outros fatores, e que, portanto, não teria acontecido – ou seria diferente – caso o ator não tivesse exercido sua influência”.

Por isso, ressalta-se que a pesquisa colheu evidências que corroboram em parte a hipótese levantada a respeito da participação de membros ruralistas, grileiros e latifundiários contribuindo para o processo de pressão para a regularização fundiária, mas não de forma decisiva. Afinal, como se enfatizou anteriormente, a abordagem teórica e metodológica adotada nesta tese contribuiu para revelar outros elementos que tiveram um peso muito maior dentro de um intrincado xadrez político que culminou na edição da PRFA.

Nesse sentido, cita-se, por exemplo, o fato de que as pressões pela regularização fundiária na Amazônia não eram só da bancada ruralista, mas vieram de uma demanda de atores amazônicos diversos, que propugnavam o desenvolvimento da região com base na agropecuária, com exceção de algumas lideranças, tal como informou Capobianco (2018b [informações verbais]⁶¹⁶), o que constituiu um autêntico humor regional.

Nesse cenário, esse tipo de achado pode ser considerados como um efeito de serendipidade, isto é, algo que não se esperava obter no início da coleta de dados desta tese.

Concluindo a análise do Diagrama 13, os pacotes de fatores compostos pela bancada ruralista e pela heterogeneidade da coalizão (X6 e X7), de um lado, e pela atuação dos

⁶¹⁵ CAPOBIANCO, João Paulo [MMA]: entrevista citada, realizada em 26 de junho de 2018.

⁶¹⁶ Idem.

empreendedores e especialistas (X4 e X5), de outro, garantem o resultado, isto é, a edição da PRFA no ano de 2009 (Y), mas não são capazes de explicá-la por si só, afinal outros elementos, como a saída de Marina Silva, as pressões pela regularização fundiária e a alta fragmentação partidária (X1, X2 e X3) explicam adoção da política pública, sem os X4, X5, X6 e X7.

Com relação à segunda hipótese (a preocupação de legalizar pequenas e médias ocupações, conferindo segurança jurídica aos pequenos produtores), não se obteve qualquer indício. Até porque o Estado é permeado por diversos interesses antagônicos, notadamente quando ele é comandado por um governo bastante heterogêneo, como o do presidente Lula. Nesse sentido, o trabalho demonstrou que a pressão dos grandes ocupantes na regularização fundiária de suas áreas sempre foi significativa para o surgimento da política pública.

A análise dos fenômenos estudados nesta tese, principalmente no Capítulo 6, permite constatar que nem sempre, ou quase nunca, o interesse público é colocado como fator primordial na elaboração de políticas públicas.

Para a PRFA na versão de 2009, existem grandes controvérsias a respeito dos seus efeitos. É certo que, em termos de quantidade de processos de titulação, a regularização fundiária vem priorizando pequenas ocupações (até 4 m.f.), mas em termos de dimensão da área, as ocupações consideradas médias (de 4 até 15 m.f.) são significantes. Outro aspecto bastante controvertido é a ausência da obrigatoriedade da vistoria para regularizações de até 4 m.f. e a consequente possibilidade (nebulosa) de se legalizar a grilagem de terras.

Sobre esse aspecto, a controvérsia da PRFA legalizar ou não a grilagem está demonstrada na fala de Benatti (2010, p. 16), para quem a política pública, ao estabelecer a preferência de venda das terras aos seus ocupantes, seria “um empreendimento imobiliário em favor do grileiro”, porque igualaria este, normalmente um grande detentor, ao pequeno ocupante de terra pública, aumentando o desmatamento na Amazônia; e do outro lado, políticas públicas do passado levaram pessoas à Amazônia e a promessa da propriedade da terra era condicionada ao desmatamento de metade da área.

Mas para a PRFA na versão 2016-2017, existem fortes indícios de uma política pública moldada sem levar em conta o interesse público, notadamente com relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e às pequenas e médias ocupações, haja vista que a elevação da área regularizável para 2.500 ha. e outras medidas que favorecem a grilagem.

Destaca-se que essa versão aconteceu em um contexto de barganha para que o presidente Michel Temer, acusado de corrupção, pudesse se manter no poder. Aliás, a barganha já ocorre muito antes, quando o presidente da República, por conta da alta fragmentação partidária do Poder Legislativo, é obrigado a negociar cargos com matizes ideológicas e programáticas completamente díspares para formar sua coalizão, o que, por óbvio, refletirá na formação de qualquer política pública.

Ainda com relação ao governo Temer, descata-se que sua plataforma política está representada no documento “Uma ponte para o futuro”, publicado em 29 de outubro de 2015, poucos dias após a petição de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff ter sido encaminhado pelos partidos de oposição ao presidente da Câmara dos Deputados.

Com objetivos de “preservar a economia brasileira”, “tornar viável o seu desenvolvimento”, “executar políticas sociais” de combate a pobreza e criar “oportunidades para todos”, o texto apresenta alguns pressupostos, dentre os quais a execução de “uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada”, via “transferências de ativos que se fizerem necessárias” (PMDB, 2015, p. 2 e 18).

A análise do discurso elaborada por Cavalcanti e Venerio (2017, p. 155-157) lista 412 palavras com os termos-chaves do documento peemedebista, onde as expressões “privado(s)/privada(s)” e “mercado” aparecem, respectivamente, na 14ª e 15ª posição, enquanto as palavras “pobre/pobreza”, “cidadania”, “assistência” e “pessoas” estão nas últimas posições (24ª e 25ª). Observam ainda que a “dupla ‘mercado-privado’ supera o trio ‘cidadania-pessoas-assistência’ pelo placar de 23 a 10”, uma verdadeira “goleada”.

O Capítulo 6 desta tese fornece evidências de que, com relação à política fundiária e as terras da Amazônia, o governo Temer conseguiu a sua “goleada”, afinal os mecanismos da Lei Federal nº 13.467/2017 simbolizam uma verdadeira “ponte para o futuro” de grileiros e de latifundiários.

Isso porque as mudanças legislativas permitem acabar com o estoque de terras públicas federais, não apenas na Amazônia, mas em todo país. Essa nociva privatização de grandes extensões de terras públicas vai gerar concentração fundiária, êxodo rural de agricultores familiares para as periferias das cidades e, como observa Sauer (2018, p. 3), desoneração do Estado da obrigação de “implementar políticas estruturantes no campo”, além de danos à biodiversidade.

Passados mais de 15 anos do lançamento do PPCDAm e quase 10 anos da edição da PRFA, a Amazônia reduziu os seus índices alarmantes de desmatamento, mas esse fenômeno tem avançado ultimamente. O problema do caos fundiário persevera e com as mudanças impostas pelas alterações de 2016-2017, a região segue ameaçada pela privatização de terras públicas e pela concentração fundiária, fatores que causam pressões para o desmatamento.

Os conflitos sociais, a grilagem e as disputas por terras prosseguem, como mostra o Anexo D, desta tese. O aumento da violência, que é um fenômeno que ocorre em todo país, chegou aos rios amazônicos onde piratas (ou “ratos d’água”, como são chamados pela Marinha) se fazem presentes, saqueando cargas, eletrônicos e combustíveis dos tanques das embarcações, como noticiado em Mendes (2017).

O futuro não é promissor para a grande floresta.

Se, no começo da década de 2010, a temática ambiental estava, “mais do que nunca, incorporada na agenda política”, como observava Mello-Théry (2011, p. 19), ao longo desse decênio, a temática ambiental manteve-se na agenda, mas a finalidade tem sido outra, a de promover o desmonte das conquistas obtidas em termos de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

obras, textos, dissertações e teses, decisões judiciais, matérias de jornal planos de governo, documentos legislativos

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 21-73 (Publicado originalmente em Dados, Revista de Ciências Sociais, v. 31, nº 01, 1988).

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**. 11ª Edição, São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2000.

AGÊNCIA ESTADO. Funcionária do Incra está em presos da Operação Lacreia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 20 abr. 2007. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,funcionaria-do-incra-esta-entre-presos-da-operacao-lacreia,20070420p28988>> Acesso em 18 dez. 2017.

ALENCASTRO, Catarina. Mangabeira propõe criação de mais um órgão. **Jornal Extra**. Rio de Janeiro, 05 dez. 2008. Disponível em <<http://extra.globo.com/noticias/brasil/mangabeira-propoe-criacao-de-mais-um-orgao-621168.html?versao=amp>> Acesso em 15 abr. 2017.

ALVES, Diógenes S. Science and technology and sustainable development in Brazilian Amazon. In: **The stability of tropical rainforest margins, linking ecological, economic and social constraints of land use and conservation**. Tschardt T., Leuschner C., Zeller M., Guhardja E, Bidin A. (eds), Springer Verlag: Berlin, 2007, p 493-512.

ALVES, Luana Nunes Bandeira; TRECCANI, Girolamo Domenico. O Sistema de Gestão de Informações Territoriais como instrumento de combate à grilagem de terras públicas na Amazônia. In: REYDON, Bastiaan Philip; BARBOSA, José Alberto Maia; FERNANDES, Vitor Bukvar; VASQUEZ, Luciana Bernardes; PASSOS, Delaíde Silva; SCARASSATTI, Daniella Farias; BUENO, Ana Paula da Silva; FELÍCIO, Adâmara Santos Gonçalves; SIQUEIRA; Gabriel Pansani (orgs.). **III Seminário Internacional de Governança da Terra e Desenvolvimento Econômico**. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2018, p. 265-280.

AMORIM NETO, Octavio. A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia. **Revista Relações Internacionais**, nº 52, dezembro de 2016, p. 43-54.

AMORIM NETO, Octavio. RODRIGUEZ, Julio Cesar Cossio. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 50 (6): 1003-1027, nov./dez. 2016.

ANGELO, Claudio. Aluguel de floresta é crime, diz geógrafo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 nov. 2004. p. B7.

ANGELO, Claudio. Desmate não resolve crise de alimentos, diz Marina. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 abr. 2008. p. A17.

ANTELO, Fernanda do Socorro Ferreira Senra. **Transversalidade da política ambiental da Amazônia: uma análise do plano BR-163 sustentável a partir do modelo de múltiplos fluxos**. Revista Ideas – Interface em desenvolvimento, agricultura e sociedade, v. 10, n. 1, p. 34-62, 2016 [publicado em junho de 2018a].

ANTELO, Fernanda do Socorro Ferreira Senra. **Regularização fundiária na Amazônia: uma análise das políticas de ordenamento fundiário a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas**. 2018. 345 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, na linha de Pesquisa de Políticas Públicas, Estado e Atores Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Rio de Janeiro, 2018b.

ARANHA, Ana. Sul do Amazonas: confrontado por pistoleiros, governo recua. **Agência Pública – Agência de reportagem e jornalismo investigativo**. 29 de fevereiro de 2012. Disponível em <<https://apublica.org/2012/02/confrontado-por-pistoleiros-governo-recua/>> Acesso em 16 nov. 2017.

ARAUJO, Ionnara Vieira de. **Regularização fundiária e terras devolutas**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG) v. 33, nº 2, p. 112-127, jul./dez. 2009.

ARAÚJO, Carla; MONTEIRO, Tânia; CHADE, Jamil. Temer veta reduzir área protegida na Amazônia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 20 jun. 2017. p. A14.

ARBEX JR., José. “Terra sem povo”, crime sem castigo – pouco ou nada sabemos de concreto sobre a Amazônia. In: TORRES, Maurício (org.). **Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília: CNPq, 2005, p. 21-63.

BARNES, Jed; WELLER, Nicholas. **The promise of process tracing: case selection in a world of causal complexity**. 2011. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=1804128>> ou <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1804128>> Acesso em 8 jan. 2016.

BARRETO, Andreia Macedo. **Detenção agrária e terras públicas: implicações jurídicas**. 2011. 148 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, 2011.

BARRETO, Paulo; PINTO, Andreia; BRITO, Brenda; HAYASHI, Sanae. **Quem é dono da Amazônia – uma análise do recadastramento dos imóveis rurais**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2008.

BECKER, Bertha K. Crescimento econômico e estrutura espacial do Brasil – comunicação apresentada no I Encontro de Geógrafos, Presidente Prudente, 1972 e no II Simpósio da Comissão sobre Aspectos Regionais do Desenvolvimento, UGI (União Geográfica Internacional), Canadá, 1972, *in* Revista Brasileira de Geografia, ano 34 (4), 1972, IBGE, e *Proceedings of the Commission on Regional Aspects of Development*, IGU (*Internacional Geographical Union*), vol. II, Canadá, 1974. Republicação em: VIEIRA, Ima Célia Guimarães. **As amazônias de Bertha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica: vol. 1.** 1. edição – Rio de Janeiro: Garamond, 2015, p. 25-44.

BECKER, Bertha K. Uma hipótese sobre a origem do fenômeno urbano na fronteira de recursos – trabalho apresentado no III Colóquio da Comissão sobre Aspectos Regionais do Desenvolvimento, Congresso Internacional de Geografia, URSS, 1976, *in* Revista Brasileira de Geografia, FIBGE, 40 (1), 1978. Republicação em: VIEIRA, Ima Célia Guimarães. **As amazônias de Bertha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica: vol. 1.** 1. edição – Rio de Janeiro: Garamond, 2015, p. 129-142.

BECKER, Bertha K. Por que a participação tardia da Amazônia na formação econômica do Brasil? *in* 50 anos de Formação Econômica do Brasil – ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Tarciso Patrício de Araújo; Salvador Teixeira Werneck Vianna e Júnior Macambira (organizadores). Rio de Janeiro, 2009. Republicação em: VIEIRA, Ima Célia Guimarães. **As amazônias de Bertha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica: vol. 3.** 1. edição – Rio de Janeiro: Garamond, 2015, p. 471-503.

BECKER, Bertha K.. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, 19, nº 53, 2005.

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais.** 2003. 345 f. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Sócio-Ambiental do Curso de Doutorado Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, 2003.

BENATTI, José Heder. A lei de regularização fundiária e o debate sobre justiça social e proteção ambiental na Amazônia. **Hileia. Revista de Direito Ambiental da Amazônia.** Manaus: UEA (Universidade do Estado do Amazonas) Edições, ano 6, nº 11, jul./dez. 2008, ano 7, nº 12, p. 15-30, jan./jun. 2009.

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica & manejo florestal.** Curitiba: Juruá Editora, 1ª edição (ano 2003), 5ª reimpressão, 2013.

BENNETT, Andrew. Process Tracing and Causal Inference. In: **Reasoning with Cases in the Social Sciences**, Pittsburgh, November 2011. Disponível em <<http://philsci-archive.pitt.edu/view/confandvol/confandvol2011rcssp1112n2011.html>> ou <<http://philsci-archive.pitt.edu/id/eprint/8872>> Acesso em 8 jan. 2016;

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª edição, 2010.

BOEHM, Camila. Entidades denunciam assassinato de trabalhador rural e pedem fim de conflitos. **Agência Brasil – Empresa Brasileira de Comunicação (EBC)**. Brasília, 21/ago./2016. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-08/entidades-denunciam-assassinato-de-trabalhador-rual-e-pedem-solucao-de>> Acesso em 24 ago. 2016.

BOLLE, Willi. A travessia pioneira da Amazônia (Francisco de Orellano, 1541-1542). In: BOLLE, Willi; CASTRO, Edna; VEJMEKA, Marcel (org.). **Amazônia: região universal e teatro do mundo**. São Paulo: Globo, 2010, p. 19-56.

BORGES, André; NOSSA, Leonencio. Mortes camufladas. Onde Dorothy Stang morreu, homicídio por terra é registrado como crime comum. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 jul. 2016. p. A-8.

BORGES, André; PEZZO, Rafael. Secretário de causa ambiental é morto no PA. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 15 out. 2016. p. A-8.

BRASIL, Kátia. PF diz que superintendente do Incra pode ter recebido mais de R\$ 300 mil em propinas. **Folha de S. Paulo** (Folha Online). São Paulo, 08 dez. 2004. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66160.shtml>> Acesso em 18 dez. 2017.

BRASIL. STF (Supremo Tribunal Federal). **Voto proferido pelo Ministro Aliomar Baleeiro no Recurso Extraordinário (RE) nº 49158**. Recorrente: Estado de Goiás. Recorrido: Sociedade Imobiliária Goiana Ltda. e outro. Relator Ministro Aliomar Baleeiro. Segunda Turma, Distrito Federal, 23 de agosto de 1966, 8 p. (Publicado no Diário da Justiça em 09/nov./1966, p. 3879).

BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Manual de redação da Presidência da República**. Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. 2º edição (revisada e atualizada). Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm#_Toc26002107>. Acesso em 16 out. 2011.

BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)**. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos índices de desmatamento da Amazônia Legal. Brasília, março de 2004.

BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.CASA CIVIL. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Presidência da República, Brasília: MMA, 2008.

BRASIL.STF (Supremo Tribunal Federal). **Voto proferido pelo Ministro Celso de Mello na medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade nº 4048-1/DF**. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Requerido: Presidente da República. Relator Ministro Gilmar Medes. Tribunal Pleno, Brasília, 14 de maio de 2008, 41 p. (Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 22/ago./2008).

BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mutirão Arco Verde Terra Legal**. Brasília, 2009.

BRASIL.CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Voto em separado do deputado Ivan Valente, líder do PSOL ao Projeto de Lei nº 1.876 de 1999 e apensos**. Diário da Câmara dos Deputados, p. 37.278, Brasília/DF, 17 ago. 2010.

BRASIL.STF (Supremo Tribunal Federal). **Decisão monocrática deferindo parcialmente a medida liminar solicitada**. Mandado de Segurança – MS nº 30220. Impetrante: Associação da Cadeia Produtiva Florestal da Amazônia – Unifloresta. Impetrado: Corregedoria Nacional de Justiça. Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 30 jun. 2011.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Casa Civil. **Apresenta o Programa Terra Legal**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

BRASIL.SJDF (Seção Judiciária do Distrito Federal – Tribunal Regional Federal da 1ª Região). 21ª Vara Federal. **Decisão liminar na ação popular nº 1010839-91.2017.4.01.3400**. Autor: Antonio Carlos Fernandes. Réus: presidente da República, União Federal. Juiz Federal Substituto: Rolando Valcir Spanholo. Brasília, (data da decisão) 29 de agosto de 2017.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Primeiro ano do programa Terra Legal: avaliação e recomendações. Belém, PA: IMAZON, 2010.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. A regularização fundiária avançou na Amazônia? os dois anos do programa Terra Legal. Belém, PA: IMAZON, 2011a.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Regularização fundiária na Amazônia e o programa Terra Legal. In SAUER, Sérgio; ALMEIRA, Wellington (orgs). **Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011b, p. 141-161.

BRITO, Brenda. Nota Técnica sobre o impacto das novas regras de regularização fundiária na Amazônia. **Imazon**. 20 jul. 2017. Disponível em <<http://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-impacto-das-novas-regras-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/>> Acesso em 11 ago. 2018.

BRITO, Brenda; CARDOSO JUNIOR, Dario; BARRETO, Paulo. Comentários sobre a Medida Provisória 759/2016. **Imazon**. 12 abr. 2017. Disponível em <http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/outros/Comentarios_Medida%20Provis%C3%B3ria%20759_Imazon.pdf> Acesso em 2 ago. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico** (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In **Políticas Públicas: possibilidade e limites** (Cristiana Fortini, Julio Cesar dos Santos Esteves, Maria Teresa Fonseca Dias, orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 225-260.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In. **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas** (Gianpaolo Poggio Smanio, Patrícia Tuma Bertolin, Patrícia Cristina Brasil, orgs.). São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015; pp. 7-11.

BUCLET, Benjamin. Entre tecnologia e escravidão: a aventura da Volkswagen na Amazônia. In: **O Social em Questão** (Revista do Departamento de Serviço Social da PUC Rio). Ano IX, nº13, primeiro semestre de 2005. Editora PUC Rio. Rio de Janeiro, 2005. p.33-50.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. 2007. 227 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), São Paulo, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ficha de tramitação do PL 3242/2000**. Disponível em<<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19333>> Acesso em 11 de fev. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS.CPI. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as atividades ligadas ao sistema fundiário em todo território nacional**. Relator Deputado Jorge Arbage. Brasília/DF, 28 set. 1979.

CÂMARA DOS DEPUTADOS.CPI. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica**. Relator Deputado Sérgio Carvalho. Brasília/DF, 29 ago. 2001.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 87-122.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. In: Cad. EBAPE.BR, v. 14, Edição Especial, Artigo 5, Rio de Janeiro, jul. 2016, p. 485-505.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. **Governança socioambiental na Amazônia brasileira na década de 2000**. 2017. 243 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental -PROCAM da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2017.

CARNEIRO DE OLIVEIRA, Fernando. Atual política de regularização fundiária na Amazônia Legal: uma análise do Programa Terra Legal. In: VI Simpósio Internacional e VII Simpósio Nacional de Geografia Agrária, 22 a 26 de setembro de 2013, João Pessoa. **Anais...** 2013.

CASTRO, Roberto C. G.. O pioneiro da preservação (entrevista com o professor Paulo Nogueira Neto). **Jornal da USP**, São Paulo, de 3 a 9 de novembro de 2014. p. 3.

CASTRO, Fabio. Artistas criticam a extinção da reserva. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 set. 2017. p. A-24.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. Uma ponte para o futuro?: reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139>.

CILENTO, Bruna Pimentel; BUENO, Laura Machado de Mello. A MP n. 759/2016, o estoque de terras públicas e a regularização fundiária urbana no Brasil. In REYDON, Bastiaan Philip *et. al.* (org.). **III Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico: Regularização Fundiária**. Campinas (SP): Unicamp. IE, 2018, p. 99-114.

CLARO, Milton. **A Amazônia que não conhecemos**. São Paulo: Ordem dos Servos de Maria, 2007.

CLEMENT, Chales R., DENEVAN, William M., HECKENBERGER, Michael J., JUNQUEIRA, André Braga, NEVES, Eduardo G., TEIXEIRA, Wenceslau G., WOODS, William I.. The domestication of Amazonia before European conquest. **Proceedings of The Royal Society B**. v. 282, dezembro, 2015. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1098/rspb.2015.0813>> Acesso em 26 mai. 2016.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Decisão cancelando administrativamente todos os registros, com as averbações necessárias, encerrando-se a matrícula respectiva, nos Cartórios de Registros de Imóveis do interior do Estado do Pará, em desacordo com os limites constitucionais da época, sem autorização do Senado ou do Congresso**. Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000. Requerentes: Estado do Pará, Procuradoria Geral do Estado, Instituto de Terras do Pará (ITERPA), INCRA, Ministérios Públicos Federal e Estadual (PA), Advocacia Geral da União (AGU), Ordem dos Advogados do Brasil do Pará, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETARGI) e Comissão Pastoral da Terra (CPT). Requerido: Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Ministro Gilson Dipp (Corregedor Nacional de Justiça). Brasília, DF, 16 ago. 2010.

COHEN, Michel. D.; MARCH, Jame G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 17, n. 1, p. 1-25, Mar. 1972.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Nota Pública - ‘Terra sem lei’ e de ‘vale tudo’**. Goiânia, 22 ago. 2016. Disponível em <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/3425-nota-publica-terra-sem-lei-e-de-vale-tudo>>. Acesso em 24 ago. 2016.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 35, n. 138, abr/jun. 1998.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. **Do curral ao plenário: a articulação dos deputados mineiros na bancada ruralista do Congresso Nacional, 1999-2003**. 2007. 92 f. Monografia (Graduação) – Curso de Bacharelado em Geografia da Universidade de Viçosa, Minas Gerais, 2007.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Bancada ruralista no Nordeste: políticos, empresários ou “donos” de terra? In: Simpósio Internacional e Simpósio Nacional de Geografia Agrária – questões agrárias na Panamazônia no século XXI: usos e abusos do território, 5 e 6., 2011, Belém. **Anais...** Belém: Editora Açaí, 2011.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. **Questão Agrária do Brasil e a Bancada Ruralista do Congresso Nacional**. 2012. 325 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Geografia Humana do Depto. de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2012.

CUNHA, Cândido Neto da. “Pintou uma chance legal” – o programa “Terra Legal” no interior dos projetos integrados de colonização e do polígono desapropriado de Altamira, no Pará. **Revista Agrária**. n.ºs. 10/11, São Paulo, 2009, p. 20-56. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/agraria>>

CUNHA, Cândido Neto da; TORRES, Maurício; GUERREIRO, Natalia Ribas. Grilagem sob medida - A MP 458 e a política fundiária na Amazônia. In: XVI Encontro Nacional de Geógrafos – crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e esperança, 25 a 31 de julho de 2010, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Associação Brasileira dos Geógrafos, 2010.

CUNHA, Cândido Neto da; TORRES, Maurício; GUERREIRO, Natalia Ribas. Ri por último quem grila melhor – A MP 458 e as últimas artimanhas da grilagem na Amazônia. In: Simpósio Internacional e Simpósio Nacional de Geografia Agrária – questões agrárias na Panamazônia no século XXI: usos e abusos do território, 7 a 11 de novembro de 2011, Belém. **Anais...** Belém: Editora Açaí, 2011.

CUNHA, Paulo Roberto. **O Código Florestal e os processos de formulação do mecanismo de compensação de reserva legal (1996-2012): ambiente político e política ambiental**. 2013. 255 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental - PROCAM da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2013.

CUNHA, Paulo Roberto. **Código Florestal e Compensação de Reserva Legal: ambiente político e política ambiental**. São Paulo: Annablume Editora, 2016, p. 250.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Terras Devolutas nas Constituições Republicanas**. Brasil Jurídico, 2015. Disponível em <<https://www.brasiljuridico.com.br/artigos/terras-devolutas-nas-constituicoes-republicanas>> Acesso em 08 set. 2018.

CURY, Teo. VASSALO, Luiz. Ministro concede HC a condenado pela morte de Dorothy Stang. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 mai. 2018. p. A-9.

D'ARAUJO, Maria Celina. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 7, n. 19, junho, ANPOCS. Rio de Janeiro:RJ,1992, p. 1-15.

DEAN, Warren. **A luta pela borracha no Brasil: um estudo de história ecológica**. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Nobel, 1989.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. Tradução Cid Knipel Moreira; revisão técnica José Augusto Drummond. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 484p.

DEUS, Joanie de. PF combate grilagem. **Diário de Cuiabá**. Cuiabá, MT, 19 dez. 2013. Disponível em <<http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=443749>>. Acesso em 19 dez. 2017.

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 1999-2003**. Brasília: Boletim do DIAP, ano VIII, nº 8, out. 1998. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/>> Acesso em 16 mai. 2015.

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2007-2011**. Brasília: Série Estudos Políticos, ano IV, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/>> Acesso em 16 mai. 2015.

DICKEL, Simone Lopes. O processo histórico de desapropriação da fazenda Annoni. In: XVIII Simpósio Nacional de História, 23 a 27 de jul. 2015, Florianópolis. **Anais eletrônicos...**, 2015.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, Francisco G. e Salm, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 99-129.

DUAILIBI, Julia. Cotada para Ministério recebeu doações de investigado pela PF. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 1 dez. 2014. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/blogs/julia-duailibi/cotada-para-ministerio-recebeu-doacoes-de-investigado-pela-pf/>> Acesso em 20 dez. 2017.

ÉLERES, Paraguassú. **Intervenção territorial federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002. 157p.

EXAME.COM. **MPF bloqueia R\$ 420 mi de suspeito na Operação Rios Voadores.** Disponível em <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/mpf-bloqueia-r-420-mi-de-suspeito-na-operacao-rios-voadores>>. Acesso em 28 ago. 2016.

FARIA, Ilana Mara Lima. **Evolução do Ministério do Meio Ambiente.** 2006. 44 p. Monografia (Graduação em Engenharia Florestal) – Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2006.

FERREIRA, Fernanda do Socorro Santos. **Políticas públicas de ordenamento territorial no Baixo Amazonas (PA): uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da rodovia BR - 163 (Cuiabá-Santarém).** 2010. 266 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. São Paulo, 2010.

FERREIRA, Leandro Valle; VENTICINQUE, Eduardo; ALMEIDA, Samuel. O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. **Estudos Avançados.** 2005, vol.19, n. 53, p. 157-166.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na ordem constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FOLHA DE S. PAULO. Amazônia: a maior epopéia do povo brasileiro. **Folha de S. Paulo**, ano XLIX, nº 14.978, São Paulo, 19 jun. 1970a, p.15.

FOLHA DE S. PAULO. Transamazônica abre uma nova era. **Folha de S. Paulo**, ano XLIX, nº 14.983, São Paulo, 24 jun. 1970b, p. 9.

FONSECA, Eduardo Giannetti da. ‘A sociedade brasileira bateu em um paredão’. Entrevista concedida à Alexa Salomão. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 17 jan. 2016. p. B-4.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 32ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

FUCS, José. A luta contra a burocracia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 6 nov. 2016. p. A-16.

G1. **PF prende suspeitos de participar de desmatamento e grilagem no Pará.** Disponível em <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/07/irma-de-pecuarista-acusado-de-grilagem-na-amazonia-e-presa-em-sp.html>> Acesso em 06 jul. 2016a.

G1. **Irmã de pecuarista acusado de grilagem na Amazônia é presa em SP.** Disponível em <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/07/pf-prende-suspeitos-de-participar-de-desmatamento-e-grilagem-no-para.html>> Acesso em 06 jul. 2016b.

GADELHA, Igor; CARDOSO, Daiene. Da TV para Brasília, pela Amazônia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 set. 2017. p. A-16.

GALLO, Fernando. No PA, vida de extrativista vale R\$ 80 mil. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 out. 2011. p. A10.

GAZETA DIGITAL. Delegado fala sobre a Operação Terra Prometida. 28 nov. 2014. Disponível em <<https://www.gazetadigital.com.br/video/play/id/24833/programa/2/t/delegado-fala-sobre-a-operacao-terra-prometida>> Acesso em 20 dez. 2017.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? **American Political science review**, vol. 98, n. 2, p. 242-354, may 2004.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Proposição teórico-metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

GIRARDI, Giovana. Terra legalizada ainda sofre desmate. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 10 nov. 2012. p. A-26.

GOERTZ, Gary and LEVY, Jack S. Causal explanation, necessary conditions and case studies. In GOERTZ, Gary and LEVY, Jack S. (ed). **Explaining War and Peace**. New York: Routledge eds. p. 9-40, 2005.

GÖRGEN, Frei Sérgio Antônio. **O massacre da Fazenda Santa Elmira**. Petrópolis: Vozes, 1989.

GREENPEACE. **Grilagem de terras na Amazônia: negócio bilionário ameaça a floresta e populações tradicionais**. 2005 Disponível em <<http://www.greenpeace.org/brasil/PageFiles/3951/grilagem.pdf>>. Acesso em 05 nov. 2017.

GUERREIRO, Gabriela. Lula libera recursos para MT e Blairo Maggi formaliza apoio a petista. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 11 out. 2006. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u85100.shtml>> Acesso em 25 jun. 2016.

HALL, Peter A.. TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, nº 58, p. 194-223, 2003.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: Heidemann, Francisco G. e Salm, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 23-39.

HILL, Michel. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas**. Coletânea, Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 161-89.

HONORA, Ana Carolina de Campos; RESENDE, Maria Aparecida Cândido Salles; BRESSAN, Tatiana Vieira. A regularização fundiária em unidades de conservação no Estado de São Paulo. *In*: São Paulo (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. Fundação para a Conservação e Produção Florestal do Estado de São Paulo. HONORA, Ana Carolina de Campos; CASTRO, Charles Alessndro Mendes de; BARCELLOS, Luiza M. de (orgs.). **Regularização Fundiária em unidades de conservação: as experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro**. São Paulo: IMESP, 2009, p. 11-46.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Geoestatísticas de Recursos Naturais na Amazônia Legal – 2003**. Rio de Janeiro, 2011.

IMMERGUT, Ellen M. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas Públicas**. Coletânea, Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 155-195.

INÁCIO, Magda; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizção: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**. Campinas, vol. 21, nº 2, p. 296-335, ago. 2015. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/op/v21n2/0104-6276-op-21-02-00296.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2017.

INCRA.MPFDA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário). **Livro branco da grilagem de terras no Brasil**. Brasília: [s.n.] [1999?]. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/485-livro-branco-da-grilagem-de-terras>>. Acesso em 07 nov. 2017.

INCRA.MPFAF (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Ministério do Política Fundiária e Agricultura Familiar). **O livro branco da superindenizações**. Brasília: 1999. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/489-livro-branco-das-superindenizacoes>> Acesso em 28 jul. 2018.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Bancada ruralista: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional**. Brasília, ano VII, nº 12, out. 2007.

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Taxas anuais do Desmatamento – 1988 até 2015 - Programa de Avaliação de Desmatamento (Prodes)**. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2015n.htm>. Acesso em: 24 mai. 2016.

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **A grilagem de terras públicas na Amazônia Brasileira**. Brasília: MMA, 2006.

KRÄUTLER, Erwin. Prefácio à edição brasileira Irmã Dorothy. *In* SALVOLDI, Valentino. **Primeira mártir da criação: Dorothy Stang**. São Paulo: Paulinas, 2012, p. 5-8.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 8ª edição. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, 427 p.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. Ed. New York: Harper Collins, 1995.

KINGDON, John. Juntado as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas Públicas**. Coletânea, Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 225-245.

KOHLHEPP, Gerd. Desenvolvimento regional adaptado: o caso da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 16, Dez/1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05. fev. 2012.

KOTSCHO, Ricardo. **O massacre dos posseiros: conflito de terras no Araguaia-Tocantins**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.113p.

KUPFER, Eckhard E. Amazônia: do cacau à borracha, da borracha a alta tecnologia. In: BOLLE, Willi; CASTRO, Edna; VEJMEKA, Marcel (org.). **Amazônia: região universal e teatro do mundo**. São Paulo: Globo, 2010, p. 185-205.

LABRA, Maria Eliana. Análise de políticas, modos de “policy-making” e intermediações de interesses: uma revisão. Physis: **Revista de Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, 9 (2):131-166, 1999.

LEMES, Rosangela Auxiliadora Gonçalves. **A atuação política da liderança do Governo na Câmara dos Deputados**. 2012. 45f. Monografia (Especialização) – Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2012.

LESSA, Fátima. PF prende cúpula do INCRA em Mato Grosso. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 20 dez. 2008. p. A7.

LESSA, Fátima. Chacina deixa 9 sem-terra mortos em MT. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 abr. 2017a. p. A7.

LESSA, Fátima. Bando atacou sem-terra com tiros e golpes de facão. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 abr. 2017b. p. A7.

LIMONGI, Fernando. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium**. Brasília: Câmara dos Deputados, ano 1, nº 1, p. 41-56, nov. 2004.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (orgs). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 237-257.

LINDBLOM, Charles E. *Muddling through*: a ciência da decisão incremental. In: Heidemann, Francisco G. e Salm, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 161-180. (Publicado originalmente em inglês, com o título *The Science of “muddling through”*, na *Public Administration Review*, Washington, D. C., v. 19, n. 2, p. 79-88, Spring 1959).

LINDBLOM, Charles E. *Muddling through 2*: a ubiquidade da decisão incremental. In: Heidemann, Francisco G. e Salm, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 181-202 (Publicado originalmente em inglês, com o título *Still muddling, not yet through*, na *Public Administration Review*, Washington, D. C., v. 39, n. 6, p. 517-526, nov./dez. 1979).

LOBATO, Monteiro. **A onda verde**. 2ª Edição. São Paulo: Monteiro Lobato & Cia. Editores, 1922

LOURENÇO, Alberto. Regularização fundiária e desenvolvimento na Amazônia. In: **Revista Interesse Nacional**. Ano 2, nº 6, julho-setembro de 2009. Associação Interesse Nacional. São Paulo, 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da unidade de biodiesel da usina Barralcool. Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Porta-Voz. Barra dos Bugres (MT), 21 nov. 2006. Disponível em <<http://www.info.planalto.gov.br/download/notas/REL211106-1.DOC>>. Acesso em 25 jul. 2018.

MACHADO, Luciana de Oliveira Rosa. **Uma nova lei de terras para a Amazônia: o caso de Santarém, Pará**. 2011. 221 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MADUEÑO, Denise. Lula assina MP ‘copiada’ de projeto de deputado – texto que permite regularização fundiária de terras na Amazônia é idêntico a projeto de Asdrúbal Bentes. **Estadão “on line”**, 27 mar. 2008. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-assina-mp-copiada-de-projeto-de-deputado,146974>> Acesso em 30 out. 2017.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Humanitas: Edusp, 2007.

MARCH, James G.. OLSEN, Johan P. Elaborating the “New Institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.. BINDER, Sarah A.. ROCKMAN, Bert. (eds.). **The Oxford Handbooks of Political Science**. Oxford University Press, 2006, p. 3-20.

MARINHO, Julia. Fala a respeito da regularização fundiária, emancipação e titulação de assentamentos de reforma agrária via Lei Federal nº. 13.001/2014. In: AUDIÊNCIA PÚBLICA DA COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, reunião nº 0223/15, 07 abr. 2015. **Ata**. Brasília, DF, 2015, p. 22.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB – Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 43, 1997, p. 67-102.

MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.) São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013, pp. 23-46.

MARTINS, José de Souza. Lutando pela terra: índios e posseiros na Amazônia legal. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v.11, n.1/2, 1980, p.07-27.

MARTINS, José de Souza. Prefácio. In KOTSCHO, Ricardo. **O massacre dos posseiros: conflito de terras no Araguaia-Tocantins**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981, p. 9-10.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Voto de confiança. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 16 fev. 2016. p. A-2.

MARTINS, Renata. MPF pede envio da Força Nacional a Anapu para conter novo conflito agrário. **Agência Brasil (ECB)**, Brasília, 27 jul. 2016. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-07/mpf-pede-envio-da-forca-nacional-anapu-para-conter-novo-conflito-agrario>> Acesso em 28 ago. 2016.

MASSARDIER, Gilles. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, Philippe e LEITE, Sérgio Pereira (org.). **Análise comparada depolíticas públicas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). **MDA vai regulariza 67,4 milhões de hectares na Amazônia Legal**. 23 jan. 2009. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=3589762>. Acesso em 27 ago. 2013.

MDA.INCRA (Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). **Plano para Erradicação do Trabalho Escravo**, Brasília: 2005.

MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). **Nota Técnica nº 002/2015 - SERFAL/MDA - Manifestação Técnica do Programa Terra Legal sobre os Achados do Relatório de Auditoria de Conformidade no Programa Terra Legal Amazônia (TC 015.859/2014-2) do Tribunal de Contas da União**. Brasília (DF) 27 fev. 2015.

MELLO, Neli Aparecida de. As iniciativas sociais de desenvolvimento sustentável na Amazônia. **GEOUSP, Espaço e Tempo**. São Paulo, nº 16, p. 87-109, 2004.

MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas territoriais na Amazônia**. S.Paulo: Annablume, 2006.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. **Território e gestão ambiental na Amazônia: terras públicas e os dilemas do Estado**. São Paulo:Annablume, 2011.

MELLO, Neli Aparecida de; TILBEURGH, Véronique Van.A proteção da floresta amazônica: políticas de Estado, percepção dos atores e gestão dos espaços locais.In: Mendonça, Francisco de Assis; Löwen-Sahr, Cicilian; Silva, Marcia da. (Org.) **Espaço e Tempo - Complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico**. Curitiba: Associação de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento de Antonina-ADEMADAN, 2009, v. 1, p. 595-620.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de; THÉRY, Hervé. Carajás-Parauapebas: conflitos entre modelos de desenvolvimento na Amazônia Oriental. In: **Revista Praia Vermelha**. Volume 19, nº 2, jul.-dez. 2009. Rio de Janeiro, 2009. p. 73-88.

MENDES, Carlos. Justiça dá um golpe de morte no latifúndio. **O Liberal**, Belém, 25 jun. 2006. p. 10.

MENDES, Carlos. Ação em fazenda no Pará deixa 10 mortos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 mai. 2017. p. A 13.

MPF (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4269**, impugnando a constitucionalidade de dispositivos da Lei Federal nº 11.952/2009, distribuída ao Supremo Tribunal Federal. Procuradora-Geral da República: Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira. Brasília, 7 jul. 2009.

MPF (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). Procuradoria da República do MS. Operação Tellus: 20 são presos por fraude milionária na reforma agrária em MS. **Acessoria de Comunicação**, 30 ago. 2010. Disponível em <<http://www.prr3.mpf.mp.br/modid115/424-opera-tellus-20-spresos-por-fraude-miliona-na-reforma-agra-em-ms>> Acesso em 18 dez. 2017.

MPF (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). Procuradoria da República do MS. Operação Tellus: Dezenas de pessoas são condenadas a devolver lotes da reforma agrária em MS. **Acessoria de Comunicação**, 28 jan. 2014. Disponível em <<http://www.prms.mpf.mp.br/servicos/sala-de-imprensa/noticias/2014/01/operacao-tellus-dezenas-de-pessoas-sao-condenadas-a-devolver-lotes-da-reforma-agraria-em-ms>> Acesso em 18 dez. 2017.

MPF (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). Procuradoria Geral da República. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. **Nota Técnica 4ª CCR nº 5/2017 – nota técnica sobre o Decreto nº 9.147, de 28 de agosto de 2017, que regulamenta a atividade minerária na área da Reserva Nacional do Cobre e seus Associados, nos Estados do Pará e Amapá**. Brasília (DF) 30 ago. 2017a.

MPF (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). Procuradoria Geral da República. 1ª Câmara de Coordenação e Revisão – Direitos sociais e atos administrativos em geral. **Recomendação nº 01/2017, com base no procedimento administrativo nº 1.00.000.015979/2011-26**. Marco Antonio Delfino de Almeida (procurador da República). Dourados, 12 jul. 2017b. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/novas-regras-de-regularizacao-fundiaria-nao-se-aplicam-ao-programa-terra-legal-esclarece-mpf-em-recomendacao-ao-incra>>. Acesso em 11 ago. 2018.

MPF (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771**, impugnando a constitucionalidade integral da Lei Federal nº 13.456/2017, distribuída ao Supremo Tribunal Federal. Procurador-Geral da República: Rodrigo Janot Monteiro de Barros. Brasília, 31 ago. 2017c.

NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do. **Abuso do Poder de Legislar: controle judicial da legislação de urgência no Brasil e na Itália**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. **DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra Relatório 2009**. Coordenação: FERNANDES, Mançano. Presidente Prudente, São Paulo. 2010. Disponível em <http://www4.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2009.pdf>. Acesso em 07 jun. 2011.

NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. **DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra: Relatório Brasil 2014**. FCT/ UNESP Coordenação: GIRARDI. E. P.; Presidente Prudente, São Paulo. Dezembro de 2015.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. **Uma trajetória ambientalista: diário de Paulo Nogueira-Neto**. São Paulo: Empresa das Artes, 2010.

NORGAARD, Richard B.. Environmental science as a social process. **Journal Environmental Monitoring and Assessment**. v. 20, n. 2-3, p. 95-110, 1992.

NORTH, Douglass C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**. Vol. 5, nº. 1, Winter, 1991, pp. 97-112.

O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias – Críticas democráticas à democracia**. Tradução Marta Maria Assumpção Rodrigues. 2006 - não publicado

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Barbárie e Modernidade: As transformações no campo e o agronegócio no Brasil. **Terra Livre**, São Paulo, Ano 19, v.2, nº 21 p. 113-156 jul./dez. 2003.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A farra de legalização da grilagem. **América Latina em movimento**. Abril de 2008. Disponível em <<https://www.alainet.org/pt/active/23260>> Acesso em 30 out. 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A MP 458 e a Contra-Reforma Agrária na Amazônia. In: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva; WICHINIESKI, Isolete. **Conflitos no campo Brasil 2009 / CPT**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Reforma agrária, grilagem das terras públicas e a luta pela terra e território no Brasil. In: XV Encuentro de Geógrafos de América Latina, 6 a 10 abril, 2015, Havana (Cuba). **Anais...** Havana, 2015 (versão atualizada 20/10/2015).

PAGNOCCHESCHI, Bruno. BERNADO, Maristela. Política Ambiental no Brasil. In STEINBERGER, Marília (org). **Territórios e ambiente em políticas territoriais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, pp. 101-125.

PARDO FILHO, Milton. **Direito agrário – aspectos reais e obrigacionais**. 2006. 279 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito das Relações Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), São Paulo, 2006.

PAZZIANOTTO PINTO, Almir. Governabilidade e pluralismo partidário. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jan. 2016, p. A 2.

PEREIRA, Airton dos Reis. Colonização e conflitos na Transamazônica em tempos da ditadura civil-militar brasileira. In: **CLIO – Revista de Pesquisa Histórica** (Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco). Volume nº 31.2. 2013. p. 1-17.

PICHONELLI, Matheus. Ambientalistas criticam o discurso de Lula. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 nov. 2006. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u87068.shtml>> Acesso em 25 jul. 2018.

PINTO, Anselmo Carvalho; MENDES, Adriana. Os 32 presos em operação da PF envolvidos com fraudes no Mato Grosso foram algemados. **O Estado de S. Paulo**, Rio de Janeiro 12 ago. 2008. Disponível em <<https://extra.globo.com/noticias/brasil/os-32-presos-em-operacao-da-pf-envolvidos-com-fraudes-no-mato-grosso-foram-algemados-557425.html>> Acesso em 18 dez. 2017.

PIRES, Victor. **Tentativas de regularizar terras com o CAR causa polêmica**. Instituto Socioambiental (ISA), 2017a. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causa-polemica>>. Acesso em 08 ago. 2018.

PIRES, Victor. **Os desafios da regularização ambiental depois do CAR**. Instituto Socioambiental (ISA), 2017b. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/os-desafios-da-regularizacao-ambiental-depois-do-car>>. Acesso em 08 ago. 2018.

PIVETTA, Marcos. *Homo sapiens* no centro da América do Sul – sítio em Cuiabá indica presença do homem há 27 mil anos em Mato Grosso. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, edição 259, setembro de 2017, p. 82-85.

PMDB (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO). **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2018.

POLÍCIA FEDERAL DE RORAIMA. Operação Salmo 96:12 prende servidores federais. **Comunicação Social**. 23 mai. 2012. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2012/maio/operacao-salmo-96-12-prende-servidores-federais>> Acesso em 19 dez. 2017.

PONTES, Felipe. STF mantém prisão de policiais acusados de chacina em fazenda do Pará. **Amazônia notícias e informações**. 17 jan. 2018. Disponível em <<http://amazonia.org.br/2018/01/stf-mantem-prisao-de-policiais-acusados-de-chacina-em-fazenda-do-para/>>. Acesso em 27 jul. 2018.

PORTELA, Bruno Monteiro. Terras públicas, Processos Lícitos de Privatização. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 28 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37798>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

POVEDA VELASCO, Ignacio. M. Ordenações do Reino de Portugal. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 89, p. 11-67, 1 jan. 1994.

PRADO, Antonio Carlos do. DEUSDARÁ FILHO, Raimundo. **Políticas públicas e uso dos recursos florestais na Amazônia**. Trabalho encomendado pela Funatura (Fundação Pró Natureza), como parte do estudo “Development work to phase ou trade on unsustainably produced timber: assessment of future mahogany supply and alternative industrial operations for sustainable production”. Não publicado. Brasília, julho/1992.

RD NEWS. “Operação São Tomé” prende 15 pessoas por crime ambiental. Cuiabá, MT, 10 mar. 2010. Disponível em <<http://www.rdnews.com.br/executivo/operacao-sao-tome-prende-15-pessoas-por-crimes-ambientais/26435>> Acesso em 19 dez. 2017.

RIBEIRO, Raphael Medina. **A questão agrária e territórios em disputa: embates políticos entre agronegócio e agricultura camponesa/familiar – década de 2000**. 2009. 150 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia (Instituto de Geografia), Uberlândia/MG, 2009.

RIBEIRO, Alyson Fernando Alves. **A regularização fundiária como (in)solução para a questão agrária: o desvelar do programa Terra “Legal” Amazônia no cone-sul de Rondônia**. 2016. 217 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Porto Velho/RO, 2016.

RIPLEY, Randall B. (1985). Stages of the policy process. *In*: Daniel C. McCool. **Public Policy Theories, Models, and Concepts: an anthology**. UperSaddler River-New Jersey: Prentice Hall, 1995.

ROCHA, Leonel. 'A Amazônia de Mangabeira'. Entrevista com Roberto Mangabeira Unger. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 28 jan. 2008. Disponível em <<http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/01/a-amazonia-de-mangabeira.pdf>> Acesso em 09/nov./2017.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Helder; HABER, Lilan Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUES, Dirceu A. Victor. **Brocardos Jurídicos**. São Paulo: Saraiva, 1953.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SABATIER, Paul A. The need for better theories. In: SABATIER, Paul A. **Theories of the Policy Process**. California: Westview Press, 2007, pp. 3-20.

SALVOLDI, Valentino. **Primeira mártir da criação: Dorothy Stang**. São Paulo: Paulinas, 2012.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2002, p. 237-264.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas Públicas**. Coletânea, Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-41.

SAUER, Sérgio. Medida provisória ou de exceção? Decreto regulamentando a grilagem. **Boletim Dataluta - Nera**. Presidente Prudente: Unesp, nº 124, abr./2018.

SAUER, Sérgio e LEITE, Acácio Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de assentamentos**, vol. 20, p. 14-40, 2017.

SEAWRIGHT, Jason. GERRING, John. A menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**. Volume 61, nº 2, University of Utah, June 2008, p. 294-308.

SCOLESE, Eduardo. Mangabeira quer exclusão de Incra de ministério. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 ago. 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2308200816.htm>>. Acesso em 12/abr./2017

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012, pp. 33-60

SELIGMAN Felipe; ANGELO, Claudio. CNJ cancela 5,5 mil registros de terras irregulares no Pará. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 ago. 2010. Poder, p. A13.

SILVA, Ligia Osorio. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Campinas (SP): Editora da Unicamp, 2ª edição, 2008.

SILVA, Marina (Maria Osmarina Marina Silva Vaz de Lima). **Carta de demissão entregue ao presidente Lula**. 2008.

SOUZA, Celina. “Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 65-84.

SOUZA, Oswaldo Braga de. Portaria do governo pretende coibir grilagem na Amazônia. **Instituto Socioambiental (ISA)** 03 dez. 2004. Disponível em: <<https://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1870>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

SOUZA, Oswaldo Braga de. Governo Lula acaba se complicando no conflito de Novo Progresso (PA). **Instituto Socioambiental (ISA)** 15 fev. 2005. Disponível em: <<https://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1920>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

SPAROVEK, Gerd; BARRETO, Alberto; KLUG, Israel; PAPP Leonardo; LINO, Jane. A Revisão do Código Florestal Brasileiro. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 89, p. 111-135, mar. 2011.

STEINER, Andrea. O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações - **Revista Sociologia Política de Curitiba**, v. 19, n. 38, p. 141-158, fev. 2011.

TARCHA, Jorge. **Curso de Direito Imobiliário**. São Paulo, 1998. (Apostila).

TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil: volume único. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Médoto, 2016.

TCU (Tribunal de Contas da União). Secretaria Geral de Controle Externo e Secretaria de Controle Externo do Amazonas. **Relatório de auditoria de conformidade no Programa Terra Legal Amazônia**. TC 015.859/2014-2. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Período da fiscalização: fevereiro de 2009 a julho de 2014. Brasília, 2014.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1332/2016 – Plenário, relativo ao Processo nº TC 011.954/2015-9**. Interessado: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP). Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, sessão ordinária de 25 mai. 2016

TEIXEIRA, Marco Antônio. Incertezas continuam mesmo após votação no plenário da Câmara. **Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 out. 2017. Análise, p. A6.

THÉRY, Hervé. Le contexte e regional du site COOPER/Parauapebas. In: DURAND, Guillaume; GUACHÉ, Évelyne; MELLO, Neli Aparecida; THÉRY, Hervé; TILBEURGH, Véronique Van (Org.). **La coopérative fruticole COOPER et son contexte e régional (Parauapebas, sud-est du Pará)**, 2008.

THÉRY, Hervé; MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de; GIRARDI, Eduardo Paulon; HATO, Julio. Geografias do trabalho escravo contemporâneo no Brasil. In: **Revista NERA**. Ano 13, nº 17, jul./dez. 2010. Presidente Prudente:NERA/Unesp, 2010. p. 7-28.

THURBER, James A. Foreword. In: KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. Ed. New York: Longman, 1995, p. vii-xi.

TORRES, Mauricio Gonsalves. **Terra privada, vida devoluta: ordenamento fundiário e destinação de terras públicas no oeste do Pará**. 2012. 878 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TORRES, Mauricio Gonsalves. **Grilagem para principiantes: guia de procedimentos básicos para o roubo de terras públicas**. 2018, no prelo.

TORRES, Mauricio Gonsalves; DOBLAS, Juan; ALARCON, Daniela Fernandes. **Dono é quem desmata: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense**. São Paulo: Urutu-branco; Altamira: Instituto Agrônômico da Amazônia, 2017.

TORSIANO, Richard Martins. Apresentação sobre regularização fundiária, emancipação e titulação de assentamentos de reforma agrária via Lei Federal nº. 13.001/2014. In: AUDIÊNCIA PÚBLICA DA COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, reunião nº 0223/15, 07 abr. 2015. **Ata**. Brasília, DF, 2015, p. 9-20.

VARGAS, Rodrigo. Desmatar é remédio para crise de comida, diz Maggi. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 abr. 2008, p. A19.

VENCESLAU, Pedro; PITTA, Iuri. 'PSDB não deve ser como PT foi', diz FHC. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 out. 2015. Política, p. A 10.

VIANA, Felipe Benedito. **O controle de constitucionalidade finalístico**. 2010. 185p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VIEIRA, Ima Célia Guimarães (org.). **As amazônias de Bertha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica**. Volumes 1, 2 e 3. 1ª edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.

WERNEK, Keka. MT: ilegais do agronegócio grilam terras públicas de R\$ 1 bi. **Terra**. 27 nov. 2014 Disponível em <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/policia/mt-ilegais-do-agronegocio-grilam-terras-publicas-de-r-1-bi,081ad9f8523f9410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>> Acesso em 20 dez. 2017.

WINKLER, Donald. Modelos: da teoria à prática. (comentário ao artigo de Dye, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas). *In*: Heidemann, Francisco G. e Salm, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 129-132.

REFERÊNCIAS DE NORMAS JURÍDICAS

BRASIL. **Collecção das Decisões do Governo do Imperio do Brazil de 1822**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil de 1824**. Rio de Janeiro, RJ, 1824.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Colecção das Leis do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1850.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional, 1891.

BRASIL. Decreto nº 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912. Estabelece medidas destinadas a facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e a colheita e beneficiamento da borracha extrahida dessas arvores e autoriza o Poder Executivo não só a abrir os créditos precisos á execução de taes medidas, mas ainda a fazer as operações de crédito que para isso forem necessárias. **Diário Oficial da União**. Seção 1. Rio de Janeiro, RJ, 13 jan. 1912, p. 657.

BRASIL. Decreto nº 9.521, de 17 de abril de 1912. Approva o regulamento para a execução das medidas e serviços previstos na lei n. 2.543 A, de 5 de janeiro de 1912, concernente ádefesaeconomica da borracha exceptuados os accôrdos com os Estados que a produzem, a discriminação e legalização das posses de terras no Territorio do Acre e a revisão e consolidação dos regulamentos da marinha mercante de cabotagem. **Diário Oficial**. Rio de Janeiro, RJ, 17 abr. 1912.

BRASIL. Decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931. Dispõe sobre as terras devolutas. **Colecção das Leis do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 27 abr. 1931, p. 521.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial**. Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940, p. 2391.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.813, de 14 de setembro de 1943. Aprova o acordo relativo ao recrutamento, encaminhamento e colocação de trabalhadores para a Amazônia, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Rio de Janeiro, RJ, 14 set. 1943.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional, 1946.

BRASIL. Decreto nº 9.760, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre bens imóveis da União e dá outras providências. **Diário Oficial**. Rio de Janeiro, RJ, 06 set. 1946, p. 12.500.

BRASIL. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sôbre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. Rio de Janeiro, RJ, 7 jan. 1953, p. 276

BRASIL. Lei Ordinária nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 30 nov. 1964, p. 49 (suplemento).

BRASIL. Lei Ordinária nº 4.947, de 06 de abril de 1966. Fixa normas de Direito Agrário, dispõe sobre o sistema de organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 11 abr. 1966a, p. 3.717.

BRASIL. Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. Brasília, DF, 31 out. 1966b, p. 12.563.

BRASIL. Decreto-Lei 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 17 jun. 1970. (retificado 24 jun. 1970).

BRASIL. Decreto-Lei 1.164, de 1 de abril de 1971. Declara indispensáveis a segurança e ao desenvolvimento nacional as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2 abr. 1971.

BRASIL. Lei Ordinária nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 14 dez. 1972. p. 11197.

BRASIL. Decreto do Executivo 71.615, de 22 de dezembro de 1972. Regulamenta o Decreto-Lei 1164, de 1 de abril de 1971, alterado pelo Decreto-Lei 1243, de 30 de outubro de 1972, e fixa normas para a implantação de projetos de colonização, concessão de terra e estabelecimento ou exploração de indústrias de interesse da Segurança Nacional, nas terras devolutas localizadas ao longo das rodovias, na Amazônia Legal. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 26 dez. 1972.

BRASIL. Lei Ordinária nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 09 dez. 1976, retificação 15 dez. 1976, p. 16.035.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Resolução nº 87, de 1976. Dispõe sobre a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as atividades ligadas ao sistema fundiário em todo território nacional, e dá outras providências. **Sala de Sessões**. Brasília, DF, 07 jun. 1976.

BRASIL. Decreto-Lei 1.767, de 1º de fevereiro de 1980. Cria grupo executivo para regularização fundiária no Sudeste do Pará, Norte de Goiás e Oeste do Maranhão, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 1º fev. 1980.

BRASIL. Decreto 84.684, de 6 de maio de 1980. Regulamenta a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 07 mai. 1980. Seção 1, p. 8050.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990. Dispõe sobre a organização da presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 16 mar. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 fev. 1993, p. 2349.

BRASIL.INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria INCRA/P/Nº 41, de 25 de fevereiro de 1999. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 01 mar. 1999, seção 1, p. 14.

BRASIL.INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria INCRA nº 558, de 15 de dezembro de 1999. Trata do cancelamento no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SCNR) do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) dos imóveis rurais com áreas igual ou acima de 10.000 ha, submetidos a processo de fiscalização. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1999.

BRASIL.CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 3.242 de 2000**. Autor Poder Executivo. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Lei Ordinária nº 10.267, de 26 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**. Brasília, DF, 29 ago. 2001, p. 1.

BRASIL.INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria INCRA/P/Nº 596, de 05 de julho de 2001. Determina o recadastramento de imóveis rurais, com área entre 5,000,0 ha e 9.999,9 ha., localizados em alguns municípios dos seguintes Estados: AC, AP, AM, BA, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PR, RO, SP e TO. **Diário Oficial 130-E**. Brasília, DF, 06 jul. 2001, seção 1, p. 257/258.

BRASIL. Lei Ordinária nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jan. 2002, p. 1.

BRASIL.MMA (Ministério do Meio Ambiente). Instrução Normativa MMA nº 4, de 04 de março de 2002. Dispõe sobre os procedimentos relativos às atividades de Manejo Florestal Sustentável de Uso Múltiplo na Amazônia Legal. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 7 mar. 2002.

BRASIL. Decreto de 15 de março de 2004. Altera o Decreto de 3 de julho de 2003, que cria o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial com a finalidade de propor medidas e coordenar ações que visem a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 mar. 2004. p. 6.

BRASIL.INCRA.MDA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria Conjunta nº 10, de 1º de dezembro de 2004. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídicas de posse por simples ocupação localizados nos municípios que menciona. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 02 dez. 2004, seção 1.

BRASIL. Lei Ordinária nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação (...) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 nov. 2005, p. 1.

BRASIL.SENADO FEDERAL. Projeto de Lei de Conversão nº 23, de 2005 (Medida Provisória nº 252/2005, do Poder Executivo), aprovado na Sessão Plenária da Câmara Federal de 20/set./2005. Ata da 165ª Sessão não deliberativa do Senado Federal, de 23/set./2005. **Diário Oficial do Senado Federal**, ano LX, nº 153, Brasília-DF, p. 31.972-32.765, 24 set. 2005.

BRASIL.SENADO FEDERAL. Projeto de Lei de Conversão nº 23, de 2005 (Medida Provisória nº 252/2005, do Poder Executivo), ordem do dia. Ata da 173ª Sessão deliberativa ordinária do Senado Federal, de 05/out./2005. **Diário Oficial do Senado Federal**, ano LX, nº 161, Brasília-DF, p. 34.008-34.167, 06 out. 2005.

BRASIL.SENADO FEDERAL. Projeto de Lei de Conversão nº 25, de 2005 (Medida Provisória nº 255/2005, do Poder Executivo), ordem do dia. Ata da 189ª Sessão deliberativa ordinária do Senado Federal, de 26/out./2005. **Diário Oficial do Senado Federal**, ano LX, nº 175, Brasília-DF, p. 37.161-37.227, 27 out. 2005.

BRASIL. Lei Ordinária nº 11.268/2006, de 02 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável (...) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 03 mar. 2006, p. 1

BRASIL. Lei Ordinária nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 jul. 2006, p. 1

BRASIL.INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa nº 31, de 17 de maio de 2006. Dispõe sobre as diretrizes e fixa os procedimentos para legitimação de posse em áreas de até cem hectares, localizadas em terras públicas rurais da União, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 06 jun. 2006.

BRASIL.INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa nº 32, de 17 de maio de 2006. Dispõe sobre as diretrizes e fixa os procedimentos para regularização fundiária de posses em áreas de até quinhentos hectares, localizadas em

terras públicas rurais de propriedade da União na Amazônia Legal, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 06 jun. 2006.

BRASIL.MMA (Ministério do Meio Ambiente). Instrução Normativa MMA nº 4, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Autorização Prévia à Análise Técnica de Plano de Manejo Florestal Sustentável-APAT, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 13 dez. 2006.

BRASIL. Decreto do Executivo nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 dez. 2007.

BRASIL.CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 2.278/2007**. Altera dispositivo da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. Autor: Deputado Federal Asdrubal Mendes (PMDB/PA). Data da apresentação: 24 out. 2007 (texto original).

BRASIL. Medida Provisória nº 422, de 25 de março de 2008. Dá nova redação ao inciso II do § 2º - B do art. 17 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, e institui normas para licitações e contratos da administração pública. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 mar. 2008. p. 4.

BRASIL. **Exposição de Motivos (EM) nº 21 – MDA – da Medida Provisória nº 422/2008**. Ministros de Estados: Guilherme Cassel (ministro do Desenvolvimento Agrário). Brasília, DF, 26 mar. 2008.

BRASIL. Decreto do Executivo nº 6.517, de 28 de julho de 2008. Aprova a estrutura da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e o respectivo quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das gratificações de exercício de cargo em confiança nos órgãos da Presidência da República, devidas a militares, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 29 jul. 2008. p.4.

BRASIL.BACEN (Banco Central do Brasil). Resolução nº 3545, de 29 de fevereiro de 2008. Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazonia.**Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2008.

BRASIL.MMA – Ministério do Meio Ambiente. Portaria MMA nº 28, de 24 de janeiro de 2008. Dispõe sobre os municípios situados no Bioma Amazônia onde incidirão ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 jan. 2008.

BRASIL.PFE.INCRA (Procuradoria Federal Especializada do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Defesas mínimas adotadas pela PFE/INCRA nas ações de retomadas de terras públicas. **Nota Técnica/GAB/PFE/INCRA nº 01/2008**, 28 de março de 2008. Brasília, DF, mar, 2008. Disponível em <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/procuradoria/atos-da-pfeincra/notas-tecnicas/nt_gab_pfe_retomada_terras_publicas_n01_ano2008.pdf> Acesso em 15 abr. 2016.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 01 - MDA/MP/MCidades – da Medida Provisória nº 458/2009**. Ministros de Estados: Guilherme Cassel (ministro do Desenvolvimento Agrário), Paulo Bernardo Silva (ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão), Márcio Fortes (ministro das Cidades). Brasília, DF, 06 fev. 2009.

BRASIL. Medida Provisória nº 458, de 10 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.383 de 7 de dezembro de 1976, e 6.925 de 29 de junho de 1981 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 fev. 2009. p. 1.

BRASIL. Lei Ordinária nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993 e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**. Brasília, DF, 26 jun. 2009, p. 1.

BRASIL. Decreto do Executivo nº 6.992, de 28 de outubro de 2009. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 29 out. 2009, p. 2.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00020/2016 - MCidades/MP/CCPR – da Medida Provisória nº 759/2016**. Ministros de Estados: Bruno Araújo (ministro das Cidades), Dyogo Henrique de Oliveira (ministro do Planejamento), Eliseu Padilha (ministro da Casa Civil). Brasília, DF, 21 dez. 2016.

BRASIL. Medida Provisória nº 759/2016, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 2016, p. 4.

BRASIL. Lei Ordinária nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as leis (...); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 jul. 2017, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 9.147, de 28 de agosto de 2017. Revoga o Decreto nº 9.142, de 22 de agosto de 2017, que extinguiu a reserva nacional do cobre e seus associados - RENCA e extingue a reserva nacional do cobre e seus associados – RENCA para regulamentar a exploração mineral apenas na área onde não haja sobreposição com unidades de conservação, terras indígenas e faixa de fronteira. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 ago. 2017, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 mar. 2018, p. 3.

PARÁ (Estado).CJCI (Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Estado do Pará). Provimento nº 013/2006-CJCI. Dispõe sobre a averbação de bloqueio de matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências. **Diário da Justiça**. Belém, PA, 23 jun. 2006.

APÊNDICES E ANEXOS

APÊNDICE A – RELAÇÃO DE ENTREVISTAS REALIZADAS PARA A PESQUISA

Nome do entrevistado	Etapa (s) da política pública abordada (s)	Cargos ocupados; órgãos ou entidades que trabalhou (relacionado ao tema da pesquisa)	Local e data	Envolvimento do entrevistado com a política pública
Alberto Carlos Lourenço Pereira	Formação da agenda e constituição de alternativas	Trabalha com Amazônia há mais de 30 anos, desde a faculdade; trabalhou nas Secretarias de Coordenação da Amazônia e de Coordenação de Florestas, do Ministério do Meio Ambiente (2002-2006); Ministério da Integração Nacional (1 ano e meio, trabalhando com questões regionais da Amazônia); técnico (sem cargo comissionado) na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) (2007); diretor e, em seguida, secretário da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, da SAE (2008), assessorando o então ministro Roberto Mangabeira Unger com relação a questões da Amazônia.	Brasília (DF) 04/abr./2016 e 28/jul./2016	Participou das negociações de elaboração da MPv. 458/2009, como conselheiro do então ministro Mangabeira Unger. Indicação do próprio Mangabeira, via correio eletrônico.
Antonio Carlos Prado e Raimundo Deusdará Filho	Histórico da Amazônia	Ambos participaram do Ministério do Meio Ambiente (MMA) no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) Prado: ex-diretor de desenvolvimento sustentável do MMA e ex-diretor de florestas do IBAMA Deusdará: ex-secretário de Políticas Ambientais do MMA e ex-secretário executivo do CONAMA	Brasília (DF) 20/jul./2016	Ambos participaram da formulação políticas ambientais da Amazônia, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, do governo Fernando Henrique Cardoso.

Continua...

Continuação...

Nome do entrevistado	Etapa (s) da política pública abordada (s)	Cargos ocupados; órgãos ou entidades que trabalhou (relacionado ao tema da pesquisa)	Local e data	Envolvimento do entrevistado com a política pública
Antônio Delfim Netto	Ocupação da Amazônia (ditadura militar)	Ministro da Fazenda 1967-1974, Ministro da Agricultura 1979 e Ministro do Planejamento 1979-1985 dos governos militares.	São Paulo (SP) 26/set./2016	Participou das decisões que trataram da construção da rodovia Transamazônica e da ocupação da Amazônia.
Brenda Brito do Carmo	Formação da agenda e implementação	Secretária Executiva do IMAZON, com experiência em direito ambiental, direito fundiário e administração fundiária na Amazônia.	Belém (PA) 07/ago./2017	Autora de várias publicações sobre o Programa Terra Legal
Cândido Neto da Cunha	Formação da agenda e implementação	Engenheiro agrônomo do INCRA em Santarém (PA), desde 2006, data em que ingressou na autarquia; antes disso, no Estado do Ceará, trabalhou com reforma agrária, assentamentos, apoio ao MST, onde teve contato com o INCRA	Santarém (PA) 08/ago./2017	Escreveu artigos sobre a construção da PRFA, trabalha com assentamentos rurais em Santarém.
Carlos Mario Guedes de Guedes	Formação da agenda, constituição de alternativas, e implementação	Secretário Executivo Adjunto Extraordinário do Programa Terra Legal, do Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério do Meio Ambiente Brasília (DF) 02/dez./2015	O entrevistado participou de diversas fases da criação da MPv. 458/2009, da sua negociação no Congresso Nacional e da implementação.

Continua....

Continuação...

Nome do entrevistado	Etapa (s) da política pública abordada (s)	Cargos ocupados; órgãos ou entidades que trabalhou (relacionado ao tema da pesquisa)	Local e data	Envolvimento do entrevistado com a política pública
Girolamo Domenico Treccani	Formação da agenda e constituição de alternativas Implementação	Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, com experiência em direito agrário e ambiental, focando em temas relacionados à terra e à grilagem; assessor chefe do ITERPA entre 2007-2010; membro da Comissão de Combate a Grilagem do TJ/PA	Belém (PA) 02/ago./2017	Pesquisador de vários aspectos da Política de Regularização Fundiária da Amazônia.
Guilherme Cassel	Formação da agenda e constituição de alternativas	Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2003-2006) Ministro do Desenvolvimento Agrário do governo Lula (2006-2010) Filiado ao PT/RS	Via 'skype' 25/jul./2017	Participou das discussões a respeito das propostas de regularização fundiária ao longo do governo; disputou com Mangabeira a coordenação do Programa Terra Legal.
Ibraim José das Mercês Rocha	Constituição de alternativas e implementação	Procurador do Estado do Pará desde 1997; chefe do departamento jurídico do ITERPA (1999-2001); representante da OAB/PA na Comissão Permanente de Estudos e Assessoramento das Questões Ligadas a Grilagem do Tribunal de Justiça do Pará (desde 2016)	Belém (PA) 06/ago./2017	Especializado em direito agrário e pesquisador em temas fundiários da Amazônia.
João Paulo Capobianco	Formação da agenda	Biólogo e ambientalista. Foi secretário nacional de biodiversidade e florestas do MMA (2003 a 2008)	São Paulo (SP) 01/mar./2018 e 26/jun./2018	Um dos auxiliares de confiança da ministra Marina Silva durante sua gestão no MMA, acompanhou a ministra em muitas reuniões de tomada de decisão, inclusive com o presidente Lula; teve participação decisiva no PPCDAM e na maior parte da política de combate ao desmatamento da Amazônia.

Continuação...

Continuação...

Nome do entrevistado	Etapa (s) da política pública abordada (s)	Cargos ocupados; órgãos ou entidades que trabalhou (relacionado ao tema da pesquisa)	Local e data	Envolvimento do entrevistado com a política pública
João Paulo dos Reis Velloso (falecido em 19/fev./2019)	Ocupação da Amazônia (ditadura militar)	Economista, serviu a diferentes governos militares; foi ministro do planejamento dos governos Médici e Geisel, entre 1969 e 1979; era considerado como um dos civis mais poderosos no governo do presidente Geisel.	Rio de Janeiro (RJ) 21/jun./2016	Participou de reuniões que trataram da construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Belém. À frente do ministério do Planejamento, Velloso coordenou duas edições do Plano Nacional de Desenvolvimento.
José Heder Benatti	Formação da agenda e constituição de alternativas Implementação	Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará; foi presidente do ITERPA entre 2007-2010.	Belém (PA) 02/ago./2017	Pesquisador na área de Direito, com ênfase em Direito e propriedade e meio ambiente, atuando principalmente com os seguintes temas: Amazônia, ordenamento territorial, populações tradicionais, unidade de conservação, regularização fundiária e posse agroecológica.
Maurício Gonçalves Torres	Implementação e conceitos	Mestre e Doutor em geografia humana pela USP. Perito <i>ad-hoc</i> da Procuradoria da República em Santarém (PA), do Ministério Público Federal. Professor colaborador do Programa de Pós-graduação em Recursos Naturais da Amazônia, da Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa).	São Paulo (SP) 26/jul./2017	Autor de muitos trabalhos sobre a regularização fundiária da Amazônia. É um crítico da PRFA, acusando-a de legalização da grilagem.
Paulo Nogueira-Neto (falecido em 25/fev./2019)	Ocupação da Amazônia (ditadura militar)	Professor emérito do Instituto de Biociências da USP, foi o primeiro titular da Secretaria Especial do Meio Ambiente (1973-1985) nos governos militares, cargo que hoje equivale à ministro do Meio Ambiente; foi um dos maiores ambientalistas do país.	São Paulo (SP) 17/out./2016	Participou de diversas ações governamentais ligadas à proteção da floresta amazônica nos governos militares.

Continuação...

Continuação...

Nome do entrevistado	Etapa (s) da política pública abordada (s)	Cargos ocupados; órgãos ou entidades que trabalhou (relacionado ao tema da pesquisa)	Local e data	Envolvimento do entrevistado com a política pública
Richard Torsiano	Formação da agenda e constituição de alternativas	Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA (2008-2015)	Incra/MDA Brasília (DF) 05/abr./2016	Responsável pelo setor de ordenamento fundiário do INCRA, um dos mentores da política pública, participou das negociações de elaboração da MPv. 458/2009.
Shirley Nascimento	Formação da agenda e construção da norma	Ingressou em 2007 como assessora da Secretaria Executiva do gabinete do ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel Secretária extraordinária de regularização fundiária da Amazônia Legal	Anexos do Palácio do Planalto Brasília (DF) 03/dez./2015	Participou de reuniões sobre a construção da medida provisória e depois de parte da implementação da política pública.
Simão Robson de Oliveira Jatene (Simão Jatene)		Governador do estado do Pará (2003-2007 e 2011-2019)	Sede do Governo do Estado do Pará Belém (PA) 07/ago./2017	Foi governador do estado do Pará durante a implantação do PPCDAm.
Marco Antonio Delfino de Almeida	Judicialização	Procurador Federal (Ministério Público Federal - Procuradoria da República em Mato Grosso)	Ministério Público Federal São Paulo (SP) 07/ago./2015	Um dos mentores da ação judicial imputando a inconstitucionalidade da política de regularização fundiária da Amazônia.
Marina Silva	Formação da agenda e constituição de alternativas	Senadora pelo PT/AC nas 50ª a 53ª Legislaturas (1995 a 2011) Ministra de Estado do Meio Ambiente entre janeiro de 2003 e maio de 2008	Brasília (DF) 27/jul./2016	Peça chave na elaboração do PPCDAm e na maior parte da política de combate ao desmatamento da Amazônia; no Senado votou contra a MPv. 458/2009, que chamou de “MP da grilagem”.
Villi F. Seilert	Implementação	Secretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal), desde julho de 2014	Brasília (DF) 29/jul./2016	Atua como operador do Terra Legal, trabalhando com o planejamento, administração, contrato, atos de correição, problemas na execução dos processos de regularização e as metas do programa.

Elaborado por: Paulo Roberto Cunha

APÊNDICE B – Participação em Seminários, Encontros e Conferências sobre temas relacionados à Amazônia, questão fundiária e ciência política

- Trabalho de campo na região de Parauapebas (PA), com foco na Área de Proteção Ambiental (APA) do Igarapé Gelado, como parte do Projeto DURAMAZ 2 - Determinantes das condições do desenvolvimento sustentável na Amazonia 2, financiado pela *Agence Nationale de la Recherche* (julho de 2014).
- 7º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Realizado na Universidade de Brasília (UnB), nos dias 17 e 20 de maio de 2015.
- “Diálogos sobre a Amazônia na Contemporaneidade: Ateliê de Ideias e Propostas”. Encontros realizados no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo nos dias 14 de abril, 11 e 25 de maio, 1, 8 e 21 de junho, 17 de agosto, 23 e 30 de setembro, 21 de outubro, 18 de novembro de 2015.
- Seminário “Desenvolvimento econômico, governança fundiária”. Realizado no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), nos dias 14 e 15 de setembro de 2015.
- Reunião do projeto de pesquisa internacional ODYSSEA: Observatory of the Dynamics of Interactions between Societies and Environment in the Amazon: sustainability and adaptations to global changes. Pirenópolis (GO), de 6 à 8 de abril de 2016.
- Seminário “A contradição entre competência, responsabilidade e viabilidade da atuação dos entes federativos na governança da Amazônia”. Realizado no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, no dia 11 de maio de 2016.
- II Workshop de metodologia em Ciência Política. Realizado na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) de 21 de novembro a 2 de dezembro de 2016.
- *Les Systèmes Agricoles Localisés – Résistances Historiques et contemporaines (Amazonie brésilienne)*. Realizado no *Muséum national d’Histoire Naturelle*, em Paris (França), nos dias 4 e 5 de outubro de 2017.
- Curso de curta duração: *Seminaire èlites, États et régimes*. Realizado na *Faculté de Droit et de Science politique – Université de Montpellier*, França.
- III Encontro Nacional de Políticas Públicas (ENPP), realizado entre os dias 17 e 19 de abril de 2018, na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP).

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Juscelino Lima, Clóvis Casagrande e Francisco Quincó Filho	PA	Gleba Pacoval (assentamento do INCRA na região de Curuá-Una, nos município de Placas e Santarém)	Sim, funcionários do INCRA	A área 260.000 ha. pertence à União, mas é disputada por várias quadrilhas de madeireiros e grileiros. A gleba foi alvo de diversas operações de órgãos governamentais, numa delas houve a libertação de 70 trabalhadores mantidos em regime de semiescravidão na região. O grileiro Juscelino Lima é acusado de escravizar os trabalhadores e já havia sido preso duas vezes em 2003, após invadir a Gleba Pacoval. Na ocasião, o grileiro prestou depoimento e afirmou que apenas prestava serviços para uma máfia de grandes grileiros. Lima foi executado em janeiro de 2004.. Os empresários Clóvis Casagrande e Francisco Quincó Filho foram presos pela Polícia Federal por envolvimento com grilagem de terras na região. De acordo com moradores locais, 30 famílias tiveram suas casa queimadas e foram expulsas por homem armados a mando de Quincó. Casagrande é conhecido rei da soja e foi preso acusado de subornar funcionários do INCRA envolvidos em esquema para .esquentar. documentos de terra griladas na gleba.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes
Mário Pantoja e José Maria de Oliveira, policiais comandantes da operação, condenados a mais de 150 anos de prisão.	PA	Eldorado dos Carajás	Sim, policiais militares	Um dos maiores confrontos agrários no Brasil foi o massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido em 17 de abril de 1996, quando um batalhão de 155 policiais militares tentaram retirar um grupo de 1.500 sem-terra que protestavam em uma rodovia contra a demora da desapropriação da Fazenda Macaxeira. Os policiais mataram 19 sem-terra, pelo menos 10 foram a queima roupa. Segundo a CPT, há suspeita de pagamento de propina a policiais por parte de fazendeiros.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes

Continua...

...Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Dorothy Stang a irmã Dorothy, missionária assassinada em fevereiro de 2005 Vitalmiro Bastos de Moura, o Bida; Regivaldo Pereira Galvão, o Taradão (mandantes) Amair Feijoli Cunha, o Tato (intermediário) Rayfran das Neves Sales (pistoleiro) Clodoaldo Carlos Batista (pistoleiro)	PA	Anapu	Não mencionado	Irmã Dorothy era responsável pela criação do primeiro programa de desenvolvimento sustentável em Anapu (PA). Em razão desse projeto, vários fazendeiros e madeireiros tiveram suas terras transferidas para o INCRA. Um dos mandantes do assassinato de irmã Dorothy, Regivaldo Galvão, o Taradão, tentou grilar um lote de 3 mil ha. em Anapu e a religiosa oferecia resistência pois defendia a implantação de assentamentos para trabalhadores rurais nas mesmas terras públicas que eram reivindicadas por fazendeiros e madeireiros, dentre os quais o Taradão. Esse fazendeiro também era réu em ações judiciais por grilagem, crime ambiental, trabalho escravo e fraude contra a SUDAM. Rayfran Sales, que atirou na missionária foi condenado a 27 anos, passou a cumprir a pena em prisão domiciliar, mas como se envolveu em outro assassinato, voltou para a cadeia. O outro pistoleiro, Clodoaldo Batista, pegou 18 anos mas estava foragido. Amair Cunha (o Tato), que contratou os pistoleiros foi condenado a 18 anos de prisão. Os mandantes Vitalmiro de Moura (o Bida) e Regivaldo Galvão (o Taradão) foram condenados a 30 anos de prisão. Em 2016, Bida estava preso e Taradão recorria em liberdade. Em 2013, os ministros do STF Gilmar Mendes, Teori Zavaski e Ricardo Lewandowski anularam um dos julgamentos de Bida, mas os ministros Celso de Melo e Carmen Lúcia votaram pela manutenção da pena. Em 2012 o ministro Marco Aurélio Melo, do STF, concedeu liminar a Taradão garantindo sua liberdade enquanto aguardava julgamento. Taradão foi acusado por ativistas de comandar uma nova onda de assassinatos, mas recebeu outro habeas corpus do STF em mai./2018. Na decisão de habeas corpus, Marco Aurélio afirmou que a prisão do fazendeiro seria “açodada, precoce e temporã” e criticou a execução de penas após a segunda instância. O nome de Dorothy está em uma biblioteca de madeira mantida pela Igreja.	Borges e Nossa, 2016 (O Estado de S. Paulo) Cury e Vassallo, 2018 (O Estado de S. Paulo)

Continua...

...Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Empresa Jari	PA	Região do Baixo Amazonas	A fonte não menciona.	Reportagem do jornal “O Liberal”, de Belém (PA), sobre os bloqueios de matrículas irregulares provocados pelo Provimento 013/2006, da CJCI/PA, afirmou que 2 milhões de ha. reivindicados pela empresa Jari naquela região seriam afetadas pelo provimento, insinuando que se tratariam de grilagens.	Mendes, 2006, p. 10 (O Liberal)
Sem nomes	PA	Altamira	A fonte não menciona	Correção realizada no cartório de Altamira encontrou 3 títulos falsos expedidos em 17 de junho de 1963, em nome de uma única pessoa, com dimensões de 206.000 ha., 188.321 ha., 180.728.	Mendes, 2006, p. 10 (O Liberal)
Sem nomes	PA	Não mencionado	Cita, genericamente, convivência de funcionários de cartórios imobiliários do Pará no registro de títulos irregulares.	O jornal “O Liberal”, de Belém (PA), entrevistou então procurador do Estado e diretor do departamento jurídico do Instituto de Terras do Pará (Iterpa), Carlos Lamarão, que afirmou que muitos títulos irregularmente emitidos por repartições estaduais anteriores a 1964 e uma “avalanche” de títulos falsos foram levados a registro “não raramente com a convivência dos próprios funcionários de alguns cartórios.	Mendes, 2006, p. 10 (O Liberal)
Acusados de grilagem: Associação Cruzeiro do Sul, Empreendimento Passarela, Grupo da Soja (tentava se apropriar de 176 mil ha.), Grupo Mato Grosso, Grupo Norte-Sul, Grupo Paraná, Grupo Pontes, Dequi Giovanni, Ganzala, Inácio, Pity e Sírio Ferraz e família	PA	Estrada dos Sojeiros (município de Monte Alegre)	A fonte não menciona	A Rodovia PA-254 era conhecida como Estrada dos Sojeiros. Denúncias de comunitários sobre expulsão de posseiros de suas terras para dar lugar à abertura de ramais de acesso onde grileiros pretendiam plantar soja. O ex-prefeito de Monte Alegre, Jardel Vasconcelos, denunciou em 2004 o ataque de grileiros em área municipal de aproximadamente 2 milhões de ha. Entre os acusados estavam: Associação Cruzeiro do Sul, Empreendimento Passarela, Grupo da Soja (que tenta se apropriar de 176 mil ha.), Grupo Mato Grosso, Grupo Norte-Sul, Grupo Paraná, Grupo Pontes, Dequi Giovanni, Ganzala, Inácio, Pity e Sírio Ferraz e família. Os grileiros registraram as áreas invadidas em uma imagem de satélite, mostrando que toda a região norte do município já está loteada entre madeireiros e sojeiros, em busca de florestas sem dono. Vasconcelos havia recebido duas ameaças veladas de morte pelo telefone.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes Continua...

...Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
O megalatifundiário fantasma Carlos Medeiros	PA	83 ou 84 municípios	Sim, membros do Poder Judiciário, inclusive juízes de direito, além de oficiais de cartórios.	Caso investigado pela CPI da Grilagem, em 2002 e considerado como um dos maiores atentados “já perpetrados contra o patrimônio público do Estado do Pará”. O caso remonta a dois supostos portugueses falecidos, Manoel Fernandes de Souza e Manoel Joaquim Pereira, que colecionaram centenas de imóveis rurais em dezenas de municípios, provenientes das cartas de sesmarias de terras. Eram aproximadamente 1.100 títulos e os números variam em 9, 12, 20 e 35 milhões de ha. de terras públicas. Por intermédio de uma carta de adjudicação de um inventário judicial, que relacionava os imóveis de forma ambígua, Carlos Medeiros reivindicava ser herdeiro dos portugueses. Um processo judicial conduzido ilegalmente, validou as terras em nome de Carlos Medeiros. A imensa área foi repartida em lotes menores, vendidos para dezenas de terceiros, alguns reais e outros fictícios. Medeiros nunca apareceu. Sequer sua existência foi confirmada, sendo, provavelmente, um fantasma. O INCRA, o Iterpa e promotores públicos tentaram várias medidas para anular toda fraude sob o nome de Carlos Medeiros. A política revelou a corrupção de juízes, advogados e oficiais de cartório nesses casos. Todos os registros e matrículas de Medeiros foram suspensos. O MPF iniciou ações judiciais em 2005. Uma das áreas griladas é Gleba Carajas, registrada como patrimônio da União no cartório de Marabá, mas 3 empresas (Abrolho Verde, Casa Sem e Promovix), dizendo-se proprietárias, propuseram ações reivindicando indenizações milionárias, pois havia famílias de assentados instaladas em parte da área.	Barreto et al., 2008, p. 42 Greenpeace, 2005, citando outras fontes Mendes, 2006, p. 10 (O Liberal) INCRA/MPFDA (1999?, p. 15 e 29) Continua...

...Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
O “fantasma” Carlos Mendes (pessoa que não existe)	PA	Moju	Não mencionado	Segundo a reportagem da Folha de S. Paulo, o fazendeiro fantasma, Carlos Mendes (talvez seja o mesmo grileiro fantasma descrito anteriormente), tinha 167 títulos irregulares, com 1,8 milhões de hectares, área equivalente a três Distritos Federais; e que o município de Moju tinha terras tituladas equivalente a 14 vezes sua área.	Seligman; Angelo, 2010 (Folha de S. Paulo)
Sem nomes	PA	Santarém Monte Alegre Belterra Juruti Rurópolis Placas	Envolvimento de “suposta servidora do ITERPA”	A gleba Nova Olinda possui 1 milhão de ha. e está localizada à margem de rios onde residiam 14 comunidades de ribeirinhos. Com a revogação do Decreto expedido pelos militares na década de 1970, a gleba passou a pertencer ao Pará, sob a responsabilidade do ITERPA. Era uma das muitas áreas em disputas no entorno de Santarém. A falta de controle do governo estadual motiva sojeiros. Comunitários haviam denunciaram ao IBAMA 50 produtores de soja, organizados pela desconhecida Cooperativa Oeste do Pará (Cooepa), onde foi feita atuação de uma suposta servidora do ITERPA, que negociava a titulação de terras na região a preços irrisórios. O grupo tentava se apossar de mais terras. Outras áreas na região estavam sob ataques de grileiros, segundo relatos colhidos em Seminário “Os Impactos do Cultivo de Soja no Oeste do Pará”, realizado durante o Fórum Social Pan-Amazônico. A Gleba Lago Grande também era alvo de conflitos fundiários: 40 mil ha. teriam sido demarcados a mando de um fazendeiro, que alega ter comprado as terras do governo do Pará. A grilagem se estende ainda por todo o planalto santareno, na rodovia Curuá-Una, na BR-163, na rodovia Transamazônica e nos municípios de Monte Alegre, Belterra, Juruti, Rurópolis e Placas.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes
Não mencionado	PA	Altamira	Não mencionado	Comissão formada pelo ITERPA, pelo INCRA e pelo Ministério Público Federal, entre outras instituições, descobriu, dentre outras coisas, que uma única fazenda registrada em Altamira tinha 410 milhões de hectares, quase metade do Brasil. Esse título foi cancelado em 2009.	Seligman; Angelo, 2010 (Folha de S. Paulo) Continua...

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
<p>Nome de grileiros de glebas distintas na região:</p> <p>Vitalmiro Moura (Bida) e Zé Ricardo, supostamente a mando de Regivaldo Pereira Galvão</p> <p>Délio Fernandes Júnior</p> <p>Yoaquim Petrola de Mello Jorge, dona da empresa Marca</p>	PA	Anapu	Sim, mencionado denúncia de uso irregular de recursos da SUDAM	As terras do município de Anapu são federais por conta do Decreto-Lei 1.164/1971 e não havia propriedades particulares na região. Houve um processo de colonização espontâneo e desordenado, também em razão da falta de planejamento do INCRA. Nos anos 1970 e 1980, glebas de 3.000 ha. foram loteadas para criação de fazendas e foram licitadas através de Contratos de Alienação de Terras Públicas (CATPs). Os potenciais produtores deveriam apresentar um plano de trabalho com duração de 5 anos, findos os quais a área passaria a ser deles. A maioria das terras ficou desocupada e a União deveria ter arrecadado estas terras automaticamente, mas isto não aconteceu. Com efeito, alguns detentores dos CATPs fizeram seu registro cartorial como se fossem escrituras de propriedades. Na década de 1980, houve um novo ciclo de migração e centenas de famílias se dirigiram à região de Anapu e passaram a ocupar as áreas que ficavam nos fundos das glebas licitadas, a 30 ou 40 km da Transamazônica. Em 1997, os movimentos sociais iniciaram a luta pela criação de uma reserva extrativista e projetos de desenvolvimento sustentável junto ao IBAMA e INCRA, respectivamente, e a SUDAM aprovou pelo menos 15 grandes projetos para implantação de reflorestamento na região. Mas áreas demandadas pelos colonos para a implantação da RESEX e dos PDS foram invadidas; denúncias sobre as irregularidades no uso dos recursos da SUDAM foram encaminhadas à época ao Ministério Público Federal, pela Missionária Dorothy Stang. Em 2002, o INCRA decretou a criação de 4 PDS em Anapu, mas desde então a grilagem, a exploração ilegal de madeira e os desmatamentos se intensificaram na região, com ameaças de violência e de morte, queima e destruição de casas e utensílios domésticos, queima das roças, plantio de capim, que são meios comumente utilizados pelos grileiros para dominarem as terras.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes

Continua...

...Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Sem nomes	PA	Terra do Meio	Não mencionado	A invasão da Terra do Meio se deu principalmente na busca de árvores de mogno e de novas áreas para pecuária a partir de uma antiga estrada de garimpo, por onde madeireiros abriram mais de 600 km de estradas ilegais. Muitos dos madeireiros estão ligados de alguma forma aos reis do mogno Osmar Alves Ferreira e Moisés Carvalho Pereira, exploradores de madeira dentro de terras indígenas. Após a exploração do mogno, o comercio de terras publicas começou, com anúncios na internet de venda de grandes áreas na Terra do Meio.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes
Ronair José de Lima (41 anos e presidente da Associação Terra Nossa, morto a tiros em uma emboscada)	PA	São Félix do Xingu (Complexo Divino Pai Eterno)	Não mencionado	Organizações da sociedade civil denunciaram o assassinato do trabalhador rural Ronair (que tinha mulher e dois filhos), no dia 04/ago./2016 e cobraram ação conjunta dos órgãos fundiários, da política e do Poder Judiciário para encontrar e responsabilizar os autores do crime. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Complexo Divino Pai Eterno é um assentamento de trabalhadores rurais não efetivado e Ronair já havia recebido ameaças de fazendeiros que alegavam ser proprietários das terras onde ou trabalhador vivia. Segundo nota da CPT, durante mais de 10 anos de ocupação, o Complexo Divino Pai Eterno tem sido palco de diversos crimes contra trabalhadores (as) rurais e lideranças, porque as terras tem sido reivindicadas por fazendeiros e grileiros, mas pertencem ao governo federal. O mesmo documento cita outros assassinatos cometidos no local em 2010, 2011, 2014 e 2015.	Boehm, 2016 (EBC)
Não menciona	PA	Estrada do Garimpo ou do Ouro (km 567 da BR-163, a partir de Santarém em direção a Cuiabá)	Não menciona	Grileiros vindos de Cuiabá e Santarém teriam começado a demarcar terras para tentar legalizá-las. Anúncio em página da internet descrevia propriedade de 40 mil ha., onde somente 20 mil ha. tinha cadastro e o estava estava em andamento.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes
Continua...					

...Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Não menciona	AM	Rodovia do Estanho (km 150, da rodovia Transamazônica, a partir de Humaitá)	Não menciona	A área estava sob ataque de plantadores de soja, que haviam instalado uma considerável infra-estrutura, incluindo silos para armazenamento da produção. Usam do procedimento do CCIR para pleitear e conseguir financiamento de bancos públicos e agências de fomento do estado para a plantação de soja	Greenpeace, 2005, citando outras fontes
Não menciona	AM	Manicoré (km 180, da Rodovia Transamazônica)	Não menciona	Na região funcionava na época o maior centro de comércio de terras públicas do Brasil. Em operação realizada pelo IBAMA em 2002, fazendas recém-griladas eram negociadas já batizadas. O IBAMA interditou todas as fazendas e identificou os culpados pela fraude. Porém, nada foi feito e os grileiros continuavam soltos, negociando terras públicas	Greenpeace, 2005, citando outras fontes
Não menciona	AM	Ramal Progresso (acesso pela BR-319, 18 km de Porto Velho)	Não menciona	Era estrada ilegal, na época com 70 km. A construção da estrada teria sido financiada por produtores de soja e grileiros em busca de regiões planas e com pouca cobertura vegetal.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes
Não menciona	PA MT	Santarém	Funcionários do INCRA	A mesma reportagem anterior mencionava em um quadro outras fraudes envolvendo funcionários do INCRA. 1) Em meados de 2007, a Justiça Federal de Santarém (PA) anulou a criação de 99 assentamentos feitos sem licença ambiental e cinco diretores do INCRA foram afastados. 2) Em abril de 2008, o TCU anulou uma ação de desapropriação de terras em MS, porque funcionários do INCRA haviam escolhido uma área de proteção ambiental.	Lessa, 2008 (O Estado de S. Paulo)
Não mencionado	PA	Anapu	Não mencionado	Denúncias recebidas pela Ouvidoria Agrária relatam que homens armados estavam expulsando famílias que ocupam terras da gleba pública federal Bacajá, na mesma região onde em 2005 a missionário Dorothy Stang foi assassinada também por conflitos de terra.	Martins, 2016. (ECB) Continua...

...Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Comissão Pastoral da Terra (CPT) (Diretoria e Coordenação Executiva Nacional) Nota Pública: ‘Terra sem lei’ e de ‘vale tudo’	-	em todo Brasil	De forma genérica, a nota cita que o Poder “Judiciário tem agido inescrupulosamente como braço do capital e dos interesses do agronegócio”	Em 22/ago./2016, a CPT lançou a nota pública ‘Terra sem lei’ e de ‘vale tudo’ denunciando “Medidas políticas e judiciais de flexibilização e subtração de salvaguardas sociais e ambientais” impostas no país, principalmente no campo, classificadas pela nota como “num retrocesso que traz sofridas lembranças do tempo da Ditadura Civil-Militar”. Com relação a Amazônia, a nota denuncia aumento do desmatamento, que havia perdido 972 km² de florestas em junho de 2016, um aumento de 97% em relação a junho de 2015, provocada pelo avanço de “madeireiros, fazendeiros e outros agentes do agronegócio”. A nota traz dados sobre o crescimento “assustador” da violência no campo em todo país, inclusive com expulsão de famílias por ação de pistoleiros e jagunços. A CPT do Tocantins denunciou, em julho de 2016, a ocorrência de 5 ações violentas de expulsão. A nota faz críticas à atuação do Poder Judiciário, à possibilidade de venda de terras aos estrangeiros que, “juntamente a uma ampla concessão de títulos de terra aos assentados” visaria “tornar o campo ainda mais concentrado e conflituoso”.	Comissão Pastoral da Terra (CPT), 2016
Luis Alberto Araujo (54 anos, então secretário de Meio Ambiente e Turismo de Altamira, PA)	PA	Altamira	Não mencionado	Em 13 de outubro de 2016, Luis foi morto a tiros quando chegava em casa, no bairro de Buriti. Junto com ele no carro, estavam a mulher e dois enteados. De acordo com Zelia Campos, secretaria de meio ambiente de Brasil Novo (PA), Luis estava ameaçado de morte por causa de suas ações de combate ao desmatamento na região, ele comentava que sofria ameaças inclusive pelas ações de implantar o Cadastro Ambiental Rural (CAR). O secretário tinha parceria com o ISA (Instituto Socio Ambiental), que tem escritório em Altamira, que reconheceu o trabalho do secretário com isenção e rigidez na aplicação da legislação ambiental. Ele lutou pelas condicionantes de Belo Monte.	Borges e Pezzo, 2016 (O Estado de S. Paulo)

...Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
C.R. Almeida S.A (empresa brasileira estabelecida por Cecílio do Rego Almeida, listado pela revista Forbes, de 1992, como um dos homens mais ricos do mundo)	PA	Terra do Meio	Menciona envolvimento da tabeliã de Altamira, Eugênia Silva de Freitas e seu irmão Sebastião Lima da Silva.	O empresário Rego Almeida reivindicava a propriedade de cerca de 7 milhões de ha. de floresta, em duas grandes áreas chamadas de Fazenda Curuá e Fazenda Xingu, ambas na Terra do Meio. A Fazenda Curuá estava registrada em nome do Cecílio do Rego Almeida, no cartório Moreira, em Altamira, com 4,7 milhões de ha.. A área desta fazenda incluía 3 terras indígenas, uma floresta nacional, 4 assentamentos e uma área das Forças Armadas, além de 200 famílias de ribeirinhos e extrativistas instaladas desde a década de 1940. A pretensão era contestada por autoridades federais e estaduais. A CPI da Grilagem considerou ilegítima a pretensão com relação a Fazenda Rio Curuá. A empresa possuía contratos de arrendamentos que, somados, não chegariam a 30 mil ha., mas que tornou possível o registro de quase 6 milhões de ha. Investigação do ITERPA também constatou divergência de área e iniciou, em 1996, um processo judicial para cancelar o registro da Fazenda Curuá, junto a Comarca de Altamira. Em março de 2003, o MP/PA pediu o cancelamento de todos os títulos de terra da Fazenda Curuá, registrados no cartório de Altamira, perante a Justiça Federal de Santarém e mais sete pessoas foram acusadas de fraude, incluído o responsável pelo cartório. Na época, a revista Veja acusou Cecílio de ser o maior grileiro do mundo, controlando uma área com uma concentração de mogno estimada em bilhões de dólares. Em suma, a grilagem de Rego Almeida foi feita a partir de vários títulos de posse não legitimados que, apesar de não constituírem domínio, o grileiro conseguiu registrar as áreas, inflou milhares de vezes suas dimensões, “esquentou” os documentos nos cartórios da região e se transformou em dono de um latifúndio de quase 12 milhões de ha., distribuídos em Altamira e São Félix do Xingu, que incluía até mesmo terras indígenas. Os registros imobiliários só foram destituídos após uma longa demanda judicial.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes Mendes, 2006, p. 10 (O Liberal) Torres (2018, no prelo)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Madenorte S/A Laminados e Compensados, do grupo Madenorte	PA	região de Prainha	Menciona processos irregulares abertos pelo ITERPA, o que pressupõe a participação de funcionários do órgão fundiário	Procurando aumentar suas áreas de exploração de madeira, a empresa, desenvolveu um sistema de grilagem de grandes extensões de terras na região. Nos anos de 2002 e 2003, o Iterpa abriu ao menos 40 processos de regularização de posse destinados a 40 lotes de terra menores do que 2.500 ha. (acima disso, só com autorização do Congresso Nacional), em nome de 40 pessoas diferentes. Eram processos completamente irregulares. Os requerentes não preenchiam os requisitos de viver na terra e ser legítimo. As pessoas que abriram os processos viviam em outros municípios e nenhuma morava nas áreas que requereu. Alguns processos apresentam os mesmos números de documento de identidade e mesmo endereço para pessoas diferentes. Dois requerentes tinham menos de 12 anos de idade na data em que informaram iniciar a ocupação sobre as terras. Apesar destas irregularidades, os documentos foram suficientes para permitir às pessoas fizessem cadastro no INCRA e pagassem o ITR sobre a área requerida junto ao Iterpa. A área total de todos os lotes requeridos por aquelas pessoas era de 72.460,25 ha. A Madenorte arrendou todas os lotes de terras e submeteu um pedido para ampliação de sua area de manejo florestal junto ao IBAMA, apresentando 40 contratos de arrendamento e correspondentes declarações de registro dos lotes rurais junto ao INCRA. E nenhuma destas declarações estava assinada pelo requerente da regularização de posse. Em 2003, comunitários denunciaram que a empresa manteria o controle de suas áreas com pistoleiros vigiando as fronteiras das áreas griladas.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes
Não mencionado	AM	Município de Lábrea (imóvel Seringal Bragança)	Não mencionado	O imóvel foi originalmente registrado com área de 50 mil ha.. Houve um inventário e a carta de adjudicação expedida pelo juiz de direito da Comarca aumentou a área para 202.400 ha.. A procuradoria do INCRA conseguiu a suspensão da competente averbação no cartório.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 8)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Falb Farias	AM	Boca do Acre, Canutama, Lábrea, Pauini e Tapauá	O texto ressalta aumento de áreas após registros em cartório, o que se supõe que houve participação de cartórios	O grileiro Falb Farias, investigado pela CPI da Grilagem (2002), alegou que era dono de uma área de 6,8 milhões de ha. (4,37% da superfície do estado). Farias e seu grupo usavam um registro sem procedência, conseguido no Cartório de Lábrea, de 150,25 ha. Em 1975, o sócio de Falb Farias, Adalberto Cordeiro, seu irmão José Cordeiro e Gregório Rossen compraram tais glebas, mas a área total adquirida havia aumentado em tamanho para 200 mil ha. E depois, via retificação no mesmo cartório, a área foi ampliada para 369.262,04 ha. Em outra gleba, o grupo usou o mesmo processo: inicialmente a área tinha 1.524,60 hectares, nova matrícula foi aberta com área de 311.783,52 ha. E isso se sucedeu também nas glebas Ipiranga e Serra Verde, onde uma área de 1.500 hectares que constava em testamento aumentou de tamanho para 571.117,96 ha, depois passando para 640 mil hectares. Com esse mesmo sistema de grilagem, Falb e seu grupo tentavam grilar 13 milhões de ha. no Amazonas. Em Canutama, o grupo registrou uma área que ultrapassava em 40,99% a extensão total do município. Em Tapauá, com área de 9,6 milhões de ha., Farias se dizia dono de uma área de 2,3 milhões de ha. Os títulos de propriedade de Falb Farias foram cancelados, mas as terras ainda não haviam sido destinadas e estavam sob risco de novas tentativas de ocupação ilegal.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes
Não mencionado	AM	Município de Lábrea (imóvel Águas Pretas)	Não mencionado	Em sentença de usucapião, o imóvel teve sua área aumentada de 590 ha. para 111.673 ha., mas essa decisão estadual foi cassada por um tribunal federal e o INCRA estava providenciando o cancelamento da matrícula.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 8)
Não mencionado	AM	Município de Boca do Acre (imóvel Seringal Maracaju)	Não mencionado	Sentença judicial de usucapião serviu para aumentar de 2.500 ha. para 14.747 ha. a área do imóvel. O INCRA movia ação discriminatória para recuperar para a União a propriedade deste e de outro imóveis.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 9)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
João Bosco de Moraes e Valdir Perius (superintendente e vice do INCRA/MT); Anildo Braz Rosário (procurador regional do INCRA/MT) e Marco Antonio Rocha e Silva (chefe da divisão de obtenção de terras) e madeireiros e fazendeiros	MT	Cuibá, Várzea Grande, Sinop, Itaúba e Cárceres (locais das prisões)	Sim, a alta cúpula do INCRA/MT	Em 2007, a Procuradoria Geral da República em MT e a Política Federal iniciaram uma investigação que resultou, em dezembro de 2008, na prisão de 14 suspeitos, dentre os quais os nomes citados na primeira coluna. A quadrilha agia fraudando processos de desapropriação de terra. Áreas em terras devolutas eram escolhidas, principalmente dentro de florestas. Depois, documentos eram falsificados para caracterizar cadeia dominiais em terras devolutas da União ou do Estado, com fraude de mapas e utilização de falsos proprietários (madeireiros e fazendeiros) que integravam a quadrilha. Montado o esquema, o INCRA comprava as terras para assentamento (6 projetos de assentamentos dentro do esquema foram criados, num total de 7.000 ha.). Depois, a desapropriação era simulada no Judiciário. As fraudes causaram rombo de pelo menos R\$ 14 milhões aos cofres públicos e envolvia ainda cidades de SP, MS e PR. O grupo ia responder pelos crimes de formação de quadrilha, estelionato e peculato.	Lessa, 2008 (O Estado de S. Paulo)
Não menciona	AM	Ramal dos Baianos (município de Lábrea)	Não menciona	O Ramal dos Baianos é área de coleta de centenas de castanheiros residentes no rio Ituxi. Mas relatos de moradores locais afirmam que, desde 2002, um grileiro vindo do estado da Bahia estaria construindo um ramal, na época já com 84 km., além de negociar terras no seu entorno. Uma operação do IBAMA em 2003 identificou mais de 15 mil ha. desmatados e cerca de 250 km. em estradas secundárias ilegais. Máquinas foram apreendidas e o desmatamento embargado.	Greenpeace, 2005, citando outras fontes
Mustaf Said	AM	Município de Pauini	Não mencionado	O “Livro branco da grilagem de terras no Brasil” expõe diversas fraudes imobiliárias envolvendo Mustaf Said. Numa delas, a Justiça Federal anulou uma ação de usucapião de imóveis pertencentes a Said e que haviam sido desapropriados para reforma agrária, com indenização paga a ele. Inicialmente os imóveis mediam 17.560 ha. e depois passaram para 281 mil ha. O INCRA tentava reverter essa situação.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 12)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Não menciona	AM	sul do município de Lábrea	Não menciona	Em 2010, uma funcionária do Terra Legal disse a um seringueiro que ele não tinha direito à terra onde nasceu e criou seus filhos, porque a área pertenceria um fazendeiro de Rio Branco (AC) e que era investigado por grilagem; o caso foi denunciado à Brasília por um membro da CPT e a funcionária foi exonerada, mas o seringueiro não pôde, naquela época, entrar na sua terra devido às cercas do grileiro. O sul de Lábrea foi o primeiro local a receber o programa Terra Legal, mas a empresa que ia fazer o georeferenciamento teve dificuldades para fazer o trabalho e um dos motivos foram as ameaças e o governo foi obrigado a suspender a licitação e abrir outra. Enquanto o governo demorava, a corrida pela terra e pela madeira se intensificou, com a queima de casa de agricultores, intensificação de conflitos, chegada de novos grileiros, desaparecimento de agricultura, expulsão de agricultores. A então coordenadora do Terra Legal na Amazônia, Shirley Nascimento, havia sido ameaçada de morte depois que indeferiu 21 títulos na região, que juntos somavam 30.000 mil ha.. Um agricultor foi expulso da terra onde vivia durante 10 anos, que pergrinou por várias instituições (Ministério Público, polícia, Poder Judiciário, INCRA) e não recuperou a terra. Pequeno produtor havia afirmado que pistoleiros tomavam conhecimento e se vigavam no caso de denúncia feita a polícia. Dificuldades de jurisdição também agravavam o problema, porque o posto policial mais próximo ficava após a fronteira com Rondônia, que nada podia fazer, enquanto a delegacia responsável pela região se situava a mais de 800 km.	Aranha, 2012
Não mencionado	AM	imóvel Seringal Praia do Inferno	Não mencionado	A área original era de 750 ha.; após o fracionamento e diversas transmissões, foi registrado como tendo uma área de 61.758 ha.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 10)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Regivaldo Pereira Galvão, o Taradão (um dos mandantes do assassinato da irmã Dorothy Stang) teria relação com as mortes de Edinaldo Alves Moreira, Jesusmar Batista de Farias, Cosmo Pereira de Castro, Hércules Santos de Souza, José Nunes da Cruz Silva e Claudio Bezerra da Costa.	PA	Anapu	Ativistas acusam policiais civis de estarem envolvidos em mortes ligadas a disputa do Lote 83	O crime organizado continuava matando defensores da floresta, mas para camuflar os homicídios, descaracterizando como conflitos fundiários, os pistoleiros passaram a executar as vítimas em ruas e em bares das cidades. Colega da missionária Dorothy Stang, assassinada em 2005, a também missionária estadunidense Jane Dwyer aponta 7 assassinatos por conflitos de terra e madeira ocorridos em Anapu em 2015 que a polícia investigava como crimes causados por mulher, bebida e vingança, mas que a missionária alegava ser por disputa de terra. Ela diz que o mesmo grupo de grileiros que matou Dorothy estava por trás de execuções recentes, ocorridas longe das terras para descaracterizar as disputas fundiárias. Regivaldo Pereira Galvão (o Taradão), um dos mandantes do assassinato da irmã Dorothy, foi acusado por ativistas de estar por trás da morte de 6 mortes de pessoas ligadas à disputa e demarcação do lote 83, mais conhecido como Fazenda do Taradão. Os crimes ocorreram na área urbana de Anapu, executados por pistoleiros em moto. Ativistas também acusam policiais civis. Até então, ninguém havia sido preso.	Borges e Nossa, 2016 (O Estado de S. Paulo)
Não mencionado	AM	Municípios de Boca do Acre e Lábrea (imóveis Recreio do Paunhenê e Recreio do Sto. Antônio)	Não mencionado	Os imóveis tinham área inicialmente indefinida, identificada apenas como 42 “estradas de seringa” (cada “estrada de seringa” equivale a 100 ha.). Depois, a área passou para 50 mil ha. e depois para 85.624 ha., sem a existência de título de alteração da medida inicial. O Poder Judiciário cancelou os registros imobiliários, mas o imóveis continuaram sendo repassados para terceiros.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 8)
Não mencionado	AM	Imóvel Aracoiaba	Não mencionado	A posse de terras foi registrada com área de 500 ha., em 1941. Quando da sua venda, registrou-se, na mesma matrícula, uma área de quase 30 mil ha.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 10)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Giselda Pilker e família Extrativista ameaçada de morte por denúncias de grilagem e desmatamento em reserva extrativista	PA RO	Reserva Extrativista de Maçanduba (Machadinho D'Oeste)		A extrativista Giselda Pilker denuncia limpeza de área situada a 8 km da sua casa, nos extremos de uma reserva extrativista. A extrativista narrou um cenário de terra arrasada, madeira nobre que foi arrastada por “toreiros”, tudo para abrir espaço para capim de pasto, loteamento ilegal e grilagem dentro de floresta protegida por lei. Ela e a família recebem ameaças desde 2015, quando denunciou a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (Sedam), que bandidos tinham roubado 3.000 m3 de madeira nobre (o equivalente a 150 caminhões abarrotados de tora). Um amigo de Giselda foi usado para levar o seguinte recado a extrativista: “tira a Giselda de lá, faz ela parar, senão vai morrer”. Bandidos mataram seus porcos e esfregaram sangue nas paredes para intimidar a extrativista. Outro extrativista amigo de Giselda recebeu o seguinte recado: “tenho quatro cargas de garapa para tirar da floresta, mas o diabo daquela mulher fica embaçando. Avisa que ela vai tombar”.	Borges e Nossa, 2016 (O Estado de S. Paulo)
Caubi Moreira Quito (pecuarista)	RO	Fazenda Formosa, Alto Paraíso, 230 km de Porto Velho	Sim, imbróglio que envolve o INCRA, que desapropriou terra para reforma agrária e mesmo assim teria assinado documento de posse a favor de fazendeiro	O fazendeiro Caubi sofreu emboscada em 2014 em sua fazenda. Homens armados e encapuzados atiraram em seu veículo. O crime envolve a disputa pela Fazenda Formosa. Em 2000, parte da terra foi comprada por Caubi, mas em 1995 o INCRA já havia determinado que a terra seria desapropriada para receber assentamento de reforma agrária, ainda assim Caubi adquiriu a área porque, segundo ele, o próprio INCRA garantiu que não haveria problema. O fazendeiro alega possuir “uma posse assinada pelo superintendente do INCRA”. Mas um grupo de assentados resiste na área desde 2004 e a tentativa de assassinar o fazendeiro ocorreu após reintegração de posse, em setembro de 2014. Em 2016 ele obteve nova reintegração de posse, mas a decisão foi questionada pelo MPF e pelo INCRA. O fazendeiro vivia confinado em um apartamento em Ariquemes (RO).	Borges e Nossa, 2016 (O Estado de S. Paulo)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
José Roberto de Oliveira Faro (ex-superintendente do INCRA de Belém) Observação: alvo da “Operação Faroeste” dezembro de 2004 (sobrenome do ex-superintendente + Oeste do Pará)	PA	Santarém, Prainha, Trairão, Oriximaná, Placas (Oeste do Pará)	Sim, alta cúpula do INCRA de Belém (PA) e servidores	O então superintendente exonerado do INCRA de Belém José Faro foi acusado pela Polícia Federal de ter recebido R\$ 300 mil em propinas para autorizar ilegalmente a regularização de terras federais para sojeitos e madeiros no oeste do Pará. Faro assumiu a superintendência em 2003, via indicação do PT. Ele era responsável, dentro do esquema de grilagem, pela regularização de 2.000 a 2.500 ha. de terras, dentro da superintendência que só podia autorizar até 100 ha. na época. A Operação prendeu 18 pessoas, entre empresários, advogados e parentes de servidores, acusados pelos crimes de formação de quadrilha, invasão de terras públicas, corrupção ativa e passiva e crime contra a ordem tributária. Outros servidores receberam propinas e até veículos. O esquema foi responsável pela grilagem de 500 mil ha. de glebas pertencentes à União nas citadas localidades, para beneficiar sojeiros e madeiros. Faro era filiado ao PT (PA), na ala “Articulação Socialista”, foi candidato a deputado federal em 2002, foi derrotado, mas ingressou na Câmara Federal ganhando uma suplência. Na época, o partido estudava afastamento de Faro, que havia sido preso e que ia ingressar com habeas corpus. A investigação começou a partir de uma imobiliária que vendia terras da União pela <i>internet</i> .	Brasil, 2004 (Folha de S. Paulo)
Eurípedes Rodrigues da Cunha e outros	AM	Município de Aripuanã	Não mencionado	Em 1985, a Gleba Lisboa, com 687 mil ha., registrada em nome de Eurípedes, foi objeto de pedido de cancelamento de matrícula por parte do INCRA para a Corregedoria Geral de Justiça, porque a dimensão do imóvel havia sido contestada pelo oficial de Registro de Imóvel, pois havia tido uma expansão de aproximadamente 1,9 milhões de ha. ao longo de diversas transmissões de seu domínio. Mas o cartório sofreu um incêndio e livros de registro foram destruídos. Na reorganização do acervo do cartório, não constou a averbação do cancelamento determinado em razão da solicitação do INCRA, razão pela qual nova solicitação foi feita ao juiz da comarca.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 14)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Helena da Costa Jacarandá (tabelião do 1º Cartório de Registro de Imóveis de Barra do Garças, oeste de Cuiabá, considerada chefe da quadrilha) Ailda de Deus Silva (funcionária do INCRA/MT) Observação: alvos da “Operação Lacraia”	MT	Barra do Garças (MT), mas o esquema de grilagem envolvia ainda os Estados de São Paulo e Goiás.	Sim, funcionários do INCRA.	A operação da Política Federal, em abril de 2007, prendeu 32 pessoas acusadas de falsificação de títulos de terra para grilagem em Mato Grosso e também em São Paulo e Goiás, incluindo Helena Jacarandá e Ailda de Deus. Houve busca e apreensão de bens e indisponibilidade de bens. Só o núcleo da quadrilha foi preso, o delegado responsável iria pedir outros mandados de prisão. O grupo forjava e falsificava títulos de propriedades rurais, usados posteriormente para obtenção de empréstimos e financiamentos bancários, ou seja, criavam documentos de terras inexistentes. Ailda expedia falsos Certificados de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) do INCRA, documento emitido aos ocupantes e proprietários de imóveis rurais cadastrados no Sistema Nacional de Cadastro Rural. E no documento convertia área improdutiva em produtiva para obter financiamento. Com a dona do cartório, Helena, a quadrilha alterava os documentos originais, montava registros falsos e duplicava lavraturas. Assinaturas de terceiros eram escaneadas em aparelhos e manipuladas em documentos. Depois de prontos, os papéis eram envelhecidos em fornos de microondas, substituindo a caixa de grilos. Esse cartório era procurado por grileiros de todo país. As escrituras se referiam a terras da União ou inexistentes e eram negociadas a valores de R\$ 5 mil a R\$ 40 mil, com depósito feito em contas de laranjas para dificultar o rastreio.	Agência Estado, 2007 (O Estado de S. Paulo)
Não mencionado	AM	Não mencionado	Não mencionado	Os imóveis rurais Anory (sem área definida), S. Miguel e Sto. Elias (com áreas somando 15.100 ha.) passaram a ter, por força de sentença em ação de usucapião, 20 mil e 80 mil ha. respectivamente. Um tribunal federal anulou a sentença do juiz.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 11)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Antonio Reginaldo Galdino Delgado (Procurador do INCRA/MT) Observação: “Operação Dupla Face” – nome devido ao fato de a maior parte dos servidores acusados aparentar conduta ilibada, mas recebiam propina.	MT		Sim, funcionários do INCRA e procurador jurídico do órgão, além de funcionários da Receita Federal	Em agosto de 2008, a Polícia Federal havia prendido 32 pessoas (Operação Dupla Face) que, infiltradas no INCRA e na Receita Federal apressavam processos de certificação de imóveis em 5 estados e cobravam propinas de proprietários rurais. Além de 2 foragidos, havia ainda 65 mandados de busca e apreensão em cidades dos estados de SP, MG, PR, MS e, principalmente, MT. 13 mandados de prisão eram contra servidores do INCRA, 3 da Receita Federal e 16 de despachantes. Despachantes intermediavam a quadrilha com servidores do INCRA e da Receita Federal com propina variando de R\$ 100 a R\$ 30 mil. Funcionários do INCRA davam pareceres favoráveis ao interesse da quadrilha, o procurador recebia dinheiro para dar pareceres favoráveis em processo de certificação de imóveis rurais. Na Receita Federal, despachantes negociavam fornecimento de dados sigilosos, cancelamento de crédito tributário e agilidade nos processos de restituição de imposto de renda e regularização de CPFs. Advogados e a OAB/MT protestaram contra a operação pelo fato dos policiais federais terem algemado os presos, que não ofereceram resistência.	Lessa, 2008 (O Estado de S. Paulo) Pinto e Mendes, 2008 (O Globo)
Champion Papel e Celulose (antiga AMCEL – Amapá Floresta e Celulose S/A) e seus cotistas Chamflora Agrícola Ltda., Chamflora Agroflorestal Ltda. e Empreendimentos Agrícolas Mogi Guaçu Ltda.	AP	Fazenda Itapoã, Fazenda Santa Barbara (municípios de Porto Grande, Ferreira Gomes e Amapá)	Não mencionado	Entidades não governamentais, como a CPT, denunciaram na década de 1990, irregularidades na aquisição e incorporação de terras públicas federais por parte da empresa, que foram confirmadas por Comissão Especial instituída pelo governo do estado. A Fazenda Itapoã foi resultante da unificação de vários imóveis sem área específica, mas que inexplicavelmente geraram uma área de mais de 65 mil ha.. A adulteração foi registrada pelo cartório imobiliário. Presume-se que o tabelião que lavrou a escritura da fazenda o fez sem a obrigatoria autorização federal, tendo em vista o detentor ser pessoa jurídica estrangeira. O INCRA iria tomar providências judiciais para desconstituir os registros e retomar 237.977 ha.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 20)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Não menciona Observação: “Operação Tellus” – deusa da terra na mitologia romana 2010	MS	Complexo de assentamento de reforma agrária Santo Antônio, em Itaquiraí e em outras regiões no interior do estado	Sim, servidores do INCRA de Dourados e Campo Grande (MS)	A operação foi deflagrada pelo Ministério Público Federal de Dourados (MS) e a Política Federal de Naviraí (MS). Uma quadrilha atuava em processos de comercialização de lotes da reforma agrária, com regularização dessas transações, além de fraudes para consignar beneficiários para distribuição dos lotes, muitos dos quais sequer habilitados no programa de reforma agrária. 20 pessoas foram presas e as irregularidades somavam R\$ 62 milhões aos cofres públicos. Servidores recebiam propina para excluir imóveis do processo de seleção das áreas destinadas a novos assentamentos, além de manipulação dos processos de aquisição de produtos e serviços aos assentados e na emissão de documentos falsos. A investigação comprovou a comercialização de 300 lotes e mais a distribuição de 497 lotes a pessoas não habilitadas. Até uma criança de 10 anos, filha de duas empresárias, recebeu a titulação de um lote. No Complexo Sto. Antonio, o INCRA adquiriu 4 fazendas de 16.926 ha., por R\$ 140 milhões, via desapropriação, distribuídos em 4 projetos de assentamento. O sorteio dos lotes apresentou irregularidades, os melhores lotes não foram sorteados, ficando reservado aos líderes dos movimentos sociais, incluindo lotes contíguos destinados a integrantes de uma mesma família. O cadastro prévio dos acampados foi desrespeitado, 497 lotes foram distribuídos a pessoas não habilitadas e 425 habilitadas não receberam lotes. Entre os lotes ilegalmente negociados, diversos eram usados como sítios de lazer, desvirtuando a reforma agrária. Dessa investigação, o MPF chegou a outros lugares. Em 2014, a Justiça Federal de Naviraí (processos nº 0001351-56.2013.4.03.6006, 0001348-04.2013.4.03.6006 e 0001350-71.2013.4.03.6006) determinou, inicialmente, que 42 pessoas, entre elas empresários, bancários e dirigentes sindicais, devolvessem as propriedades rurais e serem excluídos dos cadastros do INCRA.	Ministério Público Federal. Procuradoria da República do MS, 2010 e 2014.

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Não menciona Operação “Salmo 96:12”, baseada na passagem bíblica que diz: “Regozijem-se os campos e tudo o que neles há! Cantem de alegria todas as árvores da floresta.”	RR	Não menciona	Sim, 8 servidores do IBAMA/RR (incluindo o chefe de fiscalização), 3 servidores do INCRA/RR, 6 servidores do órgão ambiental de RR e 1 servidor do órgão fundiário estadual e um servidor municipal.	Em 2012, a Operação Salmo 96:12 foi deflagrada para desarticular organização criminosa responsável pelo aumento em 363% do desmatamento em Roraima entre os anos 2011 e 2012. A operação consistiu no cumprimento de 44 mandados de prisão, 11 mandados de condução coercitiva, 6 mandados de busca e apreensão, sendo 4 deles em órgão públicos. A Justiça também autorizou 18 afastamentos de funções públicas, 28 indisponibilidades de bens de pessoas físicas, 20 indisponibilidades de bens de pessoas jurídicas, além de suspensão de autorizações de desmatamento. No total, 115 pessoas, entre “laranjas” e familiares, foram indiciadas. Constatou-se uma rede de fraudes e corrupção que tentava dar aparência de legalidade ao desmatamento a partir da obtenção fraudulenta de documentos junto ao INCRA e de licenciamento ambiental fraudulento junto ao órgão estadual de meio ambiente. A quadrilha “regularizou”, via grilagem, área equivalente a 146 mil campos de futebol, e obteve autorização para desmatamento de área equivalente a 21 mil campos de futebol, ou seja, extração de 1,4 milhões de m ³ de madeira (equivalentes a 56 mil caminhões, suficientes para fazer uma fila ininterrupta de São Paulo até Brasília). Além dos funcionários públicos, foram indiciados 20 madeireiros, 4 empresários de consultoria ambiental e mais de 100 “laranjas”. Os presos e indiciados responderiam pelos crimes de corrupção ativa e passiva, formação de quadrilha, prevaricação, coação no curso do processo, violação de sigilo profissional, extração ilegal de madeira, usurpação de bens da União, entre outros.	Polícia Federal de Roraima (2012)
Pedro Aparecido Dotto	AC	Gleba Chandless	Não mencionado	Pedro ocupava uma área de 992.611 ha. e conseguiu registrar o imóvel com uma planta fraudada, aumentando em muitas vezes sua dimensão. O INCRA ingressou cm ação judicial discriminatória e conseguiu reaver o bem ao patrimônio público.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 19)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Não menciona Operação Geia	MT	73 áreas de aproximadamente 500 ha. cada, em média, dentre os quais a Gleba Patronal II e assentamento Miranda Estância (Comodoro); houve fraude em terras pertencentes ao Parque Estadual de Sta. Barbara.	Sim, participação de servidores do INCRA.	Em 2013, a “Operação Geia” descobriu esquema de falsificação de títulos de terra. Dez mandados de busca e apreensão foram cumpridos em várias cidades de MT e em uma de Rondônia, inclusive a sede do INCRA em Cuiabá. Das áreas griladas, duas foram vendidas por R\$ 1 milhão cada. Documentos falsos eram usados para obter o registro de imóveis de terras arrecadadas pela União, empréstimos em bancos e para oferta de terras irregulares como reserva legal junto a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (mas não havia participação de servidores estaduais). Grileiros patrocinavam invasão de terras, persuadiam pessoas a ocuparem as terras. A organização criminosa contava com assessores técnicos, advogados e laranjas que emprestavam seus nomes para figurarem com proprietários. Muitos que compraram os títulos falsos foram lesados, muitos laranjas foram ludibriados com a promessa de terra e outros sequer sabiam que seu nome havia sido usado. Os papéis do INCRA eram verdadeiros, mas as informações eram falsas. Os envolvidos responderiam por estelionato, formação de quadrilha, falsidade de documento e invasão de terra pública.	Deus (2012)
Indústria e Comércio e Exportação do Xingú	PA	Não mencionado	Não mencionado	A empresa se intitulava proprietária de 7 milhões de ha., equivalente a soma da Bélgica e da Holanda. Mas levantamento feito em cartórios revelaram que as terras jamais haviam pertencido à família que as teria vendido à empresa. A maior parte das terras pertence ao estado do Pará, outra ao INCRA, outra à Funai e uma menor ainda às Forças Armadas. O Poder Público tentava retomar as terras na justiça.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 16)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Não mencionado	MT	Gleba de Taquaruçu do Norte, situada no município de Colniza (1.062 km de Cuiabá)	Não mencionado	Uma violenta chacina deixou 9 sem-terra mortos em um assentamento, entre as vítimas havia crianças e idosos e parte delas teve o rosto mutilado. Um grupo de homens encapuzados invadiu o assentamento onde moram 100 famílias e começou a atirar. Segundo a Secretaria de Segurança Pública de MT, a motivação do ataque foi a disputa por terras e suspeitava-se que os assassinos eram capangas de aluguel contratados por fazendeiros. A região é caracterizada por conflitos agrários entre fazendeiros, índios, trabalhadores rurais, madeireiros e garimpeiros, com a ocorrência de agressões e assassinatos. Segundo a Polícia Civil, gerentes das fazendas na região comandavam uma rede de capangas armados para pressionar a desocupação de áreas por parte de pequenos produtores. O Estado do MT ocupava na época o 6º lugar no <i>ranking</i> nacional de violência no campo, com 6.601 famílias morando em áreas de conflitos rurais, segundo a CPT. O MST informou que dois anos antes, dirigentes camponeses haviam sido assassinados após denunciarem ameaças a ouvidoria nacional do INCRA. O município de Colniza, que é cercado por reservas indígenas, quatro grandes parques nacionais e três reservas estaduais, nasceu em 1986 de um projeto da empresa de garimpo Colniza Colonização, época em que existam 3 garimpos de ouro. Com a chegada de fazendeiros e madeireiros, o desmatamento avançou e nos últimos 5 anos Colniza é o município que mais desmatou no MT, com 54,8 mil ha. de mata derrubada.	Lessa, 2017a, 2017b (O Estado de S. Paulo)
Paschoal Novais Vayres	RO	Seringal Urupá (município de Machadinho)	Não mencionado	Parte de RO pertencia ao Amazonas e na época áurea da extração da borracha, o governo daquele estado expediu documentos concedendo permissão para Vayres explorar borracha na área do Seringal Urupá, de mais de mais de 21.000 ha.. Esse documento não concedida a propriedade da área, mas em 1915 Vayres registrou a área em seu nome. E com esse documento irregular, a área foi sendo transferida a outras pessoas e o INCRA tentava retomar judicialmente a área.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 21)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Raimundo Belmiro líder extrativista, presidente da associação de moradores e um dos diretores da Resex, que estava ameaçado de morte	PA	Reserva Extrativista (Resex) Riozinho do Anfrísio – município de Altamira	Não mencionado	Em outubro de 2011, o jornal “O Estado de S. Paulo” publicou entrevista com o mencionado líder extrativista, que estava ameaçado de morte por grileiros e madeireiros, por tê-los denunciado por invasões à Resex. O valor ofertado pela morte de Belmiro atingia R\$ 80 mil, considerado muito alto para os padrões da pistolagem local, segundo o Ministério Público Federal do Pará. Belmiro e sua família eram protegidos por policiais e agentes do ICMBio. A criação da Resex foi em 2004, fruto da luta de Belmiro e de outros extrativistas da região, que era constantemente invadida por grileiros e madeireiros, motivo pelo qual as reivindicações dos extrativistas contrariavam os interesses desses criminosos, que desde então faziam ameaças de morte. A área protegida não era reconhecida pelos criminosos, porque eles se autoproclamavam donos, mas eles não foram indenizados pelo governo. O entrevistado relatou diversas tentativas de invasão da Resex e ameaças e afirmou que havia solicitado aos agentes públicos a instalação de uma base no interior da área.	Gallo, 2011 (O Estado de S. Paulo)
Malih Hassan Elmaoula (vendedor) e Pedro Manoel de Moraes (provável representante de grupos de grileiros)	-	Local não especificado, relata apenas que foi na Amazônia	Não mencionado	Informações do INCRA à Câmara dos Deputados na segunda metade da década de 1970, relatam tentativa do órgão fundiário de tentar embargar ação de grileiros, citando a referida transação que envolvia demarcações “fantásticas” de terras em que 23.981 ha. se transformaram em 739.299 ha.. Esse denúncia serviu como uma das justificativas para a criação da CPI do sistema fundiário, em 1976.	Brasil.Câmara dos Deputados (1976)
Hermes Rodrigues Lima e Lindalva Santana Lima	MA	Grajaú	Não mencionado	Levantamento realizado pelo INCRA localizou irregularidades em títulos registrados no nome de tais pessoas. Em campo, descobriu-se que as áreas não existiam, eram apenas certidões apresentadas pelas pessoas que se diziam proprietárias. O cartório imobiliário informou que não havia registro desses imóveis. O INCRA não incluiu esses pseudos imóveis no SNCR e não expediu o CCIR.	INCRA/MPFDA (1999?, p. 21)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Não mencionado	PA	Município de Pau D'Arco (860 km de Belém)	Sim, suspeita de chacina por parte de policiais militares e civis.	Em 24 de maio de 2017, uma ação policial (miliares e civis) realizada na fazenda Santa Lúcia, que tentava cumprir 16 mandados de prisão contra pessoas que haviam ocupado o imóvel rural, acabou na morte de dez ocupantes (9 homens e uma mulher). Segundo o comando da polícia, os policiais foram “recebidos a tiros” pelos ocupantes e revidaram, por isso houve uma “imensa troca de tiros”. Nenhum policial se feriu. Os ocupantes eram acusados de aterrorizar empregados da fazenda e de matar um segurança. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado do Pará afirma que a ação foi uma chacina por parte dos policiais. A CPT enviou representantes para averiguar as circunstâncias das mortes. Apesar da polícia ter falado inicialmente em cumprimento de mandado de prisão, a ação foi resultado de uma reintegração de posse autorizada pela Vara Agrária de Redenção (PA), que também expediu mandados de prisão e de buscas e apreensões contra os sem-terra, com base na denúncia de que estariam envolvidos na morte de um segurança da fazenda e em outros crimes. Apesar dos policiais envolvidos terem afirmado que foram recebidos a tiros pelos ocupantes, os laudos periciais apontaram que não houve confronto. Os exames balísticos indicaram também que alguns dos sem-terra foram executados. Dez policiais foram presos preventivamente por ordem da Vara Criminal de Redenção, mas o Tribunal de Justiça do Pará aceitou o <i>habeas corpus</i> e determinou a soltura dos acusados em dezembro de 2017. Todavia o Ministério Público recorreu ao Superior Tribunal de Justiça, que determinou nova prisão dos policiais, decisão que foi confirmada pela ministra Carmem Lúcia, do STF, em janeiro de 2018.	Mendes, 2017 (O Estado de S. Paulo) Pontes, 2018

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Neirton Silvino de Oliveira e M. Pereira Sobrinho e Filhos Ltda.	AM	Comarca de Lábrea	Sim – um juiz de direito	O INCRA também informou à Câmara dos Deputados um caso de grilagem onde o juiz de direito homologou demarcações griladas de Neirton e outros, num total de 796.857 ha. e da empresa com 335.000 ha.. Essa denúncia também serviu como uma das justificativas para a criação da CPI do sistema fundiário, em 1976.	Brasil.Câmara dos Deputados (1976)
Não mencionado	MA	diversos	Não mencionado	Na mesma época, o INCRA apontou à Câmara dos Deputados casos de demarcações irregulares no Maranhão, que na época haviam sido contestadas judicialmente pelo órgão fundiário: Fazenda Pindaré (1.173.000 ha.), Fazenda Frades (200.000 ha.), Campo Alegre (250.000 ha.), Serra Grande (242.000 ha.), Torre Segunda (45.000 ha.). Essa denúncia também serviu como uma das justificativas para a criação da CPI do sistema fundiário, em 1976.	Brasil.Câmara dos Deputados (1976)
Ana Luiza Junqueira Vilela Viacava Antônio Junqueira (irmão da primeira e pecuarista paulista)	PA	Amazônia paraense As fontes não mencionam os locais; a grilagem, o desmatamento, a arregimentação de pessoas para trabalhar em situação análoga à de escravos ocorriam no Pará, mas os lucros dos crimes iam para o sudeste do país.	Não mencionado, mas pelo teor da reportagem, se presume participação de funcionários públicos.	A operação “Rios Voadores” desarticulou a organização criminosa especializada em desmatamento ilegal e grilagem de terras públicas federais no Pará no dia 30/jun./2016. A ação foi realizada pelo Ministério Público Federal (MPF), Receita Federal, IBAMA e Polícia Federal (PF) ocorreu no distrito de Castelo dos Sonhos, em Altamira (PA), Novo Progresso (PA) e ainda em São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Segundo o delegado da PF em Altamira, Yuri Oliveira, se tratava da maior organização criminosa que atuava no desmatamento da Amazônia brasileira. Segundo o diretor de proteção ambiental do IBAMA, Luciano Evaristo, para burlar a fiscalização, a organização criminosa contava com o apoio de profissionais especializados em geoprocessamento. Os criminosos usavam mapas e imagens via satélite obtidas do INPE, que monitora o desmatamento na Amazônia, e colocavam dezenas de pequenos acampamentos, cada um com 10 pessoas (um cozinheiro, um chefe da manutenção das motosserras e oito motosserristas). Nesses acampamentos, os criminosos iam “brocando a floresta por baixo, enganando o satélite” e quando o equipamento enxerga, a floresta	G1 (2016a , 2016b) Exame (2016)

Observação: ambos eram alvos da operação “Rios Voadores”, que desarticulou uma organização criminosa especializada em desmatamento ilegal e grilagem de terras públicas federais no Pará.

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
				<p>já estava pronta para receber o fogo e finalizar o processo. O IBAMA chamou esse esquema como multiponto ou “desmatamento cupim”. Então os criminosos colocavam o gado, jogavam o capim de avião e vendiam essa área com “promessa de regularização em cima da fraude do geoprocessamento”. As condutas criminosas foram descobertas porque índios Kayapó de reservas próximas ao local mapearam os acampamentos e denunciaram o crime ao IBAMA, eis que os satélites do INPE só conseguiram identificar os pontos de desmatamento um mês depois da denúncia. As aldeias indígenas se comunicavam entre si por rádios de comunicação e utilizavam a linguagem Kaiapó, que os madeireiros não entendiam e por isso os indígenas conseguiram mapear a posição de todos os acampamentos. Foram apreendidas 26 motosserras e 3 motocicletas e 11 acampamentos foram desmontados.</p> <p>A Justiça Federal de Altamira expediu 51 medidas judiciais restritivas de direito, sendo 24 prisões preventivas, 9 conduções coercitivas e 18 mandados de busca e apreensão em empresas e casas pertencentes aos investigados. O objetivo da quadrilha era o desenvolvimento de atividade econômica agropecuária, após arredamento das terras usurpadas. Os principais investigados e beneficiados com a prática criminosa eram protegidos por outros membros da organização que serviam como “testas de ferro”. Mediante a falsificação de documentos e outras fraudes, estas pessoas de confiança assumiam a propriedade da terra grilada por seus “patrões”, chegando a admitir a prática de crimes ambientais, preservando o nome dos reais autores da conduta, quando flagrados em fiscalizações do IBAMA. Segundo a PF, foram desmatados milhares de hectares entre jun./2013 e nov./2015 (os números das fontes consultadas não batem), com prejuízos orçados em, pelo menos, R\$ 162 milhões.</p>	

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
				Segundo a Receita Federal, a organização criminosa, por meio de pessoas físicas e jurídicas, movimentou mais de R\$ 1 bilhão entre 2012 e 2015, sendo grande parte de origem ilícita ou incompatível com os rendimentos dos titulares das contas. A organização criminosa é composta por uma rede de pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas. A quadrilha estruturava-se em quatro núcleos: núcleo operacional, que executava o desmatamento; núcleo referente aos agentes que compram terras desmatadas ilegalmente; núcleo financeiro, que financiava o desmatamento e núcleo familiar, de dissimulação das vantagens econômicas obtidas. Organizados, eles praticavam o desmatamento ilegal e grilagem de terras públicas federais na Amazônia, para a criação de gado e plantação de soja. O principal alvo da Operação Rios Voadores era o pecuarista paulista Antônio Junqueira, que tem fazendas em SP e MT e, de acordo com a Polícia Federal, retirava a madeira de maior valor das florestas e ateava fogo no solo para criação de gado e cultivo. O pecuarista estava foragido e, segundo a reportagem, teria seu nome incluído na lista de procurados da Interpol. A irmã do pecuarista, Ana Luiza Junqueira Vilela Viacava, foi presa pela Polícia Federal no dia 05/jul./2016, no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SP). A Polícia Federal, por meio de interceptação telefônica, registrou áudios em que a investigada coordenava a ocultação e destruição de provas em favor do irmão, o pecuarista Antônio Junqueira, e da organização criminosa. Em julho de 2016, a pedido do MPF, a Justiça Federal bloqueou R\$ 420 milhões de Antonio Junqueira Vilela Filho (conhecido como AJ Vilela ou Jotinha) e mais 12 pessoas físicas e jurídicas envolvidas no esquema. Na mesma época, investigações apontavam que a fraude movimentou R\$ 1,9 bilhão entre 2012 e 2015 e destruiu 300 km2 de florestas em Altamira (PA)	

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Odair Geller e Milton Geller (irmãos do então ministro da agricultura, acusados) Genuíno Magalhães (servidor do INCRA acusado) Famílias favorecidas pela grilagem: Geller, Tobaldini, Deliberalli, Versari e outras Jesus Valdomiro e Elio Fiquinelo (fazendeiros presos) Marino José Franz (ex-prefeito de Lucas do Rio Verde-MT e proprietário da Friagril, preso) Grupo Friagril (empresa do agronegócio acusada)	MT	Assentamento Itanhangá, no município de mesmo nome, no norte do estado. É o terceiro maior assentamento da América Latina, instituído em 1997, com 1.149 lotes	Sim, servidores do INCRA, além de políticos.	Em dezembro de 2014, foi deflagrada a Operação Terra Prometida visando um esquema de grilagem no MT envolvendo 13 fazendeiros do agronegócio e políticos do estado, que eram os cabeças da organização criminosa. O papel deles era garantir loges do assentamento citado para pessoas que não tinham o perfil da reforma agrária, porque eram fazendeiros, servidores públicos, empresários, donos de supermercado, segundo a procurado Ludimila Monteiro. 59 suspeitos se beneficiaram das terras, especialmente para plantar soja, gente que morava em outras cidades, inclusive em outros estados, embora o beneficiado da reforma agrária precisa viver no lote. Muitos, ao tomar posse indevidamente da terra, desmatavam tudo para abrir pasto, lavoura e extrair madeira sem respeitar as áreas de preservação, dentro de um padrão de latifúndio concentrador de terra, porque havia casos em que homens do agronegócio exploravam mais de 50 lotes. Dentre os envolvidos estavam dois irmãos do então ministro da agricultura, Neri Geller (PMDB), que se apropriaram de mil lotes da União, que valiam R\$ 1 bilhão, num total de 115.000 ha. no assentamento, usando nomes de vários parentes, sobrinhos, irmão, irmã, tio. Houve a prisão de 20 pessoas, mas havia ainda mandados de prisão preventiva contra 32 investigados que não haviam sido encontrados. O ministro não era investigado na operação, mas posteriormente a Justiça Federal pediu ao STF que o investigasse. 3 sindicalistas foram presos, eles indicavam nomes de pequenos produtores sem terra para serem laranjas de produtores que usavam a área ou para os laranjas tomarem posse dos lotes e, posteriormetne, serem expulsos mediante violencia ou indenização de pequeno valor. 4 servidores do INCRA foram presos, eles conseguiram fazer desaparecer do sistema do órgão fundiário 300 lotes. Desse grupo, Magalhães “esquentava” terras dentro do órgão. Em decorrência desse esquema, ocorreram assassinatos que nunca foram apurados.	Werneck (2014) Gazeta Digital (2014) Duailibi (2014) (O Estado de S. Paulo)

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
				<p>O delegado federal havia dito na ocasião que tudo aquilo depunha contra a reforma agrária. A força tarefa da política federal contou com 350 policiais de oito estados. As famílias citadas são parte das favorecidas pelo esquema de grilagem, mas vários grandes grupos do agronegócio estavam ocupando e plantando ilegalmente em terra da União. Os investigados responderiam pelos crimes de estelionato, fraude, formação de organização criminosa e crime ambiental. O fazendeiro apossava-se do lote e para regularizar, ele ia ao sindicato e este ia ao INCRA; daí era feito a indicação do laranja que estaria na posse e o INCRA simulava uma vistoria, que é obrigatória para constatar se havia ocupação e produção. Nessa vistoria simulada, um laudo fraudulento era produzido e o laranja era oficialmente emitido na posse, mas quem estava lá e há muito tempo era o fazendeiro, como informou o delegado. O grupo Friagril emprestava dinheiro para os agricultores que tinha de 5 a 20 lotes mediante um contrato de penhor de safra registrado, modalidade pelo qual quando há a colheita, o agricultor pagava a Friagril. E quando havia a quebra de safra, a Friagril tomava os lotes e não ficava com eles, já repassava. A organização criminosa estava inserida dentro de sindicatos, de prefeituras, do INCRA. A “trading” de grãos Friagril e seu presidente Marino Franz , investigados no escândalo, financiaram a campanha eleitoral de Kátia Abreu (PMDB/TO) e do seu filho Irajá Abreu (PDS/TO), além de outros políticos no ano de 2014, incluindo aos candidatos à presidência Dilma Rousseff (PT) e ao governo do MT Pedro Taques (PDT).</p>	

Continuação

APÊNDICE C – Descrição de casos aleatórios de grilagem e conflitos de terras na Amazônia encontrados em leituras diversas

NOMES ENVOLVIDOS	LOCALIDADES		ENVOLVIMENTO DO ESTADO ou CARTÓRIOS?	RESUMO	FONTES
	UF	locais e municípios			
Antonio Guedes Ferreira Rodrigo Lara Moreira Rogério Bedin seu pai Jacondo Bedin Antonio Paulo de Oliveira (Pachola) Gilmar Aliberte Luiz Carlos de Melo José Almir de Melo Jackson M. de Medeiros Roselayne L. da Silva Oliveira Pérciles Pereira Sena João Veriano da Silva Cleyton A. de Figueiredo João Ricardo de Matos João Batista da Silva Idevan Fernandes Savi (o Brito) Leonel Moreira Antonio F. A. dos Santos	MT	União do Sul (MT)	Sim. Servidores da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) do MT.	Em 2011, a “Operação São Tomé” investigou exploração ilegal de madeira em áreas griladas. A quadrilha falsificava documentos ambientais e fundiários e grilava terras para obtenção de créditos ambientais falsos junto a SEMA, que eram usados para “esquentar” madeira extraída ilegalmente de áreas de preservação. O bando tinha autorização para retirada de madeiras avaliadas em R\$ 3 milhões. O grupo pretendia grilar uma fazenda vizinha. A seguir as acusações dos 15 que foram presos – Ferreira (tabelião): falsificação de documentos para grilagem e de reconhecimento de firmas; Moreira : falsificação de documentos para grilagem, uso de documentos falsos, testa de ferro; Bedin (pai e filho): falsificação de documentos para grilagem e testa de ferro; Pachola : articulador e autor da grilagem, porte de armas, crime ambiental; Aliberte : comercializar créditos florestais e grilagem; Luiz C. de Melo : sócio na grilagem; José A. de Melo : grileiro, uso de documentos falsos e procurador perante a SEMA; Medeiros (servidor da SEMA): ratificar a fraude no Plano de Exploração Florestal, corrupção passiva; Oliveira (servidora da SEMA): aprovar Plano de Exploração Florestal com indícios de fraude e corrupção passiva; Sena (engenheiro responsável pelo plano florestal fraudado): acusado de corrupção ativa, crime ambiental; Silva (agrimensor) falsificação de mapeamento de áreas visando à grilagem. Figueiredo : fazer mapeamento falso da área rural para abertura de procedimento no Instituto de Terras do MT; Matos : fornecer mapeamento e descrição de perímetro falso; João B. da Silva : testa de ferro e fazer documentos para grilagem; Brito : crimes ambientais, esquentar a madeira ilegal; Moreira : falsificar documentos, de fornecer seu nome à quadrilha, figurar como adquirente da fazenda Moreira no contrato falso; Alves dos Santos (advogado e membros do bando): denúncia caluniosa em delegacia.	RD News (2011)

Elaborado por: Paulo Roberto Cunha