

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

Larissa Ferreira Porto

A regularização fundiária na Amazônia Legal e a grilagem de terras públicas: análise retrospectiva da legislação federal

Ribeirão Preto

2023

LARISSA FERREIRA PORTO

A regularização fundiária na Amazônia Legal e a grilagem de terras públicas: análise retrospectiva da legislação federal

Versão Corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Orientadora: Profa. Assoc. Flavia Trentini.

Ribeirão Preto

2023

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 elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP, gerada automaticamente
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P853r	<p>Porto, Larissa Ferreira A regularização fundiária na Amazônia Legal e a grilagem de terras públicas: análise retrospectiva da legislação federal / Larissa Ferreira Porto; orientadora Flavia Trentini. -- Ribeirão Preto, 2023. 313 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2023.</p> <p>1. AMBIENTES. 2. AMAZÔNIA LEGAL. 3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. 4. GRILAGEM. 5. LEGÍSTICA. I. Trentini, Flavia, orient. II. Título</p>
-------	--

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: PORTO, Larissa Ferreira.

Título: A regularização fundiária na Amazônia Legal e a grilagem de terras públicas: análise retrospectiva da legislação federal.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências. Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr. (a) _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a) Dr. (a) _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a) Dr. (a) _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Ingressar no Mestrado ainda durante o isolamento social provocado pela pandemia de Covid-19 foi um misto de alegrias e angústias. Naquele momento, quando ainda não havia vacinas disponíveis para todos e existiam tantas incertezas sobre as consequências e a duração das medidas de distanciamento, a Faculdade, os professores e os colegas trouxeram-me esperança. Por um lado, conhecer novas pessoas, retornar ao debate sobre temas que me são caros, participar de aulas com professores que eu não teria acesso em outras oportunidades foram importantes para o desenvolvimento das etapas iniciais do meu projeto.

Entretanto, além disso, por meio da troca com pessoas de outros lugares, de outras profissões, de idades e formas de ver o mundo diversas permitiram-me recordar que fazer Ciência é necessário, mas também que, nas Ciências Sociais, não basta o rigor científico alheio à sociedade para a qual se destina à Ciência. Nesse processo, tenho certeza que cresci enquanto pessoa, enquanto cidadã e enquanto pesquisadora, sobretudo porque tive a oportunidade de partilhar não apenas conhecimento, mas também experiências e sentimentos. Por isso, agradeço aos colegas e aos professores por terem se dedicado a fazer o melhor possível, mesmo com a distância que nos separava.

Não ignoro, entretanto, que existiram também os momentos de ansiedade e tristeza. Nesses dois anos, pouco tive a oportunidade de estar com os colegas de turma fora do momento da aula e de desfrutar da convivência que é tão necessária para quem pesquisa sozinha. Por essa razão, agradeço à Gabriella Saiki, que divide comigo os anseios e as conquistas desde o processo seletivo. Obrigada pela doçura, pelo incentivo, pela leveza e, sobretudo, pela amizade.

Às minhas amigas de colégio, Rebeca Sarti e Andressa Ferrari, minha gratidão por terem estado comigo em mais um ciclo da minha vida pessoal e profissional. Nossos encontros, ainda que sempre tumultuados pela correria das nossas rotinas, sempre são fundamentais para a reorganização dos meus pensamentos, seja partilhando às angústias da profissão ou encontrando ouvidos atentos. Também, à Taís Papa e Luíza Monteiro, presentes que a Graduação me trouxe, por se esforçarem para estar comigo mesmo eu sendo a mais atolada e incerta das amigas. Obrigada por terem me assistido durante a Qualificação, e por sempre acreditarem no meu melhor, mesmo quando eu mesma não acredito.

Também, agradeço à minha amiga e orientadora, Professora Flavia Trentini, pela presença constante e pela orientação sempre dedicada e perspicaz. Além disso, obrigada por todo incentivo, pela confiança e pela compreensão que nunca lhe falta. Não seria exagero dizer

que minha jornada enquanto pesquisadora é fruto direto do seu trabalho enquanto docente, mas principalmente, do seu olhar dedicado e afetuoso para o potencial de seus alunos e alunas.

Aos meus pais, agradeço pelo mais puro e infinito amor. Obrigada por terem me recebido de volta e acolhido meu sonho mais profundo. À minha mãe, em especial, por transmitir calma e me ajudar a ter os pés no chão sempre que tudo parece fora do meu controle. Ao meu pai, por sua vez, por sua pró-atividade e por ser sempre o mais entusiasmado dos sonhadores. Ainda, ao meu irmão, por ter se tornado um ouvinte curioso e – não menos importante – ter permitido que eu ocupasse seu quarto, seus armários e suas gavetas com meus livros e rascunhos infundáveis. Aos três, obrigada por terem me incentivado e ajudado a partir, mais uma vez, para uma nova jornada.

Às minhas avós, agradeço por todos os ensinamentos da vida cotidiana que são como grandes aulas para minha vida. À vó Cema, que mesmo com sua simplicidade, gestos contidos e poucas palavras, me demonstrou, desde muito pequena, sobre as benesses e dificuldades de viver da terra e trabalhar nela. À vó Dirce, por sua vez, por ter dividido comigo seu amor e cuidado extremos às hortas e jardins, por todas as vezes que se alegrou com as minhas pequenas conquistas e, principalmente, por ter sempre me inspirado a ser uma mulher que enfrenta a vida de braços abertos, mas com passos firmes.

Por fim, mais uma vez, à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, obrigada por ter me recebido de volta, ainda que à distância, e por ser parte de mais um capítulo da minha história.

RESUMO

PORTO, Larissa Ferreira. **A regularização fundiária na Amazônia Legal e a grilagem de terras públicas**: análise retrospectiva da legislação federal. 2023. 313 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2023.

A dissertação discute o tema da regularização de ocupações incidentes em terras públicas na Amazônia Legal. O objetivo geral da pesquisa é verificar se existem disposições ou omissões que permitem ou facilitam a regularização de áreas griladas nas normas federais que regem a matéria. A abordagem materialista histórica-dialética orienta a investigação, que também é composta por revisão não sistemática da literatura e pesquisa documental. Já a análise da legislação é efetuada por meio de técnicas de legística, que incluem a modelização causal, a reconstrução da cadeia de fontes e, adicionalmente, a análise de conteúdo. Considera-se como premissas teóricas o conceito de pilhagem; a natureza rentista do capitalismo nacional e a atuação do Estado como garantidor da estrutura do modo de produção capitalista. Diante desse quadro, a pesquisa evidencia que a distribuição fundiária na Amazônia é composta, em grande parte, por terras públicas destinadas, mas há também um contingente relevante de terras não destinadas. Nessas, há intensa ação de grileiros com objetivo de inserção das terras no mercado. Nesse cenário, o programa de regularização fundiária enfrenta irregularidades que podem prejudicar o atendimento a famílias de posseiros e beneficiar especulares fundiários. Em relação aos dispositivos, há indícios de que não são suficientes para assegurar que o programa beneficie apenas posses voltadas à moradia, ao trabalho e à vivência das famílias. Por fim, conclui que, embora existam ajustes possíveis, a remodelação do programa, tomado de forma subsidiária a outras formas de destinação das terras públicas, contribuiria de melhor forma para a redução da pilhagem na região.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito; ambientes; Amazônia Legal; regularização fundiária; grilagem; legística.

ABSTRACT

PORTO, Larissa Ferreira. **Land regularization in the Legal Amazon and public land grabbing**: retrospective analysis of federal law. 2023. 313 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2023.

The dissertation discusses the issue of regularization of incident occupations in public lands in the Legal Amazon. The general objective of the research is to verify if there are provisions or omissions that allow or facilitate the regularization of illegal areas in the federal norms that govern the matter. The historical-dialectical materialist approach guides the investigation, which is also composed of a non-systematic literature review and documentary research. The analysis of legislation is carried out using logistics techniques, which include causal modeling, the sources chain reconstruction and, additionally, content analysis. Theoretical premises considered in this study include the concept of plunder, the rentier nature of national capitalism and the role of the State as guarantor of the capitalist mode of production structure. In light of this context, the research reveals that the land distribution in the Amazon predominantly consists of designated public lands, but there is also a relevant number of unallocated lands. In these, there is intense action by land grabbers with the aim of inserting the land into the market. In this scenario, the land regularization program faces irregularities that may jeopardize the service to families of squatters and speculative land beneficiaries. Regarding the legal devices, there are indications that they are not enough to ensure that the program benefits only possessions focused on housing, work and family life. Finally, it concludes that, although there are possible adjustments, the remodeling of the program, taken in a secondary way to other forms of allocation of public lands, would better contribute to the plunder reduction in the region.

Keywords: Democratic Rule of Law; environments; Legal Amazon; land regularization; land grabbing; logistics.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organização da pesquisa.....	46
Figura 2 – Percurso metodológico.....	47
Figura 3 – Caracterização das etapas da pesquisa	47
Figura 4 – Modelização causal sobre o problema das ocupações privadas incidentes em terras públicas na Amazônia Legal.....	183
Figura 5 – Reconstrução da Cadeia de Fontes.....	187

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Unidades de estabelecimentos agropecuários por grupo em relação ao total de estabelecimentos	107
Gráfico 2 – Área ocupada por cada grupo em relação à área total ocupada por estabelecimentos agropecuários.....	108
Gráfico 3 – Quantidade de imóveis por categoria em módulos fiscais, em relação ao total de imóveis rurais	114
Gráfico 4 – Área ocupada por cada categoria de imóveis, em módulos fiscais, em relação à área total ocupada por imóveis rurais.....	115
Gráfico 5 – Distribuição fundiária nos estados que compõem a Amazônia Legal, considerando a extensão territorial total	121
Gráfico 6 – Área desmatada na Amazônia Legal	132
Gráfico 7 – Comparação entre valores médios de mercado por hectare e valores mínimos de terra nua estipulados pelos estados da Amazônia Legal e pelo governo federal (Imazon)	222

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Amazônia Legal (2020).....	311
Mapa 2 – Limite entre os biomas Amazônia e Cerrado	311
Mapa 3 – Cobertura e uso da terra na Amazônia.....	312

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Bases cartográficas conforme categorias fundiárias	49
Quadro 2 – Exemplo de quadro de objetivos esperados e resultados alcançados.....	56
Quadro 3 – Exemplo de matriz para classificação	58
Quadro 4 – Síntese das normas sobre ocupação de terras públicas	173
Quadro 5 – Principais diplomas sobre regularização fundiária na Amazônia Legal	184
Quadro 6 – Relação entre problemas identificados e objetivos declarados da regularização fundiária.....	192
Quadro 7 – Síntese comparativa entre objetivos declarados e resultados alcançados pela regularização fundiária na Amazônia Legal	212
Quadro 8 – Principais alterações na Lei n. 11.952/2009 (Medidas Provisórias e Leis).....	273
Quadro 9 – Alterações nos decretos que regulamentam a regularização fundiária rural	287
Quadro 10 – Potenciais efeitos da regularização fundiária rural por temas, tipo de efeito e dispositivos normativos	307

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese comparativa das bases de dados sobre a área ocupada por Unidades de Conservação.....	88
Tabela 2 – Comparativo das terras indígenas por base de dados	99
Tabela 3 – Terras ocupadas por povos indígenas segundo a modalidade, de acordo com a Funai (Portal Único)	100
Tabela 4 – Terras tradicionalmente ocupadas segundo a fase do procedimento de demarcação, de acordo com dados da Funai (Portal Único)	100
Tabela 5 – Terras tradicionalmente ocupadas segundo a fase do procedimento de demarcação, de acordo com dados do SII	101
Tabela 6 – Terras indígenas ocupadas conforme a modalidade, de acordo com o Snif.....	102
Tabela 7 – Terras indígenas tradicionalmente ocupadas segundo a fase do procedimento de demarcação, de acordo com o Snif.....	102
Tabela 8 – Terras tradicionalmente ocupadas segundo a fase do procedimento de demarcação, de acordo com dados do ISA.....	103
Tabela 9 – Terras tradicionalmente ocupadas segundo a fase do procedimento de demarcação no bioma Amazônia, de acordo com dados do ISA	104
Tabela 10 – Distribuição de unidades e área de estabelecimentos agropecuários.....	107
Tabela 11 – Imóveis cadastrados no SNCR de acordo com condição da pessoa cadastrada	111
Tabela 12 – Dados Gerais sobre o CAR nos estados que compõem a Amazônia Legal.....	113
Tabela 13 – Dados do CAR por tipo de imóvel para os estados que compõem a Amazônia Legal.....	113
Tabela 14 – Porcentagem conforme tipo de estabelecimento sobre o total de cadastros e a área total.....	113
Tabela 15 – Comparativo entre dados do CAR e do Censo Agropecuário do IBGE.....	116
Tabela 16 – Projetos de assentamento por fase de implementação, de acordo com o Incra .	119
Tabela 17 – Distribuição do território amazônico por categoria fundiária.....	120

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

Abiove	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
Anec	Associação Nacional dos Exportadores de Cereais
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Basa	Banco da Amazônia S.A.
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CNFP	Cadastro Nacional de Florestas Públicas
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRO	Certidão de Reconhecimento de Ocupação
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ET/64	Estatuto da Terra de 1964
EUA	Estados Unidos da América
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
GRU	Guia de Recolhimento da União
GTA	Guia de Trânsito Animal
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Imazon	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IN	Instrução Normativa
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Indeco	Integração, Desenvolvimento e Colonização
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Ipam	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISA	Instituto Socioambiental
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PIC	Projetos Integrados de Colonização
PIN	Programa de Integração Nacional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPG7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRA	Programa de Regularização Ambiental
PRODES	Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite
Proterra	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
Polamazônia	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
Sead	Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
Seaf	Secretaria Especial de Assuntos Fundiários
Sigef	Sistema de Gestão Fundiária
Sisterleg	Sistema Terra Legal
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SICAR	Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SII	Sistema Indigenista de Informações
SIE	Sistema de Inspeção Estadual
Sinop (empresa)	Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná
PL	Projeto de Lei
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
Snif	Sistema Nacional de Informações Florestais
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPVEA	Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia
STF	Supremo Tribunal Federal

Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Terra Indígena
UC	Unidade de Conservação
Ultab	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	United States Agency for International Development
WWF-Brasil	

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	33
1 BASES METODOLÓGICAS E TEÓRICAS.....	37
1.1 Caracterização da pesquisa.....	37
1.1.1 <i>Problema de pesquisa e objetivos.....</i>	<i>37</i>
1.1.2 <i>Caracterização dos pressupostos da pesquisa.....</i>	<i>38</i>
1.2 Aspectos metodológicos.....	40
1.2.1 <i>Abordagem da pesquisa.....</i>	<i>40</i>
1.2.2 <i>Procedimentos e técnicas de pesquisa.....</i>	<i>48</i>
1.2.2.1 <i>Pesquisa documental.....</i>	<i>48</i>
1.2.2.2 <i>Revisão da literatura.....</i>	<i>50</i>
1.2.2.3 <i>Análise retrospectiva da legislação.....</i>	<i>52</i>
1.3 Premissas teóricas.....	58
1.3.1 <i>O capitalismo rentista e desenvolvimento econômico no Brasil.....</i>	<i>59</i>
1.3.2 <i>A pilhagem dos bens ambientais como motor do desenvolvimento.....</i>	<i>62</i>
1.3.3 <i>O Estado de Direito: entre o velho e o novo.....</i>	<i>67</i>
1.3.4 <i>O Estado de Direito como instrumento de dominação.....</i>	<i>71</i>
2 O CAOS FUNDIÁRIO E O PROGRAMA TERRA LEGAL NA AMAZÔNIA.....	83
2.1 Distribuição fundiária na Amazônia Legal: a simultaneidade do espaço	83
2.1.1 <i>Florestas públicas.....</i>	<i>83</i>
2.1.2 <i>Unidades de conservação.....</i>	<i>86</i>
2.1.3 <i>Terras Indígenas.....</i>	<i>92</i>
2.1.4 <i>Estabelecimentos agropecuários, imóveis rurais e assentamentos.....</i>	<i>105</i>
2.1.5 <i>Outras categorias.....</i>	<i>119</i>
2.2 A dinâmica de ocupação do território e a pilhagem contínua: sucessão e permanência.....	122

2.2.1	<i>Dinâmicas de grilagem de terras, desmatamento e agropecuária na Amazônia.....</i>	<i>122</i>
2.2.2	<i>A frente de expansão e a frente pioneira na Amazônia brasileira.....</i>	<i>134</i>
2.2.3	<i>A fronteira econômica e o avanço da frente pioneira na Amazônia</i>	<i>137</i>
3	A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DO TERRITÓRIO	159
3.1	Propriedade e posse na Amazônia Legal	159
3.1.1	<i>A consolidação da posse e da propriedade no ordenamento brasileiro.</i>	<i>159</i>
3.1.2	<i>A posse civil, a posse camponesa e o direito legítimo à terra.....</i>	<i>174</i>
3.2	A regularização fundiária na Amazônia Legal	180
3.2.1	<i>Conceito, objetivos e metas da regularização fundiária</i>	<i>180</i>
3.2.2	<i>A sistemática da legislação e suas principais alterações</i>	<i>192</i>
3.2.3	<i>Possíveis efeitos da regularização fundiária em terras públicas rurais na Amazônia.....</i>	<i>204</i>
3.2.4	<i>O papel da legislação nos resultados identificados.....</i>	<i>226</i>
	CONCLUSÃO	235
	REFERÊNCIAS.....	241
	APÊNDICE A – Alterações na legislação de regularização fundiária.....	273
	APÊNDICE B – Efeitos possíveis da legislação de regularização fundiária	307
	ANEXO A – Mapas	311

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária é um processo pelo qual o Estado reconhece uma ocupação incidente em terras públicas, garantindo ao ocupante o domínio sobre a área. Além disso, por meio da regularização, o beneficiário passa a ter acesso a outras políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social e econômico, enquanto o Estado garante uma melhor gestão desse território. Esses são objetivos contidos na Lei n. 11.952/2009, criada a partir da Medida Provisória n. 458 do mesmo ano, para regular o procedimento de regularização fundiária na Amazônia Legal (BRASIL, 2009f; 2009h).

O Programa Terra Legal, como ficou conhecido no início, foi previsto para ter uma duração de cinco anos e beneficiar até trezentas mil famílias, mas tornou-se definitivo e expediu pouco mais de trinta mil títulos de propriedade na Amazônia. Atualmente, seu desenho não é o mesmo de quando foi criado, em 2009, na medida em que já foi alterado em 2016, 2017 e 2019 – nesse último caso com vigência encerrada, por tratar-se de modificações ocasionadas por Medida Provisória sem conversão em lei (BRASIL, 2016d; 2017b; 2019c).

Para o Governo Federal, o Programa é positivo para a região, uma vez que a destinação das terras públicas confere maior segurança jurídica aos ocupantes; promove a função social e a gestão territorial democrática; reduz desigualdades; combate o desmatamento e diminui a grilagem de terras. Esses elementos embasaram as modificações na legislação e constam da Exposição de Motivos das Medidas Provisórias n. 458/2009; 759/2016 e 910/2019, assim como justificaram sua permanência até o momento atual, passados mais de dez anos de sua promulgação.

Por outro lado, pesquisadores concluem que a regularização fundiária não é tão favorável para a região como faz crer a propaganda governamental. Entre os elementos que embasam as críticas, encontram-se o desmatamento recente; o conflito por terras e a violência, sobretudo em áreas de expansão da fronteira agrícola; bem como o favorecimento de indivíduos e empresas engajados na grilagem de terras públicas e na especulação fundiária, desprivilegiando a população camponesa. Por essa concepção, a legislação é, na verdade, um meio de atender um modelo hegemônico de desenvolvimento, focado na negociação de terras.

Nesse prisma, a legislação de regularização fundiária na Amazônia Legal se aproxima da pilhagem dos bens ambientais naturais, em que se inclui a terra, em benefício de grupos interessados na expansão e manutenção da lógica capitalista de exploração, conforme conceito trabalhado por Elmar Altvater (1995), David Bollier (2002), Guy Standing (2019) e Ugo Mattei

e Laura Nader (2013). Como consequência, os bens ambientais, que são bens comuns por excelência, passam a esfera privada, compondo o patrimônio de grupos de pessoas e empresas que já detém poder político e econômico.

No Brasil, a forma de apropriação privada da terra baseia-se na obtenção de uma renda em si mesma, já que a própria terra se transfigura em um tipo particular de mercadoria. Dessa maneira, em razão da obtenção da renda da terra, o capitalismo brasileiro reproduz-se de forma a manter relações sociais arcaicas, sustentando o poder social, político e econômico exercido pelos latifundiários, conforme explicita José de Souza Martins (2010). Por essa razão, a grilagem de terras públicas assume formas diversas, não mais se restringindo à falsificação de documentos. A definição de grilagem abarca as formas de apropriação ilegal de grandes áreas de terras públicas, que posteriormente são regularizadas por meios corruptos ou fraudulentos; subdivididas; e inseridas no mercado com aparência de legalidade.

A importância das terras públicas, nesse contexto, ganha contornos que envolvem fatores econômicos relevantes, especialmente na Amazônia, onde o contingente de terras não destinadas atrai, com frequência, novos ocupantes e negócios. Todavia, a questão não se restringe ao seu efeito econômico, na medida em que as características particulares do bioma e de sua população, especialmente aquela tradicional, exigem outras preocupações governamentais.

Todavia, alguns autores entendem que a grilagem de terras, assim como a destinação sustentável das áreas, não será solucionada e alcançada por meio da atuação estatal. Para essa corrente, na qual se insere Elmar Altvater (2017), Joachim Hirsch (2005) e Evgeny Pachukanis (1988), o Estado existe como base do sistema capitalista, que explora a natureza e os indivíduos para garantir sua própria reprodução. Desse modo, a via legislativa não tem condão de combater as formas de exploração e uso do território determinadas por esse modo de produção.

Nesse contexto, diante das críticas em torno da legislação referente à regularização fundiária na Amazônia, e levando em consideração as premissas teóricas mencionadas, a presente dissertação busca responder a seguinte questão de pesquisa: existem disposições ou omissões que permitem ou facilitam a regularização de áreas griladas nas normas que regem a regularização fundiária rural em terras públicas federais na Amazônia Legal?

A pergunta de pesquisa justifica-se tendo em vista o posicionamento contrário à regularização já existente na literatura, que atribui ao regramento uma série de efeitos adversos. Desse modo, a análise sobre o conteúdo interno da legislação possibilita verificar se, de fato, ocorre a facilitação da grilagem por meio da lei que rege o programa de regularização fundiária

em vigor, ou, ao contrário, eventuais abusos e danos não previstos se devem a outras falhas no programa, externas ao conjunto normativo.

Dessa forma, a pesquisa realizada caracteriza-se como jurídico-sociológica, e utiliza-se do materialismo histórico-dialético como método de abordagem. Inicia-se com a caracterização do território para, na sequência, abordar suas dinâmicas internas ao longo do tempo até a discussão das normas jurídicas, ao final. Ainda, utiliza-se da revisão não sistemática da literatura; da pesquisa documental; da análise de conteúdo e de técnicas específicas do estudo da Legística material, como a modelização causal e a reconstrução da cadeia de fontes, a fim de se proceder uma avaliação retrospectiva da legislação federal.

O trabalho divide-se em três partes: no primeiro capítulo, são apresentadas as premissas teóricas e metodológicas. No segundo capítulo, discute-se a distribuição fundiária na Amazônia e a forma histórico-econômica de ocupação da região. No terceiro capítulo, apresenta-se a regulamentação jurídica da região, especialmente quanto à posse, propriedade e às normas de regularização fundiária, a fim de responder o objetivo geral do trabalho, que é verificar se existem disposições ou omissões que permitem ou facilitam a regularização de áreas griladas nas normas que regem a regularização fundiária rural em terras públicas federais na Amazônia Legal.

A pesquisa pretendida tem grande relevância social, uma vez que a Amazônia é cenário de conflitos socioambientais frequentes entre diversos atores sociais, como povos indígenas, grileiros, posseiros, madeireiros, garimpeiros, etc., e a violência é apontada como uma das formas principais para se efetivar a apropriação das terras. Além disso, a grilagem é, por vezes, citada como uma das principais causas do desmatamento da Amazônia, de modo que a regularização fundiária dessas áreas pode afetar o bioma e o ecossistema dele dependente. Há, ainda, um fator econômico relacionado ao tema, uma vez que a propriedade das terras pode favorecer a especulação imobiliária, o que, no contexto do capitalismo rentista, vai na contramão do melhor uso deste bem comum, que é aquele voltado ao acesso democrático à terra.

Esses três elementos (social, ambiental e econômico) não são relevantes apenas considerados individualmente, mas também são de suma importância para o aspecto jurídico da pesquisa. Isso porque a destinação de terras públicas, feita por meio de normas jurídicas, pode favorecer povos e comunidades tradicionais, como no caso da demarcação de Terras Indígenas; assegurar a proteção ambiental e o desenvolvimento social de pequenas comunidades, na hipótese de criação de Unidades de Conservação, e promover a geração de renda, alinhando-se a outros princípios e objetivos constitucionalmente previstos. Ao mesmo

tempo, o ordenamento também pode favorecer a privatização da área e a exploração de seus bens ambientais, privilegiando o aspecto econômico que, em muitas ocasiões, descola-se de qualquer preocupação socioambiental.

Soma-se a isso que, diante dos já existentes debates em torno da legislação que regula a regularização fundiária, a pesquisa adquire relevância acadêmica por dedicar-se a analisar à legislação de forma metódica, buscando identificar se os efeitos identificados por outros pesquisadores e pelo próprio Estado, por meio de seus órgãos de controle, podem ser atribuídos ao texto normativo e não a outros elementos externos aos diplomas legais. Por essa razão, discutir a regularização fundiária e a legislação que a regula é de suma importância, uma vez que envolve o respeito formal à Constituição Federal, mas também pode evitar a promoção de um Estado que permite e sustenta a pilhagem, favorecendo determinados indivíduos em detrimento de outros.

Observa-se, dessa forma, que a pesquisa discute os resultados decorrentes de uma medida inserida em uma área de grande relevância social, ambiental e econômica. Por isso, destaca-se a aderência da pesquisa ao Programa de Mestrado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, na área de concentração *Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito*, bem como na linha de pesquisa *Democracia e Instituições* e no projeto *Ambientes e desenvolvimento: avaliação de políticas públicas e atividades impactantes sobre o ambiente natural, urbano, cultural e laboral*.

1 BASES METODOLÓGICAS E TEÓRICAS

1.1 Caracterização da pesquisa

1.1.1 Problema de pesquisa e objetivos

A presente dissertação é resultado de pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, dentro do Projeto *Ambientes e desenvolvimento: avaliação de políticas públicas e atividades impactantes sobre o ambiente natural, urbano, cultural e laboral*. O tema da investigação está na apropriação privada de terras públicas, portanto, na relação entre regularização fundiária e grilagem de terras na Amazônia Legal.

O problema de pesquisa pode ser definido pela seguinte questão: existem disposições ou omissões que permitem ou facilitam a regularização de áreas griladas nas normas que regem a regularização fundiária rural em terras públicas federais na Amazônia Legal?

Dessa forma, a investigação concentra-se em um território específico e, dentro dele, restringe-se às áreas rurais. Busca-se, dessa forma, investigar como a regularização fundiária intervém nesse espaço; comparando as posses legítimas com a grilagem e com outras formas de apropriação de terras. O desfecho da análise é o resultado identificado, ou seja, se há meios que permitem ou facilitam a grilagem de terras públicas nas normas que regulam a regularização fundiária. Logo, o estudo é descritivo e exploratório.

O objetivo geral do trabalho, portanto, verificar se existem disposições ou omissões que permitem ou facilitam a regularização de áreas griladas nas normas que regem a regularização fundiária rural em terras públicas federais na Amazônia Legal.

Para conduzir a pesquisa, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- 1) Explicitar a estrutura fundiária da Amazônia Legal, estipulando a área aproximada das terras públicas federais designadas e não designadas, uma vez que a regularização fundiária pelo programa do Governo Federal incide nas terras públicas federais sem destinação;
- 2) Identificar como se deu a distribuição fundiária local e a disputa por terras no espaço-tempo, considerando aspectos jurídicos, sociais, econômicos e ambientais;
- 3) Caracterizar o atual regime jurídico de propriedade e posse, a partir da estrutura identificada no objetivo anterior, bem como caracterizar a grilagem e a regularização fundiária, considerando seu objetivo conforme a legislação vigente;

- 4) Investigar a relação entre grilagem de terras e posse legítima, e a relação de ambas com a regularização fundiária, considerando suas similitudes e diferenças e as formas como se interconectam;
- 5) Averiguar os efeitos sociais, econômicos e ambientais, bem como simbólicos, da regularização fundiária na Amazônia Legal a partir de dados previamente existentes;
- 6) Analisar se o conteúdo das normas referentes à regularização fundiária na Amazônia Legal apresenta proposições ou omissões que possam facilitar a grilagem de terras, diante dos efeitos identificados no objetivo anterior, considerando a evolução das normas que regem a matéria;
- 7) Verificar se a atuação do Estado brasileiro pode aproximar-se da pilhagem por meio da grilagem de terras enquanto estratégia de favorecimento de determinadas classes sociais e, em caso positivo, se há ajustes normativos possíveis e uma nova direção da atuação estatal com ela compatível.

1.1.2 Caracterização dos pressupostos da pesquisa

A pesquisa orienta-se pelo pressuposto de que o Estado brasileiro permitiria a pilhagem, expressa pela grilagem de terras públicas, por consequentes alterações nas normas que regem a regularização fundiária, de forma que a legislação pode ser utilizada para legitimar¹ a ocupação ilícita de terras públicas federais, o que viola o acesso ambiental e socialmente justo à terra.

Esse pressuposto foi traçado a partir de um conjunto de críticas contrárias ao regramento que orienta a regularização fundiária na Amazônia Legal. De acordo com essa posição, o Programa Terra Legal e as alterações posteriores no programa de regularização fundiária favorecem a grilagem de terras públicas, o desmatamento e a violência no campo (MENEZES, 2015; OLIVEIRA, 2010; PRIETO, 2020; TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017).

Organizações da sociedade civil ligadas ao tema do meio ambiente, como o Instituto Socioambiental (ISA) (FASOLO, 2021), o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) (BRITO, 2020, 2021), a WWF-Brasil (2021) e a *Climaty Policy Initiative* (CHIAVARI; LOPES, 2021) também são contrários às propostas que modificam a legislação continuamente. Para essas organizações, o conjunto normativo favorece grupos com interesses predatórios, causando danos àquela região.

¹ Usa-se o verbo legitimar no sentido de tornar legítimo. Legítimo, por sua vez, é aquilo que se funda em um direito ou mesmo na justiça, de modo que uma ocupação *legítima* é aquela que merece reconhecimento, diferentemente da ilegítima. Assim, quando ocorre a legitimação de uma ocupação que, na verdade, é ilegítima, subverte-se a lógica e há a confirmação de uma apropriação que não merecia esse reconhecimento. Por essa razão, uma ocupação *legitimada*, embora reconhecida como legítima, nem sempre o é.

Além disso, o Ministério Público Federal (BRASIL, 2020e, p. 03) também já apontou irregularidades no programa, que não se resumem a Lei n. 11.952/2009, mas perpassam as Leis n. 11.196/2005, n. 11.763/2008, n. 13.465/2017, bem como a Medida Provisória n. 910/2019:

Há, em todas essas providências legislativas, coisas comuns, especialmente: (i) iniciativa por medida provisória, sem que estejam presentes os seus requisitos constitucionais, notadamente a urgência, se considerado que o patrimônio público da União é objeto de controvérsia desde o surgimento da nossa República; (ii) estímulo à grilagem, principalmente porque a cada diploma legal se estende o prazo para a regularização, bem como os limites para considerar uma “posse legítima”: era 2004, passou para 2008, e agora é maio de 2014 (ou, nos casos de pagamento à vista, até dezembro de 2019); (iii) falta de instrumentos que garantam confiabilidade nos dados informados pelos pleiteantes; (iv) renúncia a um enorme estoque de terras, com preços inferiores ao de mercado; (v) ausência de verificação do impacto da regularização em políticas como a reforma agrária, demarcação e titulação de áreas indígenas e quilombolas, reconhecimento de direitos territoriais de outros povos e comunidades tradicionais e criação de unidades de conservação; (vi) aumento do desmatamento.

Trata-se, portanto, de uma posição que está ganhando espaço, especialmente na mídia, por meio da *internet*, mas que ainda carece de estudos científicos mais profundos, tendo em vista a lacuna de pesquisa em que se encontra. Ademais, a análise sobre o conteúdo interno da legislação permitirá apontar se a potencial facilitação da grilagem por meio do programa de regularização fundiária é, de fato, um efeito da legislação em vigor, ou, ao contrário, se a legislação é adequada e eventuais abusos se devem a outras falhas no programa que não decorrem da legislação.

Entretanto, tendo em vista a metodologia escolhida (materialismo histórico-dialético), a investigação não se restringirá a análise normativa. Isto é, como parte da própria metodologia adotada, também serão considerados aspectos de ordem econômica, social e ambiental, sobretudo no momento de levantamento dos possíveis efeitos da legislação, conforme identificados a partir da revisão da literatura.

No quesito ambiental, por exemplo, concentrar-se-á no desmatamento e em sua relação com a apropriação privada de terras públicas. Para isso, durante a pesquisa, serão também consultados dados disponíveis em sistemas de acesso público, como o Terrabrasilis, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), que permite o monitoramento de incêndios e desmatamento na Amazônia e o cruzamento de informações com o sistema do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

No aspecto social, há três elementos primordiais a serem considerados: as consequências da regularização fundiária para as comunidades de posseiros que habitam a região; a relação entre a apropriação privada e os conflitos agrários; e a eficiência da regularização fundiária para a redução da desigualdade socioeconômica local. Tais informações

serão levantadas a partir da pesquisa documental e bibliográfica, constituindo também o panorama da distribuição fundiária local, e reunirá, ainda, outros dados disponíveis, a exemplo dos relatórios produzidos pela Comissão Pastoral da Terra sobre conflitos no campo e os trabalhos a respeito do Programa Terra Legal elaborados por estudiosos e organizações que atuam na região, conforme já sinalizado anteriormente.

Por fim, no âmbito econômico, a questão central se inter-relaciona com a questão social, uma vez que envolve a identificação dos beneficiários do programa de regularização fundiária e o alcance dos resultados esperados, o que se fará presente na construção das referências que precederão a análise da legislação. Assim, reunir-se-á, por exemplo, dados disponibilizados pelo Governo Federal sobre o desempenho do Programa Terra Legal e as auditorias do Tribunal de Contas da União.

1.2 Aspectos metodológicos

1.2.1 Abordagem da pesquisa

Para a consecução da pesquisa, utilizou-se como método de abordagem o materialismo histórico-dialético. Os métodos de abordagem, conforme classificação de Eva Maria Lakatos e Marina de Andrade Marconi (2003, p. 221) são aqueles mais amplos, com um nível mais elevado de abstração dos fenômenos da natureza e da sociedade. Essa abordagem, portanto, acompanhará o desenvolvimento de todas as etapas da investigação.

A escolha do método justifica-se, em um primeiro aspecto, pela vertente teórico-metodológica a que a pesquisa se filia. Nesse sentido, a pesquisa proposta caracteriza-se como jurídico-sociológica, pois analisa o Direito considerando-o como parte dependente da sociedade, isto é “preocupa-se com a faticidade do Direito e as relações contraditórias que estabelece com o próprio Direito e com os demais campos: sociocultural, político e antropológico” (GUSTIN; DIAS, 2002, p. 42).

Entende-se que as características particulares das Ciências Humanas exigem métodos próprios, sobretudo porque o pesquisador não está a parte do objeto que analisa, mas é parte integrante do seu objeto de estudo (CORREAS, 1995, p. 90–91; NETTO, 2011, p. 23). Por essa razão, parte-se de uma proposta crítico-metodológica para a investigação, na medida que se entende que a própria escolha do método não é neutra. Nessa mesma linha:

Toda opção metodológica supõe uma concepção provisória da realidade a ser conhecida. Três elementos de grande importância condicionam, em nossos dias, a escolha do método científico para a pesquisa a ser desenvolvida. O primeiro elemento

é a ideia de que a realidade jurídica está condicionada pela trama das relações de natureza econômica, política, ética e ideológica. Esse elemento aponta para o fato de que o Direito, como fenômeno jurídico, é também social e cultural. O segundo elemento constitui-se na necessidade de questionar os institutos do Direito Positivo nacional que reproduzem o *status quo* e que, por conseguinte, desconhecem as demandas de transformação da realidade mais abrangente. O terceiro elemento refere-se ao fato de que a escolha do método significa a adoção de uma postura político-ideológica perante a realidade, ou seja, a procura nas reivindicações e demandas sociais de uma racionalidade que se desprende da racionalidade formalista e que supõe a produção de um conhecimento jurídico que não se isola do ambiente científico mais abrangente e se realiza por meio de reflexões discursivas inter ou transdisciplinares (GUSTIN; DIAS, 2002, p. 39).

Assim sendo, a escolha do método de abordagem reflete essa concepção. De acordo com José Paulo Netto (2011, p. 22–23), embora o materialismo considere que o objeto de pesquisa tem “existência objetiva, que independe da consciência do pesquisador”, isso não torna o conhecimento teórico uma questão meramente externa, uma vez que somente por meio da pesquisa e da relação entre objeto e pesquisador é possível alcançar a teoria, excluindo-se, portanto, “qualquer pretensão de neutralidade”.

Dessa forma, a dialética materialista busca conduzir a pesquisa pela realidade material, considerando a prática histórica dos indivíduos no processo de formação dessa mesma realidade. Para tanto, a investigação parte de um dado fático, considerando a estratégia de sobrevivência e dominação existente no interior do capitalismo brasileiro, o que se justifica em razão da necessidade de se compreender as condições materiais de vida da época em questão para, somente então, se entender as relações sociais e estatais; as ideias, teorias e formas de pensar; os sistemas jurídicos e religiosos, etc. (ENGELS, 2008, p. 276).

Isso porque o materialismo histórico tem como princípio que os indivíduos procuram meios para a subsistência, sendo que tais meios é que definem os demais aspectos de sua vida social (MARX, 2008, p. 47; THALHEIMER, 1979, cap. X). Para Florestan Fernandes (2008, p. 24), o materialismo histórico reúne uma característica do método naturalista, que é a busca pelo que há de geral nas coisas, com a particularidade do método histórico, que é o encontro das singularidades.

Assim, de acordo com August Thalheimer (1979, cap. X), a dialética é:

[...] ciência das relações gerais que existem tanto na natureza como na História e no pensamento. O contrário da dialética é a observação isolada das coisas unicamente no seu estado de repouso. A dialética somente considera as coisas em suas relações mais gerais, de dependência recíproca, não em repouso e sim em movimento.

A abordagem dialética, portanto, tem como um de seus princípios orientadores a compreensão de que as coisas não são imutáveis, mas encontram-se em movimento, em

transformação tanto no espaço como no tempo, em uma dinâmica de simultaneidade e sucessão (PRADO JUNIOR, 1973, p. 56). Segundo Karel Kosik (2002, p. 20–21), o pensamento dialético “não nega a existência ou a objetividade daqueles fenômenos, mas destrói a sua pretensa independência, demonstrando o seu caráter mediato e apresentando, contra a sua pretensa independência, prova do seu caráter derivado”.

O conhecimento alcançado por meio da dialética diz respeito à descoberta da estrutura e dinâmica efetiva do objeto estudado. Não se resume, todavia, a mera reprodução da aparência dos fenômenos analisados, mas implica na reprodução do objeto no plano do pensamento, mediante a pesquisa, de forma a clarear sua essência profunda, seu movimento interno (NETTO, 2011, p. 20–23).

O conhecimento dialético exige, portanto, papel ativo do pesquisador, que deve ir além da empiria e da aparência dos objetos investigados, evitando uma simples reprodução da realidade e uma definição imutável (PRADO JUNIOR, 1973, p. 50 e 55). Pelo contrário, o conhecimento pretendido pela dialética materialista encontra-se nas relações que o problema objeto da investigação estabelece na realidade e como nela se manifesta, bem como na relação entre o objeto e o próprio pensamento do pesquisador (THALHEIMER, 1979, cap. IX).

Para isso, conforme mencionado, é necessário que a pesquisa comece a partir de um fato dado da realidade, que será submetido a um processo intelectual de abstração. A abstração permite extrair um elemento de uma totalidade e examiná-lo de forma isolada, elevando-se o pensamento do abstrato ao concreto. É a abstração que permite ao pesquisador identificar os processos ocultos por trás da aparência do objeto (NETTO, 2011, p. 44):

O ponto de partida do exame deve ser formalmente idêntico ao resultado. [...] Mas o sentido do exame está no fato de que no seu movimento em espiral ele chega a um resultado que não era conhecido no ponto de partida e que, portanto, dada a identidade formal do ponto de partida e do resultado, o pensamento, ao concluir o seu movimento, chega a algo diverso – pelo seu conteúdo – daquilo de que tinha partido. [...] O caminho entre a “caótica representação do todo” e a “rica totalidade da multiplicidade das determinações e das relações” coincide com a compreensão da realidade. O todo não é imediatamente cognoscível para o homem [...] mas é um todo caótico e obscuro. Para que possa conhecer e compreender este todo, possa torná-lo claro e explicá-lo, o homem tem de fazer um *detour*: o concreto se torna compreensível através da mediação do abstrato, o todo através da mediação da parte. [...] (KOSIK, 2002, p. 36).

Assim, como afirma Karl Marx (2008, p. 258), o concreto é a “síntese de muitas determinações”, a unidade complexa de múltiplas características do objeto estudado. A compreensão da totalidade concreta reside em descobrir as mediações, as relações e interações dos elementos abstratos, sua ação recíproca. É, portanto, o movimento do todo para a parte, da

aparência à essência, da totalidade para a contradição, do sujeito para o objeto e vice-versa (KOSIK, 2002, p. 37). É necessário, dessa forma, ir além do aparente, identificando as categorias isoladas para, posteriormente, considerá-las reciprocamente.

Nesse sentido, a apropriação privada da terra por meio da regularização fundiária não é apenas uma questão de ordem jurídica, mas enquanto uma questão de ordem jurídica, é também social, cultural, ambiental e econômica. De tal forma, para que se possa compreendê-la, é necessário abstrair seus elementos de forma isolada para, com isso, ser possível identificar suas relações, efeitos e tendência na prática social. Além disso, para consecução do objetivo geral da pesquisa, não basta somente centrar-se no texto normativo, mas é necessário, também, compará-lo aos efeitos que provoca na realidade.

Nesses termos, Evgeny Pachukanis (1988, p. 49), ao discutir sobre o Direito em geral, afirma que:

O direito, enquanto fenômeno social objetivo, não pode esgotar-se na norma ou na regra, seja ela da escrita ou não. A norma como tal, isto é, o seu conteúdo lógico, ou é deduzida diretamente das relações já existentes ou, então, representa quando é promulgada como lei estadual apenas um sintoma que permite prever com certa probabilidade o futuro nascimento das relações correspondentes. Para afirmar a existência objetiva do direito não é suficiente conhecer apenas seu conteúdo normativo, mas é necessário igualmente saber se este conteúdo normativo é realizado na vida, ou seja, através das relações sociais.

Entretanto, a compreensão das relações e de seus efeitos reais exige, ainda, a consciência de que os fenômenos se ligam em suas diferenças e similitudes. Trata-se de entender que o resultado final da investigação está inserido em uma unidade que é, em si mesma, diversa, na medida em que unidade não se confunde com identidade. Em uma totalidade como a Amazônia, totalidades de distintos níveis de complexidade se interagem reciprocamente. São as contradições entre esses níveis e a superação dessas contradições que movimentam o objeto, que impulsionam o seu desenvolvimento na vida cotidiana (ENGELS, 2008, p. 283; NETTO, 2011, p. 31; THALHEIMER, 1979, cap. X).

Assim, conforme ressaltado por Karel Kosik (2002, p. 36), a análise dialética faz com que o pesquisador seja capaz de retornar ao ponto de partida e compreendê-lo de uma nova maneira. Por essa razão é que o raciocínio se constrói a partir de um fluxo entre tese e antítese. A síntese, enquanto resultado concreto da investigação, não é mera união entre tese e antítese. Ao contrário, é uma nova formulação, diferente das primeiras, mas que só existe por causa das anteriores (THALHEIMER, 1979, cap. X). As contradições, dessa forma, não integram apenas

a compreensão dos fenômenos estudados, mas também se unem ao desenvolvimento das conclusões da pesquisadora.

Ademais, um aspecto essencial sobre o método é a compreensão histórica. Entretanto, o aspecto histórico não se dá como uma etapa alheia do processo metodológico, mas como parte integrante de toda a abordagem. Em outras palavras, ao se apresentar *o que* se discute, é necessário, conjuntamente, dizer *por que* o debate se encontra dessa forma. Todos os fenômenos decorrem de um espaço-tempo e se transformam em razão do local e do momento.

Esse processo, entretanto, não se restringe ao passado. A história é criada pelos homens e mulheres em processo de continuidade, de forma independente e, ao mesmo tempo, por meio desses sujeitos. Não é, ainda, um processo linear, mas um movimento que se dá, muitas vezes, em saltos e ziguezagues (ENGELS, 2008, p. 282) ou em balanços pendulares (MARTINS, 1994). Por isso, segundo Karel Kosik (2002, p. 238), a história não se resume a passagem de uma época a outra: “A tridimensionalidade do tempo se desenvolve em todas as épocas: se agarra ao passado com seus pressupostos, tende para o futuro com as suas consequências e está radicada no presente pela sua estrutura”.

A origem histórica é de suma importância, mas não é determinante para o desenvolvimento ulterior do objeto. Não se deve, portanto, restringir-se a gênese e a generalidade, mas deve, igualmente, identificar a suas diferenças e características que somente possuem sentido no período a que correspondem. Por isso, para se compreender o processo histórico, parte-se da forma mais desenvolvida. É a forma mais complexa que permite compreender a potencialidade das formas menos complexas (MARX, 2008, p. 264; NETTO, 2011, p. 48).

Essa concepção é válida, inclusive, na discussão das normas jurídicas, na medida em que é comum recorrer-se a formação histórica dos institutos jurídicos como uma forma de identificar sua origem e a manutenção ou evolução de determinadas características. Entretanto, para além desse aspecto, o processo histórico é indispensável para compreensão das mutações e da própria forma jurídica, especialmente no que concerne às relações de posse e propriedade. Conforme afirma Evgeny Pachukanis (1988, p. 35):

Não devemos nos esquecer que a evolução dialética dos conceitos corresponde à evolução dialética do próprio processo histórico. A evolução histórica não implica apenas uma mudança no conteúdo das normas jurídicas e uma modificação das instituições jurídicas, mas também um desenvolvimento da forma jurídica como tal.

Diante dessas considerações, portanto, a pesquisa estrutura-se de forma a buscar uma resposta à indagação que a conduz considerando o espaço e o tempo em que o fenômeno se insere e as relações que neles se estabelecem. A análise busca compreender tais relações a partir de suas identidades e diferenças como uma unidade, parte de um único território. A investigação é sobretudo qualitativa, mas não deixa de considerar a importância do impulso quantitativo. O raciocínio evita a construção por afirmações não contraditadas, privilegiando-se o método sintético e a compreensão histórica da realidade.

Esse caminho, contudo, exige certo nível de complexidade, na medida que não se restringe a descrever o objeto observado, mas tem como finalidade compreendê-lo a partir da elaboração do próprio pensamento. Para isso, a dialética materialista orienta o pesquisador a começar pelas categorias mais simples, evitando-se, assim, que a pesquisa caminhe de forma difusa e desarticulada (PACHUKANIS, 1988, p. 31). Nesse contexto, *simples* não se confunde com *rudimentar*, pois trata-se, na verdade, de categorias plenamente desenvolvidas na sociedade moderna.

Assim como Karl Marx iniciou seus estudos a partir da mercadoria para discutir a Economia Política, Evgeny Pachukanis parte da forma jurídica para compor sua análise da Teoria Geral do Direito (MARX, 2008; PACHUKANIS, 1988). Nesse trabalho, para se chegar a análise da regularização fundiária e sua relação com a grilagem de terras, dentro do campo jurídico, será, inicialmente, discutida uma categoria mais simples, que é a *terra*, estrutura material do território.

Assim, os objetivos específicos 1 e 2, que representam a segunda etapa da pesquisa (após a apresentação dessas bases teóricas e metodológicas) possuem o objetivo de construir as bases mais simples da investigação. É a partir da terra, enquanto elemento mais simples, que se inicia o estudo até a divisão do território, conceito que inclui as formas de produção e reprodução econômica, mas também todas as demais mobilizações da vida social. Para tanto, vale-se da abstração para iniciar, a partir de elementos isolados, a construção do conhecimento. Nesse processo, pretende-se identificar a ação recíproca entre os elementos e as formas que se interpenetram. A distribuição fundiária, dessa forma, fornece o substrato para a compreensão da dinâmica histórica, ambiental, social e econômica entorno da apropriação de terras.

Essa etapa permitirá evidenciar que a estrutura fundiária é composta por dinâmicas múltiplas e diversas, mas partes de um mesmo contexto. Clareia-se a relação indissociável entre categorias aparentemente opostas, especialmente no que concerne à relação jurídico-social-econômico-ambiental que permeia a questão fundiária. Demonstrar-se-á, inclusive, as relações

de sujeição e dominação proporcionadas pela divisão do território por meio de categorias jurídicas, como terras indígenas, unidades de conservação, propriedade, posse, etc.

A partir da estrutura fundiária, parte-se para a terceira etapa, composta pelos objetivos 3 e 4, de natureza sobretudo descritiva, que tem como fundamento a caracterização dos institutos jurídicos. Assim como sugere Evgeny Pachukanis (1988), não se trata, entretanto, de mera descrição do texto normativo, mas da discussão da própria forma jurídica. O objetivo, portanto, é evidenciar como as dinâmicas observadas na etapa anterior se penetram, efetivamente, no Direito, apesar da aparente natureza contraditória, desde a origem até a sua manutenção. Buscar-se-á dizer não apenas *o que a lei determina*, mas também *com que objetivo*, explícito ou não. Nessa etapa, o percurso do abstrato ao concreto avança por meio da discussão mais profunda sobre os elementos identificados na etapa antecedente.

Já os objetivos 5 e 6 compõem a quarta etapa da investigação, de natureza exploratória, a partir da qual pretende-se verificar, internamente, os possíveis *efeitos* da legislação específica sobre o território. Parte-se, portanto, de categorias de análise para se verificar a correlação entre os dispositivos legais, os pressupostos teóricos e empíricos levantados e os efeitos concretos, isto é, a realidade de fato. Nesse momento, verificar-se-á se o que a lei determina está em conformidade com os seus objetivos a partir de seus *efeitos reais*, que serão identificados por meio da literatura e por meio de documentos governamentais, com destaque para os relatórios de auditoria do programa elaborados pelo Tribunal de Contas da União. Por fim, na última etapa, o objetivo específico 7 permitirá pensar ajustes ou uma nova síntese para a questão no momento presente. Com isso, regressa-se ao ponto de partida, retornando ao objeto de estudo com nova perspectiva.

Dessa forma, a pesquisa se organiza da seguinte maneira:

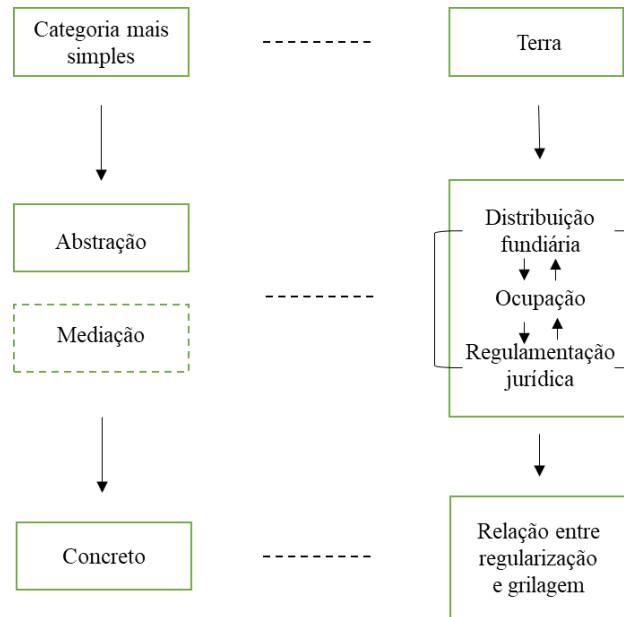
Figura 1 – Organização da pesquisa



Fonte: criado pela autora.

Metodologicamente, por sua vez, é possível representar o processo da investigação da seguinte forma esquemática:

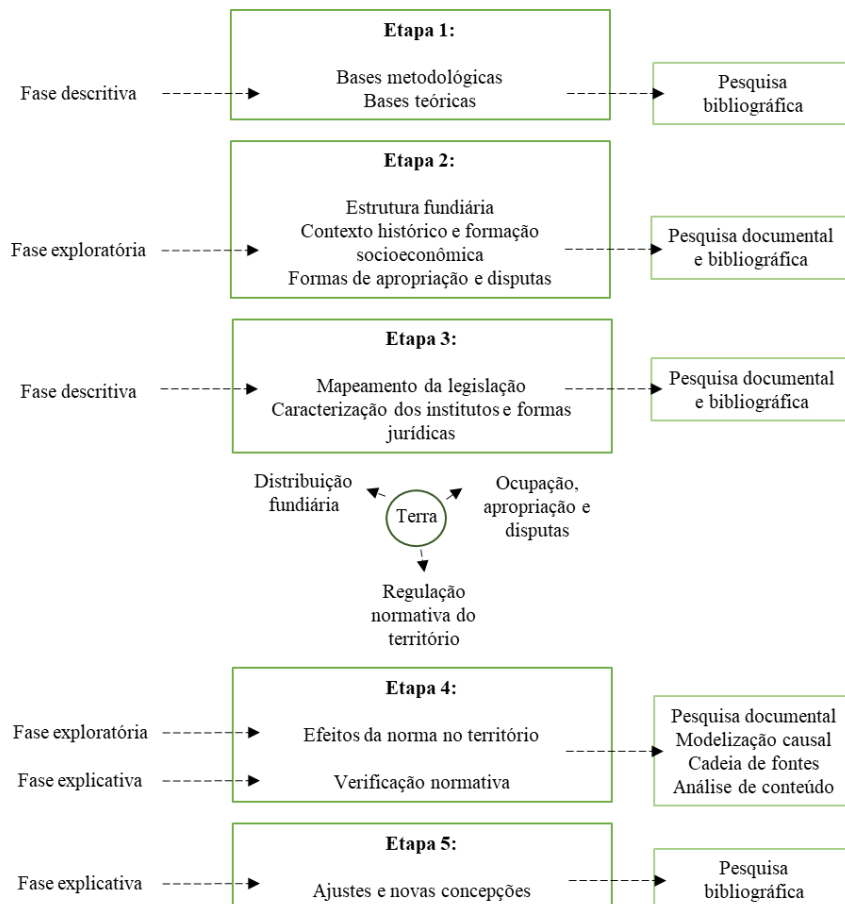
Figura 2 – Percurso metodológico



Fonte: criado pela autora.

Em resumo:

Figura 3 – Caracterização das etapas da pesquisa



Fonte: criado pela autora.

Assim, as etapas da pesquisa serão elaboradas tendo em vista esse percurso metodológico, valendo-se das técnicas e procedimentos de pesquisa descritos a seguir.

1.2.2 Procedimentos e técnicas de pesquisa

Os objetivos específicos iniciais da pesquisa (1 a 4) serão atingidos por meio de técnicas e procedimentos que buscam caracterizar os elementos que perpassam a regularização fundiária, a partir da abstração. Por isso, reúne técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. Nesse espaço, o estudo se inicia a partir da terra, averiguando a distribuição fundiária (aparência) para desenvolver a compreensão do fenômeno de forma dinâmica. Assim, os dados e a literatura permitirão discutir as relações que envolvem a regularização fundiária (social, econômica e ambiental), inclusive quanto à sua historicidade.

Já o segundo momento da pesquisa (objetivos específicos 5 a 7) concentra-se nas técnicas de análise legislativa, quais sejam: a modelização causal, a reconstrução da cadeia de fontes e a análise de conteúdo. Com isso, busca-se a elevação do abstrato, discutido nos objetivos anteriores, para o concreto e, então, retorna-se ao ponto de partida, compreendendo a divisão do território e a atuação estatal sobre ele de uma nova maneira. Assim, a pergunta de pesquisa será respondida por meio da análise retrospectiva da legislação.

1.2.2.1 Pesquisa documental

A primeira etapa da pesquisa tem enfoque material, isto é, busca constatar o objeto, suas singularidades e contradições, ou seja, a distribuição de terras na Amazônia Legal e a legislação que rege a regularização fundiária nesse território. Executar-se-á, para tanto, os objetivos específicos 1 e 2, estruturando o Capítulo 2 deste trabalho.

Para essa etapa, as técnicas de pesquisa adotadas incluem a pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa documental tem como objetivo obter e categorizar os dados disponíveis acerca da distribuição de terras nos estados que compõem a Amazônia Legal, uma vez que as terras pertencentes à União se dividem entre aquelas destinadas (como terras indígenas e unidades de conservação) e não destinadas, essas passíveis de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais. Com isso, pretende-se verificar como se apresenta a distribuição das terras na Amazônia Legal; qual a destinação das terras públicas; a existência de sobreposição de propriedades privadas sobre terras públicas destinadas ou não destinadas; a

porção de terras públicas sem destinação; e a prevalência de propriedades pequenas, médias ou grandes.

As bases cartográficas utilizadas correspondem a sistemas distintos, governamentais e não governamentais, quais sejam:

Quadro 1 – Bases cartográficas conforme categorias fundiárias

Categoria fundiária	Base cartográfica
Imóveis rurais	SFB (CAR), IBGE, Incra (SNCR)
Assentamentos rurais para reforma agrária	SFB (CAR), Incra
Terras Indígenas	SFB, Funai, SII, ISA
Unidades de Conservação	MMA (CNUC), Paineis..., ISA, ICMBio

Fonte: bases cartográficas consultadas. Construída pela autora.

As bases de dados podem ser assim enumeradas: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio do Serviço Florestal Brasileiro², referente ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNUC); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Ministério do Meio Ambiente, por meio do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC); Instituto Socioambiental (ISA); Painel de Unidades de Conservação; Fundação Nacional dos Povos Indígenas³ (Funai) e Sistema de Informações Indigenistas (SII); Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), entre outros.

Além disso, para melhor compreensão dos dados, será utilizada revisão da literatura de forma não sistematizada, que servirá também para encontrar outras informações, em artigos científicos e notas técnicas, sobre a distribuição fundiária na Amazônia Legal.

² O Serviço Florestal Brasileiro passou a fazer parte da estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento durante o período de 2019–2022. Em 2023, com a Presidência de Luís Inácio Lula da Silva, o órgão retornou ao Ministério do Meio Ambiente – agora denominado Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima –, dentro do qual foi criado, conforme previsto no Decreto n. 11.349, de 1º de janeiro desse ano (BRASIL, 2023a).

³ A Fundação Nacional dos Povos Indígenas passou a ser assim denominada em 2023, deixando a nomenclatura utilizada anteriormente (Fundação Nacional do Índio). O órgão, que no governo anterior estava vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, passou a fazer parte do Ministério dos Povos Originários, pasta até então inexistente. Pela primeira vez em 55 anos, a Funai será presidida por uma mulher indígena, a advogada Joenia Wapichana. Joenia é a primeira mulher indígena a exercer a advocacia no Brasil e também a primeira deputada federal indígena eleita no país (FUNAI, 2023).

Para a observação dos dados obtidos serão construídas tabelas e gráficos por meio do Excel, de forma que as informações sejam registradas em formato visual. O editor de planilhas também possibilitará a organização dos dados, bem como a elaboração de cálculos sobre a quantidade de unidades e a área ocupada por cada categoria fundiária. Os dados consultados permanecerão armazenadas em nuvem⁴.

Além disso, o método comparativo permitirá a identificação das semelhanças e diferenças entre os dados, de modo a possibilitar a identificação de eventuais incongruências e a escolha por uma base cartográfica específica. Para isso, a comparação concentrar-se-á nas bases cartográficas que apresentam as mesmas categorias fundiárias, observando-se os dados absolutos e percentuais.

Em relação à apresentação da legislação que rege a regularização fundiária, também será executada a pesquisa documental, com objetivo de identificar os documentos normativos (leis, medidas provisórias, decretos, instruções normativas, entre outros) que regulam a regularização fundiária na Amazônia Legal e que estão atualmente em vigor. Com isso, pretende-se caracterizar o objeto de pesquisa de forma completa em relação ao espaço-tempo em que se insere. Quando necessário, serão utilizados recursos visuais como organogramas, quadros e tabelas para facilitar a compreensão dos textos normativos.

Ademais, a pesquisa documental também será utilizada para levantar informações a respeito dos resultados obtidos pela regularização fundiária na Amazônia Legal, o que é indispensável para a análise da legislação. Para isso, serão filtradas informações do Governo Federal que indicam os resultados do programa, bem como os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União e outros documentos de avaliação localizados.

Destaca-se, ainda, que a relação entre grilagem e regularização fundiária (objetivo específico 5) também parte daquilo que se encontra documentado ou investigado por outros pesquisadores da temática. Não se pretende, dessa forma, realizar um estudo sobre as dinâmicas de grilagem de terras na Amazônia Legal de forma abrangente, o que seria inviável para essa investigação.

1.2.2.2 Revisão da literatura

Já a segunda etapa da pesquisa concentra-se na compreensão do fenômeno, sua estruturação e ampliação. Parte-se dos dados anteriormente levantados para um entendimento amplo das relações, contrariedades, transformações e identidades que envolvem a questão das

⁴ Disponível em: <https://bit.ly/3e8cUvH>.

formas de acesso à terra na Amazônia. Por isso, investigar-se-á a formação histórica da estrutura local e a relação entre grilagem, posse, propriedade e regularização fundiária, bem como em que medida o contexto fundiário local favorece a disputa por terras⁵, conforme os objetivos específicos 2 a 5.

Nessa fase, a revisão da literatura será efetuada por meio da seleção de trabalhos nas bases de dados *Scopus*, *Web of Science* e *JSTOR*, utilizando-se o acesso da Universidade de São Paulo via Comunidade Acadêmica Federada (CAFe). O objetivo desse levantamento consiste em selecionar a literatura a ser utilizada tanto na caracterização da regularização fundiária e grilagem como posteriormente, na identificação de possíveis efeitos apontados como decorrentes das fontes normativas no território. Para isso, após sucessivos testes, o critério de busca utilizado será: (("regularização fundiária" OR "regularização de terras" OR "grilagem" OR "land grab*" OR "land* regularization" OR "grillage" OR "regularización fundiaria" OR "grillaje" OR "acaparamiento de tierras") AND amazon*).

Além disso, serão empregados filtros quanto ao idioma (selecionando-se apenas trabalhos em português, inglês e espanhol) e quanto ao ano de publicação, definido como o correspondente ao intervalo entre 2009 (ano de início do Programa Terra Legal) e 2022, até a data da busca.

Para melhor sistematizar os artigos, será utilizado o *software* Start, criado por pesquisadores ligados à Universidade Federal de São Carlos. O *software* possibilita a organização dos metadados dos trabalhos selecionados, além de permitir a leitura dos resumos e a classificação entre trabalhos aceitos, rejeitados e duplicados. Dessa forma, após a seleção a partir dos critérios de busca, os trabalhos passarão por uma análise sobre o título e resumo, de modo a se selecionar apenas trabalhos que discutam a regularização fundiária ou grilagem de terras na Amazônia brasileira, excluindo-se os demais (bem como, eventualmente, trabalhos que não correspondam a artigos científicos, ao período considerado e aos idiomas selecionados).

Ainda, quando necessário ampliar a literatura, será conduzida nova busca de forma não sistematizada, a fim de filtrar trabalhos científicos relevantes sobre o tema da regularização fundiária, grilagem e ocupação socioeconômica da Amazônia. Nesses casos, não será pré-estabelecido um recorte temporal para a busca, que também poderá ser realizada em outras

⁵ Novamente, ressalta-se que a investigação dos possíveis efeitos ou resultados das normas sobre regularização fundiária foi realizada exclusivamente a partir da pesquisa documental e bibliográfica. Não se pretende, nesse trabalho, discutir as múltiplas formas de grilagem de terras que não se relacionam a temática da pesquisa, salvo em casos de exemplificação e compreensão da estrutura do fenômeno.

bases de dados, como a *Scielo*. Ademais, como a análise pretendida é qualitativa, e não quantitativa, os artigos serão selecionados de acordo com a pertinência temática, sem necessidade de se atingir uma quantidade específica de trabalhos.

1.2.2.3 Análise retrospectiva da legislação

A terceira etapa da pesquisa, por sua vez, avança na análise da legislação sobre regularização fundiária na Amazônia Legal por meio dos objetivos específicos 5 e 6, que consistem na parte final do terceiro capítulo da pesquisa.

Nessa etapa, será executada a avaliação retrospectiva da legislação, com objetivo de identificar se o texto das fontes normativas permite ou facilita a grilagem de terras, ou seja, se apresenta aberturas capazes de serem instrumentalizadas por grupos com interesses específicos na apropriação ilegítima de terras públicas.

A avaliação da qualidade da legislação, em regra, é um campo de estudo da Legística, entendida como um “saber jurídico” que se volta à elaboração e efetividade das normas jurídicas, especialmente quanto à reconstrução científica e aplicação do conhecimento às normas; aos conceitos fundamentais da legislação; ao estudo dos órgãos, procedimentos e métodos de elaboração; à adequação, razoabilidade e efetividade das leis e às técnicas de elaboração legislativa (SOARES, 2007, p. 125).

A Legística material, especificamente, tem como objetivo geral incrementar a qualidade das leis, de modo que as normas efetivamente gerem os efeitos pretendidos⁶. Por isso, volta-se aos resultados concretos da produção legislativa, que poderão ser avaliados mediante técnicas diversas (SCALCON, 2017, p. 115).

A avaliação é, portanto, uma etapa fundamental da averiguação acerca da efetividade da legislação. Luzius Mader (2001, p. 123) explica que o processo avaliativo compreende três elementos:

Em primeiro lugar, a **avaliação tem a ver com a legislação**, ou seja, com os atos normativos e – implicitamente – com as decisões administrativas baseadas nesses atos. Formalmente, seu objeto difere, portanto, do objeto da análise de políticas; no

⁶ A Legística material tem como objetivos identificar o problema que a ação legislativa busca resolver; determinar os objetivos da legislação; definir os meios capazes de atingir os objetivos pretendidos; levantar as alternativas diversas para solucionar o problema; realizar a avaliação *ex ante* da legislação, isto é, averiguar se a norma é capaz de produzir os efeitos esperados; escolher a solução que será levada à votação; acompanhar a implementação da lei; e realizar a avaliação legislativa retrospectiva ou *ex post*, ou seja, observar se a legislação atingiu os objetivos esperados (ANDRADE; SANTANA, 2018, p. 790; MADER, 2001, p. 121–122; SALINAS, 2014, p. 234–235; SCALCON, 2017, p. 124).

entanto, pelo menos nos ordenamentos jurídicos que respeitam o estado de direito, não há diferença fundamental na prática entre a avaliação da legislação e a avaliação das políticas públicas. Em segundo lugar, a **avaliação está interessada nos efeitos**; examina as mudanças e, respectivamente, as não mudanças, de atitudes, comportamentos ou situações – e as consequências dessas mudanças – que são devidas (potencialmente ou realmente, conforme a perspectiva) à ação legislativa. Em outras palavras, a **avaliação está interessada nas relações causais entre as ações legislativas e a realidade social**. Em terceiro lugar, a avaliação tenta analisar e avaliar os efeitos da legislação de **forma metódica** (MADER, 2001, p. 123, tradução minha, grifo meu)⁷.

Dessa forma, a avaliação deve atentar-se aos atos normativos (leis, decretos, resoluções, instruções normativas, etc.) que se relacionam com a legislação avaliada; bem como deve buscar, por meio do método, identificar os efeitos potenciais ou reais da legislação na sociedade. Assim, a avaliação pode ser prospectiva ou *ex ante*, quando realiza antes da promulgação do ato normativo, ou após, no caso da avaliação retrospectiva ou *ex post*⁸.

A avaliação retrospectiva, de acordo com Natasha Schmitt Caccia Salinas (2014, p. 237), é “a peça principal do modelo analítico oferecido pela Legística Material, já que ela é indispensável para se averiguar se uma lei produz, de fato, seus efeitos, e se, portanto, pode ser considerada legítima”. Para isso, é fundamental identificar qual é o problema que a legislação visa a resolver, quais seus objetivos e como esses pretendem ser alcançados (DELLEY, 2004, p. 103).

Por isso, para se balizar a avaliação retrospectiva, é necessária a adoção de alguns critérios que, inclusive, corresponderão aos métodos utilizados. Nesse sentido, a avaliação deve a) contemplar a comparação entre o que a legislação objetivava que tivesse ocorrido (ou seja, quais eram os objetivos pretendidos) e o que realmente aconteceu, bem como b) comparar a situação anterior à entrada em vigor da lei e a situação atual (SALINAS, 2014, p. 236).

⁷ No original, “*This very general definition contains three elements. First, evaluation has to do with legislation, with normative acts and by implication, with the administrative decisions based on them. Formally its object therefore differs from that of policy analysis. However, at least where the rule of law is respected, there is no fundamental difference in practice between the evaluation of legislation and the evaluation of public policy. Second, evaluation is concerned with the causal relations between legislative actions and social reality. It is interested in the effects. It examines the extent and consequences of changes in attitude, behaviour and circumstance that are potentially or actually due to legislative action. Third, evaluation tries to analyse and assess the effects of legislation in a methodical way*” (MADER, 2001, p. 123).

⁸ Na realidade brasileira, há orientações previstas no Manual de Redação da Presidência da República e no Decreto n. 9.191/2017, que apresenta um questionário anexo bastante detalhado para avaliação prospectiva das proposições legislativas (BRASIL, 2017a; 2018b). Por sua vez, as avaliações retrospectivas permeiam os guias elaborados para avaliação de políticas públicas, como os desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2001b), pela Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2018a) ou pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Dessa forma, buscar-se-á verificar se a norma é respeitada ou implementada conforme seus objetivos propostos, bem como se a correlação verificada entre a situação fática e a previsão normativa pode ser realmente atribuída ao diploma normativo (MADER, 2001, p. 126).

Por isso, adaptando-se a sugestão de Jean-Daniel Delley (2004)⁹, a avaliação da legislação relativa à regularização fundiária na Amazônia Legal dividir-se-á em três momentos distintos: 1) a caracterização do problema; 2) a elucidação dos objetivos e 3) a análise dos efeitos produzidos por meio de seus dispositivos. Com isso, o objetivo principal da avaliação retrospectiva será analisar os efeitos realmente decorrentes do texto normativo.

Para a primeira etapa, voltada à identificação do problema, será utilizada a técnica da modelização causal, que congregará as informações já identificadas por meio dos objetivos anteriores na forma de um organograma. De acordo com o autor citado:

O gráfico de modelização causal é uma técnica de representação do problema. Ele permite visualizar o problema decompondo-o em diferentes fatores, estabelecendo os elos (relações de causa e efeito) entre esses fatores e a natureza desses elos (fortalecimento e enfraquecimento). A vantagem dessa modelização, puramente qualitativa, é facilitar a vista panorâmica do problema e de seus diferentes elementos sob uma perspectiva dinâmica, o que não é possível com a mera verbalização do problema (DELLEY, 2004, p. 113).

Na sequência, com vistas a estabelecer os objetivos previstos na legislação, será necessário ampliar o conhecimento identificado por meio dos objetivos prévios, reconstruindo-se a cadeia de fontes. A reconstrução da cadeia de fontes corresponde a um instrumento voltado a identificar o contexto normativo no qual incide a legislação, evidenciando a hierarquia e conexão entre as normas por meio de uma representação gráfica (SOARES, 2007, p. 137).

Com o mapeamento da legislação, também é possível identificar os objetivos originalmente previstos, uma vez que, em muitos casos, esses encontram-se nas normas regulamentares. Além disso, pode-se, igualmente, encontrar objetivos implícitos, mas que se desprendem do contexto, assim como outros propósitos simbólicos. Ademais, deve-se levar em consideração as declarações governamentais paralelas, não presentes nas normas, para identificar os objetivos propostos (DELLEY, 2004, p. 117). Ressalta-se, ainda, que a reconstrução da cadeia de fontes permitirá identificar as principais alterações nas normas ao longo dos anos.

⁹ O artigo de Jean-Daniel Delley (2004), traduzido por Léo Noronha, volta-se sobretudo à avaliação prospectiva da legislação. Entretanto, na ausência de uma avaliação prospectiva anterior, julga-se necessário diagnosticar também o problema e os objetivos da legislação em vigor, embora não seja necessário reconstruir todas as soluções possíveis, na medida em que o instrumento normativo já se encontra em vigor.

A terceira etapa da análise da legislação compreende, por fim, a verificação dos efeitos das normas referentes à regularização fundiária rural no território em que se inserem. Nesse sentido, diversos autores apontam que a avaliação retrospectiva pode ser conduzida conforme os critérios da eficiência, da eficácia e da efetividade (ANDRADE; SANTANA, 2018; MADER, 2001; SALINAS, 2014; SCALCON, 2017).

Conforme a classificação¹⁰ de Raquel de Lima Scalcon (2017, p. 118–119), bem como de Luzius Mader (2001, p. 126–127), a eficiência diz respeito à relação custo-benefício do ato normativo. Já a efetividade corresponde à relação entre a norma e o comportamento dos indivíduos, enquanto a eficácia diz respeito à correspondência entre os efeitos concretos e os objetivos da legislação. Quando a avaliação contempla, além das finalidades da norma, os efeitos em geral produzidos por ela, trata-se de uma avaliação de impacto legislativo (SALINAS, 2014, p. 240).

Assim, a avaliação a ser realizada tem como foco a eficácia e a efetividade das normas jurídicas, já que se concentra nos efeitos ocasionados por elas no contexto fático. Não se pretende, dessa forma, expandir a investigação para uma avaliação de impacto.

Para tanto, utilizar-se-á como método a análise de conteúdo, conforme sugestão de Miracy Barbosa de Sousa Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias (2002, p. 112)¹¹. Isso porque uma das finalidades da análise de conteúdo é fazer inferências e/ou interpretações sobre os resultados produzidos pelo objeto analisado, de modo a buscar responder à questão sobre “com que efeito” determinada mensagem atinge os seus receptores (FRANCO, 2018, p. 42).

Para que essa análise possa ser efetuada, utilizar-se-ão os objetivos específicos anteriores, bem como os organogramas de modelização causal e de reconstrução de cadeias de fontes, para a composição da unidade de contexto da pesquisa, isto é, para definição do contexto a partir do qual as informações foram coletadas. As unidades de contexto, em última análise, compreendem o conjunto de fontes normativas (ou trechos pertinentes) referentes à regularização fundiária na Amazônia Legal, sendo que os documentos serão selecionados após a reconstrução da cadeia de fontes, conforme o critério de pertinência (FRANCO, 2018, p. 51).

Além disso, com base nas informações coletadas nessa etapa, será construído um quadro de referência a respeito dos objetivos esperados pelas normas e dos resultados alcançados,

¹⁰ Há conceituações distintas para cada um desses termos. Diferentemente da classificação adotada nesse texto, Natasha Schmitt Caccia Salinas (2014, p. 238–240), por exemplo, diz que a eficácia se refere a observância da norma pelos seus destinatários, enquanto a efetividade ou eficácia social busca analisar se a norma é apta para atingir as suas finalidades.

¹¹ Segundo Raquel Lima Scalcon (2017, p. 122), a avaliação retrospectiva da legislação pode ser realizada por meio de métodos quantitativos e qualitativos, como entrevistas, observação, estatísticas, monitoramento, comparação entre a população atingida e não atingida, etc.

considerando a orientação de Natasha Schmitt Caccia Salinas (2014, p. 236). Para tanto, serão consideradas as informações coletadas por meio dos objetivos específicos anteriores, incluindo as informações identificadas por meio da revisão da literatura.

Isto é, levar-se-á em consideração o organograma referente à modelização causal e a reconstrução da cadeia de fontes para identificar os resultados esperados, assim como documentos e declarações oficiais dos gestores. No tocante aos resultados alcançados, serão analisados os dados presentes em documentos governamentais, relatórios de auditoria e notas técnicas que avaliam o desempenho da regularização fundiária a partir do Programa Terra Legal, obtidos por meio de pesquisa documental, bem como por meio da literatura.

Tais resultados poderão englobar informações sobre quantidade de títulos emitidos, extensão dos imóveis regularizados, perfil dos beneficiários, cumprimento dos requisitos para ser beneficiário e existência de passivo ambiental no imóvel, por exemplo, além de outros identificados a partir da pesquisa documental e bibliográfica. Essa categorização permitirá identificar as unidades de registro da pesquisa (os dispositivos normativos), que serão efetuadas a partir de temas, de forma que a categorização não se faça artigo por artigo, o que poderia tornar a análise desnecessariamente dispendiosa. Isso porque nem todos os artigos das normativas tratam do tema da regularização fundiária ou mesmo de aspectos relevantes para classificação.

De forma ilustrativa:

Quadro 2 – Exemplo de quadro de objetivos esperados e resultados alcançados

Objetivos esperados	Resultados alcançados

Fonte: criado pela autora.

Diante disso, a legislação previamente identificada servirá como o *corpus* da análise, isto é, comporá os documentos a serem analisados. A leitura prévia permite, desde já, identificar qual é o objetivo da análise, como já explicitado anteriormente (a verificação dos efeitos práticos das normas e, a partir deles, a observação a respeito da facilitação da grilagem de terras por meio dos instrumentos normativos).

Além disso, tem-se também estabelecido o pressuposto de que a legislação pode ser utilizada para legitimar a grilagem de terras. Entretanto, cabe ressaltar que a análise de conteúdo pretendida não tem como condão testar uma hipótese pré-determinada. Pelo contrário, o pressuposto de pesquisa sustenta a pergunta orientadora e o objetivo da análise, que é justamente compreender a legislação a partir de seus conteúdos manifestos e latentes (MORAES, 1999).

Na sequência, para que sejam elaborados os indicadores da análise, será de grande importância a etapa de reconstrução da cadeia de fontes, uma vez que, além de permitir a identificação dos objetivos iniciais da legislação, a etapa permite identificar as principais alterações na legislação ao longo dos anos. De antemão, tem-se como índices, que, conforme o desenvolvimento da pesquisa, poderão ser reorganizados e reelaborados em indicadores mais precisos, a extensão dos imóveis passíveis de regularização; a exigência ou dispensa de vistoria; o fracionamento dos imóveis; cobrança pelo valor da terra; cumprimento da legislação ambiental; requisitos para ser beneficiário e o respeito à destinação prioritária das terras públicas, em conformidade com a Constituição Federal¹². Tais indicadores facilitarão que as unidades de registro sejam identificadas e permitirão relacionar os dispositivos da lei com os resultados alcançados, a fim de verificar seus efeitos.

Para a categorização, e conseqüentemente, para a elaboração das interpretações e conclusões, tendo em vista o objetivo da análise, efetuar-se-á um quadro comparativo, buscando relacionar os dispositivos conforme seus possíveis efeitos e temas. O processo de categorização parte, portanto, da relação entre efeitos/resultados alcançados, que direcionam a criação prévia de algumas categorias (outras poderão ser criadas com o desenrolar da análise).

Exemplificativamente:

¹² Esse conjunto de elementos foram escolhidos por meio de uma observação prévia, porém não sistemática, das alterações promovidas nas Leis n. 11.952/2009, 13.465/2017, bem como a Medida Provisória n. 910/2019 (BRASIL, 2009e; 2017b; 2019c). Vale dizer que tais normas não são exaustivas do conjunto final de documentos a serem analisados, pois a elaboração do plano de pesquisa antecede a etapa de pré-análise.

Quadro 3 – Exemplo de matriz para classificação

	Ambiental	Econômico	Social
Quanto à forma de pagamento			
Quanto aos requisitos para ser beneficiário			
Quanto à vistoria			
Quanto ao marco temporal			
Quanto à extensão dos imóveis			

Fonte: criada pela autora.

De forma simplificada, suponha-se que um dos resultados/efeitos identificados seja a existência de desmatamento recente em áreas regularizadas, que se enquadra na categorização referente ao meio ambiente. A partir dessa verificação, a investigação buscará compreender quais previsões ou omissões normativas podem contribuir com esse resultado.

Após, poderá ser realizado um cruzamento entre os efeitos investigados, identificando-se as relações entre as omissões ou disposições normativas, bem como se é razoável atribuir tais efeitos aos dispositivos categorizados. Assim, feita essa classificação, que corresponde à exploração do material, proceder-se-á a discussão dos resultados, fase final da análise.

1.3 Premissas teóricas

Para conduzir o objetivo de pesquisa proposto, três premissas essenciais compõem o referencial teórico, que orienta a investigação em todas as suas etapas.

A primeira diz respeito ao capitalismo rentista brasileiro, no qual a propriedade privada da terra garante uma forma de renda extraordinária ao proprietário, chamada renda da terra (MARTINS, 1994, 2010; OLIVEIRA, 2007; PAULINO, 2012). A segunda premissa, por sua vez, liga-se à definição de pilhagem dos bens ambientais, que compreende uma forma de

apropriação de bens valiosos para toda sociedade por algumas classes sociais (BOLLIER, 2002; HARVEY, 2011; MATTEI; NADER, 2013; STANDING, 2019).

Já a terceira premissa diz respeito à usurpação das funções do Estado, ou o uso do Estado como motor de exploração, por determinados grupos, a fim de garantir a manutenção do privilégio de controle sobre a propriedade privada da terra e o acesso aos bens ambientais necessários para o desenvolvimento econômico (CANOTILHO, 1999; HIRSCH, 2005; MARTINS, 1994; MATTEI; NADER, 2013; PACHUKANIS, 1988; SANTOS, 1985, 2002).

1.3.1 *O capitalismo rentista e desenvolvimento econômico no Brasil*

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece que a Amazônia brasileira é um “patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. Dessa forma, segundo o texto constitucional, toda e qualquer estratégia de ocupação, exploração e desenvolvimento na floresta deve respeitar o meio ambiente. Entretanto, questiona-se se uma estratégia de desenvolvimento sustentável é realmente possível.

Nesse sentido, o desenvolvimento econômico é um tema que está no cerne do debate sobre preservação ambiental, e as discussões a esse respeito não podem ser realizadas desconsiderando aspectos temporais e de localização, uma vez que as relações econômicas, ainda que globalizantes, se dão em um espaço natural e social e em determinado momento histórico. Para Elmar Altvater (1995, p. 22, grifo original), “quem pretende se ocupar *hoje* da dinâmica de desenvolvimento econômico no *futuro* precisa levar em conta as condições iniciais e de contexto para o crescimento e o desenvolvimento produzidas no *passado*, e que são *atualmente* dominantes”.

O desenvolvimento econômico que se discute no Brasil replica algumas estratégias do capitalismo industrial europeu e norte-americano, mas tem suas características próprias. Uma delas é o caráter rentista da exploração econômica brasileira¹³. O capitalismo rentista brasileiro se caracteriza pela fusão entre o capitalista e o proprietário de terra na mesma pessoa. Essa característica particular encontra sua origem na escravidão, uma vez que, com ela, a sujeição do trabalho ao capital não se dá pelo monopólio dos meios de produção, mas pelo monopólio da força de trabalho. O trabalhador escravizado, portanto, é renda capitalizada produzida pelo

¹³ O caráter rentista do capitalismo brasileiro vai além da questão relativa à renda da terra. Entretanto, para esse trabalho, restringimos o debate a esse ponto em específico por sua relação profunda com o direito de propriedade e as demais relações jurídicas que se estabelecem entre sociedade, capital e terra.

comércio, que se reveste enquanto lucro, já que a escravidão se baseava na compra e venda do trabalhador (MARTINS, 2010, p. 32–33).

A abolição da escravidão, entretanto, não deu amplo acesso à propriedade da terra ao novo trabalhador livre, em virtude da Lei de Terras aprovada em 1850. Com ela, o acesso à terra ficou condicionado ao poder econômico. Não se comprava mais a força de trabalho, mas a terra, de modo que a renda capitalizada que antes residia no trabalhador escravizado passou a ser obtida por meio da propriedade privada. Com isso, “o país inventou a fórmula simples da coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava” (MARTINS, 2010, p. 09–10).

De acordo com Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2007, p. 64), com a propriedade privada, a terra torna-se reserva de valor, ou seja, é apropriada para fins especulativos, não para produzir. Isso porque a terra é vista como um investimento seguro, que não desvaloriza, mesmo que seja um terreno urbano vazio ou um latifúndio improdutivo. Outra face dessa “irracionalidade”, como se refere o autor, é o fato de que o detentor de capital, para produzir, ou necessita adquirir a terra por meio da compra, imobilizando parcela do seu capital, ou necessita pagar pelo uso da terra de outra pessoa por meio do arrendamento. Assim, quem possui a propriedade da terra obtém a renda da terra também dessa forma, sem necessidade de qualquer outro investimento.

Com isso, a terra torna-se um tipo particular de mercadoria, na medida em que, diferente das demais, não se origina do trabalho e não é produzida, já que se trata de um bem natural. E, além disso, quanto mais cresce o mercado das demais mercadorias produzidas no capitalismo, maior será a necessidade de obtenção de terras. A renda da terra é um ganho que não diminui (PAULINO, 2012, p. 55–56).

Em alguns casos, a renda da terra pode ocorrer de forma independente da propriedade do solo, quando se refere à fertilidade e à localização das terras, bem como aos investimentos para melhoria da fertilidade natural. Nesse caso, a qualidade do solo e a localização das terras influem diretamente no preço dos produtos em uma situação de concorrência, proporcionando ao produtor que detém os melhores terrenos os custos de produção mais baixos e, portanto, uma renda da terra maior. Além disso, há a renda da terra de monopólio, restrita às áreas com qualidades especiais que interferem no resultado final do produto, o que confere ao proprietário a possibilidade de auferir a renda por meio do valor elevado que um produto diferenciado pode atingir no mercado (OLIVEIRA, 2007, p. 43–44 e 58).

Por outro lado, há também um lucro extraordinário permanente, decorrente da propriedade da terra, que se apresenta como um valor pago como tributo por toda sociedade ao

proprietário da terra. A renda da terra, nessa situação, pode ser obtida por meio da colocação da terra para produção, ou por meio da sua venda. Isso porque, embora não tenha um valor (já que não é fruto do trabalho), a terra tem um preço que, ao final, é repassado aos consumidores. Por essa razão, “ao comprar a terra compra-se o direito de auferir a renda da terra” (OLIVEIRA, 2007, p. 57).

Nesse sentido, Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2007, p. 43–44) explica que a renda da terra corresponde à parcela de trabalho excedente, acima do lucro médio, que o capitalista se apropria sem contraprestação ao trabalhador. Isso porque o agricultor paga ao proprietário pelo uso da terra com seu trabalho, com produtos ou com dinheiro, que também decorrem do labor diário.

No Brasil, a renda da terra proveniente da concentração fundiária e da propriedade privada é uma particularidade do capitalismo que aqui se desenvolveu e que não se encontra na Europa e nos Estados Unidos. A colônia inglesa na América também teve, por muito tempo, sua economia baseada na escravidão. Entretanto, com o *Homestead Act*, as terras desocupadas puderam ser livremente ocupadas, sem ônus, inclusive por antigos trabalhadores escravizados. A propriedade privada no Brasil, por sua vez, se consolidou na forma de latifúndios adquiridos por meio da compra, em grandes extensões territoriais, estabelecendo uma estrutura marcada por desigualdades (MARTINS, 2010, p. 10).

O rentismo brasileiro, portanto, favorece uma forma contraditória de reprodução do capital, uma vez que o capitalismo estrangeiro se consolidou com a ascensão da burguesia sobre os proprietários de terras, já que, quanto menores as propriedades, menor seria também o poder dos proprietários para exigir os tributos pagos em forma de renda da terra. Entretanto, no Brasil, “não convém aos capitalistas questionarem o tributo renda da terra, porque caso o façam, estarão também questionando o direito da propriedade privada”, o que poderia se estender a todos os demais meios de produção (PAULINO, 2012, p. 57).

Como a propriedade privada, então, se consolidou em grandes dimensões no país, o poder político e econômico dos proprietários de terra se manteve, configurando uma contínua tradição oligárquica. Dessa forma, não é incomum, no Brasil, que empresas com modernas formas de gerenciamento e com amplo desenvolvimento tecnológico concentrem formas de exploração baseadas na servidão por dívida e no trabalho escravo¹⁴ (MARTINS, 1994, p. 130).

¹⁴ Dados sobre a prevalência de trabalho análogo ao escravo no Brasil podem ser obtidos no Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil, disponível em <<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>> ou, ainda, por meio dos relatórios denominados Conflitos no Campo, da Comissão Pastoral da Terra, disponíveis em <<https://www.cptnacional.org.br/downloads/category/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao>>. Além disso, em

Ao mesmo tempo, mantém-se também as relações de trabalho assalariadas, fundamentais para a estruturação do desenvolvimento econômico nos moldes do capital, na medida em que o trabalhador não é apenas mão-de-obra, mas também consumidor em um mercado que se move pela produtividade e pelo consumo de massa, em que os rendimentos não devem ser guardados ou acumulados, mas redirecionados às indústrias (ALTVATER, 1995, p. 84). A Amazônia é um exemplo primordial dessa dinâmica de relações.

Dessa forma, qualquer proposta que modifique o regime de propriedade no Brasil – reforma agrária, tributação, confisco, regularização fundiária, legislação ambiental, etc. – irá, inevitavelmente, interferir na dinâmica de obtenção da renda da terra. Por essa razão, para além de uma concepção estritamente baseada na neutralidade, na abstração e na imparcialidade, a análise jurídica sobre a legislação de regularização fundiária deve considerar que existem interesses econômicos e sociais diretamente envolvidos. Nesse sentido, a Amazônia torna-se ainda mais relevante, uma vez que concentra um grande contingente de terras públicas; vivenciou e vivencia estratégias de desenvolvimento baseadas na instalação de grandes empresas; e é palco de conflitos frequentes, especialmente em virtude da posse da terra, como se verá nos capítulos seguintes.

1.3.2 *A pilhagem dos bens ambientais como motor do desenvolvimento*

Diante do caráter particular do capitalismo brasileiro, as estratégias de desenvolvimento importadas de países estrangeiros assumem formas diversas no Brasil. Embora não discuta a questão com o olhar sobre a realidade brasileira, Elmar Altvater (1995, p. 25) sintetizou a impossibilidade de replicar estratégias de desenvolvimento capitalistas externas da seguinte forma:

O modelo de industrialização capitalista visivelmente não é universalizável; as exceções bem-sucedidas desta regra não chegam a invalidá-la. [...]. Não parece possível espalhar pelo mundo inteiro um modo de vida e de trabalho, que, em *primeiro lugar*, se baseia em um elevado consumo energético e material; que, em *segundo*, precisa dispor de sistemas energéticos e de transformação material eficientes e inteligentes; e que, em *terceiro*, precisa realizar e organizar nesta base uma prática de vida europeia-ocidental, com os correspondentes modelos ideológicos e de pensamento e instituições políticas e sociais reguladoras (ALTVATER, 1995, p. 25, grifo original).

trabalho anterior, pesquisei o trabalho análogo ao de escravo nas áreas rurais da Região Norte do país: PORTO, Larissa Ferreira. **A desapropriação confiscatória em caso de exploração de trabalho escravo em propriedades rurais**: análise da função social da propriedade como instrumento de justiça social. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020.

De fato, as características sociais, culturais, técnicas e políticas são fatores que modificam as relações de um lugar ao outro. Entretanto, o principal argumento defendido pelo autor é de ordem ecológica. No sistema mundial, qualquer estratégia de desenvolvimento industrial precisa levar em consideração o contexto ambiental em que está inserida. Isto é, o meio ambiente fornece reservas energéticas e matéria-prima, e é também o local em que as emissões industriais serão despejadas¹⁵. Por isso, qualquer estratégia desenvolvimentista gera consequências ambientais, posto que as “atividades econômicas transformam o meio ambiente e o meio ambiente alterado constitui uma restrição externa para o desenvolvimento econômico e social” (ALTVATER, 1995, p. 25–26).

Dessa forma, sendo os bens naturais escassos, não mais estarão disponíveis após seu uso. Além disso, a capacidade do meio ambiente de absolver os efeitos adversos do consumo de energia e matéria-prima também é limitada. Esses dois fatores, indispensáveis ao desenvolvimento capitalista, são, por outro lado, seus próprios limitadores. Por essa razão, a busca por fontes de matéria-prima e energia e por locais de depósito demonstram outro fator pelo qual o capitalismo europeu e norte-americano não pode ser replicado nos países fornecedores desses recursos: haverá, inevitavelmente, uma disputa pelo controle desses bens ambientais (ALTVATER, 1995, p. 28–29).

Nessa dinâmica, o meio ambiente, indispensável à sobrevivência de todos os indivíduos, acaba direcionado a poucas pessoas ou grupos. Isso porque, nessa concepção, o meio ambiente é visto como um recurso, e não como um bem comum. A diferença entre essas perspectivas está no fato de que um recurso é utilizado para a produção de mercadorias, enquanto um bem comum é utilizado para a sobrevivência das pessoas de modo colaborativo, com acesso

¹⁵ Elmar Altvater (1995) explica a dinâmica da exploração dos recursos naturais a partir de conceitos da termodinâmica. Em síntese, o autor parte da premissa de que os recursos naturais são depósitos energéticos e de matéria-prima necessários ao desenvolvimento, isto é, à transformação em bens de consumo para o mercado. Dessa forma, locais que possuem elevadas reservas de recursos naturais são “ilhas positivas de sintropia”, conceito que indica um local de alta reserva energética (entalpia). Nas ilhas positivas de sintropia, há um sistema de elevada ordem, na medida em que os diversos elementos do planeta não se encontram desordenados, mas estão organizados em minas de ferro, veios de ouro, reservas de bauxita, depósitos de carvão, campos de petróleo, etc. Com a transformação do ambiente natural por meio da queima energética e do uso da matéria-prima, ocorre um fluxo energético que, assim como na termodinâmica, implica em diminuição energética, uma vez que apenas parte da energia permanece presente no objeto final produzido. Ao utilizar-se de recursos naturais, a energia disponível no meio ambiente, que é resultado de longos processos físico-químico-biológicos (o tempo de crescimento de uma árvore, o tempo de desenvolvimento do petróleo, etc.), dissipa-se de forma muito mais rápida do que o tempo necessário para sua produção e armazenamento na natureza. Por isso fala-se em um estado de elevada entropia, onde há energia vinculada em materiais menos complexos e mais facilmente descartáveis, resultantes de um processo de transformação que também gera rejeitos que acabarão no meio ambiente. Assim, a elevada entropia indica a redução da ordem e o aumento da desordem no sistema.

igualitário entre os indivíduos. Desse modo, os bens comuns¹⁶ não podem estar sujeitos ao esgotamento em vista do crescimento econômico e do alcance do lucro. São bens públicos, não apenas no sentido de seu uso, mas por configurarem-se como zonas livres de apropriação privada (STANDING, 2019, cap. 2).

Enquanto um recurso escasso e necessário ao desenvolvimento do capitalismo mundial, o meio ambiente está sujeito à necessidade de controle das áreas de depósito, de forma que medidas destinadas a extrair energia e matéria-prima das reservas naturais permanecerão atingindo os países onde esses bens estão localizados. Exemplos desse processo incluem o monopólio da exploração, o financiamento por meio de bancos e fundos internacionais, a pressão pela modificação da legislação interna, etc., sem preocupação com o impacto sobre comunidades locais e com os danos ecológicos decorrentes de práticas exploratórias e expropriatórias. Esse fenômeno é o que Elmar Altvater (1995, p. 55) chama de *pilhagem ambiental*.

A colonização é uma das formas mais explícitas de pilhagem, posto que os bens comuns não apenas passaram para o controle privado, com fulcro no comércio, mas também se tornaram objeto do controle estrangeiro, com proprietários sem responsabilidade com os povos da região. No século XX, as privatizações e a comercialização tornaram-se modernas formas de apropriação do meio ambiente enquanto um bem comum, transferindo a propriedade e a administração dos valores e funções desses bens para indivíduos cujo interesse primordial é a obtenção de lucro¹⁷ (STANDING, 2019, cap. 2).

De forma semelhante, Ugo Mattei e Laura Nader (2013, p. 17 e 52) afirmam que, após a colonização, o poder neoliberal conseguiu impor a continuidade da ordem colonial ao favorecer um modelo empresarial que, por meios legais ou ilegais, favorece a transferência de bens naturais, a preços irrisórios, da propriedade pública para os ricos capitalistas. Para os autores, tais práticas coloniais, imperialistas e neoliberais são utilizadas para controlar e manter

¹⁶ Para essa concepção, bens comuns (*commons*) são todos os elementos naturais compartilháveis (como a terra, as florestas, a água, os minerais, o ar, etc.), mas também as instituições sociais, cívicas e culturais da comunidade e os conhecimentos tradicionais construídos ao longo dos séculos (STANDING, 2019, cap. 1). São bens tangíveis, como o caso das florestas públicas; ou intangíveis, como os direitos autorais; e comportam a infraestrutura crítica, como a internet, e os recursos culturais, como as ondas de rádio e os espaços públicos (BOLLIER, 2002).

¹⁷ A título de exemplo, a exploração de petróleo no Pré-sal, no Brasil, é realizada majoritariamente pela Petrobrás (empresa nacional de capital aberto, cujo acionista majoritário é o Governo do Brasil), e por outras empresas, todas estrangeiras ou com matriz estrangeira, de acordo com a página da *internet* da Pré-sal Petróleo, empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia, gestora do Pré-sal. Além da Petrobrás, exploram o Pré-Sal a Shell, TotalEnergies, China National Petroleum Corporation e sua subsidiária China National Oil and Gas Exploration and Development Company, China National Offshore Oil Corporation, Empresa Colombiana de Petróleos, Repsol, Equinor, ExxonMobil, British Petroleum, Qatar Petroleum, Chevron e Petrolium Nasional Berhad (CONTRATOS..., 2022).

a posição hegemônica¹⁸ daqueles que já possuem o poder político, militar e econômico (os “fortes” ou “poderosos”, conforme se referem os autores), em detrimento da população desprovida dessas mesmas esferas de poder.

Da perspectiva dos poderosos, a pilhagem é uma maximização racional da utilidade, sendo o saque um retorno dos investimentos em poderio militar e político. Desse modo, a pilhagem engloba uma série de práticas, desde a captura e o comércio de escravos até a extração de ouro e de recursos em longínquas “terras de ninguém”, práticas essas que não foram consideradas ilegais pelo Direito interno e internacional. Esse roubo constitui uma atividade extremamente condenável do ponto de vista moral, pois a busca de lucro ocorre sem nenhuma preocupação com os interesses, direitos e necessidades de outros seres humanos ou grupos mais fracos. Não obstante, quando essas práticas se acham atreladas a poderosas motivações ideológicas, tornam-se aceitáveis como os padrões morais dominantes de determinada época (MATTEI; NADER, 2013, p. 36).

Nesse mesmo sentido, David Bollier (2002, cap. 3) acrescenta que a lógica do mercado redesenha os espaços da natureza. O mercado e a imposição dos direitos de propriedade são vorazes na exploração do meio ambiente, na construção da economia e na colonização de uma região, impondo uma profunda transformação nas características originais do território, afetando os ecossistemas, as comunidades sociais e as tradições daquela localidade. De acordo com o autor, “as categorias da linguagem de mercado – que todos os valores podem ser reduzidos a dinheiro, que a propriedade é essencialmente fungível, que a maioria das coisas pode ser monetizada e vendida – sobrepõem uma lógica estranha aos domínios não-mercadológicos”¹⁹ (tradução minha). O autor descreve esse processo como um “roubo silencioso” (*silent theft*), ou a pilhagem privada (*private plunder*) dos bens comuns.

A “linguagem de mercado”, citada por David Bollier, perpassa as relações econômicas e atinge as relações sociais, especialmente aquelas do mundo do trabalho. Por isso, Guilherme Marini Perpetua (2016, p. 128) prefere se referir à pilhagem territorial, para além do conceito de pilhagem ambiental de Elmar Altvater (1995), incorporando o conceito de território²⁰.

¹⁸ O conceito de hegemonia trabalhado por Ugo Mattei e Laura Nader é aquele desenvolvido por Antonio Gramsci (2013, p. 29, nota de rodapé n. 12). Ressalta-se que toda a obra do autor desenvolve o conceito de hegemonia, de forma que sintetizá-lo não é tarefa fácil. Apesar disso, destaca-se que o conceito de hegemonia envolve o controle da sociedade civil por uma classe dirigente, que, por meio do controle que exerce sobre a comunidade, controla também a sociedade política. Com isso, o grupo subordinado adota as concepções do grupo a que está sujeito, ainda que estas concepções estejam em desacordo ou contradição com sua atividade prática. A hegemonia permite a criação de um monopólio intelectual e ideológico que controla as classes subalternas aliadas e domina os grupos adversários (ALVES, 2010).

¹⁹ “*The categories of market language — that all values can be reduced to money, that property is essentially fungible, that most things can be monetized and sold — superimpose an alien logic on nonmarket realms*”, no original (BOLLIER, 2002).

²⁰ O conceito de território é abordado por diversos autores, de forma distinta. Nesse sentido, ver “Por uma abordagem territorial”, de Marcos Aurélio Saquet (2008).

No movimento ininterrupto de reprodução das condições materiais e imateriais de existência, o território entra como objeto de produção (campos de cultivo, matérias-primas e fontes de energia) e meio de produção (capital fixo), mas também é locus da circulação, da troca, do consumo e, não se deve olvidar, do descarte (PORTO-GONÇALVES, 2006a). Também não é fora dele que se encontram todas as outras dimensões da vida humana, a reprodução (material e simbólica) dos seres humanos, sua atuação política, vida cotidiana, aprendizados formais e informais, ritos, festas e cultos. A cada forma social corresponde uma forma territorial e uma maneira determinada de constituir e manter territórios, isto é, uma dada territorialidade. Diferentes formas de intercâmbio metabólico entre os homens e sua natureza exterior e interior consubstanciam territorialidades diferentes e, por vezes, absolutamente antagônicas entre si. Surge daí uma situação de conflito insolúvel, pois contraditória desde a raiz, dentro dos tacanhos limites da lógica capitalista.

Assim, numa sociedade de classes como a capitalista, o conceito de território deve trazer à tona e tornar teoricamente inteligível a dimensão espacial das disputas e conflitos entre diferentes metabolismos sociais, classes e frações de classe, com seus projetos e visões de mundo contrapostos. E isso requer considerarmos os diferentes significados e formas de uso dos recursos presentes e constitutivos dos territórios (PERPETUA, 2016, p. 128).

O conceito de território utilizado pelo autor não se confunde com o conceito jurídico de território nacional ou mesmo de Território federal, conforme previsto na Constituição Federal. Trata-se, na verdade, de um conceito da Geografia Agrária, que tem como objetivo demonstrar que o território é a conformação de relações sociais de produção e do desenvolvimento das forças produtivas, de forma histórica, contínua e contraditória. Assim, o território é a manifestação da permanente “luta da sociedade pela socialização da natureza”, conformada por relações de valorização, transformação, construção e destruição, permeadas de dinâmicas de poder (OLIVEIRA, 2004, p. 40).

[...] o território deve ser apreendido como síntese contraditória, como totalidade concreta do modo de produção/distribuição/circulação/consumo e suas articulações e mediações supra-estruturais (políticas, ideológicas, simbólicas etc.), em que o Estado desempenha a função de regulação [...] (OLIVEIRA, 2004, p. 40).

De forma semelhante, David Harvey (2011, p. 106) afirma que a acumulação de capital ameaça permanentemente dois recursos básicos para qualquer forma de produção: a terra e o trabalho. Nesse sentido, a pilhagem vai além da apropriação dos bens comuns ambientais para uma prática que envolve também a destruição de outros modos de vida e de relação com o ambiente, a neutralização da resistência da comunidade e, por vezes, o uso da violência. Soma-se a isso as estratégias de superexploração das relações de trabalho, outra face da pilhagem territorial (PERPETUA; THOMAZ JUNIOR, 2016).

Tais práticas não são exclusivas das relações internacionais entre países, muito embora seja mais fácil visualizar a exploração em grande escala. Todavia, o contexto brasileiro está

repleto de situações que demonstram a pilhagem dos bens ambientais, do território e das comunidades. De um lado, há a concentração de terras e a propriedade privada como fonte de renda capitalizada; de outro, há a exploração das fontes de matéria-prima e de energia provocando uma série de danos socioambientais²¹.

A pilhagem, portanto, avança por meio do capitalismo rentista brasileiro, baseando-se na ideia de que determinado indivíduo ou grupo tem mais direito sobre a terra e sobre os demais bens ambientais do que os outros membros da comunidade e, por isso, pode apropriar-se deles. O desenvolvimento, portanto, envolve o crescimento da industrialização, o que impõe o maior consumo dos bens ambientais, por meio de métodos que “formam o núcleo do capitalismo rentista²², em que a renda e a riqueza são canalizadas para os donos da propriedade – física, financeira e intelectual”²³ (STANDING, 2019, cap. 2, tradução minha).

Por essa razão, a análise sobre a legislação de regularização fundiária na Amazônia Legal, com atenção à apropriação dos bens ambientais de forma indiscriminada, assume fundamental importância, uma vez que a forma como ocorre a apropriação das terras públicas da floresta pode indicar o favorecimento à pilhagem, uma vez que o bioma abriga recursos ambientais de interesse para o mercado nacional e internacional, como madeira, água doce, minérios e terras cultiváveis.

1.3.3 *O Estado de Direito: entre o velho e o novo*

A sociedade brasileira é marcada pelo atraso, conforme afirma José de Souza Martins (1994), uma vez que ainda há marcas da tradição oligárquica que permanecem presentes na organização social do Brasil, mesmo após o fim da colonização.

Uma dessas heranças é, como visto, a presença marcante da propriedade rural latifundiária, ainda hoje não enfrentada como uma questão social, e não meramente patrimonial, e causa de uma grande desigualdade. A propriedade está no cerne do atraso social do país, uma

²¹ Como exemplo, destaca-se o desastre de Mariana, em Minas Gerais, com o rompimento da barragem de Fundão, operada pela Samarco e suas controladoras, a Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. Neste caso, a pilhagem está evidenciada em suas múltiplas formas, como a exploração de recursos minerais, o depósito de rejeitos, os danos financeiros vivenciados pela comunidade, a morte de trabalhadores, etc. Luciana Tasse Ferreira (2020), ao analisar a pilhagem na bacia do Rio Doce, destaca, ainda, a pilhagem revestida nas soluções alternativas para resolução dos conflitos, com objetivo de atrasar e reduzir as indenizações às famílias afetadas.

²² Guy Standing (2016) considera que o caráter rentista está avançando pelo capitalismo mundial, na medida que se torna cada vez mais comum a obtenção de renda sem trabalho, mas por meio da renda de aluguel. Embora a renda por meio da terra ou de investimentos financeiros, outras fontes também ganham espaço, como os juros da dívida, os rendimentos da propriedade intelectual, os rendimentos de subsídio, etc.

²³ No original, “*all of these methods now form the core of today’s rentier capitalism, in which income and wealth are channelled to owners of property – physical, financial and intellectual*” (STANDING, 2019).

vez que, por meio dela, a classe social de proprietários se consolidou como detentora também de um forte poder político.

Embora existam fatores mais complexos para essa consolidação²⁴, é importante destacar que o poder econômico da propriedade avança para o controle do Estado porque há uma simbiose entre o público e o privado na tradição oligárquica brasileira. Não obstante, como José de Souza Martins (1994, p. 23–24) destaca, não raras eram as vezes em que a Coroa se utilizava de recursos privados, como os particulares se valiam de bens da Coroa, especialmente as terras concedidas em sesmarias. Com isso, as oligarquias rurais ganharam força, o que aumentou a dependência da população menos abastada em relação a elas e permitiu o avanço da política de troca entre o Estado e quem detém poder econômico. Esses fatores associados consolidaram o clientelismo que atravessou toda a história brasileira e permanece no Brasil mesmo após a independência.

O clientelismo político tem sido interpretado, no Brasil, como uma forma branda de corrupção meramente política, mediante a qual os políticos ricos compram os votos dos eleitores pobres. Além disso, uma forma obsoleta de aliciamento eleitoral já que, supostamente, o sistema político teria se modernizado, inviabilizando a sobrevivência desses mecanismos antiquados de relacionamento entre o poder e o povo.

Essa interpretação parece-me equivocada. De um lado, porque o clientelismo político não desapareceu. [...] De outro lado, porque, na verdade, ele não se reduzia nem se reduz a uma modalidade de relacionamento entre políticos ricos e eleitores pobres. Minha concepção é a de que o oligarquismo brasileiro se apoia em algo mais amplo do que esse relacionamento – ele se apoia na instituição da representação política como uma espécie de gargalo na relação entre a sociedade e o Estado. Não só os pobres, mas todos os que, de algum modo, dependem do Estado, são induzidos a uma relação de troca de favores com os políticos.

De fato, as indicações sugerem que o *clientelismo político* sempre foi e é, antes de tudo, preferencialmente uma *relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos*, não importa em que escala. Portanto, é essencialmente *uma relação entre os poderosos e os ricos e não principalmente uma relação entre ricos e pobres*. Muito antes de que os pobres pudessem votar e, portanto, negociar o preço do voto, já o Estado tinha com os ricos, isto é, os senhores de terras e escravos, uma relação de troca de favores, como espero ter demonstrado acima: a Coroa portuguesa, por pobreza ou avareza, recorria ao patrimônio dos particulares para a realização dos serviços públicos, pagando, em troca, com o poder local e honrarias, isto é, com nada. Esse nada, porém, tinha a virtude real ou potencial de poder ser convertido em riqueza, terras ou dinheiro. No fim das contas, *esses mecanismos não eram apenas os complicados mecanismos do poder numa sociedade sem representação política. Eram também os complicados e tortuosos mecanismos da acumulação da riqueza*. [...] *na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem*. Portanto, *as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho*. [...] Nessa dinâmica, é que pode ser encontrada a explicação para o fato de que são os setores modernos e de ponta, na economia e na sociedade, que recriam, ou mesmo, criam, relações sociais arcaicas ou atrasadas, como a peonagem, a escravidão por dívida, nos anos recentes. Trata-se, portanto, de uma sociedade estruturalmente peculiar, cuja

²⁴ Além do próprio José de Souza Martins (1994), outros autores podem ser consultados quanto a essa temática, a exemplo de Raimundo Faoro (2012).

dinâmica não se explica por processos políticos e históricos dos modelos clássicos (MARTINS, 1994, p. 28–30, grifo original).

Embora o argumento de José de Souza Martins reflita outro momento histórico, permanece extremamente atual, na medida em que o Congresso Nacional, por exemplo, tem diversos deputados e senadores vinculados à Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Ainda que não caiba, neste momento, avaliar as matérias defendidas por este grupo de congressistas, é de se destacar que possuem grande força política para votar conforme seus interesses. Isso porque a FPA contava, em 2019, com 225 das 514 cadeiras da Câmara dos Deputados, ou seja, 44%; e ocupa 32 das 81 vagas do Senado Federal (39%). Na eleição ocorrida em 2022, a FPA alcançou 300 vagas na Câmara e 47 das Vagas do Senado, segundo dados da organização De Olho nos Ruralistas (BASSI, 2019; SOUZA, 2023).

Além disso, destaca-se que muitos deputados federais e senadores são proprietários de grandes propriedades rurais. De acordo com o que declararam ao Tribunal Superior Eleitoral, os deputados eleitos em 2018 detinham a propriedade de cerca de 43,9 mil hectares de terra. Já os senadores, que eram em menor número, declararam a propriedade de 107,8 mil hectares. Entre os maiores proprietários, estavam o Senador Jayme Campos (Democratas – DEM, Mato Grosso), com propriedades que somam 43,9 mil hectares, uma das quais já autuada por trabalho análogo ao de escravo; o Senador Acir Gurgacz (Partido Democrático Trabalhista – PDT, Rondônia), que declarou 31,6 mil hectares; e o também Senador Marcelo Castro (Movimento Democrático Brasileiro – MDB, Piauí), com 25,6 mil hectares de terra (FUHRMANN, 2019).

Embora o contexto estrangeiro não tenha as mesmas particularidades do Brasil, como já mencionado, autores que discutem a apropriação privada dos bens ambientais reforçam que a dominação política de determinadas classes sociais é um dos principais motores da pilhagem no mundo, muito embora o uso da força tenha sido uma arma frequente para a apropriação dos bens comuns, a exemplo da colonização e do conseqüente genocídio indígena na América (BOLLIER, 2002; MATTEI; NADER, 2013; STANDING, 2019).

Em contrapartida, não é o atraso político, para utilizar-se da expressão de José de Souza Martins, que mais aparece como justificativa para a pilhagem ambiental. Na verdade, o argumento principal para o avanço de estratégias predatórias de ocupação e uso dos bens ambientais é o atraso como falta de progresso tecnológico, industrial e civilizacional, o que Ugo Mattei e Laura Nader (2013, p. 121) chamam de “argumento da falta”. Luis Fernando Novoa Garzon (2019), ao avaliar como os grandes projetos hidrelétricos na Amazônia configuram uma estratégia de pilhagem, afirma que há, com frequência, a ideia de que regiões *atrasadas* precisam de estratégias econômicas que supram a *falta* de desenvolvimento. Assim, avança-se

a fronteira de acumulação, acompanhada de precarização do trabalho e da flexibilização de normas urbanísticas e ambientais.

O sentido e a direção das políticas econômicas hegemônicas e de seus arranjos espaciais é o de liquidação dos bens públicos e das riquezas ainda não privatizadas e monopolizadas. Isso explica por que, no Brasil, os territórios não completamente mercantizados, especialmente na Amazônia, têm sido frente prioritária de expansão capitalista. O desterro da Amazônia como “barreira espacial”, na visão dos depredadores – ou, em nossa ótica, como região singular, diversa, por isso merecedora de proteção – é uma manifestação tópica de uma crise de sobreacumulação em escala mundial e que se manifesta por meio de expropriações materialmente fulminantes, ordenadas por esferas de valorização formalmente desmaterializadas, financeirizadas, fictícias apenas nesse sentido (GARZON, 2019, p. 4).

Nesse processo, o Estado se faz presente por meio de um signo rentista-neoextrativista, favorecendo a exploração e apropriação de regiões como a Amazônia. Com isso, a ação estatal vai além do espaço público e os interesses privados invadem a ação estatal. Em contrapartida, o Estado perde a oportunidade de defender outras formas de soberania, de regimes de convivência e de direitos territoriais, abrindo espaço para a devastação e a exploração da população despossuída (GARZON, 2019, p. 05 e 10).

A atuação do Estado, nessas situações, se faz como uma medida legítima e necessária. Isso quer dizer que as políticas públicas, leis e até mesmo decisões judiciais são tomadas ainda que favoreçam a exploração de bens ambientais, pois considera-se que essas medidas são imprescindíveis para o desenvolvimento, ou quando muito, um *mal necessário*. Nesse sentido, o Estado de Direito, enquanto um instrumento liberal de proteção da propriedade e do livre mercado, tem se tornado um mecanismo de instituição de estratégias de pilhagem no interior dos países considerados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (MATTEI; NADER, 2013, p. 121–122).

Nesse sentido, o Estado de Direito, tomado com base em padrões internacionais, é afirmado como politicamente neutro, mas mantém desigualdades sociais já estruturais. Segundo Elmar Altvater (1995, p. 158), a hegemonia implica no reconhecimento de normas, de procedimentos legítimos e metas almejavéis, ou seja, na aceitação e institucionalização de um modelo capitalista global. Além disso, argumenta-se pela necessidade de adequar o direito interno dos países aos padrões internacionais, especialmente no que toca a segurança do direito de propriedade, na liberdade contratual, no livre mercado e na adequação das normas jurídicas ao padrão da *common law*, em que a autonomia privada das partes e a solução alternativa de

conflitos tem amplo espaço, ainda que entre partes em situação de notável desigualdade²⁵ (MATTEI; NADER, 2013, p. 126–127).

O argumento de Ugo Mattei e Laura Nader (2013), portanto, aponta para o uso do Estado de Direito como um instrumento de imperialismo, mas não se restringe apenas nas relações de um país em relação ao outro. Também se trata da manutenção de elites locais no poder. Em outros termos, “a sociedade mundial contemporânea está dividida em países industrializados e países comparativamente menos desenvolvidos [...]. No interior destes blocos, eles próprios arbitrariamente delimitados, as relações hierárquicas se reproduzem” (ALTVATER, 1995, p. 158–159).

1.3.4 O Estado de Direito como instrumento de dominação

A teoria da tragédia dos bens comuns, de acordo com David Bollier (2002, cap. 1) tem sido utilizada com frequência para justificar a apropriação privada dos bens comuns. Com base em um ensaio publicado em 1968 por Garret Hardin, argumenta-se que os bens comuns seriam geridos de uma melhor forma por meio da propriedade privada do que pela coletividade, na medida em que os indivíduos se responsabilizariam mais por aquilo que lhes pertencem.

Em seu ensaio, Garrett Hardin (1968) discute o problema do aumento populacional no planeta e defende a necessidade de impor limites ao crescimento da população, sob pena de serem esgotados os recursos necessários à sobrevivência. Para ele, deixar a decisão de ter menos filhos à consciência de cada indivíduo não resolveria o problema, na medida em que nem todas as pessoas preocupam-se com o bem-estar da coletividade. Segundo David Harvey (2011, p. 101), entretanto, a teoria da tragédia dos bens comuns é amplamente mal interpretada, em virtude de um exemplo utilizado pelo autor para ilustrar como os indivíduos pensam mais em si mesmos do que no coletivo.

Trata-se da situação em que Garrett Hardin (1968) discute sobre o dilema de um pastor, que precisa avaliar se deve ou não colocar mais um animal para se alimentar em uma pastagem comum. Como argumento positivo, o pastor tem todo o lucro que receberá com a venda do animal, uma vez que o resultado da venda não será dividido com os demais pastores. Em contrapartida, o ponto negativo da colocação de mais um animal no local, que é a degradação da pastagem, é dividido em relação a todos os demais. Como o componente positivo é mais

²⁵ Nesse sentido, Luciana Tasse Ferreira avalia a manutenção da pilhagem por meio de instrumentos jurídicos no caso do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG (2020).

benéfico para todos os pastores, todos pensarão da mesma forma, ocasionando o esgotamento da pastagem comunitária.

Por essa razão, Garrett Hardin (1968) argumenta que a propriedade privada é uma opção para evitar o esgotamento dos bens comuns com o aumento cada vez maior da população, uma vez que o livre acesso levará ao esgotamento desses recursos. Utilizando-se de outra situação, o autor menciona, por exemplo, o controle de acesso aos parques públicos como uma forma de gerenciamento diversa da propriedade particular. Dessa forma, a teoria da tragédia dos bens comuns diz respeito à necessidade de controle para além da vontade individual, sem que esse controle seja necessariamente privado. Por isso o próprio autor reconheceu que seu ensaio deveria deixar claro, desde o título, que discute os bens comuns *não administrados* (STANDING, 2019, cap. 2).

É nesse sentido – de que os interesses particulares não são suficientes para proteger os bens comuns – que Elmar Altvater (1995, p. 307–308) diz:

A tese da “tragédia dos bens comuns”, de Hardin (1968) – interpretada corretamente –, constitui-se em crítica fundamental à confiança liberal originária na lógica do mercado, e ao mesmo tempo, fundamenta a necessidade de uma regulação não conforme ao mercado, mas, pela via das intervenções políticas.

Todavia, a metáfora dos pastores ganhou vida própria, passando a ser utilizada como justificativa para questionar a propriedade gerenciada coletivamente e defender a eficiência dos regimes de propriedade privada (BOLLIER, 2002, cap. 1). Sob esse prisma, argumenta-se, também, que é necessário promover a privatização dos bens públicos, na medida em que a administração privada seria mais eficiente que a administração do Estado.

A questão trazida pela tragédia dos bens comuns coloca em evidência outro questionamento delimitado por Elmar Altvater (1995, p. 306–307), ao discutir o que deveria ser feito para se evitar o colapso ocasionado pela pilhagem ambiental promovida pela exploração econômica capitalista. Àqueles que defenderiam a proteção ambiental como responsabilidade do próprio mercado, o autor argumenta que “nenhum instrumento pode ajudar, porque é impossível por princípio internalizar completamente os efeitos externos da produção e do consumo”. Por outro lado, para aqueles que defendem a intervenção do Estado, o autor aduz:

Como o Estado poderia estar em condições de compensar a constatada ausência de conhecimento acerca das questões ecológicas? Como uma burocracia poderia controlar as ações de milhões de atores? E como o Estado poderia evitar atitudes de

encobrimento possivelmente mais prejudiciais ecologicamente do que os procedimentos legalmente incrimináveis? (ALTVATER, 1995, p. 307).

Um questionamento semelhante é realizado por Ugo Mattei e Laura Nader (MATTEI; NADER, 2013, p. 354–355): “Poderá o Direito ser usado para restituir os bens usurpados mediante a demonstração de algum potencial contra-hegemônico, ou estará condenado a permanecer nos domínios do problema, e não da solução?”.

Em última análise, essas questões colocam em evidência a própria capacidade do Estado de Direito para gerir e proteger os bens comuns, bem como de assegurar uma existência digna aos indivíduos. Qual seria a função, portanto, do Estado de Direito diante da pilhagem territorial que alcança países semiperiféricos como o Brasil e, especialmente, territórios de grande importância socioambiental, mas também econômica, como a Amazônia?

O *Estado de Direito* é um termo que, em sua origem, visava a resguardar os direitos privados, especialmente o de propriedade. De acordo com Ugo Mattei e Laura Nader (2013, p. 18–23), há dois significados distintos na tradição liberal-dominante para definir o Estado de Direito. De um lado, busca-se defini-lo como uma forma de governo baseada em leis e não na vontade do governante, evitando-se o autoritarismo. De outro – e este é o sentido primordial quando se discute a pilhagem – o Estado de Direito tem seu fundamento original na separação entre Direito e Política, ou seja, na consolidação de um “governo de leis e não de homens”.

De acordo com os autores, um dos primeiros usos do termo Estado de Direito (*rule of law*) foi feito por Edward Coke, com a intenção de separar os saberes dos juristas dos saberes do monarca, consolidando a concepção de que o Direito está acima do poder. Com isso, o juiz inglês visava a impedir a participação do rei em deliberações dos tribunais de *common law*, com fulcro a resguardar os interesses da pequena aristocracia rural. A origem do termo *Estado de Direito* vincula-se, portanto, à aliança entre os tribunais e os barões com assento no Parlamento, que queriam impedir qualquer ameaça aos seus privilégios, especialmente no que tocava a propriedade privada (MATTEI; NADER, 2013, p. 18–23).

Assim, o Estado de Direito é um conceito liberal na origem. José Joaquim Gomes Canotilho (1999, p. 23–27), inclusive, afirma que, desde o início, o termo representa a ideia de um Estado limitado juridicamente e legitimado pelo povo; que garante um processo justo e acessível, com tribunais independentes; em que há soberania do Parlamento e divisão de poderes. Limita-se, dessa forma, o autoritarismo, e separa-se a política das demais esferas de poder. Além disso, o Estado de Direito liberal valoriza a autonomia individual e prioriza a existência de uma declaração de direitos na qual a liberdade e a propriedade são valores supremos.

Nessa perspectiva, o Estado de Direito é também “a espinha dorsal institucional da economia de mercado ideal” (MATTEI; NADER, 2013, p. 22–23). Entretanto, o liberalismo e os direitos individuais se provaram insuficientes, ante à expressiva desigualdade social existente no mundo, sobretudo após o contexto da Revolução Industrial. Por isso, o abstencionismo, o individualismo e a neutralidade estatal tiveram que ceder espaço a um novo modelo de Estado, que buscou compatibilizar o capitalismo enquanto modo de produção com o bem-estar social da população em geral (SILVA, 2005, p. 115). Nesse sentido, inclusive, o Estado deveria portar-se não apenas como um *Estado social de direito*²⁶, mas também como um *Estado de direito de ambiente*²⁷, obrigando-se a promover políticas públicas pautadas na sustentabilidade ecológica (CANOTILHO, 1999, p. 43–45).

Dessa forma, para o autor, somente o Estado que se apresente como um “Estado constitucional de direito democrático social ambientalmente sustentado” será legítimo. Em contrapartida, um Estado que se valha das normas de forma arbitrária e totalitária, ainda que por meio da retórica do interesse público e do bem-estar do povo, será um “Estado de não direito” (CANOTILHO, 1999, p. 09):

[...] que identifica direito e força, fazendo crer que são direito mesmo as leis mais arbitrárias, mais cruéis e mais desumanas. É aquele em que o capricho dos déspotas, a vontade dos chefes, a ordem do partido e os interesses de classe se impõem com violência aos cidadãos. É aquele em que se negam as pessoas ou grupos de pessoas os direitos inalienáveis dos indivíduos e dos povos (CANOTILHO, 1999, p. 13-14).

Enquanto José Joaquim Gomes Canotilho (1999) discute o que é Estado de Direito (ou, ao menos, o que entende que *deveria ser*), a partir da concepção de que o Direito é originalmente bom, Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 33) chama de “fascismo societal” uma forma de manipulação da democracia que, na sua visão, busca promover o capitalismo mundial e sua natureza exploratória. São mecanismos, dessa forma, de instrumentalização do Estado²⁸, que têm origem no contrato social firmado com a sociedade no contexto do capitalismo moderno.

²⁶ O autor usa a expressão *Estado social de direito*. Entretanto, preferimos a locução *Estado de Direito Social*, que considera a incorporação de direitos sociais, econômicos e culturais ao ordenamento, com objetivo de distanciar a expressão *Estado Social*, que asseguraria tais direitos, da expressão *Estado Socialista*, cuja dimensão perpassa a esfera do Direito para atingir a própria organização do Estado.

²⁷ José Joaquim Gomes Canotilho utiliza o termo *Estado de direito de ambiente* no texto intitulado “Estado de Direito”, publicado em 1999. Já no artigo “Estado constitucional ecológico e democracia sustentada”, de 2001, o autor prefere a nomenclatura *Estado constitucional ecológico*. Outros autores utilizam os termos Estado de Direito do Ambiente, Estado de Direito Socioambiental, Estado de Direito Ecológico ou Estado de Direito da Natureza. Uma coletânea de textos sobre esse tema pode ser encontrada em “Repensando o Estado de Direito Ambiental”, organizado por José Rubens Morato Leite, Helene Silvini Ferreira e Matheus Almeida Caetano (2012).

²⁸ A primeira forma identificada pelo autor é o “fascismo do *apartheid* social”, no qual ocorre a segregação social dos sujeitos por meio da cartografia urbana, a exemplo dos guetos e os condomínios fechados. O “fascismo da

Entre as formas identificadas pelo autor, o “fascismo paraestatal” consiste na usurpação de prerrogativas do Estado por agentes privados, muitas vezes com a conivência do próprio Estado. Dele decorre o “fascismo contratual”, quando sujeitos com poderes de graus absolutamente diferentes são tratados como iguais em uma relação privada, de forma que uma das partes acaba em completa situação de vulnerabilidade²⁹. Já o “fascismo territorial”, que também decorre da primeira forma, manifesta-se quando o capital privado assume o controle de determinadas áreas do território. Essa captura do poder do Estado pode ocorrer de forma violenta ou não violenta, mas culmina, inevitavelmente, na regulação do território contra os interesses dos seus habitantes. Segundo Boaventura de Sousa Santos, “são territórios coloniais privados dentro de Estados quase sempre pós-coloniais” (2002, p. 36–37), o que se aproxima do conceito de pilhagem territorial, trabalhado por Guilherme Marini Perpetua (2016).

Já o “fascismo do Estado paralelo” é aquele que se caracteriza pela enorme discrepância entre o Direito escrito e o Direito realizado na prática cotidiana, especialmente quando se compara as zonas ditas selvagens, que concentram parte da população marginalizada, e as zonas consideradas civilizadas. Naquelas, o Estado age com truculência, sem qualquer apreço pelas normas e pelo Direito, enquanto nessas, age como protetor, ainda que de forma ineficaz (SANTOS, 2002, p. 34).

Esta autonegação do Estado dá-se por várias formas: instrumentalizando as instituições, as leis e os regulamentos, pondo-os (ou deixando que sejam postos) ao serviço de objetivos diferentes, se não mesmo antagônicos dos que oficialmente lhes cabem; deixando de aplicar ou aplicando muito seletivamente legislação em vigor; produzindo legislação para satisfazer clientelas particulares ou compromissos internacionais sem qualquer intenção de a aplicar; criando serviços à partida cooptados pelos grupos sociais cujas atividades pretendem controlar em nome do interesse público; permitindo aos responsáveis políticos no exercício da governação um discurso público que deslegitima ou desvirtua os objetivos dos aparelhos estatais de cuja direção estão investidos; tolerando a prática quase pública e notória de ilegalidades econômicas altamente lesivas do que se apregoa ser o interesse coletivo, ou, pelo menos, lesivas dos interesses de largos estratos das classes populares. Esta contradição interna da atuação do Estado dá origem a uma forma de dominação estatal que se pode sintetizar na existência de um Estado dual em que duas linhas de

insegurança”, por sua vez, caracteriza-se pela manipulação da insegurança dos indivíduos e da vulnerabilidade de determinados grupos. O Estado age incutindo medo e ansiedade nos sujeitos, de forma a reduzir a expectativa das pessoas nos serviços públicos e a ampliar a sensação de confiança posta no setor privado. Além dele, o “fascismo financeiro” atua impondo regras aos países periféricos e semiperiféricos; proibindo o estabelecimento de incentivos e subsídios ao capital nacional; impedindo a responsabilização de empresas multinacionais por práticas ilegais, etc., tudo com a intenção de proteger exclusivamente os interesses dos grandes investidores. No “fascismo populista”, por sua vez, ocorre a “promoção da democratização do que na sociedade capitalista é indemocratizável”, como o estabelecimento de padrões de consumo e de estilos de vida que são inacessíveis para a maioria da população. Ainda, o autor discute também a existência do “fascismo paraestatal” e o “fascismo do Estado paralelo” (SANTOS, 2002, p. 34–39).

²⁹ Ugo Mattei e Laura Nader (2013, p. 131–132), por exemplo, argumentam pela falácia da “ideologia da harmonização”, que busca solucionar conflitos judiciais entre partes em posições diversas de poder por meio de arbitragem e da resolução alternativa de conflitos.

atuação aparentemente contraditórias correm paralelas e se completam. O Estado formal corre paralelo ao Estado informal; o Estado concentrado desdobra-se numa prática de Estado difuso e o macroestado numa prática de microestado; o Estado amplo comporta-se como se fosse um Estado mínimo. Em suma, o Estado oficial coexiste com um Estado paralelo, subterrâneo. Esta coexistência cria um efeito de distanciação em relação à legalidade instituída por via do qual esta última é neutralizada sempre que o Estado ou, melhor, os diferentes microestados germinando no seu interior pretendem corresponder informalmente a interesses corporativos suficientemente fortes para os mobilizar. O efeito de distanciação permite que a quebra da legalidade do Estado não seja automaticamente seguida por quebra da legitimidade do Estado (SANTOS, 1985, p. 890–891).

Segundo o autor, o fascismo do Estado paralelo se manifesta pela não aplicação da lei; pela aplicação seletiva da lei e pela instrumentalização da lei. A não aplicação da lei relaciona-se, por um lado, com a promulgação de uma norma apenas para atender ao clamor de determinada classe, normalmente subordinada. Para garantir sua não aplicação, a lei deixa de ser regulamentada, falta dotação orçamentária ou os serviços não são organizados. Já a aplicação seletiva da lei é associada a um Estado em que as classes dirigentes não conseguem, por absoluto, direcionar a ação estatal, de modo que necessitam fazer concessões. Por outro lado, as instrumentalizações da lei, de uma política pública ou de um serviço, por exemplo, são criadas com a função de servir a determinados interesses, mas são desviados para uma utilização diversa que, em muitos casos, é até mesmo antagônica (SANTOS, 1985, p. 891–894).

Exemplificativamente, Luis Fernando Novoa Garzon (2019, p. 10–11) argumenta que, no Brasil, ocorre um processo de “recodificação”, isto é, de alteração nas leis e códigos ambientais com o objetivo de instituir “‘normas abertas’, contratualizáveis e descentralizáveis para que os particularismos dominantes possam ser traduzidos sem dificuldade como o interesse geral ou nacional”, de forma a se permitir a permanência de determinada hegemonia social.

Nesses termos, Ugo Mattei e Laura Nader (2013, p. 1) argumentam que o Estado de Direito tem sido usado intencionalmente como instrumento para legitimar a conquista e a pilhagem ocidentais. Nessa perspectiva, o Estado de Direito não é utilizado de uma forma ruim ou equivocada, mas já é estabelecido com o propósito de legitimar a exploração, como ocorre com a imposição de regras em prol do livre mercado. Trata-se, dessa forma, de um Estado de Direito ilegítimo em essência (MATTEI; NADER, 2013).

Dessa forma, em resposta à questão anteriormente formulada (vide página 73), Ugo Mattei e Laura Nader (2013, p. 384) reconhecem que há usos contra-hegemônicos do Direito que obtiveram resultados positivos na luta contra a pilhagem, mas afirmam que é impossível transformar de modo significativo o Estado de Direito imperial em um Estado de Direito popular. Primeiramente, seria necessário reconhecer que, em um mundo em que os recursos são escassos, a acumulação privada não pode se dar de forma ilimitada e isenta de

responsabilidades. É preciso admitir que países, empresas e indivíduos considerados ricos somente o são às custas da pobreza dos demais.

Por esse prisma, Elmar Altvater (1995, p. 282–283) argumenta que estratégias como a do desenvolvimento sustentável, que ganharam força a partir da publicação do Relatório Brundtland em 1987, não são suficientes para solucionar a escalada global de esgotamento do meio ambiente e a desigualdade decorrente do modo de produção capitalista. Esse princípio tem sido utilizado por diversos países e instituições, apesar da diversidade de culturas, posições políticas e correntes acadêmicas, como uma resposta politicamente democrática, economicamente eficiente, ecologicamente equilibrada e socialmente justa para os conflitos socioambientais e o eminente esgotamento da natureza. Todavia, é preciso levar em consideração que o desenvolvimento sustentável somente poderá ser real mediante um distanciamento do princípio do lucro e das restrições monetárias internacionais:

Levando em conta as restrições sistêmicas, seria possível construir uma estrutura social e econômica *coerente* sobre a base dos princípios da produtividade e da eficiência, da justiça distributiva e da eficácia (*productividad, equidad, sustentabilidad – “Prodequisus”*), e que fosse capaz de implementar realisticamente as metas visadas, ou então seria preciso questionar a restrição orçamentária dominante, o princípio dos juros e dos lucros, para poder se aproximar das metas do *prodequisus* e poder corresponder às restrições ecológicas? O termo *prodequisus*, artificialmente criado para designar esta estratégia, já é uma primeira resposta para o problema: ela é tão improcedente linguisticamente quanto o comportamento que pretende descrever é “de difícil realização”, quando não simplesmente impossível. As questões assinaladas são centrais no plano global, já que nesse âmbito não domina entre as empresas no mercado livre apenas a concorrência capitalista “simples”, mas esta é regulada por meio dos Estados nacionais. Também os Estados nacionais subordinam-se às restrições externas: a perda da soberania dos juros devida aos mercados monetários e creditícios globais, estrutura as decisões e ações das instituições estatais e obriga à conservação e ao aperfeiçoamento da competitividade (nacional), por meio de uma política econômica basicamente sustentada em uma política de ofertas (ver Scharpf, 1987) para o controle dos custos por unidade. (ALTVATER, 1995, p. 284, grifo original).

Por isso, a produtividade está sempre acima da justiça distributiva e da eficácia ecológica. Desse modo, o princípio do desenvolvimento sustentável, nos contextos nacional e internacional, torna-se uma alternativa insuficiente. Em outras palavras, diz o autor citado que: “a combinação do *prodequisus* é a resposta para o fracasso das teorias e estratégias tradicionais do desenvolvimento, pelas quais se esperava uma prosperidade (individual e social) a partir da industrialização (econômica) e da modernização (social e política)” (ALTVATER, 1995, p. 291).

O Estado, portanto, necessitaria ultrapassar a economia de mercado baseada na produtividade e no consumo extremos, o que faz com que a questão a respeito da função e do

fundamento do Estado também estejam presentes no debate. Nessa mesma toada, Elmar Altvater (2017) considera que o Estado se apresenta como um órgão de dominação do capital, e por isso, tem papel fundamental na reprodução do capitalismo.

Nesse sentido, o autor afirma que os capitalistas não assumem todas as funções sociais necessárias para o desenvolvimento do capitalismo, sobretudo porque nem todas elas são rentáveis. Por essa razão, cabe ao Estado criar as condições materiais gerais de produção, em que se insere o seu papel na assunção das funções de baixa rentabilidade. Ademais, o Estado estabelece e protege o sistema legal geral, de modo a garantir a existência das leis da livre concorrência e a se responsabilizar pela legislação que estrutura as relações de dominação entre sujeitos. Em um terceiro aspecto, cabe também à ação estatal controlar os conflitos, neutralizando a luta de classes por meios legais, policiais e militares. No último aspecto, o Estado impulsiona a competição dos capitais individuais nacionais frente aos estrangeiros, de modo a assegurar a existência dos primeiros e sua expansão para o mercado mundial (ALTVATER, 2017, p. 251–257).

Dessa forma, é dedutível que, para o autor, o Estado capitalista seria incapaz de controlar a exploração do capital, uma vez que o sustenta e garante. Conforme argumenta, não é possível coibir o esgotamento do meio ambiente, o empobrecimento e a desigualdade com estratégias que, em última análise, mantém o desenvolvimento industrial capitalista. O Estado, dentro desse sistema, não teria condições de controlar milhões de atores, em resposta à pergunta anteriormente formulada por ele, ao discutir a capacidade do Estado em promover a proteção ao meio ambiente (vide página 72). Diz, nesse sentido, que “o sonho de um capitalismo ecológico produz monstruosidades” (ALTVATER, 1995, p. 305).

Essa conclusão – de que o Estado é responsável pela hegemonia capitalista – insere-se na teoria da derivação do Estado, da qual Elmar Altvater faz parte³⁰. Essa corrente de pensamento busca responder uma questão levantada por Evgeny Bronislavovich Pachukanis, em 1920, ao discutir *porque* o Estado serve como instrumento de dominação dos capitalistas. Diz esse autor:

[..] por que é que o domínio da classe não se mantém naquilo que é, a saber, a subordinação de uma parte da população a outra? Por que é que ele reveste a forma de um domínio estatal oficial ou, o que significa o mesmo, por que é que o aparelho de coação estatal não se impõe como aparelho privado da classe dominante, por que

³⁰ Há diversos autores que, com suas particularidades, discutem este tema, especialmente na Alemanha. Textos de Elmar Altvater, Joachim Hirsch, Bernhard Blanke, Heide Gerstenberger, Jürgen Hoffman, John Holloway, Ulrich Jürgens, entre outros, podem ser lidos em “Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado”, compilados por Alberto Bonnet e Adrián Piva (2017).

é que ele se separa desta última e reveste a forma de um aparelho de poder público impessoal, deslocado da sociedade? (PACHUKANIS, 1988, p. 95).

A esse respeito, Joachim Hirsch (2005, p. 167), ao responder às questões formuladas, afirma que:

A resposta se encontra nas particularidades do modo capitalista de socialização. Este se caracteriza pela separação dos produtores imediatos (trabalhadores e trabalhadoras) dos meios de produção, pela produção privada, pelo trabalho assalariado e pela troca de mercadorias. Isso implica que a exploração do trabalho vivo ou a apropriação do produto excedente não ocorre mediante o uso da força, mas por meio da troca de mercadorias aparentemente equivalentes, inclusive a “mercadoria” força de trabalho. A troca de mercadorias sem impedimentos (o “livre mercado”), a competição e a “liberdade” dos assalariados/as para vender sua força de trabalho somente são concedidas quando a classe economicamente dominante desiste do uso individual dos instrumentos coercitivos diretos na troca econômica imediata, ou seja, quando as lutas competitivas não se resolvem com armas e a força de trabalho não é recrutada compulsoriamente. Somente quando estas condições são atendidas pode uma sociedade capitalista consolidar-se, sustentar-se e desenvolver-se. Por outro lado, as condições capitalistas somente podem conformarem-se em sua plenitude se a coerção física passar por uma institucionalização independente de todas as classes sociais, inclusive da dominante em termos econômicos – precisamente, na forma do Estado (HIRSCH, 2005, p. 167, tradução minha)³¹.

Para Evgeny Pachukanis (1988, p. 94–98), o que justifica a existência do Estado é a necessidade de que as relações econômicas no mercado sejam estruturadas de forma a permitir a troca de mercadorias. Isto é, as relações no mercado dependem de um consumidor e um vendedor que possuam vontade autônoma e que sejam “sujeitos jurídicos por excelência”, considerados juridicamente como partes livres e iguais. É necessário, dessa forma, uma “uma terceira parte que encarne a garantia recíproca que os possuidores de mercadorias se outorgam mutuamente na qualidade de proprietários que são, e personificando, por conseguinte, as regras das relações de troca” (PACHUKANIS, 1988, p. 94–103).

³¹ No texto consultado, “*La respuesta se encuentra en las peculiaridades de la modalidad capitalista de socialización. Esta se caracteriza por la separación de los productores inmediatos (obreros y obreras) de los medios de producción, por la producción privada, el trabajo asalariado y el intercambio de mercancías. Esto implica que la explotación del trabajo vivo o la apropiación del plusproducto no tiene lugar mediante el uso directo de la fuerza, sino a través de un intercambio de mercancías en apariencia equivalente, incluyendo la “mercancía” fuerza de trabajo. El intercambio de mercancías sin impedimentos (el “mercado libre”), la competencia y la “libertad” de los asalariados/as para vender su fuerza de trabajo sólo son concedidas cuando la clase económicamente dominante desiste del uso individual de los instrumentos coercitivos directos en el tráfico económico inmediato, es decir, cuando las luchas competitivas no se dirimen con las armas y la fuerza de trabajo no se recluta en forma compulsiva. Sólo cuando estas condiciones están dadas puede una sociedad capitalista consolidarse, sostenerse y desarrollarse. Por lo tanto, las condiciones capitalistas sólo pueden entonces conformarse en plenitud si la coacción física experimenta una institucionalización independiente de todas las clases sociales, inclusive de la dominante en términos económicos – precisamente, en la forma del Estado*” (HIRSCH, 2005, p. 167).

Assim, o autor entende que o Direito é uma relação social específica, que traduz a relação de troca que está no cerne da sociedade burguesa. Nesse caso, o Direito tem ligação profunda com as relações de produção e com os agentes sociais que nelas intervém, de modo que não é mero “atributo da sociedade humana abstrata”, mas uma “categoria histórica que corresponde a um regime social determinado, edificado sobre a oposição de interesses privados”. Por essa razão, o autor não acredita que o Estado e o Direito sirvam para atingir um estágio social e econômico livre da dominação exercida pelo capitalismo, na medida que são estruturas que somente se originam e se sustentam dentro do próprio sistema. Segundo ele, o aniquilamento dessas categorias significa o desaparecimento da forma jurídica das relações humanas (PACHUKANIS, 1988, p. 26–27 e 36).

Dessa forma, seja por meio de uma posição reformista, como a de José Canotilho, ou uma posição revolucionária, como a de Evgeny Pachukanis, tem-se em vista que o Estado e, especificamente, o Estado de Direito são construções indispensáveis para a produção e reprodução do sistema capitalista, portanto, são incapazes, por si só, de solucionar o problema socioambiental ocasionado pela pilhagem. Todavia, o uso contra-hegemônico do Direito ou sua maior instrumentalização são situações reais frente à crise ecológica e a desigualdade social existente. Dessa forma, a pesquisa concentra-se na realidade posta, buscando verificar se a legislação referente à regularização fundiária na Amazônia Legal pode, portanto, ser considerada um exemplo de instrumentalização e, em conclusão, se é possível pensar alternativas jurídicas em prol de um ambiente sustentável e socialmente justo.

Dessa forma, pretende-se que a análise a respeito da legislação referente à regularização fundiária na Amazônia Legal seja realizada considerando o cenário social, político, jurídico e econômico do país. Esse contexto, portanto, é composto por uma economia de mercado capitalista, em que o Brasil ocupa uma posição de país em desenvolvimento, semiperiférico, e fornecedor de matéria-prima e energia³² e que convive com uma grande desigualdade social, especialmente no tocante à distribuição de terras no campo. Adicionalmente, no contexto político-jurídico, há uma tendência à permanência de determinados grupos em posições de

³² De acordo com os dados da ComexStat, de janeiro a dezembro de 2021, os dez principais produtos exportados pelo Brasil, conforme a Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI), por subgrupo, e em valor FOB (*Free on Bord*) (US\$), foram, respectivamente: minério de ferro e seus concentrados, não aglomerado; soja; óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus; açúcares, beterraba ou cana, em bruto, no estado sólido, sem adição de aromatizantes ou de corantes; bagaço e outros resíduos sólidos, em pó ou pellets, da extração de gorduras ou óleos de sementes oleaginosas, frutos oleaginosos e os germes de cereais; óleos de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) e preparações, contendo, em peso, 70% ou mais de óleos de petróleo ou de óleos minerais betuminosos; carne de gado bovino congelada; carnes e miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas, de aves; pastas químicas de madeira, à soda ou ao sulfato, exceto pastas para dissolução, semi-braqueado ou braqueado; café não torrado, mesmo descafeinado. Nota-se, portanto, a maioria de produtos agropecuários, minérios e de petróleo e derivados (BRASIL, [2022a?]).

poder, que podem conduzir a legislação e os programas para determinados objetivos, mais ou menos comprometidos com o bem-estar social e a defesa do meio ambiente. Resta, portanto, investigar se a legislação a respeito da regularização fundiária na Amazônia Legal está ou não comprometida com a pilhagem territorial no país.

2 O CAOS FUNDIÁRIO E O PROGRAMA TERRA LEGAL NA AMAZÔNIA

2.1 Distribuição fundiária na Amazônia Legal: a simultaneidade do espaço

2.1.1 *Florestas públicas*

A Amazônia Legal compreende uma área de 5.015.067,75 km², ou 58,90% do território brasileiro, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ver Mapa 1). São 772 municípios que compõem a região, sendo que os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins pertencem à Região Norte, enquanto o estado do Mato Grosso faz parte da Região Centro-Oeste e o Maranhão, da Região Nordeste, de acordo com a classificação do Instituto (IBGE, [2020a?]).

Existem diversas particularidades na região, entre as quais encontra-se uma imensa área de florestas. Por essa razão, grande parte da extensão territorial ocupada pelos estados que compõem a Amazônia Legal coincide, também, com as áreas do bioma Amazônia³³, apontada pelo Cadastro Nacional de Unidades de Conservação como um total de, aproximadamente, 421.543.900 hectares (BRASIL, 2020d).

As florestas públicas são definidas juridicamente pela Lei n. 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas) como “florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta” (BRASIL, 2006a). São, portanto, terras públicas, que podem ou não ser destinadas a um uso específico.

Nesse sentido, a Lei n. 9.985/2000 prevê a criação de Florestas Nacionais, que é apenas uma forma de gestão das florestas públicas, conforme dispõe a Lei n. 11.284/2006. Logo, as Unidades de Conservação podem abranger florestas públicas, mas não apenas. Por outro lado, além da criação das Florestas Nacionais, a Lei de Gestão de Florestas Públicas prevê, ainda, a destinação dessas florestas às comunidades locais e a concessão florestal, conforme art. 4º e seguintes da Lei em questão (BRASIL, 2000; 2006a).

Entre as formas de destinação das florestas públicas às comunidades locais, estão a criação de Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, que são modalidades de Unidades de Conservação de Uso Sustentável – que detalharemos a seguir –, bem como “a concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de

³³ Nessa classificação, excluem-se as áreas de Cerrado, diferentemente da abrangência da Amazônia Legal. Além disso, não se considera a totalidade dos estados do Tocantins e Mato Grosso, além de uma pequena parte de Rondônia e Pará, e não se utiliza a mesma divisão do estado do Maranhão. Para mais detalhes e comparação, ver os mapas produzidos pelo IBGE sobre a Amazônia Legal e o bioma Amazônia, constantes no Anexo I.

desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares”, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária e o art. 189 da CF/88. Essas últimas modalidades serão administradas, portanto, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, como será discutido mais adiante (BRASIL, 2006a).

A lei prevê, ainda, a possibilidade de o Poder Público regularizar posses de comunidades locais em áreas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas, “que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural”. Nesse caso, poderá ocorrer a concessão de direito real de uso ou outra forma admitida em lei, inclusive com dispensa de licitação (BRASIL, 2006a).

A concessão florestal, por fim, permite que as florestas públicas sejam manejadas por empresas brasileiras e comunidades constituídas na forma de pessoas jurídica. De acordo com a lei, o objeto da concessão é a exploração de produtos e serviços florestais especificados, com as exceções presentes no art. 16, §1º da Lei n. 11.284/2006³⁴ (BRASIL, 2006a).

Dessa forma, embora a concessão não constitua título imobiliário, há áreas de florestas públicas que estão sendo utilizadas pela administração privada, especialmente para exploração de madeira. De acordo com dados do Serviço Florestal Brasileiro, são 1.307.677,14 hectares concedidos, embora um contrato referente a uma área de 18.933,62 hectares constasse como rescindido na atualização de 30 de agosto de 2022. Além disso, as operações não foram iniciadas em uma área de 496.906,71 hectares (BRASIL, 2022c).

Nesse contexto, segundo os dados mais recentes do Cadastro Nacional de Florestas Públicas³⁵, até o ano de 2020 (com base em informações georreferenciadas), havia um total de 235.591.875 hectares de florestas públicas destinadas contra 62.989.051 hectares de florestas públicas não destinadas nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão. Entre as áreas federais, 191.902.593 hectares correspondiam a florestas públicas destinadas (ou 64,27% de todas as florestas públicas contabilizadas nessa região), enquanto 29.477.068 hectares, ou 9,87%, ainda não possuíam destinação específica (BRASIL, 2022e).

³⁴ Art. 16, §1º É vedada a outorga de qualquer dos seguintes direitos no âmbito da concessão florestal: I – titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição; II – acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções; III – uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997; IV – exploração dos recursos minerais; V – exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre; VI – comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais. § 2º No caso de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo, o direito de comercializar créditos de carbono poderá ser incluído no objeto da concessão, nos termos de regulamento (BRASIL, 2006a).

³⁵ O cálculo não inclui florestas públicas localizadas em áreas devolutas, estaduais ou municipais.

Em relação à área total ocupada por esses estados, de 508.337.482 hectares (conforme apontado pelo IBGE), as florestas públicas destinadas representariam 46,35% de todo território, enquanto as florestas sem destinação equivaleriam a 12,39%. Por sua vez, as florestas públicas federais destinadas ocupariam a porção de 37,75%, enquanto as não destinadas seriam 5,80% da superfície dos estados em questão (BRASIL, 2022e; IBGE, 2021a).

Em relação ao bioma, o CNFP informa a existência de 223.507.570 hectares de florestas públicas destinadas na Amazônia, contra 60.703.071 hectares não destinados, nos três níveis federativos. Na estimativa do CNFP, as florestas públicas compreenderiam 91,8% do bioma (BRASIL, 2022e).

Segundo o Serviço Florestal Brasileiro, responsável pela divulgação desses dados, as florestas destinadas englobam aquelas voltadas ao Uso Comunitário (Terra Indígena, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Extrativista e Assentamentos Públicos), ao Uso Sustentável (Floresta Nacional, Área de Preservação Ambiental Pública, Floresta Estadual e outras categorias estaduais, como Horto e Estação Experimental), áreas de Proteção Integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional e Área de Relevante Interesse Ecológico pública), bem como áreas militares. Já as florestas não destinadas correspondem às glebas arrecadadas pela União e pelos estados, sem uso definido (BRASIL, 2022e).

Nota-se, dessa forma, que existem diferentes classificações, destinações e, conseqüentemente, diferentes órgãos ou entidades responsáveis pela gestão das terras públicas localizadas na Amazônia Legal. As Terras Indígenas estão a cargo da Funai, enquanto Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Extrativistas aparecem em dados sobre Unidades de Conservação (cuja responsabilidade, em âmbito federal, é do ICMBio) e também em dados sobre Assentamentos, cuja divulgação parte do Incra.

Essa multiplicidade de formas de destinação e administração faz com que os dados possam estar superdimensionados ou, ao contrário, subestimados, na medida em que as informações obtidas por georreferenciamento podem não coincidir com informações constantes nos atos de criação, por exemplo. Segundo informações do SFB:

Entre os fatores que podem explicar estas inconsistências estão: a diferença de projeção cartográfica no cálculo de área do polígono georreferenciado, o método de determinação de área antes do georreferenciamento (especialmente em processos mais antigos), as sobreposições ainda sem definições jurídicas e o processo continuado de consolidação destes dados (BRASIL, 2022d).

Nesse sentido, um grupo de pesquisadores do IPAM e da Universidade Federal do Pará, em pesquisa publicada em 2020, já alertavam que, do quantitativo de 64,8 milhões de hectares

de terras públicas não destinadas registrados no CNFP em 2018, havia uma área de aproximadamente 15 milhões de hectares sobrepostos. Com isso, a área da Amazônia coberta por florestas públicas não destinadas deveria ser de cerca de 49,8 milhões de hectares (32,7 milhões de hectares estaduais e 17,1 milhões de hectares federais) (AZEVEDO-RAMOS *et al.*, 2020).

Verifica-se, assim, uma dificuldade inicial em contabilizar a porção de terras públicas não destinadas que, caso atendidos os requisitos legais, poderiam ser tituladas por meio do processo de regularização fundiária. Por essa razão, a melhor forma de ilustrar a estrutura fundiária da Amazônia Legal é pelo caminho inverso, isto é, discutindo o quantitativo de terras públicas destinadas.

2.1.2 Unidades de conservação

Antes de discutir os números referentes à quantidade e extensão das Unidades de Conservação na Amazônia, é preciso ressaltar o caráter recente da legislação que as criou. A existência de espaços com características ambientais protegidas remonta a década de 30, quando houve a criação do Parque Nacional de Itatiaia, em 1937, e do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, em 1939. Entretanto, no que pese a criação dos referidos parques, o país ainda não tinha uma estratégia delimitada para as áreas protegidas, o que ocorreu apenas na década de 70 (HASSLER, 2005, p. 82–83).

Em 1967, o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal foi criado, vinculado ao Ministério da Agricultura, e, entre algumas medidas, foi responsável pela criação de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Florestas Nacionais, tipologias previstas no Código Florestal de 1965 (Lei n. 4.771/1965). Em 1973, por sua vez, foi criada Secretaria Especial do Meio Ambiente que, por meio da Lei n. 6.092/1981, criou algumas Áreas de Proteção Ambiental e Estações Ecológicas (BRASIL, 1965; 1981a; HASSLER, 2005, p. 82–83).

Com a Constituição Federal de 1988, as unidades da federação foram incumbidas de, nos termos do art. 225, §1º, inciso III, estabelecer “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” e, um ano depois, a administração dessas áreas passou para o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama) (BRASIL, 1988; HASSLER, 2005). Em 2000, entrou em vigor a Lei n. 9.985, que cuidou de estabelecer a tipologia dos espaços protegidos e, em 2007, a execução passou a ser responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (BRASIL, 2000).

A Lei n. 9.985/2000 é a responsável por instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e é o principal documento normativo a definir as categorias dos espaços protegidos no país (BRASIL, 2000).

A legislação define Unidade de Conservação³⁶ (UC) como o espaço territorial e seus recursos ambientais, no qual se incluem as águas jurisdicionais, que possui “características naturais relevantes” e é “legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000). Para Antonio Herman Benjamin (2001, p. 17), a legislação estabelece pressupostos para a configuração jurídica desses espaços, quais sejam a relevância natural, o oficialismo (isto é, a necessidade de ser criado por meio de uma declaração normativa expressa), a delimitação territorial, o objetivo conservacionista e o regime especial de proteção e administração.

A legislação divide as Unidades de Conservação entre aquelas de Proteção Integral, em que apenas admite-se o uso indireto dos recursos naturais, sem consumo, coleta, dano ou destruição (art. 8º, §1º, e art. 2º, inciso IX, da Lei n. 9.985/2000) e de Uso Sustentável. No primeiro grupo, conforme o art. 8º da Lei, estão a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio da Vida Silvestre. No segundo grupo incluem-se as Áreas de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural³⁷. Com exceção da última (que, em virtude de veto não admite exploração econômica, consoante art. 21, §2º, da Lei em questão), as demais podem ser submetidas à exploração “socialmente justa e economicamente viável”, sem esgotamento dos recursos ambientais³⁸, conforme dispõe o art. 2º, inciso XI (BRASIL, 2000).

Conforme afirma Antonio Herman Benjamin (2001, p. 27), há outros espaços de proteção ambiental não contemplados pela legislação, como as Áreas de Preservação

³⁶ Segundo Antonio Herman Benjamin (2001, p. 14), a nomenclatura adotada pela Lei n. 9.985/2000 não equivale a previsão constitucional, uma vez que a terminologia *espaços especialmente protegidos* contempla as unidades de conservação, mas nem todos os espaços especialmente protegidos estão contemplados nas UCs. Além disso, o termo *conservação* refere-se aos espaços em que se admite a exploração econômica, embora a própria lei preveja um grupo de unidades de conservação em que não se admite a exploração, aproximando-se do modelo preservacionista.

³⁷ Além da própria legislação, uma breve explicação sobre cada uma das tipologias pode ser encontrada na página do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, por meio da guia Assuntos, seguida por Biodiversidade, depois por Unidades de Conservação até, finalmente, Categorias. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/categorias>. Acesso em: 25 maio. 2022 (ICMBIO, 2021).

³⁸ Nota-se a preferência da legislação pelo termo recursos para se referir aos bens ambientais. Sobre isso, ver página 63.

Permanente e a Reserva Legal, a Reserva Ecológica, a Reserva da Biosfera, as Reservas Indígenas, entre outros. O que se vê, portanto, é um contexto diverso – não imune a críticas, conforme apresenta o próprio autor – que corresponde aos espaços de proteção ambiental no Brasil.

Tabela 1 – Síntese comparativa das bases de dados sobre a área ocupada por Unidades de Conservação

Base de dados e ano de referência	Proteção Integral (ha)	% do território	Uso Sustentável (ha)	% do território	Total (ha)
Bioma					
CNUC, 2022 (área e bioma declarado)	42.709.487,00	10,13%	78.772.013,00	18,69%	121.481.500,00
CNUC, 2022 (área total e bioma declarado)	43.205.147,00	10,25%	75.776.297,00	17,98%	118.981.444,00
Painel, 2022 (sem filtro)	41.266.000,00	9,79%	75.247.700,00	17,85%	116.513.700,00
Painel, 2022 (com filtros)	42.882.577,00	10,17%	77.640.672,00	18,42%	120.523.249,00
ISA, 2022	43.576.776,04	10,34%	77.585.752,03	18,41%	121.162.528,07
Unidades federais no bioma					
Painel, 2021	31.256.064,00	7,41%	32.617.164,00	7,74%	63.873.228,00
CNUC, 2022 (área e bioma declarado)	30.557.590,00	7,25%	34.169.128,00	8,11%	64.726.718,00
CNUC, 2022 (área total e bioma declarado)	31.478.338,00	7,47%	32.300.295,00	7,66%	63.778.633,00
ICMBio, 2022	31.532.946,46	7,48%	32.552.139,71	7,72%	64.085.086,17
Unidades nos estados*					
CNUC, 2022 (área total)	49.720.651,00	9,78%	82.725.413,00	16,27%	132.446.064,00
CNUC, 2022 (área declarada)	49.224.003,00	9,68%	86.059.184,00	16,93%	135.283.187,00
ISA, 2022	47.742.767,77	9,39%	82.168.958,07	16,16%	129.911.725,84
Painel, 2022	47.430.002,00	9,33%	85.046.342,00	16,73%	132.476.344,00

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2022b); Painel de Unidades de Conservação Brasileiras (2021); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2022) e Instituto Socioambiental (2022b). Criada pela autora³⁹.

³⁹ No cálculo da porcentagem, utilizou-se a área do bioma (421.543.900 hectares) para as bases que se referiam a essa classificação (BRASIL, 2020d), e a extensão territorial total dos estados envolvidos (508.337.482) (IBGE, 2021a), no caso da categorização por UF. Ressalta-se que, nesse caso, somente foram considerados os estados do

Não apenas a tipologia é diversificada, como também há diversos dados disponíveis sobre as Unidades de Conservação, governamentais ou não, conforme mostra a tabela anterior. As informações sugerem que as extensões declaradas das Unidades de Conservação estão superestimadas, como se vê pelos dados do CNUC (área declarada) (BRASIL, 2022b) e do ISA (2022b), que também acompanha as medidas oficiais. É possível que isso ocorra em razão da sobreposição entre as Unidades de Conservação.

Consultando os dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) do primeiro semestre de 2022, disponíveis no Portal de Dados Abertos, é possível contabilizar a existência de 120.523.252 hectares do bioma Amazônia protegidos em áreas de 357 Unidades de Conservação⁴⁰ (77.640.677 hectares do bioma estão em UCs de Uso Sustentável e 42.882.575 em UCs de Proteção Integral) (BRASIL, 2022b).

Entretanto, se considerarmos as áreas totais das 357 Unidades de Conservação que se localizam integralmente no bioma Amazônia ou em parte nesse bioma, são 124.019.710 hectares protegidos (80.758.157 de Uso Sustentável e 43.261.553 de Proteção Integral), caso em que há cômputo de trechos de área marinha e cerrado, embora poucos. Da mesma forma, considerando a totalidade dessas UCs, mas utilizando as áreas informadas nos atos legais de criação, seriam 126.503.142 hectares em alguma categoria de conservação (BRASIL, 2022b).

Há divergência também quando são consideradas, para a elaboração dos cálculos, apenas as unidades declaradas como pertencentes ao bioma Amazônia. Nesse caso, levando em conta a área informada no ato legal de criação, seriam 121.481.500 hectares protegidos. Já quando se considera a área total acobertada (somando-se todos os biomas abrangidos efetivamente pelas UCs declaradas) o valor é de 118.981.444 hectares (75.776.297 hectares de Uso Sustentável e 43.205.147 hectares de Proteção Integral) (BRASIL, 2022b).

Essa forma de cálculo parece ser a utilizada em um documento do CNUC datado de 28 de janeiro de 2020⁴¹, que apontava a existência de 118.038.300 hectares protegidos por

Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso. Além disso, no cálculo utilizando os dados do CNUC, foram consideradas apenas as Unidades de Conservação declaradas como pertencentes ao bioma Amazônia, no caso da classificação por bioma, sendo a área contabilizada pela área total (dado referente à soma dos trechos de todos os biomas) ou pela área declarada nos atos de criação ou alteração (BRASIL, 2022b). Por fim, nos dados do Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, utilizou-se os dados declarados e os dados com aplicação dos filtros de pesquisa, uma vez que são distintos (PAINEL..., 2022).

⁴⁰ O levantamento considera as Áreas de Preservação Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Florestas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Extrativistas, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Estações Ecológicas, Monumentos Naturais, Parques, Refúgios da Vida Silvestre e Reservas Biológicas, nos três níveis federativos (BRASIL, 2022b).

⁴¹ A publicação considera as Estações Ecológicas, Monumentos Naturais, Parques, Refúgios da Vida Silvestre, Reservas Biológicas, Florestas, Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reserva de

Unidades de Conservação no bioma Amazônia. Já retiradas as áreas de sobreposição do cálculo (de 1.427.700 hectares), a área total ocupada pelas Unidades de Conservação dividia-se em 75.343.900 hectares de Uso Sustentável e 41.266.600 hectares de Proteção Integral (BRASIL, 2020d).

Segundo essa publicação, a área das Unidades de Conservação considerada foi aquela georreferenciada, e não a área constante no ato legal de criação, salvo quando não há informações sobre georreferenciamento (BRASIL, 2020d). Em contrapartida, para classificação das UCs por biomas, parece ter sido utilizado o critério declaratório, embora não exista informação nesse sentido no documento.

No tocante à totalidade das extensões territoriais dos estados que compõem a Amazônia Legal, verifica-se, nos dados do CNUC de 2022, a existência de 132.446.064 hectares protegidos por algum tipo de UC, considerando como área a soma total dos biomas abrangidos pela unidade, sendo 82.725.413 hectares na forma de UCs de Uso Sustentável e 49.720.651 hectares de Proteção Integral. Caso considere-se as áreas informadas nos atos de criação, a divisão entre UCs de Uso Sustentável e de Proteção Integral corresponde, respectivamente, a 86.059.184 e 49.224.003 hectares (BRASIL, 2022b).

Por sua vez, o Painel de Unidades de Conservação Brasileiras (2022) – que considera as mesmas tipologias de UCs que o CNUC – aponta que, no bioma Amazônia, há 116.513.714 hectares ocupados por Unidades de Conservação, desconsiderando a sobreposição entre UCs de Uso Sustentável e Proteção Integral (1.427.700 hectares). O Painel aponta a mesma área para as UCs de Proteção Integral que o CNUC em 2020, ou seja, 41.266.000 hectares. Já no caso das UCs de Uso Sustentável, seriam 75.247.700 hectares. Assim, as Unidades de Conservação, em relação à área total do bioma contabilizada pelo sistema, correspondem a 27,64% do território. A consulta foi realizada no dia 31 de agosto de 2022, e as informações são do 1º semestre de 2022.

Segundo os dados do Painel (2022), aplicando-se o filtro “Amazônia” em “Bioma”, ao todo, são 357 Unidades de Conservação, sendo 185 delas federais, 143 estaduais e 29 municipais. Nota-se que, sem considerar as sobreposições, a plataforma indica uma área protegida de 120.523.249 hectares, em que 42.882.577 hectares da área ocupada por UCs corresponde a unidades de Proteção Integral (99 unidades), enquanto 77.640.672 hectares é de UCs de Uso Sustentável, números superiores ao que indica o Painel sem a aplicação dos filtros.

Nas UCs federais (63.873.228 hectares), cerca de 48,93% da superfície ocupada por Unidades de Conservação é de áreas de Proteção Integral e 51,06% de Uso Sustentável.

Considerando, por sua vez, os estados que compõem a Amazônia Legal⁴², são 443 UCs, em uma área de 132.476.344 hectares (sem considerar sobreposições), sendo 47.430.002 desses de Proteção Integral, e 85.046.342 de Uso Sustentável. Nesse caso, todavia, há inclusão de parcelas de caatinga, pantanal e do bioma marinho, além dos trechos de cerrado, devido à expansão do perímetro das UCs para além do bioma Amazônia (PAINEL..., 2022).

O Pannel de Unidades de Conservação Brasileiras (2022) utiliza dados do Ministério do Meio Ambiente e do Departamento de Áreas Protegidas, com base nas informações do 1º semestre de 2022. Entretanto, embora a base de dados seja governamental, não há correspondência *exata* com os números do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO, 2022).

Considerando apenas as Unidades de Conservação federais (únicas contabilizadas pelo ICMBio) indicadas como pertencente ao bioma “Amazônia”, são 125 unidades federais (60 unidades federais a menos do que o contabilizado pelo Pannel de Unidades de Conservação para o bioma). A área ocupada corresponde à porção de 64.085.086,17 hectares. Desse total, 41 unidades são de Proteção Integral (31.532.946,46 hectares) e 84 são de Uso Sustentável (32.552.139,71 hectares) (ICMBIO, 2022; PAINEL..., 2022).

Por outro lado, considerando-se os estados que pertencem à Amazônia Legal, incluindo eventuais intersecções com outras unidades da federação e outros biomas, são 147 UCs federais em uma área de 67.877.005,05 hectares, distribuídos em 34.069.178,92 hectares de Proteção Integral e 33.807.826,13 de Uso Sustentável (ICMBIO, 2022).

Por fim, há também os dados disponibilizados pelo Instituto Socioambiental (ISA), por meio do *site Unidades de Conservação no Brasil*, que utiliza as informações constantes nos documentos oficiais para estipular a área das unidades. A pesquisa foi efetuada no dia 03 de junho de 2022, e as sobreposições foram excluídas no cômputo final da análise⁴³ (ISA, 2022b).

⁴² Para esse cômputo, utilizou-se os seguintes filtros de busca da plataforma, no campo “Unidades de Federação”: AC; AM; AM, MT; AM, PA; AM, RO; AM, RO, MT; AM, RR; AP; AP, PA; BA, TO; BA, TO, MA, PI; GO, MT, TO; MA; MA, PI; MS, MT; MT; PA; PI, MA, CE; RO; RR; TO. Nota-se, dessa forma, que houve a inclusão de estados que não compõem a Amazônia Legal, pois a busca buscou abranger a totalidade do estado do Maranhão, inclusive com suas intersecções, posto que não há como limitar, nos filtros disponíveis, o estado pelo meridiano 44º, conforme determina a Lei Complementar n. 124/2007 (BRASIL, 2007b).

⁴³ Para essa consulta, foram efetuadas duas buscas. Na primeira, foi aplicado o filtro “Bioma”, selecionando-se “Amazônia”. Na segunda busca, utilizou-se o filtro “Estado Federativo” e consultou-se os resultados para os nove estados que compõem a Amazônia Legal. Nesse caso, foram desconsideradas as repetições, de forma que cada UC somente fosse considerada uma única vez nos cálculos. Estão abrangidas as Estações Ecológicas, Parques (Parque Nacional e Parque Estadual), Reservas Biológicas, Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse

Na busca por bioma, encontra-se informação sobre a existência de 283 Unidades de Conservação na Amazônia (federais e estaduais), sendo 95 delas de Proteção Integral, em uma área total de 43.576.776,04 hectares, e 188 de Uso Sustentável (77.585.752,03 hectares) (ISA, 2022b).

Na comparação com a seleção de Unidades de Conservação por unidade da federação, já excluídas as sobreposições, seriam 340 unidades em uma área total de 129.911.725,85 hectares, além de uma área informada como Corredor Ecológico, de 2.396 hectares. Ao todo, 130 unidades são de Proteção Integral, que ocupariam a superfície de 47.742.767,77 hectares, segundo o Instituto. Já as UCs de Uso Sustentável, que são 210 ao todo, corresponderiam à área de 82.168.958,07 hectares (ISA, 2022b).

O ISA ainda informa o quantitativo de Unidades de Conservação na Amazônia Legal. De acordo com as informações já depuradas pelo Instituto, seriam 336 UCs em uma área de 128.899.480 hectares, divididos da seguinte forma: nas áreas federais, 94 UCs são de Uso Sustentável, em uma superfície de 32.771.342 hectares; e 51 unidades são de Proteção Integral, ocupando 34.149.433 hectares. Nas áreas estaduais, 121 unidades, totalizando 48.819.336 hectares, são de Uso Sustentável; enquanto 70 unidades são classificadas como de Proteção Integral, em área de 13.159.369 hectares (MURER; FUTADA, 2022).

Em geral, é notável a preponderância das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, além da maioria de unidades federais. Quanto a isso, é possível dizer que há um papel importante das terras públicas federais, que pertencem à União, na conservação ou preservação da Amazônia. Segundo os dados do Painel de Unidades de Conservação (2021), do Instituto Socioambiental (2022b) e do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2022b), cerca de 28% do bioma Amazônia é composto por espaços protegidos, que, conjuntamente com as Terras Indígenas, ocupam uma expressiva fração desse território.

2.1.3 Terras Indígenas

A presença das Terras Indígenas como uma categoria especial de destinação das florestas brasileiras não é uma novidade no ordenamento pátrio. De acordo com Manuela Carneiro da Cunha (1994, p. 127), desde 1934, as Constituições brasileiras reconhecem, em maior ou menor medida, o direito dos povos indígenas às suas terras, embora esse seja um

Ecológico, Corredor Ecológico, Florestas (Floresta Estadual de Rendimento Sustentado, Floresta Estadual, Floresta Nacional e Floresta Extrativista), Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Extrativistas, Monumentos Naturais, Reserva Ecológica e Refúgios da Vida Silvestre.

direito sistematicamente desrespeitado. Hoje, a Constituição Federal de 1988 assegura, por meio do art. 231, *caput* e §§ 1º e 2º, o direito originário dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam⁴⁴. Nessas terras, incluem-se aquelas habitadas em caráter permanente, bem como as terras usadas para atividades produtivas e as terras imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais necessários à reprodução física e cultural e ao bem-estar dos indivíduos (BRASIL, 1988).

Na visão de Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2013, p. 14–15), a CF/88 rompe com o ideário da “assimilação, integração, incorporação ou provisoriedade da condição de indígena”, presente em toda a legislação brasileira anterior. Para essa concepção, os povos indígenas deveriam ser progressivamente integrados à sociedade dita civilizada, até deixarem de ter seu próprio modo de vida. Com a Constituição de 1988, reconheceu-se o direito à diferença, isto é, o direito desses povos de constituir um grupo diferenciado (reconhecendo-se, ainda, suas particularidades internas, dentro de cada povo). Desse modo, a Constituição admite que os povos originários têm o direito de viver conforme suas tradições ou, se desejarem, de ser integrados ao contexto do restante do país.

Destarte, a Constituição acolhe a organização social e a cultura de cada um dos povos que habitam o território nacional, reconhecendo, também, o direito sobre seu território, o que a CF/88, assim como fez a Lei n. 6.001/1973 (conhecida popularmente como Estatuto do Índio, mas preferivelmente chamada de Estatuto dos Povos Indígenas), chamou de *Terra Indígena* (BRASIL, 1973a; 1988). No teor do art. 17 da referida Lei, as Terras Indígenas dividem-se entre as áreas tradicionalmente ocupadas, independentemente de ação demarcatória ou reconhecimento prévio do Estado; as Reservas Indígenas, criadas e demarcadas pelo Estado independentemente de ocupação prévia da área; e as terras de domínio das comunidades indígenas, mais raras, que se referem às terras dominiais pertencentes aos indígenas, onde há relação de propriedade (BRASIL, 1973a).

As terras indígenas a que se refere a Constituição Federal de 1988 advém de um *direito originário*, isto é, independentemente de qualquer ato estatal, uma vez que é um direito congênito, “anterior ao próprio ordenamento” (CAVALCANTE, 2016, p. 06). Dessa forma, tratam-se de terras tradicionalmente ocupadas. A demarcação, portanto, é um ato declaratório,

⁴⁴ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (BRASIL, 1988).

com função de dar conhecimento a terceiros, além de garantir proteção e respeito às comunidades (CAVALCANTE, 2016, p. 07; SOUZA FILHO, 2013, p. 21).

A demarcação do perímetro das terras indígenas, portanto, não define o território desses povos. Por isso, Davi Kopenawa, líder indígena do povo Yanomami, relatou, em entrevista ao Portal Amazônia, que (2015):

Quem ensinou a demarcar foi o homem branco. A demarcação, divisão de terra, traçar fronteira é costume de branco, não do índio. Brasileiro ensinou a demarcar terra indígena, então a gente passamos a lutar por isso. Nosso Brasil é tão grande e a nossa terra é pequena. Nós, povos indígenas, somos moradores daqui antes dos portugueses chegarem.

Por se tratar de um direito originário, portanto, Carlos Marés de Souza Filho (2013, p. 23) e Thiago Leandro Vieira Cavalcante (2016, p. 05–06) defendem que, assim como expõe o texto constitucional, as terras indígenas abarcam não apenas as áreas habitadas em caráter permanente, mas se estendem a toda área necessária para a vida da comunidade, incluindo os espaços necessários à economia e os locais de importância para a cultura e organização social. Dessa forma, para esses autores, o que define a terra indígena não é o tempo de ocupação, mas o modo de vida, de forma que o critério é, em última análise, interno a cada povo (SOUZA FILHO, 2013, p. 24).

Para essa concepção, sequer é razoável exigir que os povos indígenas ocupem o mesmo território desde sempre, uma vez que, em muitos casos, as comunidades tiveram que deixar seus territórios à força, seja pela atuação do próprio Estado ou de terceiros, devido ao passado colonial brasileiro. Entretanto, também não é razoável exigir que esses povos possam ser movidos de um local a outro, desconsiderando sua relação com o ecossistema e a biodiversidade do local em que vivem (SOUZA FILHO, 2013, p. 19–20).

Nesse sentido, Thiago Cavalcante (2016, p. 12) afirma que o tempo de ocupação “é importante para caracterizar a habitação em caráter permanente, que deve ser um ato concreto, o que pode se dar com poucos ou muitos anos”. Para ele, o tempo de ocupação deve levar em consideração fatores históricos, evitando-se uma concepção anti-histórica, baseada na tese do marco temporal, segundo a qual as terras indígenas somente podem ser reconhecidas se os povos que a ocupam lá estivessem no dia 05 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição atual.

A tese do marco temporal foi admitida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sem caráter vinculante, no julgamento da Petição n. 3.388, do estado de Roraima, referente ao caso da terra indígena Raposa Serra do Sol. No acórdão, julgado em 2009, consta que:

I – o **marco temporal da ocupação**. Aqui, é preciso ver que a nossa Lei Maior trabalhou com data certa: a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) como insubstituível referencial para o reconhecimento, aos índios, "dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam". Terras que tradicionalmente **ocupam**, atente-se, e não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988. Marco objetivo que reflete o decidido propósito constitucional de colocar uma pá de cal nas intermináveis discussões sobre qualquer outra referência temporal de ocupação de área indígena. Mesmo que essa referência estivesse grafada em Constituição anterior. É exprimir: **a data de verificação do fato em si da ocupação fundiária é o dia 5 de outubro de 1988, e nenhum outro.** [...] (BRASIL, 2009i, grifo original).

Antes da decisão do STF, Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2004, p. 694) defendeu argumento semelhante. Diz ele que a Constituição, ao adotar o verbo habitar, usado no trecho “habitadas em caráter permanente”, não exclui o sentido de estar em um local de modo não ocasional e, portanto, que alcance a data certa da promulgação da Constituição de 1988.

[...] Além do mais, o texto constitucional fala em *habitadas*, expressão portuguesa, de origem latina. *Habitare* é verbo frequentativo de *habeo*, que significa ter, possuir, e que adquire assim o sentido de ter muitas vezes, donde a ideia de pousar, demorar, povoar (*Novíssimo dicionário latino-português*, Santos Saraiva, Paris, s.d., verbete *habitare*). Assim, mesmo que se recorra à noção de *habitat*, a expressão constitucional não deixa de ter o sentido de localidade em que a comunidade está (onde vive e cresce naturalmente) de modo não ocasional *no momento em que se promulga a Constituição*. Ou seja, não se trata de *habitat* como lugar indefinido ou qualquer lugar próprio ao crescimento natural (integrado). Assim, de modo não ocasional (“em caráter permanente”) significa estar ali, em 05.10.1988, por razões próprias, próprias de sua cultura e não por razões externas, como a circunstância de terem sido trazidos ou atraídos por motivações do civilizado (motivos econômicos). Daí o sentido do segundo requisito: *terras utilizadas para suas atividades produtivas*. *Utilizadas* tem também o sentido presente, no momento de promulgação da Constituição. A forma de participio passado (e não, por exemplo, a forma de adjetivo – utilizáveis) requer que, naquele momento, estivessem sendo utilizadas para a produção em seu sentido cultural. A interpretação do vocábulo exige razoabilidade: do mesmo modo que *direitos originários* não significa *imemorais*, ou *habitadas* em caráter permanente não desborda as terras para quaisquer lugares onde possa haver seu crescimento natural, também *utilizadas* se reporta a um uso circunstanciado a uma localização em que realizam suas atividades produtivas, as atividades que lhe são próprias, não as ditadas por interesses da economia civilizada (FERRAZ JÚNIOR, 2004, p. 694, grifo original).

Além disso, o autor entende que os requisitos enumerados no art. 231, §1º da Constituição são simultâneos, de modo que as terras não utilizadas de forma produtiva, mas necessárias à preservação do meio ambiente comunitário, por exemplo, não poderiam ser consideradas como terras tradicionalmente ocupadas (FERRAZ JÚNIOR, 2004, p. 693). A simultaneidade, inclusive, foi defendida também por José Afonso da Silva (2004, p. 855).

Entretanto, José Afonso da Silva (2018, não paginado) não defende a tese do marco temporal. Para ele, a Constituição de 1988 *reconhece* os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, e não *confere* a eles esse direito, de modo que não há que se falar na exigência de ocupação na data da promulgação da Constituição, sobretudo porque o texto constitucional não estabelece essa data em nenhum momento, nem explícita ou implicitamente.

Ademais, o autor salienta que tampouco o conceito de renitente esbulho, utilizado para permitir que terras não ocupadas na data estabelecida pelo marco temporal sejam (em tese) reconhecidas, é adequado. Isso porque o renitente esbulho, utilizado pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Agravo no Recurso Extraordinário com Agravo n. 803.462/MS, somente permite o acolhimento da exceção ao marco com a condição de que a ausência de ocupação se justifique em virtude da existência de conflito possessório persistente na data da promulgação da Constituição, materializado pelas circunstâncias de fato ou pelo ajuizamento de ação (BRASIL, 2014b; SILVA, 2018, não paginado).

Entre outros fatores, o autor afirma que a tese representa uma aplicação equivocada de um instituto do Direito Civil às terras indígenas, bem como impõe aos povos a obrigatoriedade de sustentar um conflito até a data da promulgação da Constituição. Além disso, a tese transfere o ônus de comprovar a existência do conflito aos povos indígenas. Para ele, tanto o marco temporal como o renitente esbulho privilegiam os “usurpadores dos direitos indígenas” (SILVA, 2018).

Nesse sentido, Thiago Cavalcante (2016, p. 16) ilustra que:

O estabelecimento do marco temporal é a-histórico porque ignora, apesar da ressalva, os processos históricos ocorridos ao longo de cinco séculos de colonização por meio dos quais vários grupos indígenas foram expulsos de suas terras de ocupação tradicional. Além disso, também ignora processos históricos que culminaram na constituição de novas comunidades indígenas em datas mais recentes. Embora isso seja cada vez mais difícil, dada a organização fundiária brasileira, não se deve ignorar que situações históricas podem culminar no estabelecimento de novas comunidades, em alguns casos muito distantes de seu último local de origem.

Dessa forma, não parece razoável entender que a Constituição exija que os povos indígenas somente possam ter o direito às terras que ocupam se lá já estivessem no dia 05 de outubro de 1998. Esse requisito não se encontra previsto no texto constitucional, como também é contrário à própria definição de *direito originário*, como é o direito dos povos indígenas de ocuparem seu território. Salienta-se, inclusive, que tampouco parece correto afirmar que o marco temporal se desprende de termos usados no art. 231 da CF, como “ocupam”, ao invés de

“venham a ocupar”, na medida em que a Constituição utiliza de construções semelhantes em outros momentos⁴⁵.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal reviu a tese do marco temporal a partir do julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.017.365/SC, com repercussão geral reconhecida (Tema 1031). Em setembro de 2023, o julgamento foi concluído de forma a afastar a fixação da tese, vencido o Ministro Kassio Nunes Marques e parcialmente vencidos os Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli, que embora contrários ao marco temporal, devolviam os autos à origem para apreciação da questão à luz da tese aprovada. No julgamento, o STF entendeu que:

[...] III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam **independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho**, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição; IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88; V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário [...] (BRASIL, 2023d, grifo meu).

Apesar da decisão do Supremo, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei n. 2.903/2003, que fixa a data da promulgação da CF/88 como indispensável ao reconhecimento das terras indígenas, entre outras previsões. Apesar desse ponto em específico ter sido vetado pelo Presidente da República, há possibilidade de derrubada do veto pelo Congresso Nacional. A questão, já considerada inconstitucional pelo Supremo, pode ser objeto de nova discussão no judiciário (MAZUI; LIMA, 2023).

A controvérsia é relevante uma vez que as terras indígenas não estão todas demarcadas, muito embora o art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) tenha estabelecido o prazo de cinco anos, após a promulgação da Constituição, para a conclusão das demarcações (BRASIL, 1988).

⁴⁵ Ninguém ousa dizer, por exemplo, que a redação do art. 95 da Constituição indica que somente os juízes empossados até o dia 05 de outubro de 1988 gozam das garantias constitucionais nele enumeradas, excluídos os demais, ainda que o tempo verbal utilizado seja o presente (“os juízes gozam das seguintes garantias”) e não o futuro (“os juízes gozarão das seguintes garantias”) (BRASIL, 1988).

De acordo com dados⁴⁶ da Fundação Nacional dos Povos Indígenas disponíveis no Portal Único do Governo Federal, acessados em 30 de maio de 2022, há, nos nove estados que integram a Amazônia Legal (considerando toda a extensão territorial), 115.230.187,28 hectares de terras ocupadas por povos indígenas em 379 unidades de diferentes modalidades e em diferentes fases de demarcação. Além disso, há uma área de 1.080.740 hectares em estudo para interdição, medida destinada à proteção de povos indígenas isolados (FUNAI, 2021a; 2021b).

Em relação às modalidades, os dados envolvem informações sobre Reservas Indígenas, Terras Indígenas tradicionalmente ocupadas e terras domaniais. As Reservas Indígenas, como já salientado, não são áreas de ocupação tradicional necessária, embora sejam também bens da União (doados ou desapropriados). As terras de ocupação tradicional, por sua vez, são as Terras Indígenas reconhecidas pela CF/88 como direito originário à posse permanente dos povos que nelas habitam, e também são bens da União (art. 20, inciso XI, da Constituição). Além delas, há também as terras domaniais, de propriedade da comunidade, regidas pelo Direito Civil (BRASIL, 1988; FUNAI, 2021a).

Por sua vez, em relação à fase do procedimento de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas, a Funai classifica as etapas em “em estudos”, “delimitadas”, “declaradas”, “homologadas” e “regularizadas”. De acordo com o Decreto n. 1.775/1996, o procedimento inicia-se com a realização de um estudo antropológico de identificação e estudos complementares, realizadas por antropólogo e por grupo técnico chefiado por um antropólogo, respectivamente. Encerrados os estudos de identificação e a delimitação, referentes ao levantamento fundiário, o relatório circunstanciado é encaminhado para a Funai. Caso aprovado o relatório, proceder-se-á a publicação em Diário Oficial da União e do Estado. Há a possibilidade de que a identificação e delimitação da área, bem como o relatório proveniente, sejam questionados administrativamente em até noventa dias após a publicação oficial (BRASIL, 1996; CAVALCANTE, 2016, p. 08; FUNAI, 2021a).

Na sequência, as terras “delimitadas”, isto é, que já passaram da etapa do “estudo”, passam para a análise do Ministro da Justiça, que, em trinta dias, pode requerer novas diligências, desaprovar o estudo fundamentalmente ou declarar, por meio de portaria, os limites da terra indígena, determinando também sua demarcação física. Assim, as terras passam para a fase de “declaradas”, aguardando a demarcação física, a cargo da Funai (BRASIL, 1996; CAVALCANTE, 2016, p. 08; FUNAI, 2021a).

⁴⁶ Em todos os dados provenientes das tabelas de Geoprocessamento e Mapas da Funai utilizados nesse trabalho, as terras indígenas localizadas em mais de uma unidade da federação foram contabilizadas uma única vez.

As terras “homologadas”, por sua vez, são aquelas em que, após a expedição da portaria do Ministro da Justiça, tiveram seus limites homologados por meio de Decreto do Presidente da República. Após a publicação desse decreto, caberá à Funai proceder o registro no cartório de registro de imóveis local e na Secretaria de Patrimônio da União, de modo que as terras serão, então, classificadas como “regularizadas” (BRASIL, 1996; CAVALCANTE, 2016, p. 08; FUNAI, 2021a).

Assim como no caso das Unidades de Conservação, também há divergências nos registros das Terras Indígenas. Conforme apurado, em síntese, os dados podem ser explicitados da seguinte forma:

Tabela 2 – Comparativo das terras indígenas por base de dados⁴⁷

Base de dados	Unidades homologadas	Área homologada	% do território	Unidades não homologadas	Área não homologada	% do território
Funai, 2021	322	106.075.130,43	20,87%	42	8.920.028,34	1,75%
SII, 2022	321	96.849.825,50	19,05%	37	11.709.457,48	2,30%
SFB, 2019	-	105.419.677,00	20,74%	-	8.979.048,00	1,77%
ISA, 2022	328	105.563.512,00	20,77%	43	8.644.947,00	1,70%
ISA, 2022 (bioma)	285	99.101.153,60	23,51%	34	7.831.883,00	1,86%

Fonte: Dados da Funai (2021c; 2021d), SII (FUNAI, 2022), Snif (SFB, 2019b) e ISA (2022a). Criado pela autora.

Assim, os dados disponíveis na página da Funai, em *Geoprocessamento e Mapas*, atualizada em 25 de janeiro de 2021, apontam que há 114.995.158,77 hectares de Terras Indígenas tradicionalmente ocupadas com área definida (considerando as terras delimitadas, declaradas, homologadas e regularizadas), em 364 unidades distribuídas nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Mato Grosso, Maranhão, Rondônia, Roraima e Tocantins. Há, ainda, 50 casos em estudo, sem definição de área (FUNAI, 2021c).

No caso das Reservas Indígenas, existem dez unidades⁴⁸, totalizando 218.913,84 hectares, enquanto as terras dominiais são apenas cinco unidades, uma delas ainda não regularizada, em uma superfície total de 16.114,67 hectares (FUNAI, 2021c).

⁴⁷ No cálculo da porcentagem, utilizou-se a área do bioma (421.543.900 hectares) para as bases que se referiam a essa classificação (BRASIL, 2020b), e a extensão territorial total dos estados envolvidos (508.337.482 hectares), no caso da categorização por UF (IBGE, 2021a). Além disso, todas as sobreposições foram retidas dos cálculos.

⁴⁸ Incluindo-se quatro áreas regularizadas e seis áreas que se encontram em procedimento administrativo não finalizado para constituição de reserva indígena (compra direta, desapropriação ou doação) (FUNAI, 2021a).

Tabela 3 – Terras ocupadas por povos indígenas segundo a modalidade, de acordo com a Funai (Portal Único)⁴⁹

Modalidade	Tradicionalmente ocupadas	Dominiais	Reservas Indígenas
Área (ha)	114.995.158,77	16.114,67	218.913,84
Unidades	364	5	10
Área total	115.230.187,28		
Total de unidades	379		

Fonte: Fundação Nacional dos Povos Indígenas (2021c; 2021d). Criada pela autora.

Em relação às terras tradicionalmente ocupadas, que correspondem às Terras Indígenas reconhecidas pela CF/88, existem 106.075.130,43 hectares de terras homologadas e regularizadas (322 unidades), além de outros 8.920.028,34 hectares de terras ainda não homologadas, em fases de delimitação e declaração, que correspondem a 42 unidades distribuídas entre os nove estados acima citados. Além disso, existem 50 áreas tradicionalmente ocupadas em fase de estudo e/ou reestudo (FUNAI, 2021b; 2021c; 2021d).

Tabela 4 – Terras tradicionalmente ocupadas segundo a fase do procedimento de demarcação, de acordo com dados da Funai (Portal Único)⁵⁰

Fase	Não Homologadas		Homologadas	
	Delimitadas	Declaradas	Homologadas	Regularizadas
Área (ha)	2.080.527,00	6.839.501,34	306.366,18	105.768.764,26
Área total	8.920.028,34		106.075.130,43	
Fase	Delimitadas	Declaradas	Homologadas	Regularizadas
Unidades	13	29	3	319
Total de unidades	42		322	
Área total de terras tradicionalmente ocupadas	114.995.158,77			
Total de unidades tradicionalmente ocupadas	364			

Fonte: Fundação Nacional dos Povos Indígenas (2021c; 2021d). Construída pela autora.

Os dados disponíveis no Sistema Indigenista de Informações (SII), mantido pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (então Fundação Nacional do Índio) e pelo Ministério da Justiça, em busca efetuada no dia 30 de maio de 2022, por sua vez, são um pouco diferentes.

⁴⁹ Nas terras tradicionalmente ocupadas, abrangeu-se as terras delimitadas, declaradas, homologadas e as regularizadas. Nas terras dominiais e reservas indígenas, foram contabilizadas áreas regularizadas e que se encontram em fase de constituição. Não foram contabilizadas áreas em estudo.

⁵⁰ Não inclui áreas em estudo.

Os informativos gerados por meio de busca nos estados que compõem a região da Amazônia Legal, em sua totalidade, apontam informações sobre a existência de dez Reservas Indígenas, em uma área de 25.099,11 hectares, extensão bastante inferior àquela descrita anteriormente. Não há informações sobre terras dominiais (FUNAI, 2022).

O SII aponta, em relação às terras tradicionalmente ocupadas⁵¹, a existência de 358 terras indígenas, em uma área de 108.559.282,98 hectares, excluídas as repetições, nas fases de delimitação, declaração, homologação e regularização. Além disso, de acordo com esses dados, 48 unidades (sendo 886.754 hectares contabilizados) estariam em fase de estudo (FUNAI, 2022).

Tabela 5 – Terras tradicionalmente ocupadas segundo a fase do procedimento de demarcação, de acordo com dados do SII⁵²

	Não Homologadas		Homologadas	
Fase	Delimitadas	Declaradas	Homologadas	Regularizadas
Área (ha)	1.375.821,46	10.333.636,02	1.910.407,51	94.939.417,99
Área total	11.709.457,48		96.849.825,50	
Fase	Delimitadas	Declaradas	Homologadas	Regularizadas
Unidades	12	25	12	309
Total de unidades	37		321	
Área total de terras tradicionalmente ocupadas			108.559.282,98	
Total de unidades tradicionalmente ocupadas			358	

Fonte: Sistema Indigenista de Informações – Terras Indígenas (FUNAI, 2022).

Por sua vez, a consulta ao Painel Interativo do Serviço Nacional de Informações Florestais (Snif) (SFB, 2019b) retorna dados também um pouco diversos: o sistema informa, para a consulta considerando os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins (e suas intersecções), a existência de 1.080.740 hectares de terras em estudo. Essa extensão, que é a mesma constante nos dados disponibilizados pela Funai, em sua página no Portal Único do Governo Federal, encontram-se na modalidade “interditada”.

⁵¹ Os relatórios gerados pelo Sistema Indigenista de Informações incluem as terras indígenas localizadas em mais de um estado nos dados de todos os estados que as compõem. Para que as repetições fossem excluídas, foram obtidas as planilhas por meio do SII, por estado (AC, AM, AP, MA, MT, PA, RR, RO e TO). As TIs foram organizadas em ordem alfabética, a fim de que fosse possível visualizar, de forma mais simples, eventuais repetições. Após isso, as terras que apareciam repetidas vezes tiveram as repetições excluídas, de forma a contar uma única vez na listagem. Todos os dados do SII considerados nesse trabalho passaram por esse procedimento.

⁵² Não inclui áreas em estudo.

No caso das Reservas Indígenas (regularizadas e em fase administrativa), por sua vez, são 45.729 hectares, valor diverso daquele apontado pela Funai, por meio do Portal Único, bem como do contingente estipulado pelo SII. As terras Dominiais representam 15.887 hectares. Já as terras tradicionalmente ocupadas (excluindo-se áreas em estudo) totalizam 114.398.725 hectares (SFB, 2019b):

Tabela 6 – Terras indígenas ocupadas conforme a modalidade, de acordo com o Snif⁵³

	Tradicionalmente ocupadas	Dominiais	Reservas Indígenas
Área (ha)	114.398.725,00	15.887,00	45.729,00
Área total	114.460.341,00		

Fonte: Serviço Nacional de Informações Florestais (SFB, 2019b). Criada pela autora.

Nota-se que, em relação à área total, os dados do Snif são mais próximos aos dados da Funai, segundo o Portal Único. Entretanto, é notável a diferença na distribuição por fases do procedimento, especialmente quando se compara o quantitativo de áreas homologadas:

Tabela 7 – Terras indígenas tradicionalmente ocupadas segundo a fase do procedimento de demarcação, de acordo com o Snif

Fase	Não Homologadas		Homologadas	
	Delimitadas	Declaradas	Homologadas	Regularizadas
Área (ha)	1.721.497,00	7.257.551,00	1.412.004,00	104.007.673,00
Área total	8.979.048,00		105.419.677,00	
Área total de terras tradicionalmente ocupadas	114.398.725,00			

Fonte: Serviço Nacional de Informações Florestais (SFB, 2019b). Criada pela autora.

Além desses, consultou-se também o portal interativo desenvolvido pelo Instituto Socioambiental (ISA), denominado *Terras Indígenas no Brasil*, que reúne dados sobre terras indígenas tradicionalmente ocupadas e Reservas Indígenas (ISA, 2022a). A busca foi efetuada em 31 de maio de 2022, por estados e por bioma, excluindo-se repetições⁵⁴.

⁵³ Nas terras tradicionalmente ocupadas, abrangeu-se as terras delimitadas, declaradas, homologadas e as regularizadas. Nas terras dominiais e reservas indígenas, foram contabilizadas áreas regularizadas e que se encontram em fase de constituição. Não foram contabilizadas áreas em estudo.

⁵⁴ Para isso, utilizou-se o mesmo procedimento descrito na Nota de Rodapé 43.

A princípio, foram consultados dados por unidade da federação e por situação jurídica, entre as quais estão as fases “identificada”, com estudo já aprovado pela Funai (equivalente a categoria “delimitada” nas bases de dados anteriores), “declarada”, “homologada”, “registrada no CRI e/ou SPU” (correspondente à categoria “regularizada” anterior) (ISA, 2022a).

Em resumo:

Tabela 8 – Terras tradicionalmente ocupadas segundo a fase do procedimento de demarcação, de acordo com dados do ISA

Fase	Não Homologadas		Homologadas	
	Identificadas	Declaradas	Homologadas	Registradas
Área (ha)	1.662.477,00	6.982.470,00	1.361.423,00	104.202.089,17
Área total	8.644.947		105.563.512	
Fase	Identificadas	Declaradas	Homologadas	Registradas
Unidades	11	32	5	323
Total de unidades	43		328	
Área total de terras tradicionalmente ocupadas			114.208.459	
Total de unidades tradicionalmente ocupadas			371	

Fonte: Terras Indígenas no Brasil (ISA, 2022a). Criada pela autora.

Também há informações sobre 44 áreas “em identificação” (similar as áreas “em estudo” do SII e da Funai, em que ainda não há relatório concluído), sem área contabilizada. Ainda, consta no sistema quatro unidades classificadas como “reservada”, correspondentes a Reservas Indígenas, ocupando a superfície de 2.391 hectares ao todo. Por fim, existe informação sobre seis unidades classificadas como “com restrição de uso a não índios”, em uma superfície total de 1.084.049 (ISA, 2022a).

Em relação à busca pelo bioma Amazônia, excluindo-se as categorias “em identificação” (duas unidades, sem área definida), “com restrição de uso a não índios” (seis unidades, 1.084.049 hectares) e “reservada” (duas unidades, 58 hectares), obtém-se os seguintes números, já desconsiderando as repetições (ISA, 2022a):

Tabela 9 – Terras tradicionalmente ocupadas segundo a fase do procedimento de demarcação no bioma Amazônia, de acordo com dados do ISA

		Não Homologadas		Homologadas	
Fase	Identificadas	Declaradas	Homologadas	Registradas	
Área (ha)	1.416.375,00	6.415.508,00	1.342.207,00	97.758.946,60	
Área total	7.831.883		99.101.154		
Fase	Identificadas	Declaradas	Homologadas	Registradas	
Unidades	9	25	4	281	
Total de unidades	34		285		
Área total de terras tradicionalmente ocupadas			106.933.037		
Total de unidades tradicionalmente ocupadas			319		

Fonte: Terras Indígenas no Brasil (ISA, 2022a). Criada pela autora.

Nota-se, portanto, certa variação nas bases de dados, inclusive aquelas do próprio Governo Federal. Essa variação, entretanto, não parece ser decorrente de um eventual atraso na atualização dos sistemas, uma vez que os processos de demarcação estiveram paralisados (SANTOS *et al.*, 2021). De acordo com dados do Instituto Socioambiental (2022c), a última homologação de terra indígena no Brasil aconteceu em 2018. De 2019 a 2022, nenhuma terra indígena foi identificada, demarcada ou homologada no país. Segundo Carlos Madeiro (2022), a Funai só constitui dois novos grupos técnicos para realização de estudos nos últimos dois anos, após determinação judicial.

Além das bases de dados utilizadas até aqui, há informações sobre a extensão das Terras Indígenas e das Unidades de Conservação no Censo Agropecuário de 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Os dados referem-se ao período de referência utilizado pelo Instituto para a coleta de dados, que abrange o intervalo entre 1º de outubro de 2016 até 30 de setembro de 2017. Por serem dados anteriores às informações reunidas nas discussões precedentes, optou-se por inclui-los separadamente (IBGE, 2018a).

A título de informação, o IBGE utilizou informações do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação e da Funai, todos de 2017, excluindo-se as sobreposições, para o levantamento. Dessa forma, o Instituto aponta a existência de 115.610.445 hectares de Terras Indígenas demarcadas nos nove estados que compõem a Amazônia Legal no período de referência, incluindo, nesse cômputo, toda extensão do estado do Maranhão, e a extensão de 124.757.997 hectares de Unidades de Conservação (IBGE, 2018a, p. 61).

Em relação à extensão territorial total desses nove estados, as terras indígenas representariam 22,74%, enquanto as Unidades de Conservação corresponderiam a 24,54% de todo território (IBGE, 2018a; 2018d; 2021a), valores não muito distantes do quantitativo apresentado anteriormente, ainda que com bases mais recentes.

Por fim, observa-se, pelo exposto até aqui, que as Unidades de Conservação ocupam algo entre 25,56% e 26,61% do território dos nove estados pertencentes à Amazônia Legal (de acordo com a Tabela 1), enquanto as Terras Indígenas correspondem à fatia de, aproximadamente, 21,36% a 25,37% (consoante Tabela 2).

2.1.4 Estabelecimentos agropecuários, imóveis rurais e assentamentos

Além dessas informações, o Censo Agropecuário do IBGE reúne um vasto conjunto de dados sobre os estabelecimentos agropecuários no país e, portanto, nos estados que integram a Amazônia Legal. De acordo com o Instituto, estabelecimento agropecuário é toda unidade de produção e/ou exploração dedicada, total ou parcialmente, a atividades agropecuárias, florestais ou aquícolas, independentemente de seu tamanho, de sua forma jurídica (se pertence a um produtor, a vários produtores, a uma empresa, a um conjunto de empresas etc.), ou de sua localização (área urbana ou rural), tendo como objetivo a produção, seja para venda (comercialização da produção) ou para subsistência (sustento do produtor ou de sua família)⁵⁵ (IBGE, 2018a, p. 15).

Os resultados do Censo 2017 indicam a existência de 892.322 estabelecimentos agropecuários em uma área de 132.374.683 hectares nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Roraima e Tocantins, segundo informações obtidas por meio de autodeclaração dos entrevistados. Em relação à extensão territorial ocupada por essas unidades da federação, os estabelecimentos agropecuários correspondem a 26,04%. Considerando os valores apontados pelo IBGE para a ocupação por TIs e UCs, apenas 26,68% de toda a extensão territorial desses estados seria ocupada por outras categorias fundiárias (IBGE, 2018a; 2018d).

⁵⁵ De acordo com a metodologia empregada no Censo, as áreas não contínuas localizadas no mesmo município, exploradas pelo mesmo produtor, com os mesmos recursos técnicos e humanos, e submetidas a uma única administração foram consideradas como um único estabelecimento. Para o Censo, também foram consideradas recenseáveis as fazendas, hortos, postos zootécnicos, estações experimentais e hotéis-fazenda; explorações em conventos, hospitais, asilos, orfanatos, escolas profissionais, patronatos, reformatórios, prisões ou locais para lazer, desde que tivessem tido explorações agropecuárias, florestais ou aquícolas no período de referência, assim como a parte diretamente ligada à atividade agropecuária, aquícola ou florestal de estabelecimentos cuja atividade principal é a indústria, além de unidades de produção que não dependiam de área específica, mas que, no período de referência, o produtor não mais a possuísse (IBGE, 2018a, p. 15).

No grupo relativo aos estabelecimentos agropecuários não foram incluídos os produtores considerados como “produtores sem área”, informação que também consta nas tabelas disponibilizadas pelo IBGE na página do Instituto. Nessa categoria estão os casos em que não havia registro da área e da utilização das terras de um estabelecimento, como nas situações em que inexistia espaço físico delimitado e o produtor aproveita-se das circunstâncias do local e das condições naturais para produzir (como no extrativismo e nas roças itinerantes, por exemplo). Os dados apontam que, no período de referência, haviam 26.735 produtores nessa situação nos estados considerados (IBGE, 2018b).

Vale dizer, a título de comparação, que a área ocupada por estabelecimentos agropecuários aumentou entre a realização do Censo Agropecuário de 2006⁵⁶ e 2017 em todos os estados analisados, com exceção do Maranhão, em que houve uma diminuição de 29,53% no número de estabelecimentos, e de 6,10% na área ocupada. O estado com maior incremento na área ocupada por estabelecimentos agropecuários foi Roraima, com crescimento de 53,49%. Em relação ao número de estabelecimentos, o aumento maior ocorreu no Amapá, em que houve um acréscimo de 135,87%. Em 2006, haviam 117.285.044 hectares distribuídos em 875.804 unidades nos nove estados analisados, um aumento de 1,89% nas unidades e de 12,89% em relação à área total ocupada por estabelecimentos desse tipo (IBGE, 2018b; 2018d).

Entre o número total de estabelecimentos agropecuários apurados em 2017, é possível calcular, conforme a tabela e os gráficos a seguir, que 37,99% de todas as unidades, incluindo a totalidade dos nove estados avaliados, possuíam menos de 10 hectares de extensão, enquanto 44,47% possuíam entre 10 e 100 hectares. Já os estabelecimentos com mais de 100 e menos de 500 hectares representavam 13,29% do total de estabelecimentos, enquanto as unidades de mais de 500 até 2.500 hectares correspondiam a 3,33%. Os estabelecimentos maiores, de mais de 2.500 hectares, eram apenas 0,92% das unidades fundiárias (IBGE, 2018d).

Em relação à área, embora 82,46% dos estabelecimentos agropecuários da Amazônia Legal e de todo o estado do Maranhão possuíssem até 100 hectares, ocupavam apenas 12,69% da superfície total ocupada por estabelecimentos desse tipo. As unidades pequenas, com até 10 hectares, que representavam 37,99% do total, ocupavam menos de 1% da superfície (0,61% de toda a extensão ocupada por esses estabelecimentos). Em contrapartida, imóveis com mais de 500 hectares ocupavam cerca de 70% da área, embora correspondessem a apenas 4,25% das unidades. Nesse grupo, os imóveis com mais de 2.500 hectares ocupavam 46,08% da superfície,

⁵⁶ No Censo Agropecuário de 2006, eram considerados estabelecimentos distintos aqueles que se localizavam em setores diversos, sem área contígua. No Censo de 2007, áreas não contíguas localizadas no mesmo município podem ser consideradas como um único estabelecimento, se atendidos os critérios da Nota de Rodapé anterior.

e os 1.318 estabelecimentos com mais de 10.000 hectares, que correspondiam a apenas 0,15% do total de unidades, ocupavam 22,57% de toda a extensão, quase um quarto do total (IBGE, 2018d).

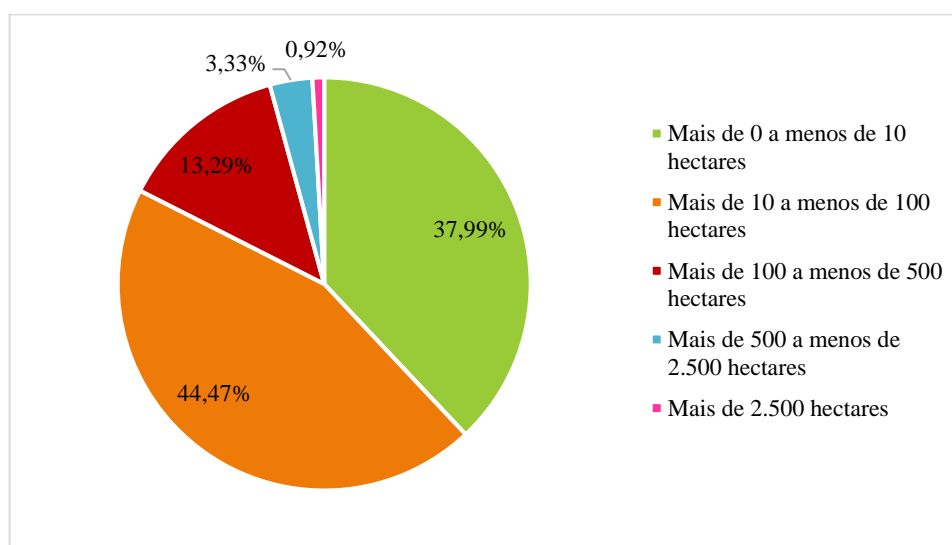
Tabela 10 – Distribuição de unidades e área de estabelecimentos agropecuários

	Mais de 0 a menos de 1 hectare	Mais de 1 a menos de 10 hectares	Mais de 10 a menos de 100 hectares	Mais de 100 a menos de 500 hectares	Mais de 500 a menos de 2.500 hectares	Mais de 2.500 a menos de 10.000 hectares	Mais de 10.000
Unidades	127.802	211.224	396.837	118.558	29.721	6.862	1.318
Área (ha)	54.577	751.203	15.992.250	22.913.305	31.670.663	31.113.802	29.878.883
	Total de Unidades				892.322		
	Área total (ha)				132.374.683		

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018d). Construído pela autora.

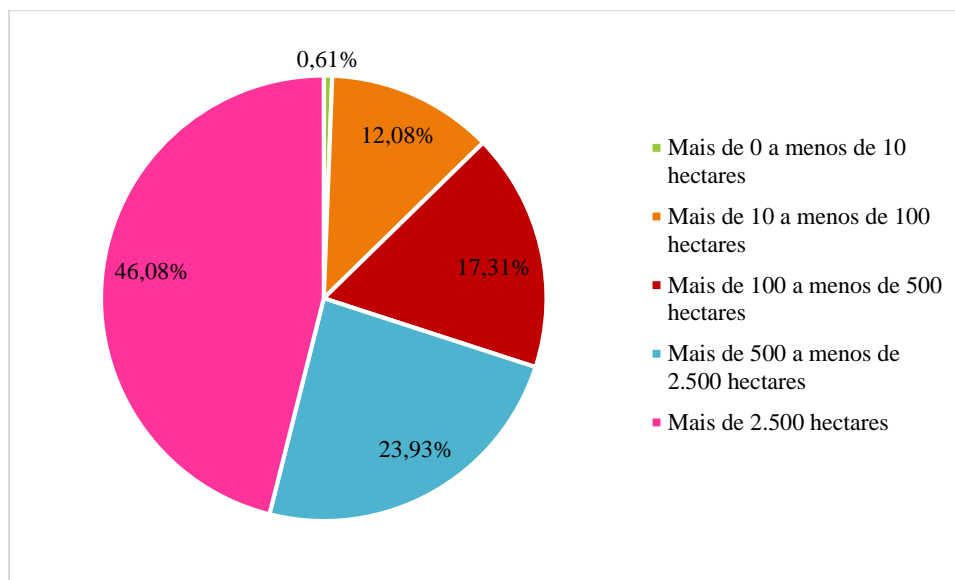
Com esses dados, é possível ilustrar, em forma de gráficos de pizza, a relação entre cada categoria de imóvel, o total de unidades e a área total ocupada por esse tipo de estabelecimento:

Gráfico 1 – Unidades de estabelecimentos agropecuários por grupo em relação ao total de estabelecimentos



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018d). Construído pela autora.

Gráfico 2 – Área ocupada por cada grupo em relação à área total ocupada por estabelecimentos agropecuários



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018d). Construído pela autora.

Nas publicações dos resultados preliminares ou definitivos do Censo Agropecuário do IBGE de 2017 não é possível classificar as propriedades em pequenas, médias e grandes conforme determina a Lei n. 8.629/1993 (art. 4º, inciso I), que utiliza, para isso, o módulo fiscal. Entretanto, com as informações disponíveis nas tabelas completas que se encontram no *site* do Instituto, é possível observar a quantidade de estabelecimentos por cada grupo, embora não estejam disponíveis informações sobre a área ocupada por cada categoria (BRASIL, 1993b; IBGE, 2018d).

O módulo fiscal é uma unidade de medida, expressa em hectares, calculada para cada município com base no tipo de exploração predominante; na renda obtida com essa exploração; em outras formas de explorações expressivas em função da renda ou da área utilizada, ainda que não predominantes; e no conceito de propriedade familiar determinado pelo art. 4º, inciso II da Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), conforme determina a alteração promovida pela Lei n. 6.746/1979 no ET/64 (BRASIL, 1964, 1979).

Conforme essa classificação, as pequenas propriedades são aquelas com área de um a quatro módulos fiscais, conforme dispõe o art. 4º, inciso II, “a”, da Lei n. 8.629/1993. Já as médias devem possuir área superior a 4, até 15 módulos fiscais, enquanto classificam-se como grandes propriedades aquelas com mais de 15 módulos fiscais (BRASIL, 1993b).

De acordo com a Tabela de Índices Básicos do Sistema Nacional de Cadastro Rural (INCRA, 2013), em Rondônia e no Amapá, o módulo fiscal médio estadual é de 60 hectares. No Pará e no Maranhão, o valor é de 64 e 65 hectares, respectivamente. Em Tocantins, o módulo

fiscal médio é de 80 hectares; no Mato Grosso, de 84 hectares e em Roraima, de 89 hectares. No Amazonas e no Acre, estados em que a média é maior, chega a 91 e 95 hectares. Entretanto, diversos municípios apresentam módulos de 100 hectares, como Alta Floresta (MT), Iracema (RO), São Gabriel da Cachoeira (AM), Sena Madureira (AC), entre outros.

A média aritmética considerando todos os Estados que compõem a Amazônia Legal, inclusive a totalidade do estado do Maranhão, é de 73 hectares, de acordo com os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária⁵⁷ (INCRA, 2013). Assim, por aproximação, um imóvel de até 292 hectares seria classificado como pequena propriedade rural. Já as médias teriam um tamanho aproximado de mais de 292 até 730 hectares, e as grandes propriedades teriam área superior a 730 hectares.

Considerando os dados expostos na Tabela 10, a média aritmética da área de um imóvel na Amazônia Legal seria de, aproximadamente, 150 hectares, o que seria caracterizado como pequena propriedade rural, conforme a Lei n. 8.629/1993 (BRASIL, 1993b). Como se observa no Gráfico 1, os imóveis de até 100 hectares, representam, juntos, 82,47% do total de estabelecimentos agropecuários, de modo que seria correto dizer que as pequenas propriedades são maioria na região.

Essa é a mesma conclusão que se chega ao analisar os dados do IBGE a respeito da quantidade de imóveis por categoria de tamanho em módulos fiscais, sem incluir os produtores sem área. Segundo o levantamento pelo Instituto, 835.085 estabelecimentos (93,59%) possuíam, na data de referência, até 4 módulos fiscais. Já no grupo de mais de 4 até 15 módulos fiscais, haviam 38.848 estabelecimentos, enquanto apenas 18.389 estabelecimentos (2,06%) possuíam mais de 15 módulos fiscais, se enquadrando, portanto, como grandes propriedades (IBGE, 2018e).

Entretanto, embora a maior parte dos estabelecimentos seja de pequenas propriedades, são as grandes propriedades que ocupam a maior parte da área total, conforme se vê no Gráfico 2 (destacando-se, inclusive, que 22,57% da superfície ocupada por estabelecimentos agropecuários é composta por unidades com mais de 10.000 hectares cada). Ainda, é importante destacar que, comparativamente, o módulo fiscal nos estados que compõem à Amazônia, ainda que médio, é superior à média de diversos estados brasileiros.

Em São Paulo e no Paraná, o módulo fiscal médio é de 19 hectares, e no Rio Grande do Sul, de 20 hectares. Em alguns municípios paulistas, por exemplo, o módulo fiscal apresenta o

⁵⁷ Para esse cálculo, considerou-se valores dos módulos fiscais dos 808 municípios que integram os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão, efetuando-se a média aritmética.

valor mínimo, de 5 hectares, como é o caso de Carapicuíba, Guarulhos e Itaquaquetuba. Já no Rio Grande do Sul, o módulo fiscal não passa de 40 hectares, caso das cidades de Arroio Grande, Jaguarão e Santa Vitória do Palmar. Na Bahia e no Rio Grande do Norte, o módulo fiscal médio é de 47 e 43 hectares, respectivamente. Dessa forma, um imóvel considerado pequeno em São Félix do Xingu, no Pará, onde o módulo fiscal é de 75 hectares, próximo à média calculada para toda a Amazônia Legal (considerando todos os municípios maranhenses), já seria considerado uma grande propriedade em Ribeirão Preto (SP), onde o módulo fiscal é de 10 hectares (INCRA, 2013).

Por fim, além das informações sobre quantidade de estabelecimentos e área ocupada, o IBGE também apurou informações sobre a condição legal das terras⁵⁸. Entre todos os estabelecimentos agropecuários, o Instituto identificou 730.095 estabelecimentos próprios (117.790.106 hectares ao todo), isto é, quando a área é de propriedade do produtor, conforme define o Instituto (IBGE, 2018a; 2018c).

Por outro lado, 77.573 estabelecimentos correspondiam a terras concedidas por órgão fundiário ainda sem titulação definida, em uma área de 2.833.581 hectares. Nesse caso, incluem-se as áreas concedidas por órgãos fundiários, nas quais ainda não havia sido outorgado o título definitivo até a data de referência. Dessa forma, essa categoria abarcava as terras com título de domínio ou concessão de direito real de uso, título de ocupação colonial, título provisório ou outro (inclusive em regime de posse não titulada) e assentamentos (IBGE, 2018a; 2018c).

Além dessas, o IBGE apurou a existência de 42.776 ocupações, em área de 1.784.548 hectares. Nesse grupo, foram incluídas as ocupações em terras públicas ou particulares de terceiros, quando o produtor não pagava pelo uso, diferentemente dos casos de arrendamento e parceria. O levantamento ainda inclui informação sobre 24.824 unidades (829.664 hectares) de terra em comodato. Já nos casos de arrendamento e parceria, há informações de 45.812 estabelecimentos, correspondentes à área de 9.136.789 hectares (IBGE, 2018a; 2018c).

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) também apresenta dados sobre o número e a área de imóveis rurais por unidades da federação, disponíveis por meio do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Com a finalidade de comparar os dados do SNCR com os dados do IBGE, analisou-se (no dia 15 de junho de 2022) as planilhas dos

⁵⁸ Nesse caso, o IBGE apurou as terras classificadas como próprias; concedidas por órgão fundiário ainda sem titulação definitiva; ocupações; terras em comodato; bem como os casos de arrendamento e parceria. Na soma, o total ultrapassa a quantidade de estabelecimentos apurada pelo próprio Instituto, o que sugere que alguns estabelecimentos se enquadram em mais de uma categoria, embora a área apurada mantenha-se em 132.374.683 hectares (IBGE, 2018c).

estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Os imóveis podem estar cadastrados em nome de pessoas físicas ou jurídicas, em condição de concessionário; usufrutuário; proprietário ou posseiro associado; proprietário ou posseiro comum; ou proprietário ou posseiro individual (INCRA, c2014).

Tabela 11 – Imóveis cadastrados no SNCR de acordo com condição da pessoa cadastrada

Condição da pessoa	Área (ha)	Unidades
Concessionário	631.882,09	4.723
Nu-Proprietário	1.301.504,29	2.338
Proprietário ou Posseiro Associado	1.881.438,96	4.010
Proprietário ou Posseiro Comum	72.968.439,03	104.414
Proprietário ou Posseiro Individual	415.704.643,30	883.490
Usufrutuário	895.868,67	1.699
Total	493.383.776,35	1.000.674

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (c2014).

Conforme demonstra a tabela acima, há 493.383.776,35 hectares cadastrados em nomes de pessoas físicas ou jurídicas, distribuídos em 1.000.674 unidades (INCRA, c2014). Entretanto, é necessário fazer algumas considerações:

A princípio, o SNCR permite o cadastro de áreas sob o regime de propriedade ou posse comum ou associada. Nessas situações, uma mesma área pode aparecer mais de uma vez na listagem, de modo que será contabilizada também em excesso⁵⁹. Por isso, a área cadastrada e o total de imóveis não correspondem, efetivamente, ao total e a área ocupada por imóveis rurais. Além disso, é possível que exista sobreposição nas áreas cadastradas, ou mesmo o cadastro de terras públicas (INCRA, c2014).

Isso porque, como se nota, a área total cadastrada no SNCR é superior à área estipulada para todo o bioma Amazônia, além de representar 97,06% da área total dos estados analisados. Dessa forma, é impossível utilizar o SNCR como representativo da área efetivamente ocupada por imóveis rurais, sobretudo porque se trata de um instrumento declaratório, assim como o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Criado por meio da Lei n. 12.651/2012, o CAR é definido pelo art. 29 como um “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a

⁵⁹ Por exemplo, o imóvel cadastrado no número 9501814191330, no município de Senador Guimard, no Acre, aparece duas vezes no cadastro por configurar posse ou propriedade comum, de modo que sua área de 28,6598 hectares foi contabilizada duas vezes.

finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais”, de modo a compor uma ampla base de dados para “controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (BRASIL, 2012b).

A inscrição no CAR não constitui prova de propriedade ou posse do imóvel. Ao ser realizada, deve acompanhar a identificação do proprietário ou possuidor, a comprovação da propriedade e da posse e a identificação do imóvel por meio de memorial descritivo, no qual devem ser informadas as áreas de vegetação nativa, Área de Preservação Permanente, Áreas de Uso Restrito, áreas consolidadas e localização da Reserva Legal (BRASIL, 2012b). Conforme a Instrução Normativa n. 02, de 06 de maio de 2014, do Ministério do Meio Ambiente, a inscrição no CAR ocorre em regime especial simplificado para assentamentos para reforma agrária, áreas e territórios de uso coletivo de comunidades e povos tradicionais e Unidades de Conservação (BRASIL, 2014a).

As informações são prestadas pelo próprio proprietário ou possuidor ao órgão estadual competente, e devem ser por esse verificadas. Caso se constate sobreposição, os cadastros dos imóveis sobrepostos ficarão pendentes até que os responsáveis procedam a retificação, complementação ou comprovação das informações declaradas, conforme art. 46 da IN n. 02/2014 do Ministério do Meio Ambiente. No caso de sobreposição, seja em relação a outro imóvel ou a Terra Indígena, Unidade de Conservação, terras da União ou outras áreas consideradas impeditivas, o demonstrativo da situação das informações declaradas no CAR constará como pendente (BRASIL, 2014a).

De acordo com o Boletim Informativo que contempla informações até 1º de fevereiro de 2022, elaborado pelo Serviço Florestal Brasileiro (2022), há 1.030.011 cadastros (ativos, suspensos ou pendentes) de imóveis nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Tocantins, Rondônia, Roraima, Mato Grosso e Maranhão. O CAR contempla imóveis rurais⁶⁰, assentamentos para reforma agrária e territórios tradicionais de povos e comunidades tradicionais, abrangendo uma área de 323.902.770 hectares cadastrados (SFB, 2022).

Entretanto, assim como os dados do Censo Agropecuário do IBGE e do SNCR, grande parte das informações correspondem à declaração dos inscritos, uma vez que apenas 406.152 cadastros (ou 171.518.360 hectares) passaram por algum tipo de análise até a data compreendida pelo Boletim Informativo. Nota-se que, embora a área cadastrada que passou por

⁶⁰ Diferentemente do IBGE, que utiliza o conceito de estabelecimento agropecuário, o CAR utiliza a definição de imóvel rural. De acordo com o art. 4º, inciso I, do Estatuto da Terra, o imóvel rural é o “prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada” (BRASIL, 1964).

algum tipo de conferência represente mais de 50% da área total nos cadastros, ainda existe uma superfície de 47,04% do total cadastrado sem nenhum tipo de verificação (SFB, 2022).

Tabela 12 – Dados Gerais sobre o CAR nos estados que compõem a Amazônia Legal

	Total cadastrado	Cadastros que passaram por algum tipo de análise	Cadastros com análise de regularização ambiental concluída
Unidades	1.030.011	406.152	14.299
Área	323.902.770	171.518.360	9.924.067

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro (2022). Construída pela autora.

Entre os cadastros, 1.021.199 correspondem a imóveis rurais, o que compreende uma área de 242.542.958 hectares, ou seja, 74,88% da área cadastrada. Já os assentamentos para reforma agrária registrados (7.954) compreendem uma área de 43.998.896 hectares (13,58% do total cadastrado), enquanto os 858 territórios tradicionais ocupam 37.360.916 hectares, ou 11,53% da área constante no CAR (SFB, 2022).

Tabela 13 – Dados do CAR por tipo de imóvel para os estados que compõem a Amazônia Legal

	Imóveis rurais	Assentamento para reforma agrária	Territórios tradicionais
Unidades	1.021.199	7.954	858
Área (ha)	242.542.958	43.998.896	37.360.916

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro (2022). Construída pela autora.

Tabela 14 – Porcentagem conforme tipo de estabelecimento sobre o total de cadastros e a área total

	Imóveis rurais	Assentamento para reforma agrária	Territórios tradicionais
Porcentagem de cadastros sobre total de cadastros	99,14%	0,77%	0,08%
Porcentagem da área ocupada sobre a área total cadastrada	74,88%	13,58%	11,53%

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro (2022). Construída pela autora.

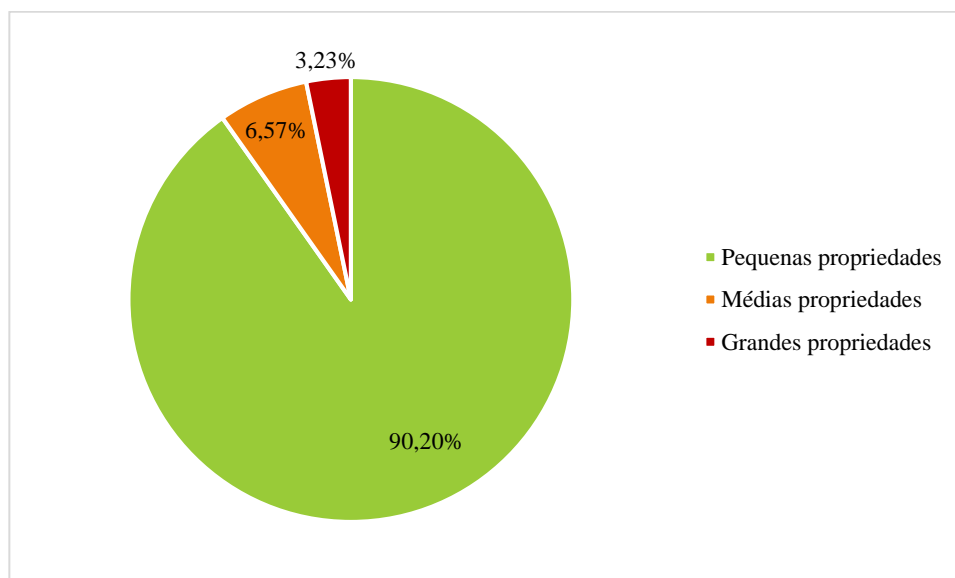
Segundo outra publicação, também do Serviço Florestal Brasileiro (2020), no bioma Amazônia, havia, até 31 de janeiro de 2020, 590.496 imóveis rurais cadastrados; 6.864

assentamentos de reforma agrária e 240 territórios tradicionais de povos e comunidades tradicionais. A área cadastrada era então de 220.063.455,01 hectares, sendo que 67,36% estava ocupada por imóveis rurais; 17,34% por assentamentos de reforma agrária e 15,30%, por territórios tradicionais (SFB, 2020, p. 19). Todavia, a área do bioma é menor do que a considerada quando se fala na Amazônia Legal, conforme citado anteriormente.

Essa mesma publicação também apresenta dados referentes ao número de imóveis rurais (ou seja, desconsiderando assentamentos e territórios tradicionais) por módulos fiscais. No bioma Amazônia, até a data de referência, 532.630 imóveis possuíam até 4 módulos fiscais, ou seja, 90,20% do total desse tipo de imóvel. Entretanto, esses imóveis ocupavam apenas 22,94% da área total ocupada por imóveis rurais. Por sua vez, os imóveis de 4 a 15 módulos fiscais (médias propriedades) corresponderiam a 6,57% do total dessas unidades, em uma superfície equivalente a 16,90% do total ocupado por essa categoria fundiária. Por fim, as grandes propriedades, ou 3,23% dos imóveis rurais, concentravam 60,16% da área total desses imóveis (SFB, 2020, p. 19).

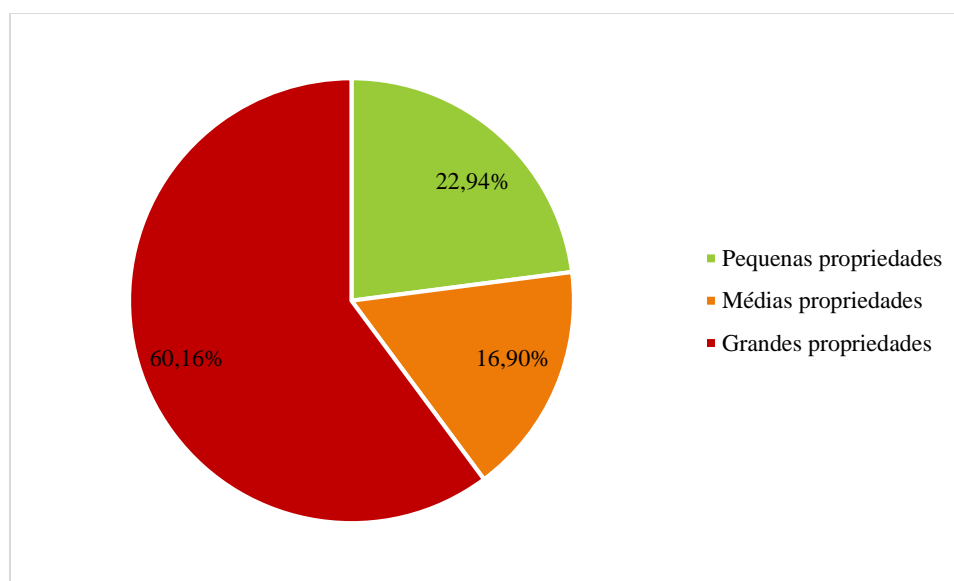
Ilustrativamente:

Gráfico 3 – Quantidade de imóveis por categoria em módulos fiscais, em relação ao total de imóveis rurais



Fonte: Serviço Florestal Brasileiro (2022). Construída pela autora.

Gráfico 4 – Área ocupada por cada categoria de imóveis, em módulos fiscais, em relação à área total ocupada por imóveis rurais



Fonte: Serviço Florestal Brasileiro (2022). Construída pela autora.

Considerando a área até então ocupada pelos imóveis rurais e o número de imóveis, até fevereiro de 2020, no bioma Amazônia, um imóvel teria, em média, 251,04 hectares (SFB, 2020). Por outro lado, pelas informações do Boletim Informativo mais recente (SFB, 2022), um imóvel na Amazônia Legal (incluindo o Maranhão) teria aproximadamente 237,51 hectares. Considerando o módulo fiscal médio para a Amazônia Legal, uma propriedade com esse tamanho ainda seria considerada pequena. Todavia, conforme se observa no Gráfico 4, as grandes propriedades declaradas ocupam a maior parcela da superfície cadastrada.

Por outro lado, vale destacar que as informações do CAR (até fevereiro de 2022) superam os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2017, uma vez que há 128.877 cadastros a mais no CAR para imóveis rurais, considerando as informações até fevereiro de 2022, do que a quantidade de estabelecimentos agropecuários levantada. Além disso, a área ocupada por esse grupo no CAR supera em 110.168.275 hectares a área informada pelo IBGE (IBGE, 2018b; SFB, 2022).

Mesmo o Boletim Informativo que reúne dados até 30 de setembro de 2017, período que coincide com o fim do período de referência para coleta dos dados do Censo Agropecuário de 2017, apresenta números maiores que o Censo. Até a data de referência, havia 954.798 imóveis e assentamentos rurais cadastrados, compreendendo uma área de 217.620.455 hectares (SFB, 2017). Nota-se que, ainda que se subtraia os valores mais atuais para os assentamentos rurais, o *quantum* permanece maior que os resultados do IBGE.

Ao se analisar a situação individual de cada estado, também se observa que há mais áreas cadastradas no CAR do que aquelas contabilizadas pelo Censo Agropecuário de 2017. Essa informação poderia sugerir que todos os estabelecimentos existentes nesses estados já teriam sido cadastrados (informação que, inclusive, se desprende do Boletim Informativo de 2017) (SFB, 2017). Entretanto, há outros elementos a serem considerados, a começar pela discrepância bastante alta entre as duas bases de dados (IBGE, 2018d; SFB, 2022).

No Amazonas, a relação entre a área cadastrada no CAR e a área informada pelo IBGE como ocupada por estabelecimentos agropecuários, em porcentagem, é de 928,94%. Em Roraima, essa relação é de 244,99%; no Maranhão, de 196,70%; no Pará e no Amapá, de 190,77% e 191,09%. O Acre teria cadastrado no CAR 159,83% da área passível de ser cadastrada, enquanto Mato Grosso, Rondônia e Tocantins teriam cadastrado, nessa ordem, 141,83%, 141,69% e 130,84%⁶¹ (IBGE, 2018d; SFB, 2022).

Tabela 15 – Comparativo entre dados do CAR e do Censo Agropecuário do IBGE

	Área total do estado	Área total (ha) ocupada por estabelecimentos agropecuários (Censo IBGE)	Área total (ha) ocupada por imóveis rurais no CAR	Relação entre a área no CAR e a área informada no Censo IBGE	Relação entre a área no CAR e a área total do(s) estado(s)
Acre	16.417.343,1	4.232.692	6.765.278	159,83%	41,21%
Amapá	14.247.076,2	1.506.294	2.878.332	191,09%	20,20%
Amazonas	155.916.787,8	4.018.579	37.330.238	928,94%	23,94%
Maranhão	32.965.149,6	12.238.487	24.073.664	196,70%	73,03%
Mato Grosso	90.320.704,7	54.922.851	77.896.149	141,83%	86,24%
Pará	124.587.070,0	28.419.452	54.215.164	190,77%	43,52%
Rondônia	23.776.534,7	9.219.883	13.063.689	141,69%	54,94%
Roraima	22.364.453,0	2.636.281	6.458.726	244,99%	28,88%
Tocantins	27.742.362,7	15.180.164	19.861.718	130,84%	71,59%
Total	508.337.481,8	132.374.683,0	242.542.958,0	183,22%	47,71%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018d; 2021a); Serviço Florestal Brasileiro (BRASIL, 2022). Construída pela autora.

A discrepância entre a área cadastrada no CAR e a informada pelo IBGE pode ser explicada pela sobreposição dos cadastros. Por meio de Nota Técnica, o Instituto

⁶¹ O Boletim Informativo do CAR de 2020, o último a ser disponibilizado, não apresenta informações sobre a porcentagem de área cadastrada em relação à área passível de cadastro. Entretanto, no Boletim anterior, de novembro de 2019, há informações nesse sentido, embora o Serviço Florestal Brasileiro use como área passível de ser cadastrada aquela informada pelo Censo Agropecuário do IBGE de 2006 ou cadastros estaduais próprios. Na publicação, consta o valor da área passível de cadastro, o quantitativo de área cadastrada e, no campo “percentual de área cadastrada”, consta 100% em todos os estados que compõem a Amazônia Legal, ainda que a área cadastrada seja superior a área passível de cadastro (SFB, 2019a).

Socioambiental divulgou, com base nos dados do CAR atualizados até 08/02/2021, que havia 29.743.709,8 hectares sobrepostos a áreas protegidas na Amazônia Legal, além de 44.316.035,5 hectares cadastrados em áreas de florestas públicas não destinadas, já desconsiderando a sobreposição entre os próprios registros do CAR. No caso das áreas protegidas, 26.185.252,5 hectares estariam cadastrados sobre áreas de Unidades de Conservação (federais e estaduais), além de 3.558.457,1 hectares cadastrados em áreas de Terras Indígenas (OVIEDO; AUGUSTO; LIMA, 2021).

A sobreposição, conforme aponta a Nota Técnica, não indica apenas excesso nos dados do CAR, mas, sobretudo, demonstra que há invasão de áreas protegidas por particulares e também que o controle sobre o cadastramento não tem sido efetuado de forma satisfatória, já que esses cadastros deveriam ter sido cancelados. O CAR, criado para servir como instrumento de fiscalização e regularização ambiental, tem se mostrado uma forma de validar a ocupação irregular em terras públicas.

A título de exemplo, um estudo de caso sobre a região de Novo Progresso, no sudoeste do Pará, aponta que áreas com passivo ambiental são deliberadamente não cadastradas para evitar a responsabilização dos ocupantes, além de que o registro no CAR é frequentemente utilizado “para apostar e garantir reivindicações de terras por meio de evidências de uso agrícola, mesmo que não constituam títulos de terra juridicamente vinculativos”⁶² (KLINGLER; MACK, 2020, p. 432, tradução minha). Dessa forma, os números do CAR devem ser analisados com ressalvas.

Os dados do CAR sobre assentamentos rurais para reforma agrária são também diversos dos dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O Incra é o responsável por criar ou reconhecer os assentamentos⁶³, definidos pelo Instituto como conjuntos de unidades agrícolas instalados dentro de um imóvel rural, destinados a famílias de agricultores ou trabalhadores rurais que não possuam imóvel próprio e nem condições socioeconômicas de adquiri-lo no mercado (INCRA, 2021a).

⁶² No original “[CAR registrations are frequently used] to stake and secure land claims through evidence of agricultural use, even though they do not constitute legally binding land titles”.

⁶³ Os assentamentos podem ser criados a partir de desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, regulado pelo art. 184 e seguintes da Constituição Federal de 1988, bem como pelo Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), pela Lei Complementar n. 73/1993, pela Lei n. 8.629/1993, entre outras normas regulamentares (BRASIL, 1964, 1988; 1993a; 1993b). Além disso, de acordo com as informações do Incra, há assentamentos obtidos por meio de adjudicação, arrecadação, compra e venda, cessão, confisco, dação, desafetação, discriminação, doação, reversão de domínio, incorporação, transferência, bem como áreas ainda em fase de obtenção e reconhecidas como assentamentos (INCRA, 2022c).

Atualmente, o Incra cria as seguintes modalidades de assentamentos⁶⁴: Projeto de Assentamento Federal; Projeto de Assentamento Agroextrativista; Projeto de Desenvolvimento Sustentável; Projeto de Assentamento Florestal; Projeto de Assentamento Casulo (até 2017) e Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável. Além disso, é possível que existam assentamentos na modalidade Projeto de Colonização; Projeto Integrado de Colonização; Projeto de Assentamento Rápido; Projeto de Assentamento Dirigido; Projeto de Assentamento Conjunto e Projeto de Assentamento Quilombola, que deixaram de ser criadas a partir da década de 90 (INCRA, 2021a).

Já os assentamentos reconhecidos pelo Incra são aqueles que não são criados pelo Instituto, mas reconhecidos para, em muitos casos, viabilizar o acesso dos assentados a direitos e benefícios do Programa de Reforma Agrária. Nesse grupo, incluem-se os seguintes tipos de assentamentos: Projeto de Assentamento Estadual; Projeto de Assentamento Municipal; Reservas Extrativistas; Territórios Remanescentes Quilombolas; Reconhecimento de Assentamento de Fundo de Pasto; Reassentamento de Barragem; Floresta Nacional e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (INCRA, 2021a). Nota-se que Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais são categorias que integram também as Unidades de Conservação (BRASIL, 2000). No caso das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, sua destinação às comunidades locais está prevista também na Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei n. 11.284/2006) (BRASIL, 2006a).

Considerando apenas os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Roraima e Tocantins, há 76.814.892,89 hectares de terras ocupados por assentamentos de diferentes modalidades e em diferentes fases de implementação. Ao todo, são 3.735 projetos nesses estados, que juntos representam 39,66% do total de projetos e 87,83% de toda a área ocupada por assentamentos no país, considerando o período de 01 de janeiro de 1900 até 19 de maio de 2022 (INCRA, 2022c).

Vale dizer, ainda, que de acordo com as informações do Instituto, não existiam, até 19 de maio de 2022, assentamentos em fase de obtenção, pré-projeto ou em criação nos nove estados abordados (INCRA, 2022c). Nesses estágios, os imóveis onde os assentamentos são instalados ainda não estão sob domínio ou posse do Incra, mas já estão selecionados ou decretados para desapropriação ou aquisição e em diferentes estágios de seleção dos beneficiários. Já os assentamentos criados estão na posse ou domínio do Instituto, já permitindo o ingresso das famílias. Na fase de instalação e estruturação, há o planejamento e implantação

⁶⁴ Uma breve explicação sobre cada modalidade pode ser encontrada no *site* do Instituto. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos>. Acesso em: 15 jun. 2022.

de infraestrutura, enquanto os assentamentos em consolidação correspondem àqueles em fase de titulação definitiva, enquanto os consolidados já possuem mais da metade das famílias com título definitivo de propriedade⁶⁵ (BRASIL, 2002b).

Tabela 16 – Projetos de assentamento por fase de implementação, de acordo com o Incra

Fase de implementação	Área	Unidades
Assentamento criado	21.887.638,75	1.514
Assentamento em instalação	29.974.393,41	490
Assentamento em estruturação	8.718.782,58	1.069
Assentamento em consolidação	7.668.658,55	441
Assentamento consolidado	8.556.437,42	218
Outros	8.982,18	3
Total	76.814.892,89	3.735

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2022c). Construída pela autora.

Observa-se que a área informada pelo Incra é superior à área constante no CAR, embora haja mais unidades cadastradas no CAR do que o número de projetos de assentamento informados pelo Incra (INCRA, 2022c; SFB, 2022).

Por fim, observa-se que, desconsiderando as Florestas Nacionais, Florestas Estaduais, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, que integram as Unidades de Conservação, seriam 46.031.460,34 hectares distribuídos em 3.638 projetos de assentamento, ou seja, 9,06% da área de 508.338.482 hectares que compreende os estados analisados (IBGE, 2021a; INCRA, 2022c).

2.1.5 Outras categorias

Esse conjunto de dados sobre Terras Indígenas, Unidades de Conservação, estabelecimentos agropecuários/imóveis rurais e assentamentos ocupa uma parte expressiva do território da região amazônica. Considerando a extensão total dos estados e as seguintes bases de dados como referência, apenas 17,09% da região seria ocupada por outras categorias fundiárias.

⁶⁵ Essa divisão é utilizada pelo Incra no documento intitulado “Projetos de Reforma Agrária conforme Fase de Implementação” (INCRA, 2022c). Entretanto, a definição de cada uma das fases foi retirada da Portaria n. 80, de 24 de abril de 2002, do Incra (BRASIL, 2002b). A Portaria foi revogada, mas as suas definições ainda são utilizadas.

Tabela 17 – Distribuição do território amazônico por categoria fundiária⁶⁶

Categoria	Base de dados	Extensão territorial total	Porcentagem do território
Unidades de Conservação	CNUC, 2022	132.446.064,00	26,05%
Terras Indígenas*	Funai, 2021	115.230.187,28	22,67%
Estabelecimentos agropecuários	IBGE, 2018	127.756.554,00	25,13%
Assentamentos	Incra, 2022	46.031.460,34	9,06%

Fonte: Funai (2021c; 2021d); CNUC (BRASIL, 2022b); IBGE (2018c) e Incra (2022c). Construída pela autora.

* Inclui todas as modalidades de terras indígenas, em todas as fases de implementação.

Essas bases são todas governamentais e possuem como referência a extensão territorial dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Tocantins, Rondônia, Roraima, Maranhão e Mato Grosso, de modo que foram escolhidas a fim de fornecer certa uniformidade aos dados.

Nesse cômputo, haveria apenas 86.874.216,38 hectares para outras formas de destinação das terras, incluindo florestas públicas concedidas, florestas públicas não destinadas, áreas urbanas, áreas quilombolas e militares.

Vale dizer que o CNFP estima a existência de 62.989.051 hectares de florestas públicas não destinadas (BRASIL, 2022e). Já as áreas urbanas, de acordo com a pesquisa realizada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), corresponderiam apenas a 737.062,90 hectares, considerando 807 municípios dos estados do Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Maranhão, Tocantins e Mato Grosso⁶⁷ (FARIAS *et al.*, 2017).

Soma-se a isso que, de acordo com o Incra (2022d), existem 1.411.995,21 hectares de territórios quilombolas em alguma fase de regularização. Nesse caso, supondo-se que não existe sobreposição em nenhum dos valores considerados, bem como tendo em vista os números

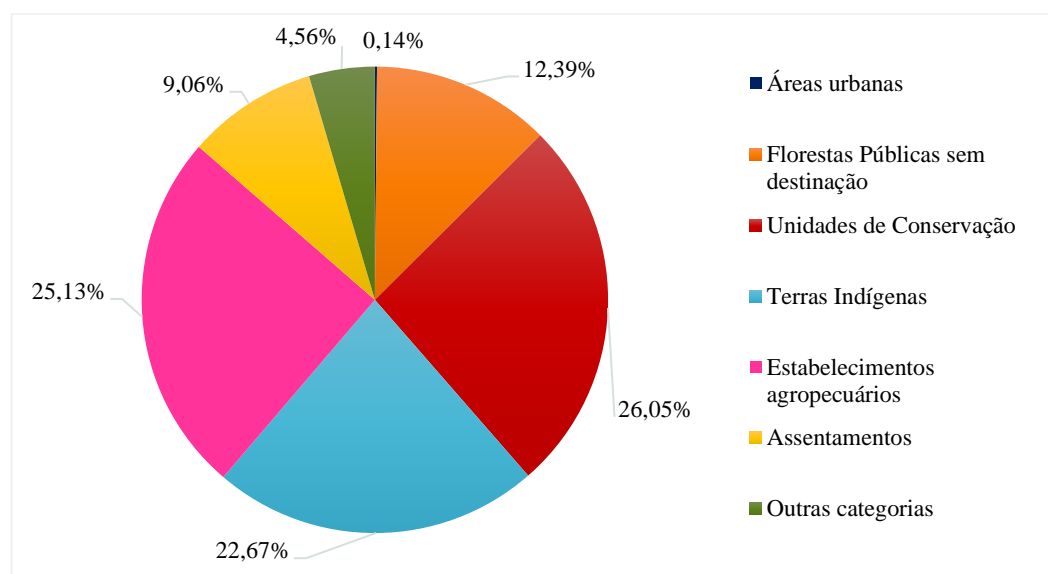
⁶⁶ No caso das terras indígenas, foram consideradas as terras tradicionalmente ocupadas, terras dominiais e reservas indígenas, excluídas as unidades ainda em estudo. As Unidades de Conservação foram mensuradas a partir da área efetivamente apurada, e não pela área constante no ato de criação. Os estabelecimentos agropecuários não incluem casos de terras concedidas por órgãos fundiários ainda sem titulação definitiva (que foram contabilizadas por meio do Incra) e as ocupações, uma vez que podem representar terras públicas ou privadas. Os assentamentos não incluem as áreas correspondentes a Florestas Nacionais, Florestas Estaduais, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, que integram as Unidades de Conservação.

⁶⁷ De acordo com a Embrapa, as áreas urbanas foram definidas “a partir de sua representação concreta no território, isto é, as áreas urbanas foram classificadas a partir do reconhecimento de estruturas que caracterizam a paisagem típica de cidades como, por exemplo, aglomeração de residências, loteamentos com arruamentos definidos e concentração de construções industriais. Trata-se, portanto, de definir o urbano a partir da identificação de sua manifestação concreta na paisagem e restringir o conceito à sua dimensão estritamente física”. Para tanto, os pesquisadores utilizaram dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE, confrontando-os com imagens de satélite, conforme metodologia descrita no *site* da empresa (FARIAS *et al.*, 2017).

destacados na tabela anterior, restaria uma porção de 4,28% do território estudado (21.756.887,03 hectares) para outras categorias não abrangidas.

É possível, dessa forma, traçar o seguinte gráfico, de modo a ilustrar a distribuição aproximada do território na região:

Gráfico 5 – Distribuição fundiária nos estados que compõem a Amazônia Legal, considerando a extensão territorial total



Fonte: Funai (2021c; 2021d); CNUC (BRASIL, 2022b); IBGE (2018c); Incra (2022c; 2022d); CNFP (BRASIL, 2022e) e Embrapa (FARIAS *et al.*, 2017). Construída pela autora.

Nota-se que os resultados não são muito distantes do que consta, por exemplo, na Nota Técnica n. 3 do IPAM, divulgada em 2020. Na ocasião, o Instituto averiguou que as Terras Indígenas corresponderiam a 25% do bioma Amazônia; as Unidades de Conservação, incluindo-se as Áreas de Proteção Ambiental, seriam 25%; as propriedades privadas equivaleriam a 18%; os assentamentos, a 8%; as áreas não designadas, a 15% e as áreas sem informação, a 9% (ALENCAR *et al.*, 2020, p. 07).

Similarmente, mas a respeito da área compreendida pela Amazônia Legal e desconsiderando a sobreposição, pesquisadores do Imazon apuraram que as Terras Indígenas ocupam 23% da região; as Unidades de Conservação, excluindo as Áreas de Proteção Ambiental, correspondem a 18,50%; os imóveis privados abrangem 21% da área; e os assentamentos equivalem a 8%. As categorias indefinidas seriam 28,5% da Amazônia Legal, incluindo áreas ocupadas, mas sem informação. Nesse caso, é possível que áreas já destinadas, mas cujas informações não foram transferidas para as bases de dados, constem como indefinidas (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 12–14).

Soma-se a isso que, de acordo com o IBGE, as áreas naturais ainda são superiores as áreas com ação antrópica (seja para usos agrários ou urbanos), já que o Instituto avalia que, em 2018, existiam 341.471.100 hectares de áreas naturais e apenas 72.059.900 hectares de áreas antropizadas no bioma Amazônia⁶⁸ (IBGE, 2020c).

De forma geral, os dados levantados permitem concluir que existe uma parcela considerável do território pertencente à União e aos estados, destinadas à proteção ambiental e à vivência de povos e comunidades tradicionais na Amazônia. Apesar disso, há, também, uma concentração elevada de imóveis rurais/estabelecimentos agropecuários na região, de modo que a área com destinação agrária é superior à área com destinação urbana. Além disso, houve aumento, nos últimos anos, do número de imóveis rurais cadastrados no CAR em comparação com os estabelecimentos agropecuários apurados pelos últimos dois Censos Agropecuários do IBGE. Em contrapartida, os processos de destinação das terras para usos coletivos (assentamentos e terras indígenas) estiveram paralisados.

Dessa forma, a questão a respeito da destinação das terras públicas se insere em um contexto favorável, ao menos aparentemente, à destinação privada das terras. Por essa razão, torna-se necessário averiguar, com mais detalhamento, a dinâmica relativa à ocupação na Amazônia Legal, especialmente no último século.

2.2 A dinâmica de ocupação do território e a pilhagem contínua: sucessão e permanência

2.2.1 Dinâmicas de grilagem de terras, desmatamento e agropecuária na Amazônia

A ordenação territorial na Amazônia Legal, embora conte com categorias fundiárias diversas, apresenta-se, na verdade, desorganizada, compondo um quadro de difícil controle e causador de variados conflitos. As terras públicas são alvos fáceis para a grilagem, principalmente aquelas sem destinação, já que, em algumas situações, há incerteza sobre qual agência governamental deveria ser responsável pela supervisão e controle dessas áreas (AZEVEDO-RAMOS *et al.*, 2020, p. 01; AZEVEDO-RAMOS; MOUTINHO, 2018, p. 01).

Ainda, a grande quantidade de terras não designadas faz com que qualquer intervenção em suas florestas aumente o valor de mercado dessas áreas, mesmo que não sejam tituladas

⁶⁸ No Anexo I, Mapa 3, há um mapa elaborado pelo IBGE (2020c), com dados de 2018, demonstrando a destinação das áreas da Amazônia segundo a classificação entre área artificial; área agrícola; pastagem com manejo; mosaico de ocupações em área florestal; silvicultura; vegetação florestal; área úmida; vegetação campestre; mosaico de ocupações em área campestre; corpo d'água continental; corpo d'água costeiro; área descoberta.

(CARRERO *et al.*, 2020, p. 679). A grilagem, nesse contexto, torna-se uma prática frequente. Os objetivos visados com a obtenção dessas terras são diversos, incluindo especulação, obtenção de financiamentos agropecuários, exploração de madeira, pagamento de dívidas fiscais e previdenciárias, entre outros (BRASIL, 2001a).

Dessa forma, a grilagem que se expande pelo Brasil tem características diferentes do que se define como grilagem (*land grabbing*) na África e Ásia, onde a prática relaciona-se com a apropriação de terras locais por grupos estrangeiros, com a finalidade de produzir para a exportação. No Brasil, e particularmente na Amazônia, a grilagem define-se como apropriação ilegal de grandes áreas de terras públicas que, posteriormente, serão regularizadas por meios corruptos ou fraudulentos, subdivididas e, possivelmente, inseridas no mercado de terras (FERRANTE; ANDRADE; FEARNSSIDE, 2021, p. 02; YANAI *et al.*, 2017, p. 02). Dessa forma, a apropriação de terras públicas insere-se, no capitalismo brasileiro, como uma maneira de obtenção de renda da terra.

Historicamente, o conceito de grilagem é associado à prática de apropriação ilegal de terras por meio de um documento falso. O próprio termo, em português, deriva da palavra *grilo*, em virtude da prática consistente em armazenar títulos falsos em uma caixa com grilos, a fim de que os insetos, ao defecarem e corroerem o papel, causassem-lhe a aparência de um documento antigo e, portanto, com sinais de legitimidade (CAMPBELL, 2014, p. 244).

Há múltiplas formas de grilagem. Violeta Refkalefsky Loureiro e Jax Nildo Aragão Pinto (2005, p. 79) citam algumas formas frequentes dessa prática:

Desde os anos de 1960, tornaram-se comuns certas práticas que ainda hoje ocorrem objetivando a grilagem de terras, tais como: a venda de uma mesma terra a compradores diversos; a revenda de títulos de terras públicas a terceiros como se elas tivessem sido postas legalmente à venda através de processos licitatórios; a falsificação e a demarcação da terra comprada por alguém numa extensão muito maior do que a que foi originalmente adquirida, com os devidos documentos ampliando-a; a confecção ou adulteração de títulos de propriedade e certidões diversas; a incorporação de terra pública a terras particulares; a venda de títulos de terra atribuídos a áreas que não correspondem aos mesmos; a venda de terra pública, inclusive indígena e em áreas de conservação ambiental, por particulares a terceiros; o remembramento de terras às margens das grandes estradas federais, que em anos anteriores haviam sido distribuídas em pequenos lotes para fins de reforma agrária a agricultores e a posterior venda dos lotes, já remembrados, transformando-os em grandes fazendas de gado; e ainda, mais recentemente, a venda de terra pública pela internet como se os vendedores fossem seus reais proprietários, com base em documentação forjada.

Embora a falsificação com utilização dos insetos possa ser considerada uma prática ultrapassada, existem maneiras variadas de fraude nos registros públicos. Em 2001, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) constatou diversas formas de fraudes nos registros de

imóveis na Amazônia Legal, sendo certo que a corrupção no interior dos cartórios contribuiu enormemente para que terras griladas sejam incorporadas ao patrimônio particular (BRASIL, 2001a).

Entre as fraudes mais comuns, a análise dos fatos apurados pela CPI apontou a existência de fraude nos títulos, como falsificação de assinaturas, datas e nomes, ou referência a livros de cadastros inexistentes, por exemplo; fraude nos processos anteriores à emissão do título, como na identificação do comprador, nas informações sobre pagamento e preço, etc.; fraude na demarcação, quando não havia levantamento topográfico, ou a indicação dos limites era efetuada sem qualquer comparecimento *in loco*; fraude na localização, já que muitas terras eram comercializadas sem que fosse identificada sua localização exata; e por fim, fraude no registro, que reunia práticas como registro de meras certidões administrativas, talões de impostos, títulos de posse não legítimas, recibos de benfeitorias, documentos de pessoas falecidas sem força de testamento, licenças de exploração, entre outros papéis que não serviam para comprovar a propriedade⁶⁹ (BRASIL, 2001a).

No Pará, a fraude por meio do fracionamento de terras e registros em nome de laranjas ainda ocorre com frequência. Uma grande área grilada pode ser dividida em lotes menores e, para cada um desses lotes, iniciado um processo para obtenção de título. A utilização de *laranjas* (ou testa de ferro) é comum, assim como a venda dos lotes com o simples protocolo de entrada no processo perante o Incra (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 16). A alienação de terras griladas com a utilização de cadastros nos sistemas fundiários e no CAR, por exemplo, é um indício de que a terra vendida é grilada, pois tais documentos não equivalem ao título de propriedade (TUPIASSU; GROS-DESORMAUX; DA CRUZ, 2017, p. 194–195; YANAI *et al.*, 2017, p. 10).

Não é incomum que terras sejam anunciadas em *sites* de vendas na *internet*, com a descrição de que possuem algum documento precário como prova de propriedade. Em alguns anúncios verificados em 2016, por exemplo, a descrição do imóvel consta com informações, inclusive, de que a área está sendo desmembrada para posterior regularização no Programa Terra Legal (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 129–130). A mesma prática foi identificada pelo Tribunal de Contas da União, que, em auditoria realizada sobre o programa

⁶⁹ De acordo com a Lei n. 6.015/1973 – Lei de Registros Públicos –, em seu art. 221, somente são admitidos registros de escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros; escritos particulares autorizados por lei e assinados pelas partes; atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público; cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processos; e contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária ou habitação popular, conforme acréscimo na legislação efetuado em 2011 (BRASIL, 1973b).

de regularização fundiária na Amazônia, constatou que grileiros se valem do cadastramento de informações no sistema eletrônico de regularização fundiária, a fim de emitir um documento precário e acrescer valor sobre as áreas irregularmente ocupadas. O Tribunal analisou 134 anúncios de venda de imóveis rurais que não possuíam título, mas que utilizavam informações sobre georreferenciamento, existência de Certificado de Cadastro do Imóvel Rural e/ou processo de regularização em andamento (BRASIL, 2020g, p. 08).

Para que essa forma de pilhagem ocorra, um conjunto de dinâmicas anteriores deve ocorrer. Inicialmente, particulares ocupam terras públicas e, em alguns casos, expulsam delas povos indígenas, comunidades tradicionais e pequenos posseiros que ali já estavam estabelecidos. Em muitas ocasiões, a presença de pistoleiros é frequente, assim como casos de violência⁷⁰ (ASSIS, 2015, p. 293; BRITO *et al.*, 2019, p. 02; CASTRO *et al.*, 2017, p. 90; LOMBA; DA SILVA, 2022, p. 03). Na área ocupada pela Reserva Extrativista Rio Xingu, por exemplo, um estudo conduzido em 2017 apontou que 57% das 23 famílias entrevistadas pelos pesquisadores relatavam ameaças e coação para saírem das terras que ocupavam ou para vendê-las a preços irrisórios (CASTRO *et al.*, 2017, p. 93).

Com a entrada na terra, esses indivíduos são responsáveis pelo desmatamento da floresta. É o que ocorre, por exemplo, na Terra Indígena Ituna/Itatá, onde o desmatamento elevou-se de 1.578 hectares para 11.985 hectares entre 2018 e 2019, sendo essa a TI mais desmatada no país em 2020. A área, em virtude da presença de indígenas isolados, possuía restrição de uso, mas a presença constante de grileiros no seu interior tinha como intenção obstaculizar a sua proteção, já que a área ainda não é demarcada. Em 2021, o Ministério Público Federal ingressou com ação judicial para que a Funai renovasse a restrição de uso da área, o que impede o reconhecimento das áreas privadas em seu interior (BRASIL, 2022g; CONCEIÇÃO *et al.*, 2021, p. 02–05).

Situação semelhante ocorre em diversas outras Terras Indígenas e áreas protegidas da Amazônia, sendo um elemento frequente na dinâmica de apropriação de terras. O desmatamento e a exploração de madeira ilegal⁷¹ permitem ao grileiro obter uma soma de

⁷⁰ O assassinato de Dorothy Stang é parte de um contexto de conflito por terras na região de Anapu, no Pará, onde o crime ocorreu, e é frequentemente lembrado como um trágico e representativo episódio que relaciona grilagem e violência na Amazônia. Dorothy atuava na defesa do direito de camponeses e a favor da distribuição de terras públicas para pequenos agricultores pobres, em um modelo de assentamento sustentável. Em contrapartida, diversos fazendeiros que haviam se beneficiado da distribuição de terras públicas nas margens da rodovia Transamazônica, pecuaristas e madeireiros opunham-se ao projeto e organizaram uma emboscada, que culminou no assassinato a tiros da missionária (LOUREIRO; PINTO, 2005, p. 88–89; VASCONCELOS, 2022).

⁷¹ De acordo com um levantamento efetuado pelo Sistema de Monitoramento da Exploração Madeireira (Simex), de agosto de 2020 a julho de 2021, 38% da área com exploração de madeira mapeada foi efetuada de forma não

dinheiro para investir no cercamento, no controle das terras e na formação de pastagens. A pecuária, por fim, é o instrumento que serve para a alegação da posse produtiva, conforme identificado no sudoeste do Pará (OLIVEIRA, 2005, p. 146).

Isso porque, após o desmate da área, o grileiro precisa requerer o título ao Governo como uma forma de reconhecimento formal da ocupação das terras. Por vezes, documentos falsos ou insuficientes, conforme descrito anteriormente, são utilizados para legitimar a apropriação. Nesse processo, o desmatamento para dar lugar às pastagens é uma forma de conferir ao lote a aparência de ocupação antiga. A sucessiva queima e plantio de vegetação herbácea impede a regeneração da vegetação nativa, contribuindo para que a área adquira aparência de consolidada ainda mais rapidamente (CONCEIÇÃO *et al.*, 2021, p. 05).

Essa prática, que iniciou-se pela região hoje conhecida como Arco do Desmatamento⁷², avança cada vez mais para o interior da floresta, já que, em alguns casos, criadores de gado vendem suas terras nas bordas da Amazônia para produtores de soja, por exemplo, e adentram a floresta em busca de novas terras para a pecuária (CARRERO *et al.*, 2020, p. 973–974). Em resumo, o processo de grilagem de terras na Amazônia pode ser exemplificado por um ciclo vicioso entre ocupação de terras públicas; desmatamento para sinalizar a ocupação; pedido de titulação; pressão para alteração da legislação; e, novamente, ocupação (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 51). Nesse sentido:

Esse ciclo inicia com a identificação de áreas públicas ainda não destinadas e seu desmatamento (total ou parcial) para sinalizar que estão sendo ocupadas e usadas. Em alguns casos, esse tipo de ocupação provoca conflitos com grupos mais vulneráveis que habitavam a área anteriormente, como populações tradicionais, mas que não tinham reconhecimento de seu direito à terra. Os passos seguintes envolvem registrar informações desse novo imóvel em cadastros públicos de terra autodeclaratórios, como o Cadastro Ambiental Rural, e protocolar um pedido de regularização fundiária do imóvel para obter sua titulação. Se a lei em vigor não permite a titulação dessa ocupação (por exemplo, por conta do prazo limite de ocupação), os grileiros pressionam pela mudança das leis em seu benefício para conseguir o título de propriedade da terra invadida (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 46).

Além desses fatores, outro elemento que contribui para a grilagem na Amazônia é a contínua instalação de infraestrutura na região. Isso porque, tanto a retirada de madeira como a agricultura e pecuária necessitam de meios de escoamento, por exemplo, razão pela qual a

autorizada. Isso compreende uma área de 142.428 hectares. Embora a maior parte da exploração não autorizada ocorra em imóveis cadastrados, 11% dela ocorreu no interior de Terras Indígenas e 4% em Unidades de Conservação (REDE SIMEX, 2022).

⁷² O Arco do Desmatamento corresponde à área com as maiores taxas de desmatamento na Amazônia, e compreende a região oeste do Maranhão em direção ao sul do Pará, passando pelo Mato Grosso, Rondônia e Acre. A região abrange a área de expansão da fronteira agrícola em direção ao interior da Amazônia.

instalação de rodovias e portos intensifica a derrubada da mata nativa (AZEVEDO-RAMOS *et al.*, 2020, p. 02; FERRANTE; ANDRADE; FEARNSSIDE, 2021, p. 06).

A presença de infraestrutura também está associada à especulação de terras. No Distrito de Santo Antônio do Matupi, pertencente ao município de Manicoré (AM) e localizado na rodovia Transamazônica (Km 180), pesquisadores avaliaram a dinâmica do desmatamento em propriedades conforme o tamanho e a distância da rodovia. Segundo os dados levantados, 46% dos lotes de 100 a 400 hectares e 51% dos lotes com menos de 100 hectares concentram-se a cinco quilômetros ou menos da rodovia. Nessas áreas, onde a ocupação é mais antiga e há menos áreas de vegetação remanescente, o desmatamento acumulado até 2018 foi de 47% e 9%, respectivamente (YANAI *et al.*, 2022, p. 07–09).

Já nas áreas maiores, que distam, em média, mais de quarenta quilômetros da rodovia, o desmatamento acumulado tem maior potencial de crescer, já que as áreas com mais de 400 hectares, consideradas médias e grandes, começaram a ser desmatadas a partir de 2003 e concentram 80% da vegetação remanescente da região. Nelas, os pesquisadores ainda notaram a abertura de estradas não-oficiais, além da invasão sobre áreas protegidas, assentamentos e Terras Indígenas (YANAI *et al.*, 2022, p. 07–09).

Assim, a agricultura e a pecuária são comumente relacionadas ao aumento do desmatamento, já que a retirada da floresta acompanha o avanço da fronteira agrícola. Além disso, a presença de infraestrutura facilita essas formas de exploração, além de valorizar consideravelmente o preço das áreas. Por essa razão, a eliminação da grilagem e a destinação das terras públicas é uma medida necessária para combater o desflorestamento na Amazônia. Soma-se a isso a redução da derrubada de mata nativa em propriedades particulares por meio de mecanismos como o pagamento por serviços ambientais; o aumento da produtividade em áreas já desmatadas, com fornecimento de crédito e incentivo à agricultura de baixo carbono; bem como a concessão de assistência técnica aos pequenos produtores para que sua forma de produzir seja cada vez menos danosa, mais produtiva e com maior geração de renda (STABILE *et al.*, 2020).

Cabe ressaltar, ainda, que existem outras medidas para conter o avanço do desmatamento relacionado à expansão da fronteira agrícola – e, conseqüentemente, coibir a apropriação ilegal de terras – e que apresentaram resultados positivos nos últimos anos. Em 2004, por exemplo, o Governo Federal lançou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que trazia diretrizes sobre uso da terra e regularização de ocupações incidentes em áreas públicas, monitoramento e controle ambiental, e promoção de atividades econômicas sustentáveis (BENATTI; FISCHER, 2018, p. 12).

O PPCDAm foi inspirado no Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), iniciado na década de 1990 e encerrado em 2009. O projeto, com apoio da comunidade internacional e de organizações da sociedade civil, destinou mais de US\$ 428 milhões de dólares para iniciativas voltadas à construção de uma política de gestão dos recursos naturais; para a criação de áreas de conservação e demarcação de florestas públicas; monitoramento da degradação ambiental; financiamento de pesquisas e estudos sobre os sistemas florestais e promoção de iniciativas de desenvolvimento sustentável (MENEZES, 2020, p. 04).

Além disso, agentes privados – muito em razão da pressão dos mercados internacionais – firmaram compromissos com a redução do desmatamento, como a Moratória da Soja e diversos Termo de Ajustamento de Conduta entre empresas e o MPF para encerrar a compra de gado proveniente de áreas desmatadas, com ocorrência de trabalho análogo ao de escravo, ou causador de invasão de terras indígenas e unidades de conservação, por exemplo (MENEZES, 2020, p. 09; STABILE *et al.*, 2020, p. 02).

A Moratória da Soja é uma iniciativa firmada entre organizações da sociedade civil e empresas vinculadas à Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) e à Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (Anec). Por meio dela, as empresas se comprometem a não adquirir soja proveniente de áreas desmatadas após 22 de julho de 2008, marco estabelecido pela Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012 – Código Florestal – para configuração das áreas rurais consolidadas. Com a Moratória e outras medidas associadas ao combate ao desmatamento, a média do desflorestamento nos 109 municípios em que há cultivo de soja decaiu de 10.503 km² por ano, considerando o total acumulado entre 2002 e 2008, para uma média de 2.641 km² por ano entre 2009 e 2020 (ABIOVE *et al.*, 2022, p. 13).

Todavia, a área de plantio de soja em desacordo com a Moratória tem crescido gradativamente. Na safra 2012/2013, foram contabilizados 11.197 hectares de cultivo em desacordo nos estados do Pará, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Amapá, Maranhão e Tocantins. Com aumento da área sem conformidade com o acordo em todas as safras seguintes, a extensão chegou a 64.316 hectares para o período de 2017/2018, 107.674 em 2019/2020 e, finalmente, 147.112 hectares para a safra de 2020/2021, o que representa 2,5% de todo o cultivo. Segundo o relatório de 2020/2021 aponta, 60% da área em desacordo com a Moratória foi cultivada em desmatamentos ocorridos nos últimos quatro anos (ABIOVE *et al.*, 2022, p. 25–27).

O relatório ressalta que “91% da parcela de expansão da soja em 2020/21 foi realizada em desmatamentos anteriores à Moratória”, o que só é viável em razão do “amplo estoque de

terras abertas anteriormente à Moratória, subutilizadas como áreas de pastagens, e aptas para conversão em lavouras de soja” (ABIOVE *et al.*, 2022, p. 27). Todavia, criadores de gado que possuem terras na região de expansão da soja (que coincide com a região do Arco do Desmatamento) podem alienar seus lotes para sojicultores e buscar terras a preços inferiores no interior da Amazônia, conforme descrito anteriormente (CARRERO *et al.*, 2020, p. 973–974).

Esse movimento contribui, inclusive, para a grilagem de novas terras no interior da floresta. Muitos pecuaristas adquirem áreas desmatadas ilegalmente, a fim de constituir novas pastagens, e sequer se importam com a existência de embargos ambientais (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 75–76). Por outro lado, mesmo a ausência de registro não impede a comercialização e transferência de lotes – sendo esses alienáveis ou não – já que não apenas o CAR é utilizado como documento de posse e propriedade, como também meros registros no Incra e contratos de gaveta (CARRERO *et al.*, 2020, p. 679).

Novo Progresso, no Pará, é um exemplo claro da relação entre criação de gado, desmatamento e grilagem de terras. Isso porque, na região, quem efetivamente realiza o desmate das áreas não são os criadores de gado, mas um grupo dedicado à retirada da cobertura natural e à formação de pastagens, que vendem as terras já desmatadas por preços superiores ao que cobriam pela terra ainda com a floresta de pé. Ainda, a região beneficia-se da proximidade com a Rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) para valorizar significativamente o preço das terras (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 77). Não obstante, em 2019, o município figurou em sétimo lugar na lista dos municípios com maiores taxas de desmatamento, além de ter o 21º maior rebanho bovino do país no mesmo período (MERCY FOR ANIMALS, 2020, p. 07).

A dificuldade de controle da expansão da pecuária na Amazônia pode ser explicada pela prevalência do modelo extensivo. Em 2017, pesquisadores ligados ao Imazon calcularam, com base nos dados de 2016, que frigoríficos com registro no Serviço de Inspeção Federal, que podem comercializar com todo o país e, caso atendidos critérios adicionais, exportar, adquiriam animais de produtores localizados a uma distância, em média, de 360 km da planta, de modo que uma área de 15.303.011 de hectares configurava-se como zona potencial de compra⁷³. Já frigoríficos com registro no Sistema de Inspeção Estadual (SIE), que podiam comercializar apenas naquela localidade, adquiriam reses de produtores localizados a uma distância máxima

⁷³ A extensão da zona potencial de compra considera a possibilidade de competição entre os compradores e a localização efetiva das pastagens, que estão dispersas na região entre outras categorias de uso do solo, e corresponde também à capacidade de abate de cada uma das categorias, já que os frigoríficos com registro no Serviço de Inspeção Federal possuíam capacidade média de abate de 708 animais por dia, enquanto os registrados no SIE abatiam, em média, 148 animais diariamente (BARRETO *et al.*, 2017, p. 41–42).

de 153 km, compreendendo uma zona potencial de compra de 6.313.317 hectares (BARRETO *et al.*, 2017, p. 41–42).

Com isso, uma área total de 21.616.328 hectares na Amazônia estaria sob influência dos frigoríficos, o que corresponderia a 92% do total de pastagens existentes entre 2013-2014. Entretanto, passados mais de oito anos, o total de pastos na região é ainda superior. Segundo um levantamento do MapBiomas (2021), havia uma área de 56,6 milhões de hectares de pastagens cultivadas no bioma Amazônia em 2020, sendo que 21,5 milhões de hectares estavam apenas no estado do Pará. De acordo com dados do IBGE (2021c), os municípios da Amazônia Legal concentram quase 96,3 milhões de bovinos em 2021. A proporção entre animais por hectares é de aproximadamente 1,7 animais para cada hectare de pastagem.

Observa-se, dessa forma, que a pecuária tem grande potencial de converter áreas de floresta em pastagens, sobretudo em razão do seu crescimento nos últimos anos (entre 2004 e 2020, o aumento foi de 30% do rebanho na Amazônia Legal) (BOURSCHEIT, 2021). De um lado, a criação de gado de forma extensiva exige poucos insumos tecnológicos e, ainda que menos produtiva e menos rentável, representa uma forma de reserva de capital muito utilizada em algumas regiões do Brasil, conjuntamente com a terra. Por outro lado, a pecuária extensiva causa maior desgaste ambiental, como o esgotamento das pastagens, e mantém a contínua expansão da fronteira na Amazônia (SILVA *et al.*, 2020, p. 251).

Em razão do potencial impacto da pecuária no desmatamento, o MPF firmou os Termos de Ajustamento de Conduta com frigoríficos que adquiriam animais provenientes de áreas desmatadas. O *TAC da Carne*, como ficou conhecido, contempla mais de cem plantas frigoríficas, segundo dados de 2020 (REPÓRTER BRASIL, 2022), e está presente no Pará, Amazonas, Rondônia, Acre e Mato Grosso. O instrumento é um importante aliado do combate ao desmatamento provocado pela pecuária, embora ainda não contemple todos os frigoríficos que atuam na Amazônia.

De acordo com dados disponibilizados pelo MPF do Pará, as empresas auditadas no estado comercializavam 73% dos animais transacionados em 2016; 65% dos animais comercializados em 2017; 69% dos animais negociados entre janeiro de 2018 e junho de 2019; e 67% dos animais comercializados entre 2019/2020. No primeiro caso, 27% dos animais não foram auditados, e o grau de inconformidade encontrado na parcela auditada foi de 10,40%. No segundo ciclo, 35% dos animais não foram auditados, havendo um grau de inconformidade de 6,25% na parcela auditada. No ciclo seguinte, a auditoria contemplou 69% dos animais, identificando 9,95% de animais irregulares. Por fim, na última auditoria divulgada, 67% dos animais foram auditados, havendo inconformidade em 6,04%. Ao todo, nos quatro ciclos de

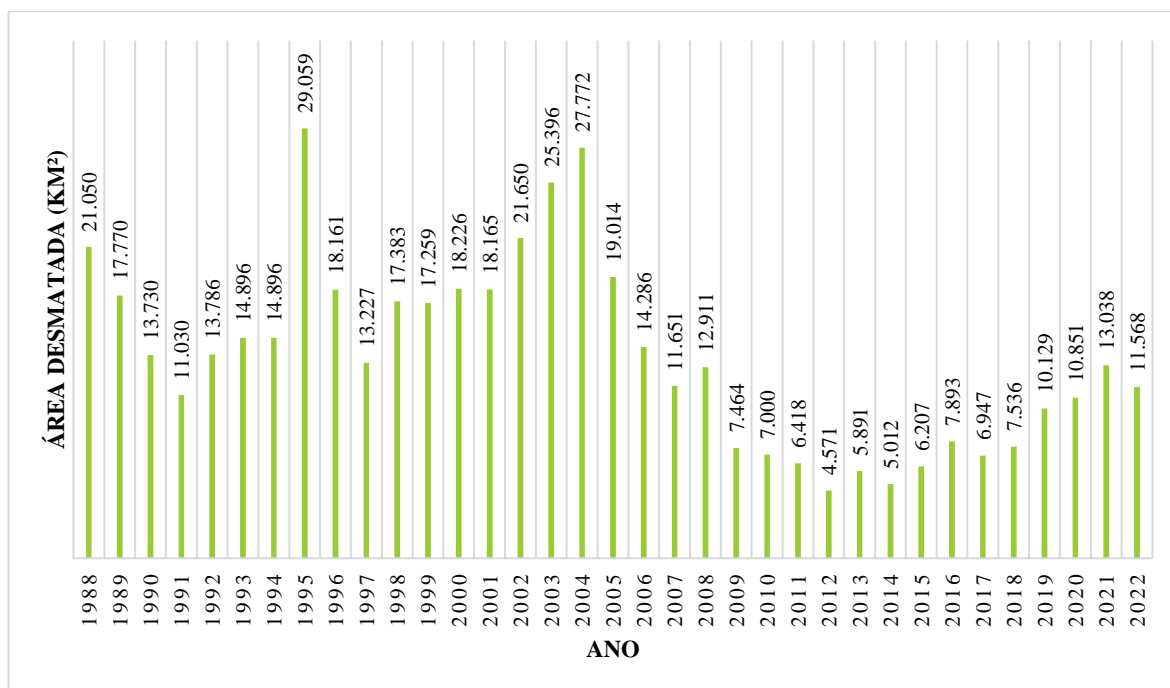
auditoria, foram identificados 896.420 animais proveniente de áreas com alguma das irregularidades contempladas pelo TAC (BRASIL, 2022f).

As irregularidades podem ser explicadas pelos efeitos limitados que o TAC da Carne é capaz de alcançar, já que apenas avalia o fornecedor direto, normalmente responsável pela engorda, desconsiderando os fornecedores anteriores da cadeia, que tratam da cria e recria do gado. Nesse sentido, os fornecedores que não se adequam às diretrizes para comercialização dos animais, vendem o gado aos frigoríficos utilizando-se de Guia de Trânsito Animal (GTA) pertencente a uma unidade que atende aos requisitos, já que a GTA somente traz informações da última origem do animal, o que é conhecido como *lavagem do gado*. Ainda, a falta de fiscalização dos frigoríficos que não aderiram ao TAC é um obstáculo à concretização dos objetivos do acordo, já que permite que esses estabelecimentos comprem o gado proveniente de fazendas inadequadas, sem estarem sujeitos às auditorias (ARMELIN; BUNIER; GROSSI, 2019, p. 10–12; BARRETO *et al.*, 2017, p. 74–78; CAMPBELL, 2015, p. 159–160; COALIZÃO BRASIL, 2020, p. 30; REPÓRTER BRASIL, 2022, p. 05).

Além disso, a sobreposição do CAR – cuja inscrição dos fornecedores é exigida no TAC da Carne – sobre Terras Indígenas e Unidades de Conservação, para onde avançam pastagens, também é uma prática permanente, embora seja um sinal claro de grilagem. Ainda, fazendeiros, podem cadastrar uma única fazenda como diversas fazendas menores, embora a fragmentação seja contrária às regulamentações do CAR, para que, caso haja embargo ou registro de desmatamento ilegal em uma das áreas, o produtor se utilize da área vizinha para negociar com os frigoríficos (REPÓRTER BRASIL, 2022, p. 10).

Atualmente, o desmatamento na Amazônia aumentou consideravelmente após chegar às menores taxas em 2012, considerando o período de 1988 a 2022, de acordo com os dados disponíveis no Sistema Terrabrazilis, que reúne informações do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), coordenado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Nos últimos dez anos da série, o total acumulado de 2021 é o mais elevado, com 13.038 km² de áreas desmatadas. Já o pior ano da série histórica foi 1995, quando o desmatamento atingiu 29.059 km² (INPE, 2023b), área que corresponde a quase vinte vezes o tamanho da capital São Paulo.

Gráfico 6 – Área desmatada na Amazônia Legal



Fonte: PRODES (INPE, 2023b).

Os dados ilustrados no Gráfico anterior demonstram que, a partir de 2004, as taxas de desmatamento caíram progressivamente, até atingir a menor marca em 2012. Contudo, desde então, o desmatamento voltou a crescer na Amazônia Legal, ultrapassando dez mil quilômetros quadrados em 2019, primeiro ano da gestão de Jair Bolsonaro no Governo Federal. O aumento entre 2012 e 2019 foi de 122%, e entre 2018 e 2019, de 34,41%, em grande parte em virtude da agenda ambiental do Governo alinhada aos ruralistas – como chamada a parcela de congressistas que atuam na defesa dos interesses privados ligados ao setor do agronegócio empresarial no Brasil (CARRERO *et al.*, 2020, p. 966–967; CONCEIÇÃO *et al.*, 2021, p. 01–02).

Medidas como a redução de orçamento das agências ambientais e indígenas, o enfraquecimento da legislação ambiental, a redução dos investimentos para controle do desmatamento, a substituição de cargos técnicos, entre outras, contribuíram para o aceleração das taxas de desmatamento e incêndios na região (CONCEIÇÃO *et al.*, 2021, p. 01–02; FERRANTE; ANDRADE; FEARNSSIDE, 2021, p. 01–02; SAAD-DINIZ; GIANECCHINI, 2021, p. 263–264).

Entre 1997 e 2018, um total de 2,6 milhões de hectares foram desmatados apenas em terras públicas sem destinação específica na Amazônia Legal. Estimava-se que 11.620.986 hectares correspondiam a ocupações ilegais, sendo que 80% do desmatamento em terras públicas não designadas ocorreu nessas áreas (AZEVEDO-RAMOS *et al.*, 2020, p. 02).

Em 2019, pesquisadores estimaram que a grilagem poderia levar à privatização de 19,6 milhões de hectares de terras públicas na Amazônia. Nessas áreas, o risco de desmatamento, até 2027, alcança de 1,1 a 1,6 milhões de hectares, o que poderia gerar, ainda a emissão de 452 a 656 megatoneladas de gás carbônico na atmosfera. Soma-se a isso a perda de cerca de 16,7 a 23,8 bilhões de dólares para o Brasil em razão da alienação dessas terras públicas por preços inferiores aos praticados no mercado (BRITO *et al.*, 2019, p. 02–04).

As consequências ambientais são diversas, já que a alteração na vegetação interfere no regime de chuvas, o que também gera efeitos sobre a produção agrícola e a segurança alimentar dentro e fora do Brasil. Com a seca, aumentam-se ainda os incêndios, o que reflete no risco de uma alteração drástica no bioma por meio da savanização da Amazônia. Com isso, a floresta equatorial deixaria de ter suas características típicas para aproximar-se do Cerrado brasileiro ou das savanas africanas (CARRERO *et al.*, 2020, p. 966–967; PORRO; PORRO, 2022, p. 02; STABILE *et al.*, 2020, p. 02).

Com a modificação intensa na política ambiental e fundiária levada adiante pelo Governo Federal a partir de 2019, esse quadro ficou ainda mais em evidência (AZEVEDO-RAMOS *et al.*, 2020, p. 02; CARRERO *et al.*, 2020, p. 679; CONCEIÇÃO *et al.*, 2021, p. 01–02; FERRANTE; ANDRADE; FEARNSIDE, 2021, p. 01). Isso porque houve um enfraquecimento das agências ambientais e de proteção aos povos indígenas, com redução de investimentos no Ibama e ICMBio. Em 2021, por exemplo, o orçamento do ICMBio foi o menor dos últimos 21 anos (uma redução de 27,4%, se comparado ao ano anterior) (CONCEIÇÃO *et al.*, 2021, p. 01–02; SANTOS *et al.*, 2021, p. 683–684).

O orçamento também atingiu o Incra e a Funai, de modo que as ações em prol da demarcação de terras e regularização de quilombos foram afetadas. Além disso, a substituição de cargos técnicos por militares compromete ainda mais a efetividade das políticas públicas. Na Funai, por exemplo, haviam sido nomeados, até 2020, 33 militares na Gestão Bolsonaro (CONCEIÇÃO *et al.*, 2021, p. 01–02; SANTOS *et al.*, 2021, p. 676–677).

Não raras vezes, a alteração nas medidas de proteção ambiental e responsabilização são tomadas em virtude da atuação de agentes privados (MORAES; AZEVEDO-RAMOS; PACHECO, 2021, p. 2–3; SAAD-DINIZ; GIANECCHINI, 2021, p. 263–264). No caso brasileiro, a influência da Bancada Ruralista – como chamados os congressistas da Frente Parlamentar pela Agropecuária, que atuam em defesa dos interesses dos proprietários rurais e do agronegócio – leva à aprovação de medidas que contrariam os interesses dos pequenos produtores e das populações tradicionais, além de ir de encontro com práticas reconhecidamente eficazes na defesa do meio ambiente. Não raras vezes, a aprovação dessas medidas acontece

sob argumento de que elas favorecerão o desenvolvimento econômico, muito embora o lucro proveniente dessas atividades seja, em muitos casos, redirecionado a outros países (SAAD-DINIZ; GIANECCHINI, 2021, p. 271).

A influência desse setor socioeconômico na política brasileira não é recente, conforme salientado no item 1.3.3 do Referencial Teórico. Na Amazônia, o avanço da agenda defendida por esse grupo acompanha o avanço da frente pioneira e da frente de expansão sobre o bioma, de modo que não é possível compreender as propostas defendidas pela Bancada Ruralista no Congresso – entre as quais, a regularização fundiária – sem entender as dinâmicas sociais e econômicas que sustentam suas práticas. Conforme afirma Elmar Altvater (1995, p. 22, grifo original), “quem pretende se ocupar *hoje* da dinâmica de desenvolvimento econômico no *futuro* precisa levar em conta as condições iniciais e de contexto para o crescimento e o desenvolvimento produzidas no *passado*, e que são *atualmente* dominantes”.

2.2.2 A frente de expansão e a frente pioneira na Amazônia brasileira

A ocupação da Amazônia e a distribuição fundiária como se apresentam hoje são frutos de um percurso histórico marcado por contradições. Bertha Becker (2005, p. 71–72), por exemplo, aponta que foram as relações entre poder e espaço, objeto da geopolítica, que permitiram o domínio português na região durante o colonialismo, e são essas relações – agora reformuladas – que permitem o domínio do Estado e a influência de certos grupos na região.

De acordo com José de Souza Martins (1996, p. 25), a Amazônia é vista como a última fronteira a ser conquistada. Nela, encontra-se a situação de conflito social entre grupos com visões de mundo divergentes, quando não, antagônicas. A fronteira é o lugar de disputa de territórios e de diferentes modos de vida, razão pela qual é também o lugar da alteridade, da descoberta, do encontro e do desencontro (MARTINS, 1996, p. 27; MONDARDO; GOETTERT, 2007, p. 41).

Cada grupo social e cada uma das faixas existentes nessa região possuem “seu próprio tempo histórico” (MARTINS, 1996, p. 31). Isso porque a fronteira não é homogênea, e nela existem agrupamentos em etapas distintas de desenvolvimento econômico, associadas a formas variadas de organização social. É o que José de Souza Martins (1996, p. 31) chama de “contemporaneidade da diversidade”, que reúne diferenças definidoras da individualidade dos membros e da identidade dos grupos, cujas temporalidades históricas são distintas.

Nesse sentido, Bertha Becker (1983, p. 02–04) destaca que a fronteira não se restringe a terras devolutas, tampouco é apenas resistência ou expansão da forma latifundiária de

desenvolvimento econômico. Não é, tampouco, simplesmente o limite entre o civilizado e o selvagem (MARTINS, 1996, p. 33). Apesar disso, consolidou-se no imaginário popular e nos programas políticos para a Amazônia a ideia de que a região se constitui como um “vazio demográfico”, apto a ser conquistado e ocupado (LIMA; SILVA; SOUSA, 2012, p. 21).

Por essa razão, a fronteira é um espaço de disputa, que se define conforme a forma de apropriação dominante e de acordo com as relações sociais estabelecidas e os interesses dos agentes sociais que nela atuam (BECKER, 1983, p. 02). Enquanto persistir a conflitualidade decorrente da divergência de tempos históricos entre os grupos, persiste a fronteira. Somente quando os tempos históricos se fundem, “quando o *outro* se torna parte antagônica do *nós*” (MARTINS, 1996, p. 27, grifo original), a fronteira se dissolve. Isto é, nesse momento a situação de conflito mortal, de completa divergência, torna-se alteridade política, e o território incorporado por um dos grupos em disputa deixa de ser território a ser conquistado.

Assim, a fronteira amazônica é marcada historicamente pela rapidez com que a organização capitalista avançou pelo território, decorrente, entre outros fatores, da vastidão territorial e da ausência de organizações aptas a impedir completamente a expansão das formas de apropriação empregadas, no que pese os processos de resistência (BECKER, 2005, p. 71, 1983, p. 04). A inserção da Amazônia no capitalismo brasileiro e, conjuntamente, a inserção do Brasil no capitalismo mundial, são fatores que intensificaram o avanço da fronteira para o interior, sobretudo a partir da segunda metade do século XX.

O avanço da fronteira para o interior é explicitado por José de Souza Martins (1996), cujas definições se adotam, a partir da ampliação da frente de expansão sobre a fronteira demográfica e do movimento da frente pioneira sobre a fronteira econômica. Segundo ele, a fronteira demográfica coincide com a linha de povoamento, que se encontra à frente da linha de ocupação econômica do território, onde está a fronteira econômica. Atrás dessa fronteira, avança a frente pioneira, que tem como referência o avanço do empresário, do agricultor, do comerciante e do fazendeiro, isto é, dos agentes da economia capitalista (MARTINS, 1996, p. 27–31).

Mais adiante, na fronteira demográfica, penetra à frente de expansão. A frente de expansão compreende tudo aquilo que se encontra com as populações indígenas, no caso brasileiro, abarcando a população não incluída na fronteira econômica, como a figura do posseiro. Dessa forma, entre as duas fronteiras, há uma zona de ocupação dos “agentes de civilização”, que ainda não correspondem à forma de organização completamente capitalista. Na frente pioneira, predomina a reprodução ampliada do capital a partir de sua reprodução extensiva e territorial, mediante a conversão da terra apropriada em mercadoria. Já na frente de

expansão, há predominância de formas pré-capitalistas de comercialização, com forte atuação de redes de troca e formas de exploração como a peonagem e a escravidão por dívida (MARTINS, 1996, p. 27–31).

Nesse sentido, a dimensão econômica é secundária na frente de expansão, em que é comum a prática de uma economia de excedentes. Nessa configuração, muitas vezes sequer existe a presença predominante do dinheiro ou da propriedade privada, e há forte influência de alguns indivíduos responsáveis pelos pequenos comércios. O que se destaca na frente de expansão, portanto, é a vivência, a convivência, o tradicionalismo, o misticismo e o conflito entre o camponês, o peão, o religioso, o garimpeiro, o fazendeiro e os povos indígenas⁷⁴, não apenas em razão da ocupação do território, mas pela diversidade de suas práticas culturais (MARTINS, 1996, p. 33–34 e 47–51).

Dessa forma, a migração⁷⁵ orientada pela religiosidade, pela esperança e pela busca de uma melhor condição de vida move, muitas vezes, os camponeses na frente de expansão. É também a religiosidade, embora diversa, que orienta os povos indígenas na sua compreensão do homem branco e na sua relação com o território, frequentemente dotado de sacralidade ancestral (MARTINS, 1996, p. 55–56).

Na frente pioneira, a lógica é diversa, já que seu elemento definidor é a presença do capital na produção. Entre os agentes que atuam nessa fronteira, estão os “agentes pertencentes a diversas frações do capital”, como empresas de colonização particular, comerciantes de terra, empresas agropecuárias, fazendeiros individuais e pequenos produtores (BECKER, 1983, p. 05–06).

Destaca-se, no avanço da frente pioneira e na atração dos agentes do capital, o papel do Estado, já que a necessidade e o anseio por controle e estruturação do território fizeram com

⁷⁴ Um caso de repercussão sobre o contato entre povos indígenas e brancos é o vivido pelo povo Kreenakarore (Kreen-Akarore ou Panará), contatado pela primeira vez entre 1972 e 1973, durante o planejamento do trajeto da rodovia Cuiabá-Santarém. Após as primeiras aproximações, um grupo de 350 indígenas foi atraído para um acampamento de brancos e contatados. Cerca de dois anos depois, apenas 79 deles restavam vivos (MARTINS, 1996, p. 34–35). Em 1975, o grupo foi removido novamente ao Parque Indígena do Xingu, onde foram submetidos ao domínio do povo Kayapó, seus inimigos, até serem levados a outra região do Parque. Em 1993, o grupo requereu o retorno à parcela habitável de seu antigo território, na região das cabeceiras do Rio Iriri e do Rio Ipiranga, sendo o processo de demarcação concluído em 1996. Em 2003, o Poder Judiciário reconheceu, pela primeira vez no país, o direito à indenização por danos morais ao povo Kreenakarore pelo contato e remoção forçada em razão da construção da BR-163 (PANARÁ..., 2022). Além desse, destaca-se também o caso do povo Cinta-Larga, vitimados por dinamites lançados por avião e metralhadoras a mando de seringalistas do Mato-Grosso (MARTINS, 1996, p. 34–36). Carlos Frederico Marés (2013, p. 20), por sua vez, cita casos de remoção de povos indígenas como exemplos da política de Estado adotada no Brasil até a década de 1980, como a remoção dos indígenas Nambiquara, transferidos do Vale do Guaporé para áreas de Cerrado, onde não se adaptaram.

⁷⁵ Bernardo Mançano Fernandes (2012, não paginado) destaca que “a migração e a peregrinação como esperança de chegar à terra liberta, são marcas da história do campesinato brasileiro”. O movimento de Canudos, na Bahia, entre 1893 e 1896, e em Contestado, no Paraná e em Santa Catarina, a partir de 1912, são exemplos conhecidos da resistência camponesa contra o latifúndio, a exploração, a miséria e o coronelismo.

que se criassem condições propícias para que a iniciativa privada, detentora de capital e de capacidade de organização, se apropriasse das terras devolutas. Entre essas condições, inserem-se os incentivos fiscais e creditícios que contribuíram para que a terra se tornasse mercadoria e restasse concentrada em empresas agropecuárias industriais e comerciais do Brasil e do exterior, bem como de empresas de colonização e grandes fazendeiros. Dessa forma, o Estado, ao assegurar o domínio econômico e ideológico na região, atuava também como mediador dos interesses da classe dominante (BECKER, 1983, p. 04–05).

Não obstante, no período ditatorial, quando o processo de ocupação da Amazônia tornou-se uma política estatal, o discurso utilizado pelos agentes da frente pioneira e pelos órgãos governamentais era de que havia ali um grande vazio demográfico a ser preenchido (BOMFIM, 2010, p. 14–15; CAVALCANTE JÚNIOR, 2021, p. 151; NETO, 2019, p. 100–101; TAVARES, 2011, p. 117). Assim, conforme elucida Maurício Torres, havia no discurso político a ideia de que “o homem (o branco, naturalmente) é o progresso; a natureza é o obstáculo a ser transposto” (TORRES, 2005, p. 274). Por essa razão, a ocupação econômica levada adiante pela expansão da frente pioneira na Amazônia determinou a forma como o homem se relaciona com a terra e, em consequência, como as estruturas jurídicas alicerçam essas relações.

2.2.3 *A fronteira econômica e o avanço da frente pioneira na Amazônia*

Além da ocupação dos espaços vazios, o incentivo à migração para a Amazônia inseriu-se na Doutrina da Segurança Nacional, formulada pela Escola de Guerra do Rio de Janeiro, que, entre outros fatores, visava a garantir a estabilidade do regime por meio da “ideologia do inimigo do estado”. Com isso, camponeses, indígenas e movimentos sociais, associados à vagabundagem, à desordem, ao não nacionalismo e ao comunismo, deveriam ser controlados e vigiados, desarticulando qualquer iniciativa de mobilização popular (CAVALCANTE JÚNIOR, 2021, p. 146–147; OLIVEIRA, 2005, p. 69; TORRES, 2005, p. 273).

Soma-se a isso o fato de que a ocupação do território amazônico estava inserida na lógica defendida pelos Estados Unidos da América (EUA), no contexto da Guerra Fria, com a Aliança para o Progresso. Por esse sistema, os estadunidenses buscavam articular-se, por meio da *United States Agency for International Development* (USAID), com os países da América Latina nos aspectos social, econômico e cultural. Assim, os EUA garantiriam o predomínio capitalista e evitariam o risco de novas revoluções socialistas inspiradas pela Revolução Cubana, terminada em 1959 (DEZEMONE, 2016, p. 135).

No Brasil, a aproximação com as propostas e recursos fornecidos pela Aliança para o Progresso associavam a ocupação da Amazônia, sob controle do Governo brasileiro, à desarticulação dos movimentos radicais por reforma agrária, de inspiração socialista e comunista, e à entrada massiva de capital internacional na região (IANNI, 2019, p. 30–31; PRIETO, 2017, p. 05). Em relação aos movimentos por reforma agrária, havia preocupação com o crescimento das Ligas Camponesas, que haviam ganhado fôlego entre 1954 e 1955⁷⁶, anos depois das Ligas criadas sob orientação do Partido Comunista terem se desarticulado em 1947, quando o partido foi posto na ilegalidade (MORAIS, 2012, p. 23).

As Ligas Camponesas exerciam grande influência entre os camponeses do Nordeste, onde o atraso da política latifundiária e oligárquica perdurava. Para parte desses militantes, era necessária a imposição da reforma agrária “na lei ou na marra”, como defendia o advogado, político e líder Francisco Julião (MORAIS, 2012, p. 50). Entretanto, a proposta radical contrastava com outras organizações, como a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (Utlab), fundada em São Paulo em 1955, que se aproximava de propostas reformistas (MORAIS, 2012, p. 72–73).

Nesse sentido, Clodomir Santos de Moraes (2012, p. 72) afirma que “a reforma agrária não passava de uma palavra de ordem e um ponto de referência para a mobilização das massas rurais e urbanas”, já que os camponeses pouco tinham acesso às informações sobre a estrutura fundiária do Brasil. No caso das Ligas Camponesas, ainda que tenha existido tentativa de organização de grupos guerrilheiros em alguns pontos do país, a mobilização não atingiu o objetivo revolucionário e, pelo contrário, auxiliou nas divergências internas entre os membros e no enfraquecimento das Ligas fora do Nordeste, pouco antes do Golpe de 1964 (MORAIS, 2012, p. 51–55).

Embora fosse pouco provável que houvesse uma *revolução à cubana* no Brasil, a pressão dos movimentos sociais fez com que o então presidente, João Goulart, incorporasse a demanda por reforma agrária em suas reformas de base. Quinze dias após anunciá-las em um Comício na Central do Brasil, o presidente foi derrubado; as Ligas Camponesas foram colocadas na ilegalidade; e políticos com elas envolvidos, como Francisco Julião e Plínio de

⁷⁶ O reaparecimento das Ligas Camponesas ocorreu em 1954, com a fundação da Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuaristas de Pernambuco, em Vitória do Santo Antão, no Engenho da Galileia, em Pernambuco. A organização não surgiu como um braço do Partido Comunista, mas foi prontamente associada ao movimento camponês da década passada. Apesar de ter sido o camponês e trabalhador José dos Prazeres o organizador da sociedade, Francisco Julião, advogado e deputado federal, tornou-se uma das lideranças mais conhecidas do movimento (MORAIS, 2012).

Arruda Sampaio, autor do projeto de reforma agrária de João Goulart, tiveram seus mandatos cassados pelo Ato Adicional n. 01 (DEZEMONE, 2016, p. 147; PRIETO, 2017, p. 04–06).

Em razão desses elementos, Octavio Ianni (2019, p. 31) ressalta que o Governo Militar estabeleceu sua política econômica em torno do lema “segurança e desenvolvimento”: a segurança referia-se à repressão dos movimentos de trabalhadores, e o desenvolvimento estava atrelado ao capitalismo monopolista das forças de mercado, alinhados aos interesses norte-americanos. Simultaneamente, os militares aderiam ao lema “integrar para não entregar”, visando à garantia da soberania nacional (OLIVEIRA, 2005, p. 69).

Por essa razão, o Governo de Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967) buscou alinhar o Brasil ao restante dos países capitalistas. Com o Estatuto da Terra, previu uma política de reforma agrária voltada à desmobilização do campesinato, à defesa da agricultura empresarial e à manutenção do latifúndio. Não obstante, nenhum Plano Nacional de Reforma Agrária foi apresentado até a década de 1980 (OLIVEIRA, 2007, p. 121; PRIETO, 2017, p. 06).

Foi nesse contexto que o Governo Ditatorial estabeleceu a *Operação Amazônia*. A Amazônia serviria como gargalo para a mão-de-obra excedente, afastando-se assim a desconcentração fundiária, e a extensão de suas terras e de seus recursos seriam utilizados para o desenvolvimento nacional. Para isso, foram propostos diversos planos de desenvolvimento, além de um conjunto de leis e decretos que estruturavam a política econômica, como a Lei n. 5.122/1966, que transformou o Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia S.A (Basa); a Lei n. 5.173/1966, que criou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); o Decreto-lei n. 288/1967, que criou a Zona Franca de Manaus; a Lei n. 5.174/1966, que dispôs sobre políticas de créditos e incentivos para a região; e o Decreto-lei n. 1.110/1970, que criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (BRASIL, 1966b; 1966c; 1966d; 1967b; 1970b).

A Sudam tinha como objetivo substituir a política extrativista por polos agroindustriais de desenvolvimento, com atração de capital nacional e estrangeiro, além de estabelecer uma política de povoamento baseada na colonização e na migração interna, conforme se desprende do art. 4º da Lei n. 5.173/1966 (BRASIL, 1966c; NUNES, 2018, p. 287–288). Ocupava-se, também, do fomento à exploração de recursos minerais, já que relatórios anteriores produzidos pela USAID e pela Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), extinta após a criação da Sudam, apontavam para a existência de diamante, ferro, cassiterita e estanho na região (BOMFIM, 2010, p. 18–19).

Nesse sentido, a Sudam lançou o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia, previsto para o período de 1967-1971, que tinha como um de seus objetivos a realização de

pesquisas para conhecimento dos recursos naturais, além do investimento em infraestrutura e instalação de empreendimentos capitalistas (BATISTA, 2021, p. 73). O Plano dialogava com a estratégia baseada na “segurança e desenvolvimento”, conforme explicitado por Octavio Ianni (2019), mas também valorizava a “segurança e colonização” (TAVARES, 2011, p. 116).

A colonização foi uma estratégia do Governo Militar, já utilizada anteriormente, para instalar migrantes de outras regiões do país na Amazônia. Tratava-se de uma medida inserida na política de integração nacional, prevista no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), elaborado para o período de 1972-1974. De acordo com esse documento, a política de integração visava a promover o crescimento econômico e social a partir da criação de demanda no mercado interno e da descentralização econômica (BRASIL, 1971c, p. 25).

Assim, tinha como um de seus objetivos “desenvolver o Nordeste e ocupar a Amazônia”, promovendo a integração regional no sentido Leste-Oeste. Dessa forma, o fluxo migratório do Nordeste, onde havia mão-de-obra não qualificada, seria reorientado para a Amazônia e o Planalto Central, em que havia “terra e outros recursos naturais” disponíveis (BRASIL, 1971c, p. 25).

Ainda de acordo com o I PND, a ocupação econômica e o desenvolvimento na Amazônia seriam adotados para “tirar proveito da expansão da fronteira econômica, para absorver excedentes populacionais de outras áreas e elevar o nível de renda e bem-estar da região”. Para tanto, seria fundamental a construção de infraestrutura econômica, como portos, aeroportos e instalação de programas de energia, além da ampliação da malha rodoviária, com a abertura das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. As rodovias seriam fundamentais para a instalação de áreas prioritárias de ocupação e de programas de colonização (BOMFIM, 2010, p. 19; BRASIL, 1971c, p. 29–30).

Para levar essas medidas adiante, foi elaborado também o Plano de Integração Nacional (PIN), previsto no Decreto-lei 1.106/1970 para o quadriênio de 1971-1974. Segundo o art. 2º, §1º do Decreto-lei, reservava-se uma faixa de terra de até 10 quilômetros nos dois lados das rodovias construídas para colonização e reforma agrária (BRASIL, 1970a). O PIN valia-se da distribuição de “terras sem homens” para “homens sem-terra”, fala do então Presidente Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) que representa a mentalidade colonizadora que desconsiderava a existência de outros grupos populacionais, especialmente indígenas, na região. Dessa forma, estava, desde o início do avanço da frente pioneira, legitimado o extermínio e a remoção forçada de diversas comunidades originárias (MARGARIT, 2013, p. 17 e 27).

Ademais, a expressão utilizada pelo então Presidente expressava o desejo de controle sobre a luta por reforma agrária, especialmente no Nordeste brasileiro. Seria por meio da

colonização que o Governo Militar pretendia “fazer a reforma agrária” no Brasil, levando para a Amazônia os trabalhadores sem-terra de regiões conflituosas. O projeto, dessa forma, estava na contramão da redistribuição das terras improdutivas concentradas nas mãos de grandes latifundiários, e tinha como objetivo manter a estrutura fundiária e os interesses oligárquicos a ela vinculados. Contudo, mesmo a destinação das *terras livres* da Amazônia manteve a desigualdade já vista no restante do país, uma vez que grandes empresas adquiriram lotes de terra em meio à floresta e tornaram-se receptoras da renda fundiária (OLIVEIRA, 2007, p. 122–123; TORRES, 2005, p. 272)

De modo geral, os projetos de colonização dividiam-se em projetos oficiais, implementados pelo Estado, e projetos privados, promovidos por empresas, mas não excluíam a ocupação espontânea. A colonização oficial foi instalada em pontos da BR-163, que interligava Cuiabá, no Mato Grosso, até Santarém, no Pará, cortando a Amazônia no sentido Norte-Sul; nos arredores da Rodovia Transamazônica (BR-230), que atravessava a floresta no sentido Leste-Oeste, e em projetos localizados nas proximidades da rodovia Cuiabá-Porto Velho (BR-364), especialmente em Rondônia (ARBEX JÚNIOR, 2005, p. 36; BECKER, 1983, p. 27; MARGARIT, 2013, p. 22–24).

Os projetos oficiais orientavam-se de forma hierárquica, com a instalação de agrovilas, agrópolis e rurópolis. O modelo, denominado *urbanismo rural*, havia sido elaborado por José Geraldo da Cunha Camargo na década de 1970, com base em experiências bem-sucedidas de outras localidades, a exemplo do norte paranaense (REGO, 2015, p. 89). As agrovilas eram definidas como agrupamentos de cerca de cinquenta famílias, em que existiria uma infraestrutura básica: escola, posto de saúde, igreja, entre outros elementos fundamentais. A reunião das agrovilas formava uma agrópolis, onde já existiria uma infraestrutura maior, como escolas secundárias, cemitério, centros telefônicos, de correio e telégrafo, além de ambulatório médico-odontológico, por exemplo. Já as rurópolis seriam ainda maiores e mais estruturadas, com maior raio de influência (ARBEX JÚNIOR, 2005, p. 36; REGO, 2015, p. 91–93).

Entre os projetos instalados na Amazônia, destacam-se os Projetos Integrados de Colonização (PIC), criados especialmente durante a década de 1970 na região. Ao longo da Transamazônica, no Pará, foram implementados o PIC Altamira, em 1972; e Itaituba, em 1978. Em Manaus, no Amazonas, foi criado o PIC Bela Vista, em 1971, enquanto os demais projetos dessa modalidade foram implantados em Rondônia, ao longo da BR-364: PIC Ouro Preto (1970); Sidney Girão (1971); Gy Paraná (1972) e Paulo Assis Ribeiro (1973) e Padre Adolpho Rohl (1975) (INCRA, 2022c). Além dos Projetos Integrados de Colonização, outras formas de colonização foram utilizadas pelo Incra.

O PIC Altamira é um exemplo do desenvolvimento da colonização ao longo da Transamazônica, especialmente porque foi ao longo dessa rodovia que a maioria dos colonos de origem nordestina se instalou. De acordo com Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2005, p. 125), o PIC Altamira foi implementado como um “exemplo de ‘reforma agrária pacífica’” para o Governo Médici, já que a maioria dos colonos assentados provinha do Nordeste. Apesar disso, poucos colonos permaneceram no projeto e, segundo dados do Incra, pouco mais de mil famílias permanecem no local, embora a capacidade apontada seja de 10.060 famílias (INCRA, 2022c).

Apesar de o projeto não ser um exemplo bem-sucedido – esteve, inclusive, abandonado por longos períodos –, dele surgiram municípios como Brasil Novo, Medicilândia, Uruará, Placas e Rurópolis, todos no Pará (OLIVEIRA, 2005, p. 125). Brasil Novo, por exemplo, origina-se de uma agrópolis; enquanto Medicilândia surgiu a partir de uma agrovila. Já Rurópolis, como o próprio nome sugere, foi a única rurópolis efetivamente implantada pelo PIN, em 1974, quando foi batizada de Rurópolis Presidente Médici (BRASIL NOVO, 2022; MEDICILÂNDIA, 2022).

No Mato Grosso, o Governo Federal também implementou projetos de colonização oficiais ao longo da BR-163, especialmente no trecho sul da rodovia. Diferentemente dos projetos ao longo da Transamazônica, a maioria dos migrantes que se instalou no Mato Grosso era sulista. Alguns exemplos de projetos na região são o projeto Carlinda, que originou o município de mesmo nome; Braço Sul, que deu origem a Guarantã do Norte; Peixoto de Azevedo e Lucas do Rio Verde, que também geraram cidades homônimas (MARGARIT, 2013, p. 23; OLIVEIRA, 2005, p. 117).

Peixoto de Azevedo e Braço Sul foram projetos instalados na área em que vivia o povo Kreenakarore, drasticamente afetados pela construção da BR-163. Braço Sul recebeu famílias que vivam em áreas que foram inundadas para a construção da hidrelétrica de Itaipu. Já Peixoto de Azevedo⁷⁷, que originalmente recebeu colonos de áreas de tensão social do sul do Brasil, teve seu crescimento impulsionado pela descoberta de ouro na região. Ainda hoje, a cidade é uma das principais afetadas pelo garimpo, sendo o terceiro município do país com mais áreas voltadas à atividade no ano de 2022 (OLIVEIRA, 2005, p. 117; PEIXOTO DE AZEVEDO, 2022).

⁷⁷ Fotos de Pedro Martinelli, fotógrafo que acompanhou a primeira expedição na região de Peixoto de Azevedo, demonstram as fases da colonização: primeiro, a comunidade formada pelo povo Kreenakarore, ainda em 1972; depois, a mesma região delapidada pelo garimpo, em 1995. Disponível em: <http://www.pedromartinelli.com.br/site/galerias>. Acesso em: 06 jan. 2023.

Lucas do Rio Verde, por sua vez, é um dos projetos mais representativos da conturbada distribuição de terras nos projetos de colonização. O projeto foi concebido para receber colonos provenientes de um assentamento de sem-terra localizado no município de Ronda Alta, no Rio Grande do Sul, mas acabou destinado ao capital a partir de um emaranhado de ações ilícitas envolvendo funcionários do Incra, bancos e empresários locais (OLIVEIRA, 2005, p. 117).

Segundo Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2005, p. 117–122), os colonos, inadaptados à atuação conjunta com empresas agropecuárias favorecidas por créditos vultuosos, abandonaram a agrovila e venderam suas terras a baixos preços, favorecendo interesses privados. Devido à ausência de documentação dos lotes – que sequer poderiam ser vendidos, já que os títulos eram provisórios – a situação fundiária de Lucas do Rio Verde se iniciou conflituosa. Com a ausência de fiscalização, a compra e venda de terras públicas tornou-se prática comum.

De modo geral, a colonização oficial não foi bem-sucedida na Amazônia, já que a falta de apoio e a ausência de preparo estavam entre os motivos pelos quais muitos colonos abandonavam as terras após a abertura da mata. Efetivava-se, assim, um contínuo mecanismo de apropriação e expropriação de terras do pequeno produtor, que era atraído pelo Estado com a promessa de acesso fácil às terras em projetos públicos ou privados, mas que, posteriormente, via-se sem apoio, sem condições de saldar dívidas e ainda diante de complexos e burocráticos processos de regularização e discriminação de terras (BECKER, 1983, p. 11 e 27).

Apesar disso, esses trabalhadores passavam a compor a mão-de-obra necessária para o desenvolvimento dos empreendimentos capitalistas, já que, para instalação dos projetos agropecuários, era necessário o emprego de trabalhadores temporários (os peões) para a abertura das matas, preparação das pastagens, construção de cercas e outros elementos básicos (IANNI, 2019, p. 193; OLIVEIRA, 2005, p. 93–94). Atendia-se, assim, os anseios desenvolvimentistas da Ditadura Militar e dos atores sociais que a apoiavam.

Todavia, foi também a peculiar característica do capitalismo na região de fronteira que permitiu aos camponeses a sua perpetuação enquanto classe social. Ao mesmo tempo em que as dificuldades para manter-se enquanto pequeno produtor rural faziam com que muitos buscassem complementar a renda em outras atividades, foi o complemento da renda do trabalho não totalmente proletarizado que permitiu a essas famílias a manutenção de sua forma de vida, de produção e de existência (BECKER, 1983, p. 08–09).

Isso porque o que define o camponês não é a propriedade privada da terra e dos meios de produção, tampouco sua sujeição enquanto trabalhador que vende sua força de trabalho. O camponês caracteriza-se por sua relação com a terra, que é aquela estabelecida entre o

trabalhador e seu instrumento de trabalho, e não de exploração, ainda que não seja ele o proprietário da terra. Dessa forma, o camponês vive da força de trabalho familiar, da ajuda mútua entre os demais camponeses, do regime de parceria e, por vezes, do trabalho assalariado que contrata para sua unidade, ou do trabalho acessório que pratica fora da unidade camponesa. O trabalho complementar, dessa forma, não descaracteriza o camponês, já que é ele mesmo proprietário da maior parte de seus instrumentos e o responsável por conduzir sua jornada no trabalho com a terra, em uma relação que não objetiva a reprodução do capital, mas sim a circulação simples de mercadorias e a manutenção da sua forma de vida (OLIVEIRA, 2007, p. 40–41).

É a dinâmica entre formas capitalistas e pré-capitalistas de produção que orientaram e ainda orientam a ocupação no território de fronteira. Com isso, existiram, desde o início da ocupação, relações de trabalho diversas entre assalariados mensalistas, trabalhadores contratados em regime de empreitada, assalariados urbanos, camponeses e também aqueles submetidos ao regime de peonagem ou servidão por dívida (BECKER, 1983, p. 08–11; OLIVEIRA, 2005, p. 93–94).

Esse mesmo processo ocorre também nas proximidades dos projetos de colonização privada. Nesses núcleos, a relação entre empresários e camponeses envolvia a criação de um amplo mercado de mão-de-obra, mas a instalação dos empreendimentos contava também com a obtenção de vultuosos financiamentos públicos, de grandes extensões de terras, além de lucros com o empreendimento (NETO; NETO, 2019, p. 108–110).

Nesse modelo, cabia às empresas particulares a implementação da infraestrutura e a repartição dos lotes. De acordo com Vitale Joani Neto e Regina Beatriz Guimarães Neto (2019, p. 115), as empresas privadas necessitavam de autorização dos órgãos competentes para iniciar atividades de colonização. Deveriam, também, elaborar um projeto, submetido à análise e aprovação do Incra, que previsse a forma de distribuição dos lotes e seus tamanhos, a instalação de um núcleo urbano e de infraestrutura básica, além de informações sobre as características naturais do projeto e sua vocação para atividades agrícolas.

Apesar das exigências, muitos projetos de colonização começaram a operar sem a infraestrutura necessária, ou mesmo não correspondiam, na realidade, ao que havia sido projetado ou divulgado para os colonos (NETO; NETO, 2019, p. 116). Não obstante, a propaganda foi fortemente utilizada, sobretudo no Sul do país, de onde vinham muitas das empresas colonizadoras. O objetivo principal era atrair os pequenos produtores, já que a região Sul quase não possuía mais terras disponíveis, razão pela qual os preços lá praticados eram superiores aos praticados pelas colonizadoras (MARGARIT, 2013, p. 12).

De acordo com Bertha Becker (1983, p. 29), é possível distinguir locais em que a colonização privada era altamente organizada e controlada, como Sinop e Alta Floresta; daqueles em que houve uma menor estruturação, como Colíder; e, ainda, áreas em que havia uma quase completa desordem, como na região de atuação da colonizadora Maecás, próxima a uma reserva indígena e onde haviam diversos títulos sobrepostos, já que a terra não estava regularizada.

A Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná (Sinop) recebeu 650.000 hectares para instalação de projetos de colonização no eixo da BR-163, atividade com a qual já detinha experiência, pois esteve envolvida na colonização de outras cidades na Região Sul, como Maringá, no Paraná. Recebeu, na maior parte, colonos dessa região, e organizou-se de forma diversificada, com instalação de lotes residenciais, chácaras e lotes rurais para hortifrutigranjeiros (OLIVEIRA, 2005, p. 111–112).

Além disso, a extração de madeira era uma forma de abrir a fronteira e fornecer lucros rápidos, sobretudo porque era incentivada pelo governo, já que uma das exigências para obtenção do título definitivo de posse era o desmate de 50% do lote ocupado. A partir da Gleba Celeste, surgiram os municípios de Vera, Santa Carmem, Cláudia e Sinop (cujo nome se deve à colonizadora), no Mato Grosso (MARGARIT, 2013, p. 11–12; OLIVEIRA, 2005, p. 111–112).

A empresa Integração, Desenvolvimento e Colonização (Indeco), por sua vez, adquiriu cerca de 500.000 hectares na Gleba Raposo Tavares, à época por Cr\$ 15,00 o hectare; além de 400.000 hectares adquiridos em um segundo momento, por Cr\$ 50,00 cada hectare. Na imensidão da Indeco, foram implantados quase um milhão de loteamentos, nos projetos de Alta Floresta, Paranaíta e Apicás. Ali também a retirada de madeira garantiu os primeiros rendimentos, mas o garimpo de ouro, especialmente em Alta Floresta, foi responsável por mobilizar o projeto. Alta Floresta, assim como Peixoto de Azevedo e Matupá, outro projeto de colonização da região, cresceram com o garimpo, mas sofreram, posteriormente, com a queda da atividade (OLIVEIRA, 2005, p. 112–113).

A Colonizadora Líder foi responsável por implantar os projetos que deram origem aos municípios de Colíder e Nova Canaã. Durante a colonização, terras da União foram griladas e incorporadas às terras adquiridas, gerando um grande caos fundiário na região. Outros municípios relevantes surgiram da colonização privada no Mato Grosso, como Sorriso; enquanto outros ainda surgiram de projetos colaborativos entre a iniciativa pública e privada e da atuação de cooperativas, como o caso de Carlinda, fruto de um projeto da Cooperativa Agrícola de Cotia e do Incra (OLIVEIRA, 2005, p. 113–116).

Evidente, também, que a colonização espontânea ocupou diversos dos espaços das regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil, seja em razão da ineficiência do Incra em atuar em todas as áreas federais; ou da expropriação provocada pelas empresas. É o que Maurício Torres, Juan Doblás e Daniela Fernandes Alarcon (2017, p. 61) narram ao discutir a formação de Novo Progresso, no Pará. Com base em relatos de moradores, os pesquisadores apontam que a colonização na região, ao longo da Transamazônica, se deu sem intervenção direta do Estado.

Segundo o narrado, os primeiros a chegarem na região de Novo Progresso receberam orientações extraoficiais do Incra e do Exército para demarcarem lotes de três quilômetros de frente e dez quilômetros de fundo, limite máximo permitido pela Constituição vigente para aquisição de terras públicas sem autorização do Congresso. Ainda, foram orientados a desmatar metade do lote para garantir o reconhecimento. Alguns moradores conseguiram, posteriormente, a obtenção de títulos junto ao Incra, mas muitos ocuparam a região de forma espontânea, sem controle dos órgãos competentes (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 58–63).

De modo geral, a colonização não solucionou os problemas relacionados à pobreza e à concentração fundiária, já que se voltava mais à atração do capital privado e à disponibilização de mão-de-obra. Por isso, Octavio Ianni (2019, p. 218) assinala que “as poucas iniciativas governamentais e privadas para organizar a ‘colonização dirigida’ não conseguiram sequer influenciar o vulto do problema da terra na região; transformaram-se em iniciativas bem-sucedidas de contrarreforma agrária”.

Mesmo outros programas implementados no período correspondiam a esse projeto, como o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), instituído pelo Decreto-Lei n. 1.179, de 6 de julho de 1971 (BRASIL, 1971b). O programa permitia que proprietários apresentassem ao Governo um projeto de venda e aproveitamento de uma parcela de suas terras que, uma vez adquiridas pelo Governo mediante pagamento prévio e em dinheiro, eram vendidas a pequenos agricultores. Assim, os latifundiários eram favorecidos ao poder escolher a parcela de suas terras de que queriam dispor, recebendo a indenização em dinheiro e não em títulos da dívida pública resgatáveis a longo prazo, como ocorria nas desapropriações (OLIVEIRA, 2007, p. 124).

Conjuntamente com a política de colonização – e com muito mais incentivo –, foram propostas medidas que favorecessem a entrada do capital privado na região. Em 1972, a Sudam criou o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), previsto para o período de 1972-1974. O I PDA, ainda na lógica de ocupação dos espaços vazios e da ocupação econômica da região, traçou como estratégia global a valorização e desenvolvimento da Amazônia com base

na pesquisa da potencialidade dos seus recursos naturais; na compatibilização das médias regionais (atreladas ao atraso e ao baixo desenvolvimento) às médias nacionais e no estabelecimento de áreas prioritárias de atuação (BRASIL, 1971d, p. 14–15).

Entre as estratégias setoriais, o I PDA concentrava-se no extrativismo, na agropecuária e na indústria. No extrativismo, visava à superação de um modelo arcaico, de modo que a atividade deveria tornar-se racionalizada. Destacava, para isso, a cultura da seringueira, o setor madeireiro e a coleta de castanha-do-pará, com previsão de execução, no caso dos dois últimos, por meio de contratos entre a Sudam e empresas privadas. Já no setor agropecuário, o Plano pautava-se na instalação de infraestrutura para abastecimento de alimentos, na pesquisa de recursos, na assistência técnica, no crédito e no estabelecimento de núcleos estáveis de colonização (BRASIL, 1971d, p. 16–22).

No tocante à indústria e agropecuária, previa uma série de programas de concessão de crédito, pesquisa e mapeamento dos recursos naturais e experimentação. Em incentivos fiscais, o Plano previa o montante de Cr\$ 209.369.421,00 destinados às empresas privadas. Entre as beneficiadas, estavam a Indústria Química de Manaus S/A, visando à produção de derivados de petróleo, detergentes industriais e a fabricação de garrafas plásticas; a Indústria e Comércio de Minérios Sociedade Anônima, dedicada à extração de manganês na Serra do Navio; a Companhia Industrial Amazonense, destinada à industrialização do minério de estanho; a Companhia Siderúrgica da Amazônia, projetada para produzir perfilados de aço; a Amazônia Mineração S/A, mineradora de ferro na Serra dos Carajás; a Alumínio Minas S/A, com objetivo de extrair alumínio no rio Trombetas; e Estaleiros da Amazônia S/A e Estanave e Multinave Industria Naval Ltda, voltadas à indústria naval (BRASIL, 1971d, p. 35–41).

Além disso, o I PDA previa ainda uma série de diretrizes para o setor de energia, transporte (com a manutenção da valorização das rodovias e expansão do sistema Panamericano, interligando o Brasil aos países fronteiriços), aeroportos e telecomunicações (BRASIL, 1971d, p. 71–81). De modo geral, o I PDA expandia as previsões do PIN, sem grandes inovações, e concentrava-se na concessão dos incentivos fiscais (BOMFIM, 2010, p. 19).

Para o período de 1975-1979, foi elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que insistia na ampliação da fronteira econômica e na expansão das exportações para a integração da região amazônica ao restante do país. Segundo Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2010, p. 20), o *modelo amazônico* de desenvolvimento consistia ainda na ocupação econômico-social e na doutrina da integração nacional, bem como na diversificação produtiva e no fortalecimento de centros de polarização.

No tocante ao desenvolvimento agropecuário, por exemplo, o documento estimulava a continuidade da expansão da fronteira agrícola, aproveitando-se, para tanto, do sistema viário construído; e incentivada a legitimação das posses nos entornos das rodovias federais. Afirmava, também, a necessidade de investimento em pesquisa e tecnologia para melhor aproveitamento do solo, devendo os núcleos populacionais concentrarem-se em áreas mais férteis. Previa, ainda, três programas para desenvolvimento regional, divididos em Programas de Aproveitamento Integrado de Vales; Programas Setoriais de Base Empresarial e Programas de Colonização ao Longo dos Novos Eixos Viários (BRASIL, 1974b, p. 43–48).

Em consonância com esse modelo de desenvolvimento, o II PND previu, também, quatro campos de atuação nas áreas minerais, florestais e agropecuárias. O *Complexo Mínero-Metalúrgico da Amazônia Oriental* compreendia áreas de exploração mineral e hidroelétrica, como Carajás-Itaqui, Trombetas-Belém e a região do Araguaia-Tocantins. A *Política de Desenvolvimento de Recursos Florestais e Uso Racional dos Solos da Amazônia* dedicava-se à exploração madeireira de forma institucionalizada, permanente e planejada, elaborando estratégias para evitar o desmatamento desenfreado de espécies nobres. Além disso, estava prevista como área de atuação a conclusão do *Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus* e a execução de seu Distrito Agropecuário, além da execução do *Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia* (Polamazônia) (BRASIL, 1974b, p. 49–50).

Os detalhes do II PND para a Amazônia foram explicitados no II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1975-1979). O II PDA, por sua vez, incorporou a maior ênfase dada pelo Governo ao setor agropecuário e industrial empresarial, deixando a política de colonização em segundo plano. Nesse sentido, por exemplo, o documento reconhecia que a estratégia de promover a ocupação com o excedente populacional do Nordeste era eivada de falhas, e não promovia o crescimento e a melhora de vida como havia sido sugerido. Para a Sudam, condutora do Plano, o insucesso da política de colonização devia-se à migração espontânea, que ingressava na região em maior volume do que a dirigida. Ao chegar, os migrantes não encontravam os solos férteis que esperavam, além de se depararem com uma gama de doenças desconhecidas (BRASIL, 1976b, p. 12–13). Com isso, perpetuava-se a pobreza dos núcleos populacionais, ao contrário do esperado pelos militares.

Dessa forma, o extrativismo (em que se incluía a coleta de sementes e frutas, a extração de borracha e madeira de forma tradicional, a pesca e caça artesanal, assim como atividades agrícolas e comerciais em pequena escala) continuava sendo apontado como um setor rudimentar, que não deveria nem poderia “constituir o ponto de partida do desenvolvimento”

(BRASIL, 1976b, p. 10–11). Essa atividade, portanto, deveria ser superada, razão pela qual o Plano previa a “tolerância regressiva” com o setor (BRASIL, 1976b, p. 36)

Para solucionar esse problema, a Sudam apostava no desenvolvimento das indústrias e do setor agropecuário, o que era expresso na caracterização da Amazônia como uma “frente pioneira em fase de mudança”. Destacava, portanto, o potencial madeireiro, hidrelétrico, minerador, pesqueiro, as possibilidades de uso do solo conforme o grau de fertilidade e a criação de gado em sistema extensivo (BRASIL, 1976b, p. 05–08).

Em conformidade com essa visão, o II PDA dispunha também da criação de polos de desenvolvimento, dentro do programa Polamazônia. Previsto pelo Decreto n. 74.607/1974, o programa compunha-se de quinze áreas prioritárias agrominerais, agropecuárias, madeireiras, agroindustriais e urbanas, da seguinte forma: Xingu-Araguaia; Carajás; Araguaia-Tocantins; Trombetas; Altamira; Pré-Amazônia Maranhense; Rondônia; Acre; Juruá-Solimões; Roraima; Tapajós; Amapá; Juruena; Aripuanã; e Marajó (BRASIL, 1974a; 1976b, p. 46).

Por fim, nos últimos anos da Ditadura Militar, vigorou o III PDA, que considerava como principal estratégia para o desenvolvimento regional o zoneamento ecológico-econômico, “para a definição das atividades que podem ser implantadas na Região e da localização adequada para execução de projetos de desenvolvimento e investimento regional”. O III PDA ainda destacava a necessidade de articulação da ciência e tecnologia com a utilização autossustentada dos recursos naturais, propondo a elaboração de legislação específica sobre propriedade intelectual e a regulamentação e controle da retirada de material de pesquisa da floresta (BRASIL, 1992, p. 22).

No aspecto econômico-social, o Plano elencava áreas prioritárias de atuação, como o desenvolvimento industrial, agroindustrial e do extrativismo mineral; agricultura, pecuária e extrativismo vegetal; turismo; educação; infraestrutura social; infraestrutura econômica e ciência e tecnologia (BRASIL, 1992, p. 10). Continuava, também, com um sistema amplo de isenções e reduções fiscais para setores considerados estratégicos, além de possibilitar o reinvestimento de parte ou da totalidade do imposto de renda devido por empresas particulares ao Governo no setor privado. Com isso, por outro lado, reduzia-se a arrecadação governamental para instalação de infraestrutura social e favorecimento de pequenos e médios produtores (BRASIL, 1992, p. 23; LOUREIRO; PINTO, 2005, p. 78).

Vale dizer, ainda, que o III PDA vigorou no período do III PND, que ressaltava a necessidade de o país superar antigos e novos desafios, como o aumento da dívida externa, a pressão inflacionária, a crise energética (sobretudo após as crises do petróleo de 1973 e 1979) e a desigualdade social e regional. Todavia, o enfrentamento dessas questões deveria se dar

dentro de uma política de mercado, com atuação expressiva do setor privado (BRASIL, 1980, p. 22–23; LOUREIRO; PINTO, 2005, p. 77–78). Segundo o III PND, o setor privado revelava “grande capacidade de resposta às políticas de incentivo às exportações” e também responderia adequadamente ao programa de substituição de importações, especialmente na produção de substitutos do petróleo, movimentando assim a economia (BRASIL, 1980, p. 22–23).

Em razão do planejamento adotado em todo o período em que os militares estiveram no poder, é notável o desenvolvimento de grandes empreendimentos na região com incentivos ou facilitações por parte do poder público, como a construção da Usina Hidroelétrica de Tucuruí (PA), Balbina (AM) e a finalização da Hidrelétrica de Coaraci Nunes (AP); a instalação de projetos minerais, como a Albrás-Alunorte (PA), Alumar (MA), Projeto Ferro Carajás, da antiga Companhia Vale do Rio Doce (PA), Icomi (AP), entre outros (TAVARES, 2011, p. 117).

Apesar do crescimento de grandes empreendimentos, muitas empresas não utilizaram dos benefícios obtidos para reinvestimento na economia local, como por meio de novas empresas, e sim para aquisição de extensões de terra para especulação futura ou para a criação de gado. Empresas de setores completamente distintos, inclusive, passaram a investir nas terras e na pecuária da Amazônia, como a Volkswagen, Bamerindus, Bradesco, Supergásbras, Atlântica Boa Vista, Manah e o Banco de Crédito Nacional, o que foi legitimado por mudanças legislativas promovidas no período (LOUREIRO; PINTO, 2005, p. 80–81; NETO; NETO, 2019, p. 109; PRIETO, 2017, p. 11–12). Assim, empresas nacionais e estrangeiras passaram a deter a propriedade de imensos lotes de terra no interior da floresta (PRIETO, 2017, p. 11).

Muitos desses empreendimentos, entretanto, exemplificaram a extrema desigualdade existente na região. É o caso do Projeto Jari, liderado pelo norte-americano Daniel Keith Ludwig, que chegou a possuir mais de 4,6 milhões de hectares entre os estados do Pará e Amapá, até a nacionalização do projeto em 1985. Em uma estrutura voltada para instalação de uma fábrica de celulose, empregava também mão-de-obra em situação análoga à de escravo na forma de escravidão por dívida, representando a extrema exploração e vulnerabilidade dos trabalhadores (BOMFIM, 2010, p. 109; OLIVEIRA, 2007, p. 132; PRIETO, 2017, p. 09).

Por outro lado, nota-se ainda, no caso do Projeto Jari, que não apenas os projetos de colonização promovidos por empresas foram responsáveis pela transferência de bens públicos para o patrimônio privado. A aquisição de terras por meio da compra de lotes contribuiu também para esse processo, muitas das quais a preços baixos (NETO; NETO, 2019, p. 119). Esse mecanismo é a representação da reprodução ampliada do capital que caracteriza a frente de expansão.

É onde está o núcleo dinâmico da dimensão especulativa do capitalismo brasileiro, que se nutre, quanto a isso, e nesse momento, menos da exploração do trabalho e muito mais da grilagem de terras e do planejamento estatal do uso das terras devolutas, ainda que já possuídas por posseiros, pequenos extrativistas e pequenos agricultores. A ocupação da Amazônia nos anos de 1970 e 1980 é a ocupação determinada por uma poderosa variante irracional e especulativa da acumulação do capital. Essa é uma diferença entre o capitalismo brasileiro e o capitalismo europeu, na medida em que, na Europa, o capitalismo se desenvolve como uma reação a irracionalidade da renda da terra pré-capitalista. No Brasil, a renda da terra é “sucedâneo da acumulação primitiva de capital”, como reserva de valor e, em boa parte, fonte originária do capital (MARTINS, 2019, p. 13).

Em contrapartida, a população camponesa recebeu pouco ou nenhum incentivo. Isso porque, como expressa o II PDA, a forma de produção desse grupo era vista como sinônimo de atraso e necessitava ser superada. Mesmo a produção de alimentos – historicamente associada à produção camponesa – foi estimulada pela Sudam no Norte e Centro-Oeste com foco no projeto de modernização da agricultura, com consumo de fertilizantes, máquinas agrícolas e defensivos. Não obstante, a maior parte dos produtores que obtinham financiamento para essa forma de produção era de médios e grandes produtores (NETO; NETO, 2019, p. 103; NUNES, 2018, p. 292).

De modo geral, a ocupação econômica da região baseou-se em uma estratégia de desenvolvimento atrelado ao fortalecimento, de um lado, da estrutura tecnocrática civil e militar do país, e de outro, do capitalismo de mercado. A forma de planejamento conduzida pelos militares ao longo dos anos amplificou o poder do capital, que controlava, cada vez mais, a força de trabalho do país (IANNI, 2019, p. 56–58).

O privilégio evidente concedido pelos militares à iniciativa privada fez com fosse incluída na Constituição de 1988, em seu ADCT, uma previsão expressa quanto à necessidade de que todas as vendas, concessões e doações de áreas públicas de mais de 3.000 hectares efetuadas entre 1º de janeiro de 1962 e 31 de dezembro de 1987 fossem revistas. No caso das vendas, o critério deveria ser a legalidade da operação, mas as doações e concessões deveriam ser observadas também pelo viés do interesse público. Todavia, a previsão constante no art. 51 do ADCT não foi cumprida (BRASIL, 1988; PRIETO, 2017, p. 13).

Ademais, para favorecer as empresas – muitas das quais estrangeiras –, o Governo valia-se de empréstimos também com instituições externas. Com isso, as empresas privadas concentravam não apenas os recursos recebidos na forma de incentivos fiscais, isenções e créditos, mas também na concentração dos empréstimos que financiavam o “milagre brasileiro”, que custou milhões de dólares à dívida pública (CAVALCANTE JÚNIOR, 2021, p. 161–162). Segundo dados do Banco Central, divulgados pelo Ipea, a dívida externa bruta do

Brasil passou de US\$ 3,294 bilhões em 1964 para US\$ 105,171 bilhões em 1985 (BCB, [2023?]).

Nesse sentido, Violeta Refkalefsky Loureiro e Jax Nildo Aragão Pinto (2005, p. 90–91) destacam que há um contínuo processo de favorecimento de países, organismos e empresas internacionais no processo de desenvolvimento do Brasil, especialmente na Amazônia. Isso porque os incentivos fornecidos pelo Governo brasileiro atraíram diversas indústrias altamente consumidoras de energia e matéria-prima para o Brasil, como é o caso das mineradoras. Os países centrais, por sua vez, ficavam com as indústrias responsáveis pela produção de produtos finais, menos poluentes e causadoras de menores danos ambientais, além de mais lucrativos. Esse processo é explicitado por Elmar Altvater (1995) ao caracterizar a pilhagem ambiental existente no capitalismo mundial.

Ainda, organismos internacionais, como a USAID, já possuíam informações sobre as reservas minerais existentes na Amazônia mesmo antes do início da operação de empresas na região (BOMFIM, 2010, p. 19). Nota-se, ainda, que iniciativas de estudo e pesquisa científica com grupos estrangeiros existiram mesmo antes do período ditatorial, como ocorreu com a *Mission to the Amazon Valley*, dirigida pela SPVEA em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations*) na década de 1950 (HECHT; RAJÃO, 2020, p. 09).

Ademais, conforme salientado, os empréstimos externos constituíam um “perverso mecanismo de evasão de renda em favor dos países centrais”. Com isso, instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, instituíam rígidas regras para recuperar os valores emprestados e estabilizar a economia nacional, como equilíbrio da balança de pagamentos; *superávit* primário; estabilização da moeda e controle da inflação; redução de gastos sociais, de investimentos e da folha de pagamentos, aposentadorias e pensões (LOUREIRO; PINTO, 2005, p. 91).

Medidas como essa, no contexto do capitalismo mundial, são consideradas por Ugo Mattei e Laura Nader (2013, p. 99 e 105) como formas expressivas de pilhagem, na medida em que impõem o ajuste estrutural para países em desenvolvimento de forma a favorecer a acumulação de capital, desconsiderando a disparidade de poder. Assim, por exemplo, prega-se pela menor participação do Estado na economia, pela redução do orçamento do Estado, pela reforma das instituições públicas e pela transferência de recursos ao setor privado, o que favorece empresas estrangeiras localizadas em países centrais. O neoliberalismo, para os autores, é o motor econômico da pilhagem na contemporaneidade e foi esse sistema que

favoreceu grandes grupos econômicos e uma parcela pequena da burguesia nacional durante o período militar no Brasil.

Apesar da importância que o período militar teve na expansão da frente pioneira e no desenvolvimento de medidas econômicas e de ocupação territorial da região, a apropriação das terras da Amazônia por particulares não foi uma exclusividade do período. Isso porque medidas similares, embora menos intensas, foram tomadas em gestões anteriores, sobretudo a partir da década de 1950, quando o padrão de ocupação da região passou a ser “rodovia-terra firme-subsolo”, e não mais o padrão “rio-várzea-floresta”, típico do período colonial (TAVARES, 2011, p. 115).

Em vista disso, por exemplo, foi durante o período ditatorial de Getúlio Vargas no poder (1930-1945) que se deu a *Marcha para o Oeste*, com a intenção de deslocar o contingente populacional das áreas litorâneas para a região Centro-Oeste, em maior medida, e Norte. Projetos de colonização foram implementados no Centro-Oeste ainda na década de 1940, com a instalação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás, em 1941, e a Colônia Agrícola Nacional de Dourados dois anos depois (HECHT; RAJÃO, 2020, p. 06).

Ainda em 1941, teve início a expedição Roncador-Xingu, que percorreu o interior da Amazônia para mapeá-la, contatar povos indígenas e instalar bases militares com a finalidade de favorecer a interiorização (NETO; NETO, 2019, p. 106; XINGU+, [2023?]). Em 1943, foi criada a Fundação Brasil Central, visando a “desbravar e colonizar as zonas compreendidas nos altos rios Araguaia, Xingu e no Brasil Central e Ocidental” (BRASIL, 1943). No mesmo ano, foram criados os territórios federais do Amapá, Rio Branco e Guaporá, transferindo a administração dessas áreas para o Governo Federal (LIMA; SILVA; SOUSA, 2012, p. 21 e 24).

Em 1942, a ocupação econômica da Amazônia foi ainda mais incentivada com a assinatura dos Acordos de Washington, que deram origem a uma nova onda da borracha na região. Por meio do acordo assinado entre Brasil e Estados Unidos, o Governo brasileiro comprometia-se em autorizar a instalação de bases militares no país, especialmente no Nordeste, e responsabilizava-se pelo fornecimento de matéria-prima para o Governo americano e demais países do Eixo, envolvidos no conflito contra a Alemanha nazista e os países Aliados. Entre os insumos negociados, estavam ferro e outros metais, algodão e a borracha amazônica, proveniente da seringueira (*Hevea brasiliensis*) (HECHT; RAJÃO, 2020, p. 06–07).

Assim, de acordo com a propaganda do período, enquanto soldados combatiam na Europa, os “soldados da borracha” estavam dando sua contribuição para a Guerra no Brasil. Muito dessa propaganda provinha do Serviço Especializado de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia, financiado pela *Rubber Development Corporation* e criada conjuntamente

com o Departamento de Integração Nacional, comandado por militares, para atrair trabalhadores para a região (HECHT; RAJÃO, 2020, p. 07; XINGU+, [2023?]).

Cabe ressaltar que o auge da economia da borracha na Amazônia ocorreu no século XIX, quando a técnica da vulcanização foi descoberta, embora a matéria-prima já fosse conhecida de alguns povos indígenas da região (TAVARES, 2011, p. 115). De acordo com Caio Prado Júnior (2012, cap. 23), o pico das exportações ocorreu em 1912, no contexto de acelerada industrialização mundial.

A economia da borracha, por se basear em um modelo extrativista, não transformou radicalmente a região. Para inseri-la no capitalismo mundial, era necessário importar capitalistas e cientistas estrangeiros, conforme concluiu um estudo de 1920, conduzido pelo naturalista francês Paul Le Conte. Isso foi o que atraiu o empresário estadunidense Henry Ford para a Amazônia, quando o norte-americano adquiriu uma área de cerca de 2.500.000 hectares nas proximidades do Rio Tapajós para cultivo da seringueira e instalação da Fordlândia⁷⁸ (HECHT; RAJÃO, 2020, p. 05).

A Fordlândia foi implementada como um projeto agroindustrial, em um modelo de “cidade operária”, com a intenção de superar o modelo extrativista e assim garantir maior produtividade. Para isso, foram construídos refeitório, hospital, torre de água e casas para os trabalhadores que, assim como nas indústrias fordistas dos EUA, deveriam seguir as regras da empresa. Apesar do investimento, o empreendimento fracassou, sendo abandonado em 1934, já que a região não era mais tão produtiva, as árvores plantadas muito próximas foram tomadas por doenças e havia pouca mão-de-obra, além dessa ser considerada indisciplinada para o modelo desenvolvido (FORDLÂNDIA..., 2018).

Apesar da economia da borracha não ter se sustentado como motor do desenvolvimento no longo prazo, cidades como Manaus e Belém enriqueceram consideravelmente durante seu período áureo. Todavia, o látex não alavancou o desenvolvimento regional, já que a riqueza se concentrava nas pontas do sistema, em que estavam incluídos os donos dos seringais, as cidades onde a matéria-prima era comercializada (especialmente Manaus e Belém) e os mercados internacionais (TAVARES, 2011, p. 115).

Isso porque grande parte da mão-de-obra provinha da migração nordestina, e era comum o contínuo endividamento dos trabalhadores com os proprietários dos seringais para pagamento

⁷⁸ De acordo com os autores, Henry Ford adquiriu a área por, aproximadamente, US\$ 125.000.000, algo estimado entre dois milhões de reais em 2020, ano de publicação do trabalho. As terras foram compradas de William Schurz, um norte-americano funcionário do Governo dos EUA que vivia no Brasil, e que obteve as terras junto ao Governo do Estado do Pará de forma gratuita (HECHT; RAJÃO, 2020, p. 05).

de dívidas com transporte, ferramentas, alimentos e bebidas. Mesmo o Código Civil de 1916 (art. 1.231) dispunha que um empregador, quando contratava um trabalhador novo, tornava-se responsável com as dívidas com o antigo contratante, o que auxiliava na manutenção dos trabalhadores nas propriedades onde tinham dívidas a saldar (PRADO JÚNIOR, 2012, cap. 23).

Com a queda das exportações, ante a produção da borracha asiática⁷⁹, a economia desse produto se estagnou, até o crescimento da demanda no contexto da Segunda Guerra Mundial (PRADO JÚNIOR, 2012, p. cap. 23). Todavia, o fim do conflito fez com que, novamente, houvesse queda nas exportações brasileiras, o que levou o Governo Federal a se preocupar com uma forma mais eficiente de manutenção da economia local. Por essa razão, em 1946, a nova Constituição destinou 3% dos tributos federais, estaduais e municipais para o desenvolvimento da região amazônica, conforme seu art. 199 (HECHT; RAJÃO, 2020, p. 08; NUNES, 2018, p. 285).

Na década seguinte, em 1953, foi criada a SPVEA, antecessora da Sudam. As primeiras ações da Superintendência basearam-se em um estudo chamado *Concepção Preliminar da Valorização Amazônica*, que já trazia em seu bojo a preocupação com a integração territorial, econômica e social da região, com fulcro na segurança nacional e na redução da pressão por reforma agrária. Assim, entre os objetivos da SPVEA, estavam o povoamento e a migração; a abertura de rotas terrestres de transporte interligando a Região Norte ao Centro-Oeste e Nordeste; a valorização de centros urbanos, como Belém e Manaus; e a substituição do extrativismo por atividades agrícolas e de produção de alimentos, garantindo assim o fluxo comercial e industrializando as principais cidades (HECHT; RAJÃO, 2020, p. 08–09; NUNES, 2018, p. 286).

Ainda, a SPVEA tinha como objetivo o fomento de pesquisas científicas (não obstante, foi realizada a parceria com a FAO para levantamento do potencial florestal e agrícola da região) e a formação de profissionais técnicos para gerir o desenvolvimento local, com fomento aos planos de obtenção de energia e transporte. Observa-se que, embora a criação de um Instituto Internacional da Hileia Amazônica tivesse sido uma proposta apresentada em 1948, mas afastada pelo Governo Federal, as concepções iniciais da SPVEA defendiam a presença de estrangeiros que dominassem técnicas agrícolas mais avançadas para o desenvolvimento (HECHT; RAJÃO, 2020, p. 08–09; NUNES, 2018, p. 286).

⁷⁹ A seringueira é uma planta tropical típica da região amazônica brasileira. Em 1876, o explorador britânico Henry Wickham contrabandeou cerca de setenta mil sementes da árvore para a Europa, e em 1895, a espécie foi inserida na Malásia, onde se adaptou bem. O contrabando das sementes conferiu ao Império Britânico o domínio desse mercado por um período relevante, embora esse possa ser considerado um grande caso de biopirataria (HAAG, 2009).

Ademais, no último decênio antes do Golpe Militar, medidas de integração foram implementadas na região, como a construção da rodovia Belém-Brasília, em 1958, e Cuiabá-Porto Velho, em 1960 (MARGARIT, 2013, p. 14–15; TAVARES, 2011, p. 115). Além disso, a mudança da capital federal para Brasília, em 1960, auxiliou no processo de ocupação regional, também associada à ideia de que o Centro-Oeste e Norte do Brasil eram regiões vazias demograficamente (LIMA; SILVA; SOUSA, 2012, p. 21 e 24).

De modo geral, as tentativas de ocupação econômica e povoamento da Amazônia no período pós-independência careciam de estruturas, dependendo quase sempre de um modelo de exploração extrativista e predatório. Contudo, a construção do imaginário de que a Amazônia se constituía de um “inferno verde” a ser derrotado – seja vencendo a natureza, seja dizimando seu povo – não é fruto unicamente do período pós-independência. Desde a colonização, a ocupação da Amazônia ocorreu posteriormente e de forma diversa daquela ocorrida no litoral, justamente em razão das características do bioma e da resistência indígena (PRADO JÚNIOR, 2012, cap. 2).

Em um primeiro momento, o território amazônico pertencia ao domínio espanhol, em razão da divisão do Tratado de Tordesilhas. Ante ao desinteresse da Coroa Espanhola na região, as primeiras movimentações restringiram-se às expedições de reconhecimento, como a de Vincent Pizon (1499-1500) e Francisco de Orellana (1540-1542) (GADELHA, 2002, p. 64–68). Apenas no século XVII surgiram os primeiros núcleos populacionais relevantes, como os que seriam as raízes das cidades de São Luís, Belém, Macapá e Manaus, e fundado o estado do Maranhão e Grão-Pará. Somente em 1639, pouco depois da expedição conduzida pelo português Pedro Teixeira pelo Rio Amazonas até o Peru, as posses portuguesas foram reconhecidas (GADELHA, 2002, p. 77; TAVARES, 2011, p. 108).

No século XVIII, a ocupação concentrou-se na construção de fortes pela região e na instalação de missões, como as formadas por jesuítas, carmelitas, mercedários, franciscanos, entre outros. Essas missões não possuíam meras finalidades religiosas, mas tinham também propósitos comerciais, já que o aldeamento de indígenas e a utilização de sua força de trabalho servia para a coleta das drogas do sertão, entre as quais a castanha, canela, cravo, salsaparrilha, cacau, peixes, tartarugas e madeira. Além disso, o bandeirantismo – quase sempre associado de forma positiva no imaginário popular como responsável pelo desbravamento da floresta – contribuiu ainda mais para a subjugação dos povos originários por meio da captura para escravização (GADELHA, 2002, p. 69; PRADO JÚNIOR, 2012, cap. 09; TAVARES, 2011, p. 109–110).

Existiram outras tentativas de penetração na região e de instalação de sistemas de comércio e produção, como as movidas por Marquês de Pombal, a partir da expulsão dos jesuítas, em 1759. Essas medidas – que incluíram desde a instalação de diretórios urbanos e companhia de comércio, até a aquisição de africanos escravizados, repressão a comerciantes independentes e instalação de um sistema de defesa – são elementos que contribuíram para a instalação de núcleos de povoamento, para a cultura e novas modalidades de resistência (HECHT; RAJÃO, 2020, p. 04; PRADO JÚNIOR, 2012, p. 09; TAVARES, 2011, p. 111–113).

A colonização assentou a Amazônia como uma fronteira ainda não ultrapassada, levando adiante no tempo o desafio de penetrá-la e desenvolvê-la conforme o padrão mercantilista e, posteriormente, capitalista de produção. Não é possível ignorar, contudo, que a imagem do inferno verde e do vazio demográfico perpassaram períodos históricos porque a situação de fronteira não foi ultrapassada. A frente de expansão, e atrás dela, a frente pioneira, originam-se da colonização ineficiente, por um lado, e da luta permanente por sobrevivência, de outro. É esse processo histórico que compõe o território e que determina, no mundo jurídico, como se estabeleceram as normas referentes à apropriação de terras e aos institutos da posse e da propriedade.

3 A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DO TERRITÓRIO

3.1 Propriedade e posse na Amazônia Legal

3.1.1 A consolidação da posse e da propriedade no ordenamento brasileiro

A constituição de grandes imóveis rurais na Amazônia deriva das relações sociais, políticas e econômicas descritas no Capítulo anterior. Em parte, esses processos decorrem da ordem jurídica instituída, isto é, o Direito molda as relações sociais, políticas e econômicas. Entretanto, como exposto ao longo das premissas teóricas desse trabalho (item 1.3), a lógica do capitalismo rentista brasileiro, fruto de suas raízes coloniais e da sociedade do atraso, movida pela acumulação primitiva, faz com que, antes do Direito, venha o interesse e a ação particular.

É a ordem jurídica que decorre, em muitos casos, das relações sociais, políticas e econômicas, e não o contrário. Nesse sentido, "as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência" (MARX, 2008, p. 47).

Os institutos da propriedade e da posse no Brasil são claros exemplos dessa causalidade. Ainda que a Coroa Portuguesa tivesse estabelecido regras para ordenar a colonização do Brasil, foi a prática cotidiana que fez com que essas medidas fossem revistas constantemente, em um movimento que vai da ação ilegal à ação irregular, para, posteriormente, tornar-se regular e legal.

Conforme explicita Gustavo Teixeira Prieto (2020, p. 133–134), o objetivo por trás da aliança entre os proprietários de terras e a burguesia nacional é valer-se das engrenagens do Estado, inclusive por meio dos legisladores e operadores do Direito, para legalizar a grilagem de terras – que está na origem da propriedade no Brasil – e legitimá-la. Assim, terras apropriadas transfiguram-se em propriedades privadas com base na ideologia dos *conquistadores*, *desbravadores*, *donos*, *pioneiros* e *bandeirantes*, figuras vistas de forma positiva na historiografia brasileira, ainda que responsáveis pela invasão de terras indígenas, pelo extermínio de muitos povos e pela derrubada da mata nativa.

Por isso, somente é possível compreender a relação entre posse, propriedade, regularização fundiária e grilagem de terras a partir da associação entre as relações descritas no Capítulo anterior e a consolidação dos institutos jurídicos ao longo dos anos, a começar com a colonização do Brasil, quando a Coroa Portuguesa tomou como uma das medidas iniciais a

instituição do regime de sesmarias⁸⁰ na colônia. No final do ano de 1530, quando Martim Afonso de Souza veio em expedição para o Brasil, já estava prevista em uma das cartas régias trazidas por ele a permissão de concessão de sesmarias (LIMA, 1990, p. 36).

Em 1532, com o estabelecimento do regime de capitâneas hereditárias, a concessão de sesmarias passou a ser uma prerrogativa do capitão-donatário em favor de quem pudesse aproveitá-la; não podendo, ele mesmo (bem como sua esposa e filhos) beneficiar-se da medida, salvo exceções previstas (LIMA, 1990, p. 36–37). A única obrigação estabelecida inicialmente para a concessão era o pagamento do dízimo à Ordem de Cristo e, em caso de não aproveitamento, a Coroa poderia conceder a área a outra pessoa (JAHNEL, 2017, p. 106–107; LIMA, 1990, p. 36–37; MOTTA, 2004, p. 05).

O objetivo principal dessas concessões era povoar, ocupar e defender o território de invasões, e não a produção de alimentos como ocorria, originalmente, em Portugal (JAHNEL, 2017, p. 106). Segundo Márcia Motta (2004, p. 05), a legislação das sesmarias foi aplicada no Brasil como meio de regularizar a colonização, estabelecendo a forma como ocorreria a relação entre o patrimônio da Coroa – que detinha o domínio⁸¹ sobre todas as terras – e os colonos.

No período, era vedada a usucapião ou a prescrição aquisitiva das terras recém-tomadas, conforme já estava previsto nas Ordenações Manuelinas, de 1521, mais tarde replicadas nas Ordenações Filipinas, de 1603. Assim, era proibido para quaisquer pessoas a apropriação das terras não cultivadas, matas e bravios não lavrados e aproveitados – no caso, a quase a totalidade da colônia, segundo a perspectiva do colonizador. Sendo as terras

⁸⁰ O regime de sesmarias foi, inicialmente, estabelecido em Portugal com o objetivo de suprir a escassez de alimentos. Embora estime-se que a Lei de Sesmarias, como conhecida, tenha sido criada em 1375 por Dom Fernando, sua aplicação somente teve início após a Revolução de Avis, ocorrida entre 1383 e 1385, já no contexto da crise da Idade Média. A medida, incorporada nas Ordenações Afonsinas, obrigava o cultivo das terras e determinava que os filhos e netos de lavradores também desempenhassem a mesma função, assim como os vadios, mendigos e ociosos (FAORO, 2012; LIMA, 1990, p. 18). Posteriormente, retirou-se a coação hereditária aos filhos e netos de lavradores, e as sesmarias voltaram-se a atender à necessidade de povoação de Portugal, afetada pela fase das conquistas e das navegações. Passou-se, assim, a estabelecer a obrigação de cultivo das terras e, caso descumprida a obrigação, as terras ficariam ao ocupante, desde que esse se obrigasse aos tributos. O proprietário, portanto, seria privado do domínio. Essa exigência passou às Ordenações Manuelinas e Filipinas, conforme compiladas em Alvará de 14 de fevereiro de 1569. Nessas, caso não cumprida a obrigação de cultivo em um ano a partir da citação do proprietário, e não apresentadas ou provadas as escusas, as sesmarias deveriam ser dadas a quem as lavrasse em um prazo máximo de cinco anos. Cabe dizer, ainda, que embora existam outras versões para a origem do termo sesmaria, conforme debatido por Ruy Cirne Lima (1990, p. 24–26), as sesmarias eram definidas nas Ordenações Manuelinas e Filipinas como “dadas de terras, casaes ou pardieiros, que foram, ou são de algum Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora não o são”.

⁸¹ Conforme Luciano de Camargo Penteadó (2014), a propriedade é diversa do domínio, na medida em que o domínio designa a submissão da coisa ao sujeito; e propriedade, por sua vez, remete à titularidade, à vinculação, sem necessariamente caracterizar uma submissão. No período inicial da colonização, a noção moderna do direito de propriedade individual e absoluto tampouco era difundida na Europa e, ainda menos, na América, já que seus contornos serão estabelecidos sobretudo no século XVIII e XIX.

pertencentes à realeza, somente a Coroa Portuguesa poderia concedê-las a outrem⁸² (GRANDE JÚNIOR, 2015, p. 96).

A partir do Regimento de 17 de dezembro de 1548, as sesmarias passaram a ser concedidas principalmente para estabelecimento de engenhos de açúcar e construções similares, sem afastar o objetivo original de ocupação e defesa, já que a colonização se centrou, inicialmente, no Nordeste. Por esse motivo, o critério da capacidade de aproveitamento tornou-se uma das razões para a concessão de áreas imensas, já que se exigia do pretendente patrimônio suficiente para soerguer o empreendimento e, ainda, para constituir fortificações necessárias à defesa do local. Soma-se a isso, também, a necessidade de recursos para custear a utilização do trabalho de pessoas escravizadas, sobretudo aquelas vitimadas pelo tráfico intercontinental proveniente da África (FAORO, 2012, não paginado; JAHNEL, 2017, p. 107; LIMA, 1990, p. 39–40; VARELA, 2005, p. 81–82).

Ademais, a ausência de limites quanto à extensão territorial e de restrição quanto à concessão de mais de uma sesmaria ao mesmo colono contribuíram para a formação de grandes fazendas no país (JAHNEL, 2017, p. 107; VARELA, 2005, p. 84). Ainda, por muito tempo, não houve restrição à transferência das concessões a outra pessoa por meio da alienação. Foi somente a partir de 1753 que passou a existir limitação quanto ao tamanho (correspondente a três léguas ou menos, conforme a capitania), embora não fosse incomum a permanência de áreas superiores ao limite estabelecido (FAORO, 2012, não paginado; LIMA, 1990, p. 43–45; JAHNEL, 2017, p. 107).

Além do limite quanto à extensão territorial, proibiu-se a concessão de mais de uma área à mesma pessoa. A Coroa ainda tornou obrigatório – em parte devido ao estabelecimento, em 1695, do pagamento de um foro – que as terras fossem medidas e demarcadas judicialmente,

⁸² Existem debates sobre a natureza jurídica das sesmarias no Brasil. A título de exemplo, Ruy Cirne Lima (1990, p. 43) entende que as sesmarias representavam uma concessão administrativa sobre o domínio público, com encargo de cultivo, enquanto Ionnara Vieira de Araújo e Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega (2011, não paginado) defendem que, juridicamente, as concessões efetuadas pela Coroa no Brasil Colônia possuíam, na verdade, natureza enfiteútica. Todavia, o ordenamento português, em que o regime sesmarial foi inicialmente criado, estava inserido em um contexto histórico diverso. Cabe salientar, ainda, que o regime feudal existente na Europa nessa época não existiu na América (FAORO, 2012, não paginado; GORENDER, 2013, p. 28–30). Soma-se a isso, também, que muitos dos direitos reais hoje existentes (como a propriedade fruto dos movimentos revolucionário do século XVIII) sequer eram conhecidos no período, e a transmutação de categorias do passado para o presente e vice-versa pode ser eivada de falhas, já que desconsidera o percurso histórico que deu origem a esses institutos. Por isso, preferimos a definição de Laura Beck Varela (2005, p. 84–85), para quem a sesmaria representava muito mais uma forma de apropriação, similar a uma concessão ou privilégio. Já a relação entre a Coroa e as terras portuguesas era baseada na apropriação da *terra nullius*, na pilhagem das terras e recursos sem qualquer relação jurídica anterior que não fosse a conquista (MATTEI; NADER, 2013, p. 06)

devendo o sesmeiro⁸³ arcar com os custos da medição e demarcação. Em 1795, as concessões passaram a necessitar de confirmação régia e, posteriormente, as cartas de sesmarias deveriam ser submetidas a registro⁸⁴. Esse conjunto de medidas tinha como objetivo ordenar o regime de sesmarias no país, mas a confusão das normas, a burocracia estatal e a falta de fiscalização dificultaram sua eficácia (FAORO, 2012, não paginado; JAHNEL, 2017, p. 107–108; LIMA, 1990, p. 43–44).

Em parte, os sesmeiros não tinham interesse em dispender recursos para a medição e demarcação (PRIETO, 2020, p. 140). Por outro lado, as normas eram confusas e contraditórias, além dos órgãos do governo não serem eficientes nos procedimentos (LIMA, 1990, p. 46). Soma-se a isso o fato de que muitas das áreas não atendiam aos requisitos impostos quanto à extensão, titularidade e cultivo (MOTTA, 2004, p. 05) e, na certeza da não fiscalização, a confirmação das cartas era quase desnecessária. Nesse sentido, sendo o poder de polícia exercido, muitas vezes, por meio de polícias e milícias locais, controladas por agentes privados, pouco estímulo havia para a confirmação das cartas (PRIETO, 2020, p. 140).

Isso fez com que muitas das sesmarias concedidas estivessem em comisso por não atenderem aos requisitos impostos na legislação. Parte delas correspondiam a áreas extensas, já que muitos dos requerimentos de concessão eram efetuados por aqueles que desejavam apoderar-se de largas extensões de terras, pois seria impossível a apropriação material dessas áreas. Soma-se a isso o fato de que a extensão territorial não era definida na carta de concessão, já que o critério era o aproveitamento (LIMA, 1990, p. 31; MOTTA, 2004, p. 03).

Ademais, diante da falta de confirmação, não era incomum que as cartas de concessão fossem utilizadas como *marco zero* de ocupação mesmo em processos de embargo e despejo, como se o documento, por si só e independentemente de regularização, traduzisse de forma simbólica o poder do sesmeiro e a verdade de suas declarações. Na prática, as sesmarias em comisso poderiam ocultar a apropriação de extensões inicialmente não comportadas pela concessão, prejudicando posseiros (MOTTA, 2004, p. 03).

⁸³ Em Portugal, sesmeiro é aquele que concede a sesmaria. No Brasil, contudo, sesmeiro corresponde ao colono, aquele que recebeu a concessão de sesmaria (FAORO, 2012, não paginado).

⁸⁴ Ruy Cirne Lima (1990, p. 45–56) explica que, segundo o procedimento estabelecido pelo Alvará de 03 de março de 1770, o requerimento de concessão deveria ser encaminhado ao ouvidor da capitania, conjuntamente com certidão de não obtenção de outra concessão de sesmaria anterior. O ouvidor procederia com as averiguações e diligências, como a afixação de editais para chamar eventuais opositores ao requerimento e a realização de audiências para ouvir testemunhas. A Câmara do distrito deveria também prestar informações. Em seguida, o capitão-general ou governador mandava passar a carta de concessão, que seria registrada na Secretaria do Governo. Dada posse ao concessionário, a carta e o processo seriam ainda registrados na Secretaria e na Casa da Fazenda e Administração. A concessão deveria ser confirmada no prazo de um ano, o que se fazia por intermédio do Conselho Ultramarino e, posteriormente, pelo Desembargo do Paço, no Rio de Janeiro. Para a confirmação, era exigido o atendimento de alguns requisitos, entre os quais, a demarcação das terras.

Isso porque, embora todas as terras pertencessem à Coroa, nem sempre a apropriação se fazia por meio de concessões de sesmarias. Para uma parte dos colonos, era preferível apropriar-se de um pedaço de terra para cultivo, sem necessidade de submeter-se às burocracias da administração. Embora alguns posseiros fossem favorecidos em casos de disputas com sesmeiros, outros preferiam ocupar áreas livres de sesmarias entre as grandes propriedades, ou moviam-se para áreas mais distantes, longe dos conflitos com os senhores de terras. Todavia, a expansão das sesmarias para além da capacidade de aproveitamento ou além do quanto concedido e confirmado já era prática comum – e não raras vezes, causa de conflitos com posseiros menores (FAORO, 2012, não paginado; LIMA, 1990, p. 41 e 47; MOTTA, 2004, p. 05).

Em 17 de julho de 1822, meses antes da Independência, o regime das sesmarias foi suspenso. Com isso, nenhuma sesmaria seria concedida e a única forma de obtenção de terras tornou-se, inevitavelmente, a posse. Essa forma de ocupação já vinha recebendo atenção, sobretudo em razão de seu aspecto econômico-produtivo, posto que uma provisão de 14 de março de 1822, por exemplo, determinava que as medições e demarcações de terras não prejudicassem possuidores com culturas efetivas no terreno, que prevaleceriam às sesmarias posteriormente concedidas (LIMA, 1990, p. 56–57; VARELA, 2005, p. 113–115).

Embora fosse mais comum, durante o regime sesmarial, a apropriação pela posse por produtores menores, voltados aos cultivos que não os de exportação, a suspensão das sesmarias fez com que a aquisição de terras por esse meio passasse a ser também a forma de constituição de grandes fazendas. Dessa forma, a aquisição de terras por meio da posse com cultura efetiva tornou-se “verdadeiro costume jurídico”, ainda que *contra legem* (JAHNEL, 2017, p. 109; LIMA, 1990, p. 56–57; SILVA, 1997, p. 16; VARELA, 2005, p. 113–114). Assim, passou a existir, na colônia, o seguinte quadro fundiário:

[...] Havia sesmarias concedidas e integralmente regularizadas – demarcadas, confirmadas e aproveitadas (cultura ou criação), sobre as quais o concessionário tinha domínio sobre a gleba. Havia também as sesmarias em que os concessionários tinham só a posse, e não o domínio, pela ausência de algumas exigências legais. Também as glebas ocupadas por simples posses, sem título, eram situações de fato; ocupações com ou sem exploração. E, por fim, as terras sem ocupação (terras devolutas do império) – “não concedidas ou já revertidas ao poder público, por não atendimento das exigências legais, se anteriormente objeto de concessão de sesmarias” (VARELA, 2005, p. 117)

Cabe salientar, na esteira do afirmado por Lúcia Osório Silva (1997, p. 16), que não se pode atribuir a formação dos latifúndios no país unicamente ao regime de sesmarias e ao regime de posses. Não apenas séculos distanciam as sesmarias dos imóveis atualmente existentes –

sobretudo na região amazônica, muito posteriormente ocupada de forma mais intensa em comparação ao litoral –, como também muitas das terras restantes correspondiam às terras devolutas. Todavia, foi em razão das normas anteriores e da constituição das primeiras grandes fazendas que se estabeleceu a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 – Lei de Terras – considerada por Gustavo Teixeira Prieto (2020, p. 141) o primeiro grande marco da legalização da grilagem no país.

Embora a Constituição Imperial de 1824 tivesse assegurado, no art. 179, o direito de propriedade em sua plenitude – o que encerrou definitivamente o regime de sesmarias no país –, a ausência de regulamentação sobre um instituto até então inexistente no ordenamento jurídico somente foi suprida com a Lei de Terras, em 1850 e com o Decreto n. 1.318/1854, que regulamentava a lei em questão (GRANDE JÚNIOR, 2015, p. 99–100).

Nesse período, passados mais de trezentos anos do início da colonização, a relação com a terra já assumia contornos diversos daqueles objetivos iniciais voltados à ocupação e à defesa. Enquanto colônia de exploração, a mão-de-obra densamente aplicada no país foi a escrava, sobretudo aquela proveniente da África. Todavia, no mesmo ano da promulgação da Lei de Terras, foi também abolido o tráfico de escravos para o Brasil, o que fez com que se estabelecesse uma nova relação entre terra, trabalho e capital (PRIETO, 2020, p. 142).

Conforme salientado no item 1.3.1, a terra não tinha, naquele período, equivalência de capital. Não havia, igualmente, um mercado imobiliário, já que as terras eram obtidas por meio das cartas de sesmaria ou por meio da ocupação. Segundo José de Souza Martins (2010, p. 40–41), “mais valioso que a terra eram os escravos”, de forma que “a fazenda nada mais representava senão o trabalho escravo acumulado”. A terra não era sujeita ao comércio, enquanto o indivíduo escravizado, sim. Com a crise do tráfico de escravizados e a abolição, o valor do trabalhador se elevou. Se de um lado, os fazendeiros com muitos cativos obtiveram um ganho de capital, de outro, tornava-se mais custoso obter mão-de-obra (MARTINS, 2010, p. 42–43).

A crise do trabalho escravo iminente fez, portanto, que fosse necessário criar meios para que o trabalho livre não se dispersasse nas largas extensões de terras. O autor citado esclarece que: “Se no regime sesmarial, o da terra livre, o trabalho tivera que ser cativo; num regime de trabalho livre a terra tinha que ser cativa. [...] Aqui, a propriedade teve a função de forçar a criação da oferta de trabalho livre e barato para a grande lavoura” (MARTINS, 2010, p. 48).

A Lei de Terras, nesse sentido, estabelece um regime de propriedade capaz de atender a esse objetivo. A legislação dispôs que a transmissão do patrimônio público ao patrimônio privado se daria exclusivamente por meio da compra (com exceção daquelas áreas localizadas

à dez léguas da fronteira com outros países), conforme determina o art. 1º (BRASIL, 1850). Ao mesmo tempo, a própria Lei de Terras trouxe previsões quanto à imigração para o país, buscando solucionar o problema da mão-de-obra⁸⁵ (JAHNEL, 2017, p. 110).

A posse, a partir desse momento, torna-se ilegal, e aqueles que se apossassem das terras devolutas do Império e nelas derrubassem matas ou as incendiassem estavam sujeitos ao despejo, a multa e a pena de prisão (art. 2º). Já as posses anteriores foram legitimadas por força do art. 5º, que estabelece critérios já comuns para seu reconhecimento: deveriam ser as ocupações mansas e pacíficas, com cultura ou princípio de cultura e morada habitual do posseiro ou de seu representante (BRASIL, 1850; JAHNEL, 2017, p. 110–111). Com a legitimação, reconhecia-se o domínio particular em áreas que antes pertenciam ao patrimônio público (IPAM, 2006, p. 60).

Cumprе salientar, nesse sentido, que a lei não é suficientemente clara sobre as posses posteriores à entrada em vigor da lei, que fossem utilizadas para moradia e estivessem devidamente cultivadas (SILVA, 1997, p. 17). Observa-se que o art. 5º não estabelece limite temporal de ocupação, e o art. 2º proíbe as posses em terras devolutas ou em terras alheias em que ocorra a derrubada de mata ou queimadas (BRASIL, 1850), razão pela qual Ruy Cirne Lima (1990, p. 111), por exemplo, defende a prescritibilidade das demais posses. Apesar do art. 1º da Lei de Terras dispor sobre a exclusividade da compra e venda como forma de aquisição, a lei não foi capaz de impedir as posses e as posteriores regularizações, sobretudo aquelas efetuadas por alteração das datas nos documentos. Dessa forma, perpetuavam-se os grilos.

Em adição, não há, na Lei de 1850, limitação de extensão para reconhecimento das ocupações. Poderiam, inclusive, serem legitimadas as áreas aproveitadas e as áreas devolutas contíguas, havendo apenas como referência as últimas sesmarias concedidas na mesma comarca ou na comarca vizinha (BRASIL, 1850; JAHNEL, 2017, p. 110–111). Conforme já afirmado anteriormente, a medida permitiu a confirmação de posses de áreas extensas.

Também as sesmarias foram revalidadas. Assim como no caso das posses, deveriam as terras estarem cultivadas ou com princípio de cultura, além de haver morada habitual do sesmeiro ou concessionário, ou ainda, de seus representantes. Qualquer irregularidade anterior não impediria a revalidação (BRASIL, 1850; JAHNEL, 2017, p. 110–111).

⁸⁵ Estabelecia-se, dessa maneira, mais uma das bases do racismo estrutural no país. Além das pessoas até então escravizadas estarem impossibilitadas de adquirir terras, mantinha-se a coação laboral dos trabalhadores livres. Com o estímulo à imigração, tornava-se ainda mais difícil a essas pessoas a obtenção de recursos suficientes para obtenção de um lote por meios legais.

Segundo Teresa Cabral Jahnel (2017, p. 111–112), entretanto, a legislação não beneficiava os pequenos posseiros, já que não reconhecia como princípio de cultura as simples roçadas, derrubadas ou queimadas de matas, levantamento de ranchos e situações semelhantes, que eram comuns da agricultura de pequena escala. Por outro lado, os grandes latifundiários foram beneficiados não apenas pela revalidação das sesmarias ou pela ausência de limitações claras sobre a extensão das posses, mas também pela definição do que seriam as terras devolutas (PRIETO, 2020, p. 138–139).

Conforme estabelece o art. 3º da Lei de Terras, as terras devolutas são todas aquelas não aplicadas a uso público; que não se acharem em domínio particular por título legítimo; que não houvessem sido concedidas em sesmarias ou outra forma de concessão; que não estivessem incursas em comisso por falta de medição, confirmação e cultura; que não correspondessem às sesmarias ou outras concessões que, apesar de incursas em comisso, fossem revalidadas pela própria legislação; ou, por fim, que não fossem posses legitimadas pela Lei de Terras, ainda que sem título legal (BRASIL, 1850). Pela lei, seriam devolutas aquelas terras que não pertencessem ao domínio privado e que, sendo públicas, não estavam destinadas.

O conceito é estabelecido de forma residual e sem qualquer distinção entre as terras griladas e terras vagas (PRIETO, 2020, p. 139). O próprio termo *devoluto* passa a ter sentido diverso do original, de *devolvida*, referente às terras que, após concedidas, retornavam ao patrimônio público por descumprimento das condições pré-estabelecidas, uma vez que incorpora tanto as terras fora do domínio particular, como aquelas incorporadas ao patrimônio público, mas não afetadas a algum uso específico (DI PIETRO, 2018, cap. 16; SILVA, 1997, p. 16).

Apesar de todos os privilégios conferidos pela Lei de Terras aos posseiros e sesmeiros, a lei previu que tanto as posses como as sesmarias ainda não medidas deveriam ser mensuradas, nos prazos estabelecidos por cada província, comarca e município. Os possuidores que não medissem suas posses poderiam ser inscritos em comisso, conservando somente a área com cultura efetiva (BRASIL, 1850).

No entanto, o Decreto n. 1.318/1854, que executou a Lei de Terras, deixou a cargo dos particulares a discriminação das terras. Conforme disposto no art. 36, era necessário requerimento feito pelo particular para que se procedesse a medição, embora essa ficasse sob responsabilidade do juiz comissário das medições, nomeado pelos presidentes das províncias, e dos escrivães e agrimensores por ele nomeados (BRASIL, 1854).

Soma-se a isso, ainda, o fato de que a primeira forma de registro de terras criada no país esteve vinculada às Igrejas. O Decreto n. 1.318/1854 prevê que “os vigários de cada uma das

Freguesias do Império são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder a esse registro dentro de suas Freguesias” (art. 97), (BRASIL, 1854). Todavia, muitos registros foram realizados ainda que decorrentes de fraudes ou falsificação, ou efetuados mediante suborno (PRIETO, 2020, p. 139).

Isso porque, conforme expressamente previsto no art. 102 do Decreto, os vigários somente poderiam instruir os requerentes quanto à falta dos requisitos (como nome do particular, extensão e limites da área) ou erros notórios para que fossem feitas as correções, mas não poderiam se recusar a efetuar o registro caso os requerentes assim desejassem (BRASIL, 1854). Ainda que o Registro Paroquial não fosse constitutivo do direito de propriedade, mas mera declaração de posse, muitas áreas griladas foram registradas, o que contribuiu para a legitimação dessa forma de apropriação (GRANDE JÚNIOR, 2015, p. 117; PRIETO, 2020, p. 139).

Além disso, o art. 22 do Decreto n. 1.318/1854 garantia o domínio pleno para todos aqueles que tivessem títulos legítimos para aquisição de domínio, ainda que as terras tivessem sido originalmente adquiridas por meio de posse ou fossem concessões de sesmarias não medidas, não cultivadas ou não confirmadas (BRASIL, 1854). Ou seja, bastava a forma do documento, e não a operação que ele materializava ou as condições estabelecidas. Assim, um posseiro que tivesse adquirido sua posse por meio de um contrato, uma decisão judicial ou disposições de última vontade – todos aptos à aquisição de domínio – passava a ter, na verdade, domínio pleno sobre a área (GRANDE JÚNIOR, 2015, p. 102–104).

Também, uma sesmaria que deveria estar incursa em comisso passava a ser reconhecida da mesma forma que seria uma não incursa, por força do art. 23. Dessa forma, o Decreto de 1854 reduzia em muito os casos de sesmarias em comisso que careceriam de revalidação. Somase a isso que o documento ainda considerava como legítimos todos os títulos aptos à aquisição de domínio, sem restrição ou limitação, de modo que documentos variados eram aceitos para que posses e sesmarias fossem consideradas hábeis ao registro independentemente de outras adequações (GRANDE JÚNIOR, 2015, p. 106–108).

Nesse sentido, Cláudio Grande Júnior (2015, p. 105–107) explicita que, em Goiás, por exemplo, muitos dos Registros Paroquiais consubstanciavam casos em que os segundos ocupantes de uma determinada posse eram registrados como detentores do domínio da área em razão do título que apresentavam. Assim, eram equiparados aos titulares de sesmarias e outras concessões governamentais não incursas em comisso, podendo gozar, hipotecar e alienar os terrenos independentemente de revalidação, legitimação ou expedição de novos títulos. Como a legislação não exigia a renovação dos títulos, valendo os antigos, tornou-se ainda

extremamente comum a utilização da prática *original* de grilagem, já que diversos documentos – muitos dos quais falsificados – foram submetidos ao envelhecimento forçado a fim de serem registrados.

Não são essas, apenas, as problemáticas da legislação. José de Souza Martins (2010, p. 195) ainda verificou, por meio dos registros, que haviam casos em que pequenos posseiros eram levados aos vigários para declarar que as terras que ocupavam pertenciam a um fazendeiro, renunciando, sem conhecimento, às suas posses. Cabe ressaltar que as posses de ocupação originária poderiam ser reconhecidas se legitimadas por meio da lei, mas deixavam de ser em um contexto de forte influência e coação dos grandes latifundiários. Esses posseiros acabavam como agregados, quando não eram completamente expropriados e expulsos de suas terras.

Apesar disso, Márcia Motta (2001, p. 119–121) ressalta que, ao mesmo tempo em que fazendeiros buscavam meios de expandir suas terras, muitos posseiros legítimos resistiam à expulsão, defendendo, para isso, sua ocupação originária, além de seu trabalho na terra. Em alguns litígios, esses ocupantes tornavam-se réus em processos de embargo e, conforme autorizava a lei, tinham suas colheitas e benfeitorias destruídas. Todavia, não desistiam, seja porque não aceitavam a condição de agregados, seja porque migrar exigia, também, recursos financeiros e sociais, como a perda dos laços comunitários e familiares.

Por esses e outros fatores, a Lei de Terras de 1850 não atingiu os objetivos esperados. Para Lúcia Osório Silva (1997, p. 17), o fato de a lei ter deixado a cargo dos ocupantes o início do processo de delimitação e demarcação fez com que o Estado estivesse sujeito aos particulares para, somente após a definição das terras privadas, destinar o que restara das terras públicas. Além disso, não havia um inventário completo dos lotes demarcados e de suas informações, embora o juiz comissário de medições, pessoa nomeada para a função, fosse o encarregado dos processos de medição e demarcação (LIMA, 1990, p. 75).

O próprio registro, conforme salientado, carecia de eficiência e confiabilidade. Somase a isso, ainda, que a ausência de substituição dos títulos por documentos outorgados pelo Estado ou de obrigatoriedade do registro para transferência das terras mantinha o descontrole fundiário (GRANDE JÚNIOR, 2015, p. 118–119).

Ademais, a demarcação das terras devolutas foi lenta e precária, com alguns poucos lugares se destacando nessa tarefa. Apesar disso, a Lei de Terras manteve sua vigência durante todo o período imperial, chegando à Primeira República. Isso porque, apesar da Constituição de 1891 ter transferido grande parte das terras devolutas aos estados, muitos mantiveram os princípios e regras básicos da lei fundiária (GRANDE JÚNIOR, 2015, p. 115–116). Ainda, mesmo com a proclamação da República, muitas das normas vigentes eram do período imperial,

tal como as antigas Ordenações portuguesas. Enquanto Portugal promulgou seu primeiro Código Civil em 1867, o mesmo só aconteceu no Brasil em 1916 (BELTRÃO; ANDRADE, 2021, p. 21)

A Lei n. 3.071, de 1916 – Código Civil de 1916 – buscou, de certa forma, solucionar alguns problemas persistentes na questão fundiária, como o tema da propriedade e do registro. Como salientado, não havia obrigatoriedade do registro para a transferência da propriedade, e a Lei de Terras, em certa medida, configurou-se como um instrumento de transição do período sesmarial para a consolidação da propriedade moderna. Coube ao novo Código estabelecer, em definitivo, as formas de aquisição da propriedade – e não das terras, genericamente, sobre as quais o domínio permanecia como referência na legislação. Dispõe o art. 530 que a propriedade privada era adquirida por meio do direito hereditário, da usucapião, da acessão e, finalmente, pela transcrição do título de transferência do imóvel (BRASIL, 1916).

Cabe salientar, entretanto, que o Código Civil de 1916 não exigiu a transcrição dos títulos de domínio, mas apenas dos títulos de transferência de propriedade. Com isso, os títulos anteriores não precisavam passar por registro enquanto não operasse a transferência. Segundo Cláudio Grande Júnior (2015, p. 120), essa questão só foi disciplinada em 1928, quando o Decreto n. 18.542 passou a exigir o registro do título anterior para efetuar a transcrição, salvo quando assim não se exigia pela lei antecedente. Na prática, a obscuridade das primeiras transferências não foi solucionada, de modo que a cadeia dominial, em muitos casos, tem falhas na identificação da origem.

Não apenas sobre essa questão disciplinava o Código Civil de 1916, já que dispunha também sobre os bens públicos. Segundo o art. 67, esses bens somente perderiam a inalienabilidade nos casos prescritos em lei; enquanto ao art. 102 afirmava que eles não estavam sujeitos à usucapião. Logo, não se adquiria a propriedade de um bem público – tal como as terras devolutas, que são dominicais – por meio do decurso temporal da ocupação mansa e pacífica, diferentemente do que ocorria entre os bens privados. Segundo Ruy Cirne Lima (1990, p. 110), o legislador visava a garantir que o Estado não fosse surpreendido com aquisição de uma parcela de seu domínio por terceiro, embora pudesse aliená-lo.

Esse entendimento, contudo, não era unânime, posto que aos bens dominicais atribuíam-se, vez ou outra, a prescrição aquisitiva, conforme descreve Cláudio Grande Júnior (2017), Lígia Osório Silva (1997) e Ruy Cirne Lima (1990). Apesar disso, em 1931, o Governo de Getúlio Vargas decretou que caberia ao Estado regular a administração, concessão, exploração, uso e transmissão das terras devolutas, excluída a aquisição por usucapião (Decreto n. 19.924/1931). Em relação às ocupações anteriores, todavia, o Decreto considerou válidos os

“títulos expedidos pelo Estado e as certidões autênticos dos termos lavrados em suas repartições administrativas, referentes à concessão de terras devolutas”, para efeito de transcrição no Registro de Imóveis, após a publicação na folha oficial do Estado (art. 4º e 5º). Com essa medida, o Governo Federal legalizou, mais uma vez, a grilagem de terras, já que não houve nenhum procedimento de verificação da legalidade dos títulos e certidões (PRIETO, 2020, p. 146–147).

Em 1933, novamente, o Governo reforçou a proibição à usucapião por meio do Decreto n. 22.785, embora alguns juristas defendessem a aplicabilidade da norma apenas para casos posteriores à sua vigência, e não de forma retroativa (BELTRÃO; ANDRADE, 2021, p. 22; GRANDE JÚNIOR, 2017, p. 291; PRIETO, 2020, p. 147). Contudo, a Constituição de 1934 inovou na temática ao admitir a usucapião especial ou *pro labore*, por meio da qual era possível que um ocupante adquirisse o domínio sobre determinada área, limitada a dez hectares, desde que nela trabalhasse e residisse por dez anos ininterruptos, sem oposição de terceiro ou domínio alheio (BRASIL, 1934).

Na Constituição de 1946, a área ampliou-se para 25 hectares (BRASIL, 1946a). Nesse mesmo ano, o Decreto n. 9.760/1946 (BRASIL, 1946b) ainda estipulou quais áreas seriam consideradas terras devolutas⁸⁶, excluindo-se dessa classificação as posses contínuas e incontestes, baseadas em justo título com mais de vinte anos, bem como as posses pacíficas que, embora não se firmassem em título anterior, são exercidas por mais de trinta anos ininterruptamente. O Decreto ainda previa que as posses não poderiam constituir latifúndio, bem como exigia o aproveitamento e a morada do possuidor ou preposto.

Em 2007 – mais de sessenta anos depois da promulgação do Decreto n. 9.760/1946 –, a Lei n. 11.481 incluiu ainda uma sessão sobre a demarcação de terrenos públicos para regularização fundiária de interesse social, modalidade que contemplaria famílias com renda mensal não superior a cinco salários mínimos (IPAM, 2006, p. 57–58).

⁸⁶ Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado: a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais; b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados; c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites; d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada; e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa-fé, por termo superior a 20 (vinte) anos; f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa-fé; g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937. Parágrafo único. A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por estes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei (BRASIL, 1946b).

Em 1964, a Constituição de 1946 foi alterada por força da Emenda Constitucional n. 10, que elevou para cem hectares a área passível de reconhecimento por meio da usucapião especial (BRASIL, 1946a). Essa questão esteve presente também no Estatuto da Terra, elaborado no período militar, que previu o procedimento administrativo da legitimação de posse⁸⁷ para reconhecimento do domínio sobre terras públicas federais, de modo a se estabelecer, definitivamente, uma exceção ao reconhecimento de posse sobre bens públicos (BRASIL, 1964). Casos que não se enquadravam nos critérios legais, todavia, poderiam recair no crime estabelecido pelo art. 20 da Lei n. 4.947/1966 (BRASIL, 1966a), que estabelece pena de detenção de seis meses a três anos para quem invadir terras de qualquer dos entes da federação com intenção de ocupá-las (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 47–48).

No ano seguinte, a Constituição Ditatorial de 1967 (BRASIL, 1967a) deixou a cargo da legislação infraconstitucional regular a legitimação de posses em áreas públicas de até cem hectares, o que foi feito por meio da Lei n. 6.383/1976 (BRASIL, 1976a). A legitimação de posse remete ao processo trazido pela Lei de Terras, uma vez que está entre o processo de discriminação das terras devolutas, separando o patrimônio público e o particular. Por meio desse instituto, o poder público concede ao particular uma licença de ocupação, pelo prazo de quatro anos, ao fim do qual o interessado tem preferência na aquisição das terras limitadas a cem hectares. Para isso, exige-se a ocupação pelo prazo mínimo de um ano, além de moradia e cultura efetiva na área.

Posteriormente, a Lei n. 6.969/1981 dispôs sobre o reconhecimento da usucapião especial sobre terras devolutas situadas em áreas rurais de até 25 hectares. Diferentemente da legitimação da Lei de 1976, que confere direito de preferência; nesse caso, a aquisição se dá pelo simples decurso do tempo (BRASIL, 1981b). Seis anos depois, em 1987, houve a revogação do Decreto que havia federalizado as terras devolutas ao longo das rodovias federais, de modo que as áreas não registradas em nome da União até aquele ano passaram a ser consideradas terras estaduais (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 20).

No mesmo ano de promulgação da Constituição Federal, a Lei n. 9.636/1988 previu medidas para regularização, administração, aforamento e alienação de bens da União. Todavia, a usucapião especial não foi contemplada pela Constituição de 1988, que proíbe a usucapião de

⁸⁷ Apesar do procedimento citado no Estatuto da Terra e previsto pela Lei n. 6.383/1976 se denominar legitimação de posse, usa-se a expressão *posse legítima, ocupação legítima* e outras similares como indicação de posse que merece o reconhecimento por não se constituir de forma ilegal ou injusta, conforme explicitado na Nota de Rodapé n. 1. Quando se tratar de discriminação por força de lei, se fará a referência normativa expressa.

bens públicos (art. 183, §3º e art. 191, parágrafo único), assim como o Código Civil de 2002⁸⁸ (art. 102) (BRASIL, 1988; 2002a). Cabe salientar que o *caput* do art. 191 dispõe sobre a aquisição da propriedade de um imóvel quando a posse nele exercida seja de, pelo menos, cinco anos ininterruptos e sua extensão não exceda cinquenta hectares. Para isso, é necessário que a terra se torne produtiva pelo trabalho do ocupante ou de sua família, que ali devem exercer moradia. Todavia, ante a proibição da usucapião de bens públicos, entende-se que a usucapião especial rural somente se aplica às áreas particulares (DI PIETRO, 2018, cap. 16).

Em 2018, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula n. 619, reforçando a proibição ao estabelecer que “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias” (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 14). O STF, por sua vez, tem o mesmo entendimento desde 1963, quando editou a Súmula n. 340, que afirma que “desde a vigência do Código Civil [1916], os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião” (DI PIETRO, 2018, cap. 16).

Além disso, áreas públicas com extensão superior a 2.500 hectares somente podem ser alienadas ou concedidas com autorização do Congresso Nacional (art. 49, inciso XVII, da CF/88). Ainda, o art. 51 do ADCT determinava a “revisão de 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”, o que não ocorreu (BRASIL, 1988; PRIETO, 2017, p. 13).

Em 2005, a Lei n. 11.196/2005, resultante das Medidas Provisórias n. 255/2005 e n. 252/2005, permitiu que ocupações em terras públicas de até quinhentos hectares, anteriores a data de 1º de dezembro de 2004, em que houvesse moradia e cultivo, fossem regularizadas sem necessidade de licitação. Por meio desse procedimento, o particular (pessoa física) poderia obter um título de propriedade ou de direito real de uso (BRASIL, 1993c). A medida alterou a Lei n. 8.666/1993 – Lei de Licitações –, e tornou-se uma espécie de marco da regularização fundiária, diferenciando-a do procedimento de legitimação de posse previsto na Lei n. 6.383/1973. Com a Medida Provisória n. 422/2008, a alienação direta instituída em 2005 estendeu-se para ocupações de até quinze módulos fiscais, limitada pela Lei n. 11.763/2008 a 1.500 hectares.

⁸⁸ De acordo com o art. 99 do Código Civil, “são bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades”. Os bens de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis, já os bens dominicais podem ser alienados (BRASIL, 2002a).

Essas modificações foram embriões do que seria implementado em 2009, com o Programa Terra Legal na Amazônia (BRASIL, 1993c; MENEZES, 2020, p. 09–10; TORRES; CUNHA; GUERRERO, 2020, p. 204–205).

Em síntese:

Quadro 4 - Síntese das normas sobre ocupação de terras públicas

Norma	Assunto
Carta Régia de 1532 Regimento de 17 de dezembro de 1548	Regulam o regime de sesmarias
Lei n. 601/1850 Decreto n. 1.318/1854	Estabelecem a aquisição de terras por meio da compra e o regime da Lei de Terras
Decreto-lei n. 19.924/1931 Decreto-lei n. 22.785/1933	Proíbem a usucapião de bens públicos
Constituição Federal de 1934 Constituição Federal de 1946 Constituição Federal de 1964	Usucapião <i>pro labore</i>
Estatuto da Terra Lei n. 6.383/1976	Legitimação de posse
Lei n. 6.969/1981	Usucapião especial em terras devolutas
Lei n. 11.481/2007	Regularização fundiária de interesse social
Lei n. 11.196/2005 Lei n. 11.763/2008	Alienação direta

Fonte: construído pela autora.

Por fim, cumpre salientar que além das relações entre o patrimônio público e privado, sobretudo no que concerne às terras rurais, o ordenamento brasileiro consolidou de forma definitiva os institutos da propriedade e posse civis conforme o Código Civil de 2002. Segundo o diploma, o direito de propriedade é a “faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (art. 1.228), sendo esse direito fundamental elegido pelo art. 5º, XXII da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988; 2002a). Não obstante, muitas das doutrinas que discutem a propriedade como direito real ressaltam que esse é um direito absoluto, pleno e oponível *erga omnes*, como ressaltam Carlos Roberto Gonçalves (2017, não paginado), Maria Helena Diniz (2007, p. 134), Orlando Gomes (2012, p. 103) e Luciano de Camargo Penteado (2014, não paginado).

Já o instituto jurídico da posse, por sua vez, está previsto no Código Civil, no art. 1.196. O dispositivo afirma que é “possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade” (BRASIL, 2002a). A mera tolerância ou permissão não induzem posse, assim como não é legítima a posse violenta, clandestina ou precária. Na sistemática do Direito Civil, a posse “não requer nem a intenção de dono nem o

poder físico sobre o bem, apresentando-se como uma relação entre a pessoa e a coisa, tendo em vista a função socioeconômica desta”⁸⁹ (DINIZ, 2007, p. 53).

De acordo com o regramento do Código, a transferência da propriedade imóvel se dá mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis, hoje regulado pela Lei n. 6.015/1973 (BRASIL, 1973b; 2002a). Todavia, conforme já salientado, a corrupção nos registros de imóveis permanece como uma prática social comum no Brasil, especialmente em lugares distantes como o interior dos estados da Amazônia (BRASIL, 2001a; INTRATOR, 2011, p. 224; MENEZES, 2020, p. 09; TUPIASSU; GROS-DESORMAUX; DA CRUZ, 2017, p. 194–195).

A propriedade privada pode ainda ser adquirida também mediante a usucapião e a acessão; enquanto a posse, conforme o Código, adquire-se desde o momento em que se torna possível o exercício de um dos direitos inerentes à propriedade, embora tal disposição não se aplique aos bens públicos (BRASIL, 2002a). Nota-se, dessa forma, que a sistemática da posse civil, incidente sobre bens particulares, é diversa da sistemática da posse agrária, essa decorrente mais do desenvolvimento histórico das relações sociais do que da ordem jurídica, como se verá a seguir.

3.1.2 *A posse civil, a posse camponesa e o direito legítimo à terra*

O Código Civil estabelece, conforme demonstrado, que a posse se refere ao exercício de ao menos um dos atributos da propriedade. O instituto jurídico, reconhecido pela lei civil, não se desencontra da realidade de muitos posseiros espalhados pela Amazônia, que usam, gozam e fruem das terras em que trabalham e exercem morada. Por essa razão, para alguns autores, a ocupação direta e o uso da terra seriam formas de dar à área uma função social efetiva, aproximando a ocupação das terras públicas do princípio estabelecido pelo art. 5º, XXIII da Constituição Federal (BRASIL, 1988; MENEZES, 2015, p. 111; SILVA; BONITO; DIAS, 2017, p. 29).

Nesse sentido, embora a função social seja comumente associada às propriedades privadas, alguns autores defendem sua aplicação mesmo aos bens públicos, como as terras devolutas (BAPTISTA, 2017; CRISTÓVAM; BERTONCINI, 2019; DI PIETRO, 2006; TORRES; MOURA, 2018). Além disso, o princípio é também relacionado à posse, que é

⁸⁹ Não cabe, nesse trabalho, discutir todos os aspectos envolvendo propriedade e posse civil, sobretudo porque muitos dos seus aspectos gerais já foram exaustivamente debatidos pela doutrina especializada. Sobre as teorias da posse, especificamente, interessante o estudo de Helton Junio da Silva, Rafael Frattari Bonito e Renata Aparecida de Oliveira Dias (2017).

compreendida como um instrumento para concretizar a função social da propriedade. Isso porque a realização dessa função encontra-se nos atos concretos efetuados no plano material, e não no seu titular (DIDIER JÚNIOR, 2008, p. 12; MARQUESI, 2012, p. 123; TORRES; MOURA, 2018, p. 1953).

De forma geral, a função social é, com frequência, associada ao interesse social, ao bem-estar coletivo, à distribuição de terras, ao fim da especulação, à justiça social, etc. Fábio Konder Comparato (1997) e Fredie Didier Júnior (2008, p. 09), por exemplo, defendem que a função social corresponde a um dever fundamental direcionado à adequada utilização dos bens em benefício da coletividade. No caso dos bens públicos, alguns autores ressaltam que a concretização desse benefício não se faz apenas pela titularidade pública dos bens, que devem ser adequadamente destinados para isso⁹⁰ (BAPTISTA, 2017, p. 11; CRISTÓVAM; BERTONCINI, 2019, p. 131–133; DI PIETRO, 2006, p. 06; MARQUES NETO, 2014, p. 397).

Sob essa perspectiva, é presumível que terras ociosas não estariam cumprindo sua função social. Nesse sentido, Marcos Alcino de Azevedo Torres e Emerson Affonso da Costa Moura (2018, p. 1955–1957) entendem que o particular que dá a um bem público inutilizado uma função social – como a moradia – deve ter seu apossamento reconhecido e protegido pelo ordenamento jurídico. O fato de não se admitir a usucapião desses bens não afasta que outros efeitos da posse sejam tutelados, como o direito à percepção dos frutos, a proteção contra a tomada da posse por outra pessoa, entre outros.

Por esse prisma, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (2006, p. 22 e 62–64) e José Heder Benatti (2008, p. 22) entendem que a regularização de ocupações em terras públicas deve compreender áreas em que a apropriação, seja ela individual ou coletiva, compatibilize-se com a função socioambiental prevista na Constituição Federal. Assim, deve-se perseguir uma função produtiva, que compreende diversas atividades agrárias, incluindo aquelas voltadas à subsistência, ao mercado ou à conservação; e uma função ecológica, que tem como intuito proteger o meio ambiente e assegurar a realização dos mais diversos serviços ambientais. Similarmente, Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís de Oliveira (2017, p. 44–45) também defendem que a regularização fundiária seja conjugada com a função ambiental e social dos imóveis rurais, embora entendam que se tratam de funções distintas.

⁹⁰ Maria Sylvia Di Pietro (2006, p. 06), por exemplo, entende que os bens públicos de uso coletivo e de uso especial, por serem afetados, já possuem função social, o que não acontece com os bens dominicais. Já Patrícia Baptista (2017, p. 11) afirma que a função social é traduzida na funcionalização da propriedade com propósito de interesse público. Outros autores defendem que a funcionalização da propriedade pública compreende a maximização de sua utilidade, sem prejuízo da sustentabilidade do patrimônio (CRISTÓVAM; BERTONCINI, 2019, p. 131–133; MARQUES NETO, 2014, p. 397).

De modo geral, o aspecto ambiental e produtivo está contido no que dispõe o art. 186 da Constituição. O dispositivo, à semelhança do estabelecido no art. 2º, §2º do Estatuto da Terra, afirma que a função social dos imóveis rurais contempla o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação ambiental; a observância das disposições relativas às relações trabalhistas e, por fim, o favorecimento do bem-estar de proprietários e trabalhadores (BRASIL, 1964, 1988).

Para Roberto Wagner Marquesi (2012, p. 111–118), a função social da propriedade rural contempla fatores de cunho econômico, econômico-ambiental, social e humano-social. Os primeiros envolvem a produtividade e a preservação ambiental, enquanto os dois últimos relacionam-se a aspectos relativos à dignidade humana, como a proibição do trabalho análogo ao de escravo e do trabalho infantil, além da concretização de direitos sociais mínimos, como saúde, educação, habitação, saneamento, etc., além de direitos trabalhistas e previdenciários.

O Código Civil de 2002, por sua vez, contempla a função social em seu art. 1.228, §1º, em que estabelece que o exercício do direito de propriedade deve atender a finalidades econômicas e sociais, “de modo que sejam preservados [...] a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (BRASIL, 2002a). Há clara preocupação ambiental no dispositivo, além de elementos socioculturais relevantes.

Por esse prisma, a destinação das terras públicas para os ocupantes que nela estabelecem moradia e exercem seu trabalho contribuiria para conferir função a esses bens. Estando o particular em uma terra pública, sua ocupação não poderia deixar de estar em conformidade com a função social da propriedade, conforme dispõem os princípios acima descritos. Contudo, cabe a ressalva de que a utilização específica para fins de moradia e trabalho não está expressa na função social conforme disposta na Constituição e no Código Civil. Trata-se mais de uma interpretação teleológica do ordenamento e de uma concepção acadêmico-doutrinária que pauta a função social no bem-estar coletivo, o que abrange o direito à terra e o direito ao trabalho, para além da propriedade individual, da produtividade e dos direitos do trabalhador.

Por outro lado, a função social não é um princípio que obriga o indivíduo a dar um uso comunitário a sua propriedade, hipótese que desconfiguraria o caráter individual e privado dos bens particulares. Pelo contrário, a função social é uma forma de assegurar a apropriação privada, opondo-se a qualquer concepção socializante. Para Evgeny Pachukanis (1988, p. 59) “a burguesia [...] somente tolera tais considerações acerca das funções sociais da propriedade, porque elas em nada a comprometem. Antítese real da propriedade não é efetivamente a propriedade concebida como função social, mas [...] a supressão da propriedade”.

Por meio da função social, a propriedade permanece privada, assim como mantém-se a permissão de privatização em nome do melhor interesse social, em efeito semelhante ao descrito no item 1.3.4 sobre a tragédia dos bens comuns. Como consequência, a terra pode continuar a ser inserida no mercado e a sua função social confunde-se com seu aproveitamento econômico, de modo a favorecer os interesses capitalistas, em oposição à redistribuição fundiária (ANDRADE, 2018, p. 60; GOMES, 2012, p. 121; PACHUKANIS, 1988, p. 59; SANTOS JUNIOR *et al.*, 2020, p. 05).

Dessa forma, a função social, sozinha, pode não ser capaz de indicar a legitimidade ou não da posse camponesa, na medida em que seu conteúdo tem forte apelo econômico. A produtividade – elemento que torna as propriedades privadas imunes à desapropriação para reforma agrária, por exemplo (art. 185, II, da CF/88) –, vista sob a ótica da rentabilidade e do aproveitamento, é incapaz de compreender os elementos acima descritos. Isso porque a produção camponesa volta-se, em geral, primeiro à subsistência e ao comércio de excedentes (MARTINS, 1996, p. 50), o que dificilmente atenderá a mesma escala dos grandes produtores rurais.

Em adição, a Lei n. 8.629/1993, que dispõe sobre o conteúdo da função social, determina que o aproveitamento é mensurado por meio da relação entre a área efetivamente explorada e a área potencialmente explorável do imóvel rural e pelos índices de produtividade previstos para a região de acordo com o tipo de cultivo ou criação, sem levar em consideração o modo de vida local (BRASIL, 1993b). Além disso, o princípio não apresenta meios de distinguir a ocupação familiar para moradia e subsistência da propriedade empresarial que avançou sobre a Amazônia desde a segunda metade do século XX.

De modo geral, a função social parece dar conta de conferir legitimidade ao *possuidor*, mas nem sempre o possuidor é também um *posseiro*⁹¹. Conforme explicita Benedito Ferreira Marques (2015, p. 87–88), o termo possuidor é comumente associado à posse civil, enquanto o termo posseiro indica a posse agrária, em que se incorpora o trabalho, a atividade agrária realizada em um imóvel rural. Assim, o conceito de possuidor perpassa a categoria jurídica porque define-se, sobretudo, por fatores culturais, históricos e políticos, de modo que sua posse

⁹¹ Nem sempre essa distinção é feita por quem estuda a situação de posseiros na Amazônia. O IPAM (2006, p. 55–56), por exemplo, utiliza as duas palavras indistintamente. Além disso, o Instituto considera que a posse justa é aquela baseada em um título que a reconheça, ainda que o documento não seja necessário para caracterizar essa situação de fato. Apesar disso, o termo *posseiro* é reconhecido de forma particularizada na Língua Portuguesa, e tem como significado jurídico “que está na posse legal de imóvel ou imóveis indivisos” ou, no brasileiro, “aquele que ocupa terra devoluta”, conforme o Minidicionário Aurélio. Já o termo *possuidor* é, juridicamente, o adjetivo ou substantivo masculino do verbo possuir, que, por sua vez, define-se como “ter ou reter em seu poder, ter a posse de ter como propriedade” (FERREIRA, 2000, p. 548).

é *camponesa*. Configura-se, dessa forma, não apenas como sujeito de direitos, mas como parte de uma classe social.

A classe social a que pertence esse grupo é o campesinato, cuja existência decorre das características particulares do capitalismo brasileiro. O controle da terra por uma parcela de proprietários e a existência de um grupo de expropriados sustentam a contínua e permanente extração da renda da terra, já que, enquanto a propriedade do solo pertence a um pequeno grupo de indivíduos, toda a sociedade paga por ela. Assim, os camponeses não desaparecem pela instituição do assalariamento, pois o trabalhador sem acesso à terra, mas de posse de seus instrumentos de produção, favorece a sujeição da renda da terra – e não do trabalho – ao capital (OLIVEIRA, 2001, p. 190; 2007, p. 11).

Em contrapartida, o próprio capitalismo força a contínua expulsão desses sujeitos desprovidos de propriedade particular das áreas que ocupam, ainda que sejam terras públicas. Ao mesmo tempo em que a existência dos sem-terra é necessária para que se possa exigir o pagamento da renda, é também necessário que esse grupo exista suficientemente distante das propriedades privadas, a fim de que não as depreciem e desvalorizem. Dessa forma, novas áreas ainda podem ser incorporadas ao regime da propriedade privada burguesa, ampliando a extração da renda da terra. Nesse contexto, dentro do campesinato, a existência dos posseiros é permanentemente submetida ao regime de ocupação, expulsão, migração e novamente, ocupação em áreas ainda mais distantes. Por isso, o posseiro é considerado continuamente “alguém que está fora do lugar” (MARTINS, 1980, p. 08 e 19; 1996, p. 41).

Por esse motivo, “a reivindicação principal do campesinato é a posse e o uso da terra”, já que essa é o instrumento elementar para o exercício do trabalho. Todavia, não é apenas o trabalho, enquanto elemento econômico, que caracteriza essa classe social, uma vez que sua relação com o solo contempla também seu modo de vida. A influência das estações do ano em uma dada região, por exemplo, reflete na colheita e nas dinâmicas de trabalho, mas também nas festividades, nas histórias e lendas, na música, etc. Os dialetos, a religião, os valores sociais são determinados pela relação entre o camponês, a terra e o modo de vida que nela se estabelece. Por isso, “a comunidade camponesa é o universo social, econômico, político e cultural que expressa e funda o modo de ser do camponês, a singularidade do seu movimento social”. (IANNI, 1988, p. 109–111)

É por essa razão que não se deve confundir o posseiro e o grileiro. O posseiro (ou ocupante de terra) é o “lavrador que trabalha na terra sem possuir nenhum título legal, nenhum documento reconhecido legalmente e registrado em cartório que o defina como proprietário”. Sua ocupação é de boa-fé, e a relação que estabelece com a terra envolve o trabalho e a moradia,

mas também seu modo de vida, sua família, sua cultura e espiritualidade (IANNI, 1988, p. 109–111; INTRATOR, 2011, p. 184–185; MARTINS, 1980, p. 07 e 18).

Pode-se dizer que o posseiro tem intenção de permanecer, ainda que nem sempre isso de fato aconteça. Em decorrência disso, não se confunde com especuladores fundiários e grileiros, que se assenhoreiam de uma terra que sabem não ter direito, com objetivo de obter meios de legalizá-la para inseri-la no mercado. O propósito do posseiro, pelo contrário, não está no valor de troca da terra, mas em seu valor de uso (INTRATOR, 2011, p. 184–185; MARTINS, 1980, p. 07 e 18).

O posseiro, como se vê, não é um invasor da propriedade de terceiros. Sua existência é antiga em muitas regiões, onde sua chegada está frequentemente associada à frente de expansão e à legitimidade da primeira ocupação sobre terras públicas não destinadas. Não se exime, todavia, da possibilidade de que posseiros avancem sobre terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, embora, em muitos casos, isso ocorra como consequência de sua própria expropriação. Quando avança a frente pioneira, os posseiros são expulsos por grileiros, fazendeiros e empresários, esses quase sempre cientes de sua apropriação ilegítima e ilegal (MARTINS, 1980, p. 17–18).

A violência empregada por grileiros e especuladores também marca a oposição entre posseiros e os agentes do capital privado. Esse é um tema que pertence, inclusive, aos discursos de Francisco Julião (2012, p. 203–204), que no texto intitulado *Carta de alforria do camponês*, publicado originalmente em 1961, declara:

[...] Há necessidade de uma lei que defenda o posseiro contra o grileiro. Aquele que chegou primeiro, que pôs a mata abaixo, enfrentou a maleita, o beribéri, a cobra venenosa, o isolamento, a fome, e fez sua casa, plantou sua lavoura, multiplicou os filhos, tem direito sagrado à terra que conquistou com sua coragem. O que vem depois, de mãos finas, de anel no dedo, do dente de ouro, de roupa de linho, com título estalando de novo, fabricado sabe o diabo como, não passa de um salteador, de um ladrão. É o grileiro. Quem o protege é pior do que ele. Entre os dois quem deve ficar? És tu, posseiro, que conquistaste a terra com a tua coragem, regando-a com teu suor, ensopando-a com as tuas lágrimas e com o teu sangue quando chega o jagunço, o capanga do grileiro, ou a polícia embalada de todos os moisés lupions⁹² que há pelo Brasil para te expulsar sob o pretexto de que cumpre a lei. Que se apague, de uma vez para sempre, essa mancha. O posseiro deve ficar sempre na terra. O grileiro nunca, ainda que seu título de propriedade venha enfeitado de selo como uma boneca. Enquanto não chega para o posseiro a lei, que se lhe dêem o papo-amarelo e o cunhete de balas. Que democracia é essa que assiste, posseiro, ao teu assassinato frio, que vê o teu sangue ensopando a terra que tu conquistaste com o teu machado, e não vai ao teu socorro? Essa democracia ainda não é a tua. É do grileiro. Quantos rios de sangue ainda correrão por esse Brasil imenso até que a democracia reconheça que nenhum bom título de grileiro deve prevalecer sobre o teu título que é a tua própria vida? [...]

⁹² Moisés Lupion foi ex-governador do Paraná.

Conforme expressa Francisco Julião, o posseiro constrói, cultiva, reproduz, vive e vivencia a terra que ocupa. O grileiro, por outro lado, dela se apropria como uma mercadoria, um objeto que incorpora ao seu patrimônio, independentemente de ter ou não direito a ela. É, portanto, um agente da pilhagem, pois “não passa de um salteador, de um ladrão”. Não apenas o título “fabricado sabe o diabo como” caracteriza a grilagem em oposição à posse, mas também a violência empregada para sua apropriação, muitas vezes consubstanciada no “assassinato frio” promovido “quando chega o jagunço, o capanga do grileiro, ou a polícia embalada”. Por isso, aduz: “Quantos rios de sangue ainda correrão por esse Brasil imenso até que a democracia reconheça que nenhum bom grileiro deve prevalecer sobre o teu título que é a tua própria vida?”.

Esse questionamento incorpora, de forma sintética, o elemento primordial para caracterizar o posseiro: sua vida está na terra que ocupa. Essa relação entre o posseiro e o território perpassa a definição de possuidor como aquele que detém a posse, haja vista que não é apenas no exercício dos atributos da propriedade que reside seu caráter. O posseiro, portanto, legitima sua ocupação em sua permanência, no seu trabalho, em sua moradia e em seu modo de ser, e não apenas no modo como exerce seu direito de posse. Por essa razão, a função social não contempla o posseiro em sua plenitude.

Essa distinção é fundamental para se compreender a regularização fundiária. Uma vez incabível a usucapião sobre os bens públicos, a regularização torna-se uma forma de reconhecer a ocupação sobre essas áreas, podendo, inclusive, ser uma maneira de reconhecer o modo de ser posseiro, e não se resumindo ao ato de possuir. Cabe saber, entretanto, se esse procedimento favorece os posseiros de fato ou, pelo contrário, privilegia interesses de grileiros que ocupam a terra com propósito de lucro.

3.2 A regularização fundiária na Amazônia Legal

3.2.1 Conceito, objetivos e metas da regularização fundiária

A regularização fundiária pode ser compreendida, pelo exposto até aqui, como o reconhecimento dado pelo Estado a uma ocupação incidente em áreas públicas. Essa é a definição trazida, inclusive, pela Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 759/2016, que afirma ser a regularização fundiária “uma política pública de reconhecimento jurídico de uma situação de fato, garantindo àquele que preenche os requisitos legais e regulamentares o direito ao domínio da terra cultivada” (BRASIL, 2016b).

Embora a Lei n. 11.952/2009, cerne do programa de regularização fundiária, não traga um conceito sobre essa forma de titulação, há outras normas federais que dispuseram e ainda

dispõem sobre o assunto, como a Lei n. 11.977/2009 (responsável sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida) e a Lei 13.465/2017, por exemplo (TUPIASSU; GROS-DESORMAUX; DA CRUZ, 2017, p. 193). Essas normas destacam que, além do reconhecimento jurídico, existem preocupações de ordem urbanística, social e ambiental que devem ser observadas.

A Lei n. 11.977/2009, por exemplo, definia em seu art. 46 (agora revogado), que a regularização fundiária urbana corresponde a um conjunto de medidas urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas voltadas à “regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. (BRASIL, 2009g). Similarmente, a Lei n. 13.465/2017 dispõe que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017b).

Dessa forma também entendem Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís de Oliveira (2017, p. 48), que conceituam a regularização fundiária como

[...] o processo realizado pelo Estado, com ou sem a coparticipação da iniciativa privada ou da sociedade civil organizada, para legalizar a propriedade e a posse de assentamentos irregulares e para integrá-los ao contexto jurídico e à infraestrutura urbana ou rural, por meio de medidas jurídicas e de políticas públicas com alcance social, econômico e ambiental.

Como se vê, o conceito desenhado não compreende o reconhecimento da legitimidade da posse para fins de moradia e trabalho, mas sim uma forma de concretizar esses direitos no futuro. Logo, a legitimidade⁹³ da ocupação não integra a definição do procedimento jurídico da regularização fundiária, podendo ou não fazer parte dos seus requisitos. Do mesmo modo, a função social é um objetivo a ser atingido, e não um critério para seu enquadramento. Por essa razão, há diferentes formas de regularizar uma determinada área. Brenda Brito, Jeferson Almeida e Pedro Gomes (2021, p. 35–36), por exemplo, mencionam que mesmo o reconhecimento de terras indígenas e territórios quilombolas, assim como a criação de assentamentos, são formas de regularização de terras.

⁹³ Não obstante, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia considera os termos *regularização* e *legitimação* como sinônimos, embora ressalte que existe entendimento de que a legitimação é uma obrigação do poder público, enquanto a regularização é um ato discricionário. Nesse trabalho, o termo regularização será utilizado como referente ao procedimento descrito na Lei n. 11.952/2009, com suas alterações e regulamentações, enquanto o termo legitimação, usado na linguagem comum, refere-se ao reconhecimento de algo como legítimo. A referência ao procedimento de legitimação de posse, previsto em lei específica, se dará de forma expressa.

Nesse trabalho, todavia, consideramos como regularização fundiária apenas o processo de reconhecimento de ocupações incidentes sobre terras públicas da União, com fulcro na titulação individual dos ocupantes. Conforme explicita Tereza Cristina Cardoso Menezes, “o ato de regularização é um impedimento a ações de reintegração de posse e retorno da terra à União” (2015, p. 115), na medida em que confere ao então ocupante um título de domínio sobre à área ocupada. Trata-se, em apertada síntese, de um processo de reconhecimento da posse em terras públicas, transfigurando-a em propriedade.

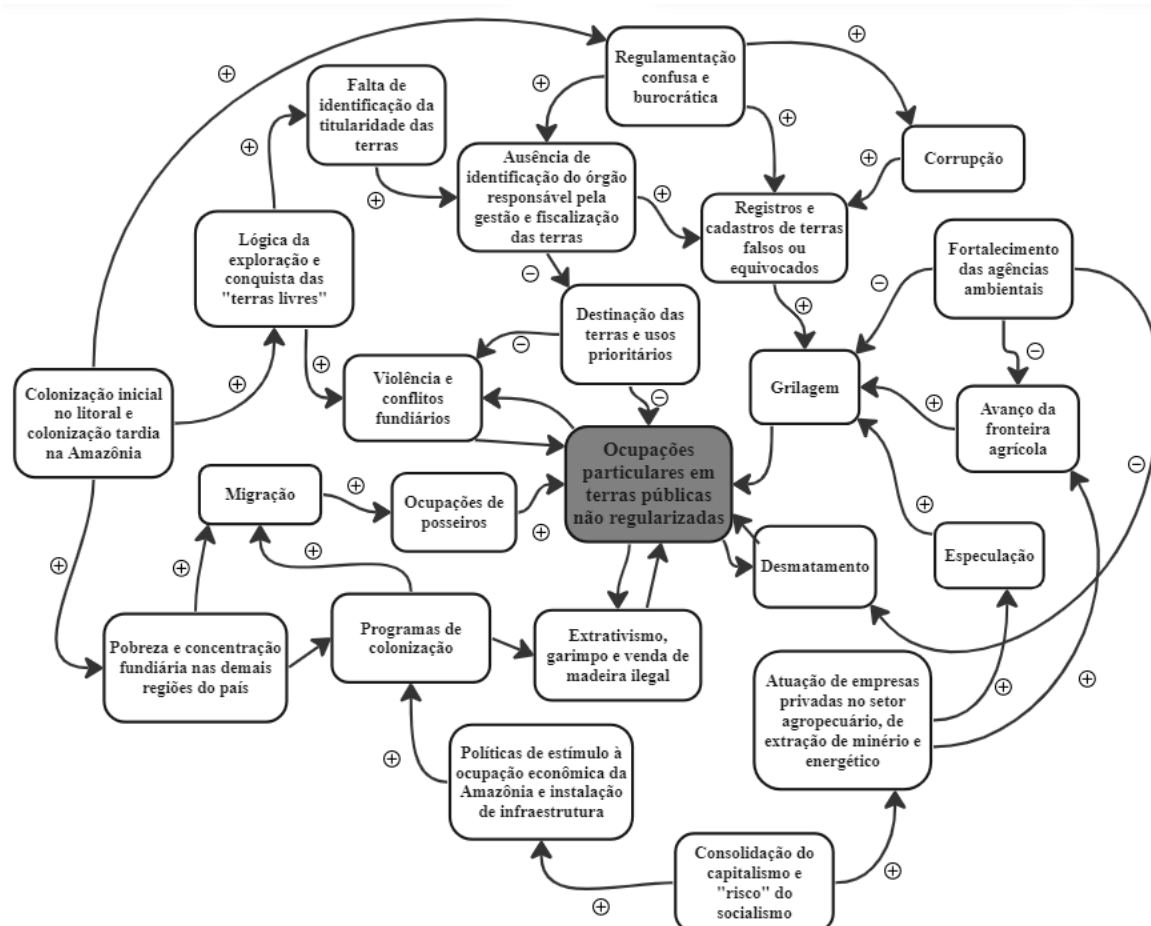
A desordem territorial é um dos principais motivos para a implementação dessa medida na Amazônia Legal (BENATTI; FISCHER, 2018, p. 14; MENEZES, 2020, p. 09–10). Para José Heder Benatti (2008, p. 20), a instituição de direitos de propriedade na Amazônia de forma a atender os ditames da função social é uma maneira de promover uma gestão territorial democrática e social, bem como de combater a grilagem de terras. Joaquim Shiraishi Neto (2009, p. 11–12), por outro lado, discorda da argumentação. Para ele, a instituição de direitos de propriedade nas terras amazônicas atende mais aos interesses do capital, que utiliza a terra e os recursos naturais como fator de produção e como mercadoria.

Além disso, a regularização é também apontada como uma maneira de reduzir desigualdades socioeconômicas e os impactos ambientais decorrentes de ocupações irregulares. Nesse sentido, a ocupação sem planejamento pode culminar na criação de bolsões de pobreza, aumento da violência, desamparo quanto ao acesso aos serviços públicos e privados essenciais, baixa produtividade, além de aumentar o risco de calamidades e desastres naturais. Nas áreas rurais, além dos propósitos vinculados à equidade social e preservação ambiental, a regularização também poderia auxiliar na melhoria da produtividade e da promoção do desenvolvimento sustentável (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 46).

Apesar dos distintos pontos de vista, fato é que o problema que a regularização fundiária busca solucionar é a grande extensão de terras públicas federais sem destinação, mas apropriadas privativamente e, em tese, com a presença física de seus ocupantes. A falta de regulamentação jurídica sobre essas posses é apontada como causadora de danos ambientais, ante a dificuldade de controle por parte dos órgãos de fiscalização, e de violência. Além disso, fatores como a migração para a região, o avanço da fronteira agrícola, a especulação fundiária, o favorecimento de grandes projetos agropecuários e de infraestrutura, a falha nos cadastros fundiários, a dificuldade de identificação do órgão governamental responsável pelo controle e monitoramento das áreas, a existência de populações tradicionais reivindicando seus territórios, a necessidade de proteção ambiental da floresta e a corrupção – todos debatidos nas seções anteriores – elucidam um quadro de grande complexidade para a resolução do problema.

Esses fatores podem ser ilustrados, para melhor visualização, por meio da técnica de modelização causal. Conforme a figura abaixo, o problema das ocupações privadas incidentes em terras públicas da União na Amazônia Legal é permeado por outras situações que se relacionam de forma mais ou menos intensa. Dessa forma, a modelização causal permite concatenar, de forma resumida, as causas e efeitos desse problema. Com isso, é possível reunir alguns pontos importantes para a discussão da legislação, que deverá (em tese) contribuir para resolução do problema por meio da solução de suas causas e redução de seus potenciais efeitos.

Figura 4 – Modelização causal sobre o problema das ocupações privadas incidentes em terras públicas na Amazônia Legal



Legenda: O sinal positivo indica uma relação favorável e negativo, desfavorável.

Fonte: elaborado pela autora, com informações colhidas na literatura, por meio da plataforma *online* Miro.

Diante desse problema, a regularização fundiária na Amazônia Legal surgiu como uma forma de promover a ordenação territorial na região. Também, seria um meio de levar benefícios de ordem social, econômica e ambiental para a população, incluindo maior segurança jurídica sobre as posses. Dessa forma, poder-se-ia, também, evitar o avanço da grilagem de terras (BENATTI; FISCHER, 2018, p. 14; OLIVEIRA, 2013, p. 262).

Para tanto, a regularização fundiária foi proposta pelo Governo Federal por meio da Medida Provisória n. 458/2009, que dispunha sobre a regularização de áreas urbanas e rurais localizadas na Amazônia Legal. Inicialmente, a regularização das áreas rurais foi regulada pelo Decreto n. 6.830/2009 (BRASIL, 2009a; 2009h). Posteriormente, a MP foi convertida na Lei n. 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto n. 6.992/2009 (BRASIL, 2009c).

Em 2016, a MP n. 759 alterou alguns pontos da redação original da Lei n. 11.952/2009. Após, a Lei n. 13.465/2017, que resultou da conversão da MP em lei, deu à Lei n. 11.952 nova redação, que hoje é a mais atual. No ano seguinte, foi aprovado o Decreto n. 9.309/2018 para regular a legislação (BRASIL, 2016d; 2017b; 2018c). Dois anos depois, a MP n. 910/2019 novamente alterou a lei original, mas seu texto não foi convertido em lei, o que fez com que a MP tivesse sua vigência encerrada. Além dela, também foi aprovado o Decreto n. 10.165/2019, posteriormente revogado (BRASIL, 2019a; 2019c). Atualmente, o Decreto n. 10.592/2020⁹⁴ é que regulamenta a regularização fundiária rural, e existem ainda dois projetos de lei para recuperar alguns pontos da MP n. 910/2009, além de outros: o PL n. 2.633/2020 e o PL n. 510/2021 (BRASIL, 2020b; 2020f; 2021c).

Quadro 5 – Principais diplomas sobre regularização fundiária na Amazônia Legal

Norma	Assunto
MP n. 458/2009 (convertida em lei)	Delimita o programa
Decreto n. 6.830/2009 (revogado)	Regulamenta a MP n. 458/2009
Lei n. 11.952/2009	Conversão da MP n. 458/2009, delimita o programa
Decreto n. 6.992/2009 (revogado)	Regulamenta a Lei n. 11.952/2009
MP n. 759/2016 (convertida em lei)	Altera a Lei n. 11.952/2009
Lei n. 13.465/2017	Conversão da MP n. 759/2016, altera a Lei n. 11.952/2009
Decreto n. 9.309/2018 (revogado)	Regulamenta a Lei n. 11.952/2009
MP n. 910/2019 (caducada)	Altera a Lei n. 11.952/2009
Decreto n. 10.165/2019 (revogado)	Regulamenta a Lei n. 11.952/2009
Decreto n. 10.592/2020 (alterado)	Regulamenta a Lei n. 11.952/2009
Decreto n. 11.688/2023	Altera o Decreto n. 10.592/2020
PL n. 2.633/2020 (apensado)	Altera a Lei n. 11.952/2009
PL n. 510/2021 (em tramitação)	Altera a Lei n. 11.952/2009

Fonte: construído pela autora.

⁹⁴ Após a entrega da versão original desse trabalho, foi publicado o Decreto n. 11.688, de 05 de setembro de 2023, que altera o Decreto n. 10.592/2020 (BRASIL, 2023b). A principal alteração diz respeito à composição e forma de deliberação da Câmara Técnica, a fim de ajustá-la à nova conformação ministerial, de modo que a sistemática da legislação permaneça. Algumas modificações relevantes foram citadas nessa versão corrigida, por meio das Notas de Rodapé.

Embora esse conjunto normativo tenha relação com a regulamentação dos regimes de posse e propriedade, conforme anteriormente descritos, as medidas não são dependentes. Na verdade, a Lei n. 11.952/2009, que é a base da regularização fundiária rural, altera apenas a Lei n. 8.666/93, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, e a Lei n. 6.015/1973, que regula os registros públicos, sem interferir em outros procedimentos, como a legitimação de posse (BRASIL, 2009f).

Ademais, cumpre salientar que a Constituição Federal de 1988, além de proibir a usucapião de bens públicos e determinar que as alienações ou concessões de imóveis com extensão superior a 2.500 hectares somente ocorra com autorização do Congresso Nacional, também expressa que a destinação das “terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária” (BRASIL, 1988).

Ainda, desprende-se, da leitura do texto constitucional, que a destinação das terras públicas deverá priorizar a demarcação das terras indígenas e dos territórios quilombolas (art. 231 e parágrafos da CF, e art. 68 do ADCT), em primeiro lugar; depois, aquelas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (art. 225, §5º) e ocupadas por populações tradicionais (art. 3º, II, do Decreto Federal n. 6.040/2007)⁹⁵ e, por fim, as necessárias para implementação da política de reforma agrária (art. 188) (BRASIL, 1988; BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 25; IPAM, 2006, p. 82).

Somente após essa ordem de prioridade, poderia a União destinar suas terras para outros usos, como aqueles estabelecidos pela Lei n. 11.284/2006, compreendendo a conservação, concessão para exploração sustentável ou reconhecimento de direitos territoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais incidentes sobre as áreas classificadas como florestas públicas. Não há, entretanto, previsão de alienação dessas terras (BRASIL, 2006a; BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 27 e 46–47).

Dessa forma, a regularização fundiária – em tese – não poderia ter como objetivo substituir as formas tradicionais e ambientais de destinação das terras públicas na Amazônia, que por suas características naturais e comunitárias intrínsecas, são bens comuns por excelência, de acordo com a definição de Guy Standing (2019). Embora a vivência tradicional e/ou comunitária dos posseiros seja característica em muitas ocupações, nem sempre essas são

⁹⁵ Conforme o Decreto n. 6.040/2007, povos e comunidades tradicionais são “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Exemplos de comunidades tradicionais estão enumerados no Decreto n. 8.750/2016 (art. 4º, §2º), como extrativistas, caçaras, ciganos, caatingueiros, pantaneiros, quebradeiras de coco babaçu, ribeirinhos, caboclos, etc. (BRASIL, 2007a; 2016a).

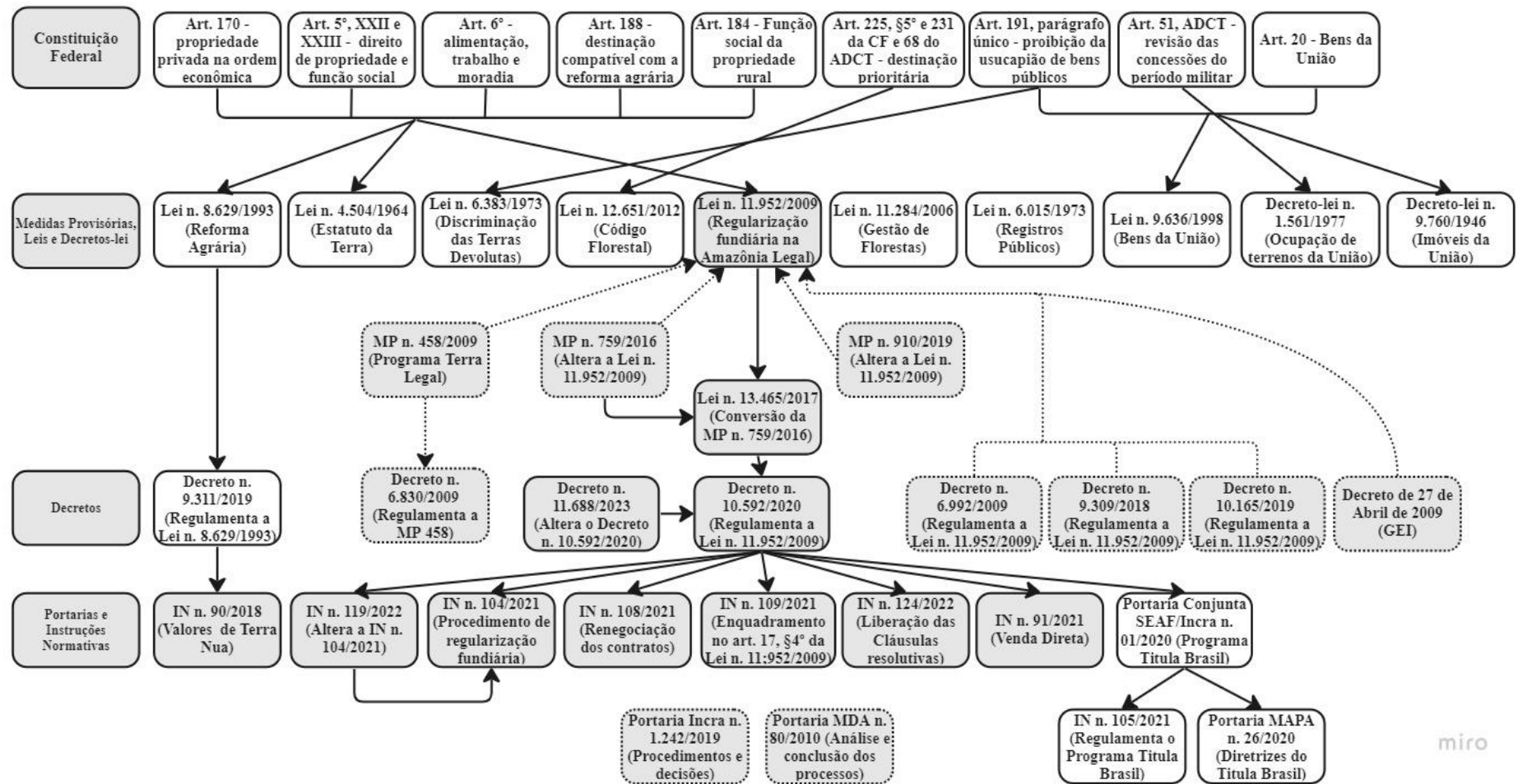
reconhecidas como populações tradicionais. Nesse caso, além da própria vivência e relação com a terra, o direito ao reconhecimento de sua posse é baseado em sua dignidade, no seu direito ao trabalho, à alimentação, à moradia, à sua cultura, entre outros.

Por essa razão, a regularização fundiária é estabelecida em um contexto normativo que conta com a política de reforma agrária como meio constitucionalmente eleito para a promoção do trabalho, moradia e dignidade no campo; além de inserir-se em uma gama normativa referente à destinação dos bens da União, entre os quais as terras públicas. Ao mesmo tempo, há também que se considerar a proteção constitucional conferida à propriedade privada. A regularização fundiária é uma medida que visa a regularizar a situação de bens públicos, conforme o regime administrativo, reconhecendo uma situação de fato que se aproxima das questões fundiárias e agrárias debatidas pelo Direito Agrário, mas que pode consolidar-se em favor de um instituto civil que favorece as relações comerciais permeadas pelo capital.

Dessa forma, assim como o contexto fático do problema é complexo, também é o conjunto normativo. Por essa razão, reconstruir a cadeia de fontes a respeito da regularização fundiária na Amazônia Legal exige não apenas um levantamento acerca das normas predecessoras e regulamentares, mas também um exercício de filtragem sobre aquilo que efetivamente tem relevância para o procedimento discutido.

Conforme se vê a seguir, a reconstrução da cadeia de fontes parte da norma principal (a Lei n. 11.952/2009) e, a partir dela, traça-se o contexto legal e constitucional anterior; bem como o conjunto normativo regulamentar específico.

Figura 5 – Reconstrução da Cadeia de Fontes



Legenda: em cinza, as normas diretamente relacionadas à regularização fundiária. Contorno pontilhado indica uma norma revogada.

Fonte: construído pela autora, por meio da plataforma *online* Miro.

A partir da Figura 4 e da Figura 5, torna-se mais visível alguns dos principais objetivos que levaram à instituição do Programa Terra Legal na Amazônia. Isso porque, logo quando o programa foi proposto, o então Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal (à época, durante o segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva), Roberto Mangabeira Unger, defendia que o programa era uma forma de evitar que grileiros se beneficiassem da falta de regulamentação específica sobre as ocupações em terras públicas, além de incentivar que os moradores produzissem na área, evitando-se a pilhagem e desestimulando o desmatamento (BRESCIANI, 2009).

O Governo Federal argumentava que a regularização fundiária, ao conceder um título ao ocupante de terra, permitiria identificar infratores ambientais, favorecendo o controle sobre a derrubada da mata nativa (BENATTI; FISCHER, 2018, p. 12–13; BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 08; INTRATOR, 2011, p. 194–195; PEIXOTO, 2009). Além disso, o argumento de que áreas tituladas reduzem o desmatamento (muito embora nem sempre isso seja, de fato, verificado na prática) é comum no discurso político (YANAI *et al.*, 2017b, p. 11).

Com isso, o descontrole na expansão da fronteira agrícola seria freado, e as florestas remanescentes seriam preservadas para promoção de serviços ambientais (PACHECO; BENATTI, 2015, p. 476–477). De forma simplista, a regularização seria um meio de solucionar o desmatamento e a venda de madeira ilegal, problemáticas associadas à apropriação das terras públicas que tanto causam as ocupações, como delas decorrem.

Nesse sentido, o texto da Exposição de Motivos da MP n. 458 salientava que existiam, à época, 67 milhões de hectares de terras da União sem destinação na Amazônia, onde seria possível implementar uma política de regularização fundiária capaz de reduzir conflitos, ampliar a segurança jurídica e favorecer a inserção produtiva e o acesso às políticas públicas para quem estivesse ocupando essas terras. O estimado era de que, aproximadamente, trezentas mil famílias em todos os estados da Amazônia Legal pudessem ser beneficiadas pelo programa (BRASIL, 2009d).

Além disso, o texto ainda defendia uma forma mais célere de promover a regularização dessas ocupações, privilegiando a pequena e média propriedade – e com isso, o pequeno produtor e sua família –, além de estabelecer condições para que fossem “preservados os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o controle do desmatamento na Amazônia Legal” (BRASIL, 2009d). Pode-se concluir que, em tese, a MP n. 458 tinha como escopo beneficiar quem efetivamente trabalhasse na terra, e não aqueles interessados em sua comercialização.

Essa conclusão respalda-se nas declarações oficiais e extraoficiais proferidas no período, a exemplo do que disse o Presidente Luís Inácio Lula da Silva no lançamento do programa no Mato Grosso, em junho de 2009. Segundo ele, quem desmatou no passado não poderia ser considerado *bandido*, sobretudo em virtude do estímulo do Governo, na década de 1970, para a migração em direção à região (GOIS, 2009). No mesmo sentido, os congressistas que defendiam a medida, por vezes, expressaram que ela atenderia aos pioneiros que chegaram na região há mais de vinte anos (CARRERO *et al.*, 2020, p. 679; CUNHA, 2021; INTRATOR, 2011, p. 196–197).

Além disso, o privilégio à pequena e média propriedade, a facilitação do crédito a esses produtores e o combate à concentração fundiária também estiveram presentes em muitos argumentos posteriores sobre os objetivos do programa (BENATTI; FISCHER, 2018, p. 14; CUNHA, 2021; PACHECO; BENATTI, 2015, p. 476–479). De forma geral, a medida era tida como uma forma de promover a justiça social nos rincões da Amazônia brasileira, objetivo que pode ser considerado ousado para a extensão dos problemas sociais daquela região.

Não obstante, ainda durante os trâmites de aprovação da MP n. 458/2009, a então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, criticou duramente a proposta. Em uma *Carta aberta ao Presidente da República*, após a aprovação da medida no Senado Federal, a Ministra afirmou que “os objetivos de estabelecer direitos, promover justiça e inclusão social, aumentar a governança pública e combater a criminalidade, que sei terem sido sua motivação, foram distorcidos e acabaram servindo para reafirmar privilégios e o execrável viés patrimonialista” que atingiriam o patrimônio público de forma “abusiva e incompatível com as necessidades do País e os interesses da maioria de sua população”. A crítica se direcionava a brechas no texto que poderiam favorecer quem cometeu grilagem de grandes extensões de áreas públicas no interior da floresta (SILVA, 2009).

No que pese a posição contrária, a MP foi aprovada e, posteriormente, convertida em Lei. Em 2016, quando foi proposta a MP n. 759, ainda se argumentava que o programa atendia ocupações antigas e consolidadas, conferindo-lhes segurança jurídica, além de atender ao direito à moradia familiar; à democratização do acesso à terra; à proteção ambiental; à ordenação territorial e ao desenvolvimento econômico por meio da exploração sustentável dos recursos naturais. Além disso, segundo a Exposição de Motivos da MP, a regularização fundiária preza “pela consolidação de um direito fundamental do indivíduo, o direito de propriedade” (BRASIL, 2016b).

O relator da MP, o então Senador Romero Jucá, enfatizou que a regularização também favorece a microeconomia, pois a terra regularizada pode ser dada em garantia para aquisição

de crédito (TV SENADO, 2017). No mesmo sentido, o então Presidente Michel Temer, em discurso promovido em março de 2018, afirmou que o Governo Federal havia modernizado a legislação e assegurado regras mais justas, de forma a conceder mais títulos definitivos. Assim, os titulados passavam a ser os “legítimos proprietários” da área, passando a ter “um endereço”, mais segurança jurídica, além de acesso ao Crédito Rural e à assistência técnica (TEMER, 2018).

Como se vê, a MP n. 759 foi elaborada sob o argumento de que agilizaria a titulação ao flexibilizar a documentação necessária, acelerar o processo e torná-lo menos burocrático (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 71; MENEZES, 2020, p. 10–12). De acordo com Sérgio Sauer e Acácio Zuniga Leite (2017, p. 29), com as modificações, o programa pretendia beneficiar 2.376 imóveis que incidiam integral ou parcialmente em 6,3 milhões de hectares de terras públicas não destinadas em todo território nacional.

Apesar dos objetivos declarados pelo Governo Federal, os autores consideram que a MP n. 759/2016 estava associada à perspectiva neoliberal⁹⁶, que ganhou força durante o período em que Michel Temer ocupou a Presidência da República. Mundialmente, a corrente já vinha ampliando ainda mais seu espaço desde o “boom das *commodities*”, que auxiliou na maior demanda por terras em nível mundial. Além disso, discussões referentes à alta dos preços e à produção de alimentos, às mudanças climáticas e sua relação com a agropecuária, à dependência do petróleo e à crise financeira sustentada pela especulação e vasta concessão de créditos ampliaram a “demanda dos 4Fs” (*food, fiber, fuel e forest* – ou, comida, fibras, combustível/ração e florestas, respectivamente), fomentando o setor do agronegócio e, em consequência, a apropriação de terras ao redor do mundo (SAUER; LEITE, 2017, p. 18–20).

Nesse contexto, ao ampliar o espaço do mercado e ao reduzir os gastos públicos, o Governo amplificou a narrativa propagada pela Bancada Ruralista em prol do grande agronegócio (SAUER; LEITE, 2017, p. 21–22). Nesse sentido, no mesmo ano em que a MP n. 759 foi convertida em Lei, Sérgio Sauer afirmou, em entrevista, que o objetivo era “atender ao mercado de terras e à expansão dos negócios, especialmente a expansão das fronteiras agrícolas a partir do modelo hegemônico de desenvolvimento agropecuário” (CAMPELO, 2017). A mesma crítica foi tecida por mais de oitenta entidades públicas e privadas ligadas ao direito à

⁹⁶ Ugo Mattei e Laura Nader (2013) discutem como o neoliberalismo favorece a pilhagem mundial no Capítulo 2 da obra utilizada nas bases teóricas desse trabalho. Segundo eles, o neoliberalismo opôs-se contra o Estado assistencialista e defende a privatização, a desregulamentação, a redução de pessoal, a terceirização e cortes tributários como forma de fazer o Estado ser mais eficiente. Ao mesmo tempo, a política neoliberal, em nível mundial, faz com que os países produtores de *commodities* continuem nessa condição por meio da concessão de créditos às elites produtoras, sem qualquer investimento produtivo. Com isso, a riqueza permanece concentrada em pequenos grupos locais, favorecendo, ainda, grandes empresas internacionais.

terra e ao direito à moradia que assinaram a *Carta ao Brasil*, intitulada *Medida Provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil* (CARTA..., 2017).

Assim como as alterações de 2017 foram efetuadas, entre outras justificativas, em prol da celeridade e segurança jurídica, também foram esses os argumentos que embasaram a MP n. 910/2019. Na Exposição de Motivos da MP, argumenta-se que a proposta alinha a legislação a outras normas relacionadas, acelera o processo e contribui para a melhor eficiência da administração pública (BRASIL, 2019b). De modo geral, a norma tem como objetivo simplificar e estender a regularização a mais beneficiários.

Com a MP n. 910, o Governo esperava conceder cerca de 600.000 títulos em três anos, apenas em áreas rurais, para ocupantes de terras públicas e beneficiários da reforma agrária, já que, assim como a MP n. 759/2016, a medida também dispunha sobre todo território nacional. Na Amazônia Legal, a prioridade seria para, aproximadamente, 55.000 processos que já estavam em andamento. À época, a Ministra da Agricultura, Thereza Cristina Corrêa da Costa Dias, afirmou que os lotes beneficiados teriam, em média, 80 hectares (SENADO NOTÍCIAS, 2019).

No que pese as declarações oficiais do Governo Federal, bem como os discursos formais e informais de seus representantes, a legislação também traz em seu interior o objetivo pretendido com a medida, embora não disponha de forma clara sobre esse assunto. Na verdade, a partir da MP n. 458/2009 e da Lei n. 11.952/2009, é possível inferir o que se tinha, de fato, como objetivo.

Isso porque, de acordo com essas duas normas, ressalvadas algumas alterações levadas adiante na conversão da MP em Lei, a regularização fundiária beneficiaria indivíduos que praticassem cultura efetiva, ocupassem e explorassem diretamente (isto é, o próprio ocupante e sua família, ou com ajuda de terceiros) a terra de forma mansa e pacífica, desde antes do marco temporal estabelecido e em extensões não superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares. Sem discutir os pormenores da legislação e de forma superficial, seria possível afirmar que o Programa pretendia atingir propriedades pequenas e médias, beneficiando famílias de ocupantes (BRASIL, 2009f; 2009h).

Diante do exposto, para melhor comparar os objetivos declarados com o problema central, suas causas e efeitos, consoante ilustrado pela Figura 4, o quadro a seguir foi elaborado, buscando resumir alguns dos pontos até então debatidos:

Quadro 6 – Relação entre problemas identificados e objetivos declarados da regularização fundiária

Problema	Objetivo declarado
Desmatamento e venda ilegal de madeira;	Identificação de infratores e mais controle dos órgãos responsáveis pela fiscalização;
Expansão desenfreada da fronteira agrícola;	Controle do avanço da fronteira e da ocupação de terra por meio da titulação;
Conflitos e desordem dos cadastros;	Aumento da segurança jurídica;
Favorecimento dos grandes latifundiários, desigualdade e violência.	Benefício às pequenas e médias propriedades; Promoção de justiça social, moradia e democratização do acesso à terra; Inserção produtiva dos ocupantes; Acesso a políticas públicas, crédito e assistência técnica.

Fonte: construído pela autora.

A partir das alterações, todavia, esses objetivos podem ter sido substituídos por outros, ou então, o resultado das modificações afastou o programa do inicialmente pretendido. Além disso, embora os primeiros artigos da Lei n. 11.952/2009 tracem o esboço do programa, não esgotam suas características. Assim, a despeito do que aparenta a lei em seu texto original, é necessário um olhar mais atento aos seus dispositivos e potenciais efeitos simbólicos e materiais. Para tanto, é necessário compreender, com mais detalhes, o funcionamento da regularização fundiária na Amazônia Legal e as principais mudanças efetuadas na legislação nos últimos anos.

A fim de tornar mais simples a compreensão dessas alterações, foram elaborados dois quadros, nos quais destacou-se alguns dos principais pontos modificados (ver Apêndice A). O primeiro quadro contempla as Medidas Provisórias n. 458/2009, 759/2016 e 910/2019, assim como a Lei n. 11.952/2009, em seu texto original, e a Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2009e; 2009h; 2016d; 2017b; 2019c). Já o segundo quadro reúne os decretos que regulamentaram a regularização fundiária em áreas rurais, quais sejam: Decreto n. 6.830/2009; 6.992/2009; 9.309/2018; 10.165/2019 e 10.592/2020 (BRASIL, 2009b; 2009c; 2018c; 2019a; 2020b).

3.2.2 *A sistemática da legislação e suas principais alterações*

Os quadros constantes no Apêndice A demonstram que existem diversas modificações efetuadas nas normas discutidas. Embora algumas sejam pontuais, outras alteram o funcionamento da regularização fundiária de forma bastante relevante. Por essa razão, a fim de melhor compreender algumas dessas mudanças, é necessário relacionar o texto normativo ao

até então discutido, especialmente no que se refere aos efeitos potenciais e dificuldades de implementação dessas medidas.

Inicialmente, o Programa Terra Legal, como foi nomeado, tinha previsão de cinco anos de duração, prorrogáveis por mais cinco, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (art. 33 da Lei n. 11.952/2009, em sua redação original) (BRASIL, 2009e). Em 2016, a competência sobre o programa passou para a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Em 2019, a Sead foi extinta e o Incra tornou-se responsável pela regularização fundiária rural na Amazônia, assim como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que o fazia por meio da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (Seaf) (BRASIL, 2020g, p. 28). Pela atual redação do art. 33 da Lei n. 11.952/2009, a competência para “coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal”, bem como para expedir os títulos de domínio pertence exclusivamente ao Incra (BRASIL, 2009f).

A MP n. 458/2009 e a Lei n. 11.952/2009 dispunham sobre a regularização de ocupações incidentes apenas na Amazônia Legal, passando a abranger áreas fora da Amazônia a partir da MP n. 759/2016 (BRASIL, 2009f; 2009h; 2016d). Na Amazônia, as áreas abrangidas pela regularização fundiária rural correspondem àquelas discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no art. 1º do Decreto-lei n. 1.164/1971, que dispõe sobre as terras devolutas situadas às margens das rodovias federais elencadas; àquelas abrangidas pelas exceções do parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei n. 2.375/1987, com destaque para as terras públicas devolutas localizadas nos Municípios de Humaitá (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Caracaraí (RR), Porto Velho (RO), Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO), Altamira (PA), Itaituba (PA), Marabá (PA) e Imperatriz (MA); e às terras registradas em nome do Incra (art. 3º, I a III, da Lei n. 11.952/2009) (BRASIL, 1971a, 1987; 2009f).

Em contrapartida, a legislação veda a regularização de áreas reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de interesse público ou social, sob responsabilidade da União; tradicionalmente ocupadas por população indígena; e de florestas públicas, além de outros casos previstos na Lei⁹⁷ (BRASIL, 2009g). Contudo, o Decreto n. 9.309/2018 passou a dispor que se consideram florestas públicas "as áreas de interesse do Serviço Florestal

⁹⁷ De acordo com a Instrução Normativa n. 104/2021 do Incra, também não serão regularizadas ocupações que incidam sobre Unidades de Conservação ou em áreas objeto de processo administrativo para criação de Unidades de Conservação. Ocupações em Áreas de Proteção Ambiental e Áreas de Relevante Interesse Ecológico, todavia, podem ser regularizadas após Consulta à Câmara Técnica (INCRA, 2021b).

Brasileiro, manifestado no momento oportuno, durante a consulta prevista na definição das glebas para regularização fundiária" (BRASIL, 2018c). Afastou-se, dessa forma, o conceito estabelecido pela Lei n. 11.284/2006, que considera como florestas públicas as “florestas, naturais ou plantadas [...] em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta”, independentemente de qualquer manifestação do SFB (BRASIL, 2006a).

O conceito de florestas públicas, ao se afastar daquele trazido pela lei responsável pela gestão dessas áreas, é apontado como uma incongruência por Brenda Brito, Jeferson Almeida e Pedro Gomes (2021, p. 46–47), já que a Lei n. 11.284/2006 não contempla a alienação dessas terras. De forma similar, Paulo Roberto da Cunha (2021) afirma que, ao permitir a alienação e a titulação privada, a legislação afasta-se do modelo previsto pela Lei n. 11.284/2006, que privilegia a obtenção de renda por meio do manejo sustentável da floresta.

Isso porque, a Lei n. 11.284/2006 prevê que a gestão dessas áreas compreende a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais; a destinação às comunidades locais por meio da criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, por exemplo; e pela concessão florestal, que não pode se sobrepor à destinação comunitária (BRASIL, 2006a). Dessa forma, o estabelecido pelo Decreto n. 9.309/2018 contraria a Lei de Gestão de Florestas Públicas no tocante à destinação das áreas, mas também cria uma condição inexistente na lei para a classificação das florestas.

Conforme se desprende do texto legal, a Lei n. 11.284/2006 não condiciona a classificação das áreas como florestas públicas à manifestação do Serviço Florestal Brasileiro (BRASIL, 2006a; 2018c). Ademais, essa manifestação, pela forma como as normas regulamentares determinaram, se daria caso a caso e dependeria da capacidade técnica e de pessoal do SFB para efetuar a verificação no tempo hábil, o que poderia acarretar em uma destinação inadequada da área para a apropriação privada⁹⁸.

Apesar disso, não basta que a ocupação incida em uma área considera regularizável, mas também que o ocupante atenda alguns requisitos, a começar pela prática de cultura efetiva e a ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si e por seus antecessores, anteriormente

⁹⁸ Embora essa previsão tenha permanecido até o Decreto n. 10.592/2020, em setembro de 2023, o dispositivo que trazia esse conceito foi revogado pelo Decreto n. 11.688. Na nova redação, as florestas públicas devem ser regularizadas na forma de unidades de conservação da natureza, terras indígenas, territórios quilombolas, territórios de povos e comunidades tradicionais, para concessão florestal e outras formas de destinação compatível com a gestão sustentável, na forma da Lei n. 11.284/2006 (BRASIL, 2020b, 2023b). Apesar de manter a sistemática da legislação, essa alteração é um dos pontos mais relevantes trazidos pelo novo decreto, na medida que tem potencial de resguardar grande parte das florestas públicas não destinadas da Amazônia, priorizando a destinação constitucionalmente prevista.

ao marco temporal (BRASIL, 2009f). A cultura efetiva compreende a exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo, de forma genérica, conforme a versão atual da Lei n. 11.952/2009, dada pela Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2009f; 2017b).

A ocupação direta, por sua vez, é aquela exercida pelo ocupante e sua família. A legislação permite, todavia, que a ocupação e exploração realizada por outra pessoa seja utilizada como prova da ocupação anterior ao marco temporal (BRASIL, 2009f). Ou seja, caso o atual ocupante tenha ingressado na área após a data limite para ocupação, pode obter a regularização se comprovar que a ocupação já existia, ainda que exercida por outra pessoa, antes do prazo estabelecido (BRASIL, 2020g, p. 06).

Já a exploração direta, conforme redação atual, corresponde à atividade econômica executada no imóvel, “gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral”. Em contrapartida, a exploração indireta corresponde à situação em que a gerência da atividade econômica é realizada por terceiros, que não os requerentes (BRASIL, 2009f; 2017b).

Salienta-se, entretanto, que a prática de cultura efetiva, antes de 2017, deveria estar relacionada à promoção de subsistência aos ocupantes, por meio da produção e geração de renda. Não havia, também, a previsão a respeito das atividades de turismo. A exploração direta também era definida de forma diversa: atualmente, a legislação admite apenas a gerência direta da atividade econômica, enquanto a redação anterior exigia que a atividade fosse diretamente praticada pelo ocupante e sua família. Além disso, embora fosse admitida a ajuda de terceiros, ainda que assalariados, não se aceitava a prática da atividade econômica por meio de pessoa jurídica (BRASIL, 2009e; 2009h; 2016d).

No início, a MP n. 458 e o Decreto n. 6.830/2009 ainda exigiam que a principal atividade econômica do ocupante deveria advir da exploração do imóvel (BRASIL, 2009a; 2009h). A partir do Decreto n. 9.309/2018, também passou a ser considerada como exploração direta a atividade econômica definida em contrato de parceria, e a cultura efetiva pôde incluir a obtenção de renda por meio de serviços ambientais. Esse mesmo documento passou a vedar a regularização em benefício de quem figurasse no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas às de escravo (BRASIL, 2018c).

O marco temporal estabelecido pela MP n. 458 e pela Lei n. 11.952/2009, em seu texto original, corresponde à data de 1º de dezembro de 2004. Com a MP n. 759/2016, no caso de venda direta, o prazo limite para ocupação estendeu-se a 23 de dezembro de 2016 (data de

publicação da MP em questão), para ocupações posteriores a 1º de dezembro de 2004, respeitado o prazo mínimo de ocupação por cinco anos (logo, em tese, o ocupante deveria ingressar na área no máximo até o ano de 2011) (BRASIL, 2009e; 2009h; 2016d).

Na Lei n. 13.465/2017 (atualmente em vigor), por sua vez, a venda direta estendeu-se a quem ocupou a área após 22 de julho de 2008, data que se tornou o marco temporal para as demais ocupações e formas de pagamento. Na MP n. 910/2019, o prazo máximo de ocupação foi estendido para 05 de maio de 2014 ou 11 de dezembro de 2019 (publicação da MP), considerando ocupações posteriores a 05 de maio de 2014, no caso da venda direta, desde que respeitado o prazo mínimo de ocupação de apenas um ano, de modo que o ocupante deveria ingressar na área até dezembro de 2018 (BRASIL, 2017b; 2019c).

Já a extensão foi, inicialmente, limitada a quinze módulos fiscais ou 1.500 hectares, porém, com a edição da Lei n. 13.465/2017, o limite passou a 2.500 hectares (BRASIL, 2009e; 2009h; 2017b). Ademais, desde a edição da Lei n. 11.952/2009, é permitido beneficiar ocupantes de áreas maiores, até o limite estabelecido, desde que desocupada a área excedente (BRASIL, 2009f).

Em relação aos ocupantes (inclusive seus cônjuges e companheiros), a lei impõe que sejam brasileiros natos ou naturalizados; não sejam proprietários de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; tampouco antigos beneficiários de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas. Também, os ocupantes não podem exercer cargo ou emprego público nos órgãos ou entidades enumeradas (BRASIL, 2009f). Atualmente, também se exige que o requerente não conste no Cadastro de Empregadores que submeteram trabalhadores a condições análogas às de escravo (BRASIL, 2020b, 2023b).

A partir da MP n. 759/2016 e da Lei n. 13.465/2017, tornou-se possível que ocupantes já proprietários sejam beneficiados pela regularização, na modalidade venda direta (BRASIL, 2016d; 2017b). Além disso, embora a MP n. 458 tenha restringido a regularização a qualquer ocupante de cargo ou emprego público, a Lei n. 11.952/2009 e suas alterações posteriores apenas restringem o benefício a quem ocupa cargo ou emprego público em órgãos e entidades ligados à gestão de terras públicas (BRASIL, 2009f; 2009h).

A verificação dos requisitos se dá por meio de vistoria, exceto para imóveis de até quatro módulos fiscais. Nesse último caso, é possível que ocorra vistoria em situações previstas (BRASIL, 2009f). Em 2019, com a MP n. 910, houve expansão da dispensa de vistoria para imóveis de até 15 módulos fiscais, salvo exceções, tais como: imóvel objeto de termo de embargo ou infração ambiental lavrado por órgão ambiental federal; imóvel com indícios de

fracionamento fraudulento; requerimento efetuado por procuração; existência de conflito declarado ou registrado na Ouvidoria Agrária Nacional; inexistência de indício de ocupação ou de exploração anterior ao marco temporal verificados por técnicas de sensoriamento remoto; área com mais de 15 módulos fiscais; além de outras hipóteses estabelecidas em regulamento (art. 13, §§2º e 3º) (BRASIL, 2019c). Essas ainda constam na legislação em vigor, por meio do Decreto n. 10.592/2020⁹⁹ (BRASIL, 2020b).

Ainda, o ocupante deve pagar o preço pela área ocupada, embora exista previsão de gratuidade para imóveis de até um módulo fiscal. Inicialmente, o preço tinha como referência a planilha referencial de preços elaborada pelo Incra, levando em consideração os critérios de anciandade da ocupação, especificidade da região e dimensão da área ocupada (BRASIL, 2009e; 2009h).

A MP n. 759/2016, por sua vez, estabeleceu que a referência seguiria o valor mínimo da terra nua, conforme a Planilha de Preços Referenciais do Incra, seguindo percentuais que variavam de 10 a 80%, conforme a dimensão da ocupação (BRASIL, 2016d). A Lei n. 13.465/2017, entretanto, foi modificada nesse ponto, estabelecendo uma variação entre 10 a 50%, repartida nos percentuais de 10 a 30% para áreas acima de um, até quatro módulos fiscais, e de 30 a 50% para imóveis de quatro, até 2.500 hectares, conforme fórmulas e coeficientes estabelecidos nas normas regulamentares (BRASIL, 2017b; 2018c; 2020b).

Além disso, desde a MP n. 458, existe a possibilidade de desconto de 20% em caso de pagamento à vista, embora a MP n. 759 tenha determinado prazo de até trinta dias para requerimento, contados da entrega do título; e a Lei n. 13.465, excluindo o disposto pela MP n. 759, tenha determinado que o pagamento seja efetuado em até 180 dias, a contar da entrega do documento. O que não sofreu alteração foi o prazo de até vinte anos, com três anos de carência, na hipótese de pagamento em prestações (BRASIL, 2009f; 2009h; 2016d; 2017b).

O pagamento, todavia, não é suficiente para que a titulação se torne definitiva. Isso porque existem cláusulas sob condição resolutiva que deverão ser observadas. Na MP n. 458, as condições correspondiam à impossibilidade de negociação ou transferência do título por ato entre vivos; ao aproveitamento racional e adequado da área; à utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; à averbação da Reserva Legal; à identificação das Áreas de Preservação Permanente e à recuperação de áreas eventualmente degradadas; à observância das disposições que regulam as relações de trabalho; além das condições e formas

⁹⁹ Com a ressalva de que, com a alteração de 2023, casos de embargo ou infração ambiental lavrado por órgão estadual ou distrital passaram a obrigar, também, a vistoria. Além disso, o Decreto n. 11.688/2023 também prevê que imóveis cujo CAR esteja com pendência no SICAR deverão passar por vistoria prévia (BRASIL, 2023b).

de pagamento (BRASIL, 2009h). O prazo pelo qual as condições deveriam ser cumpridas era de dez anos, conforme Decreto n. 6.830/2009, exceto na última condição, quando o pagamento fosse superior a dez anos, de modo que a eficácia da cláusula se estenderia até a integral quitação (BRASIL, 2009a; 2009h).

A Lei n. 11.952/2009, por sua vez, retirou a impossibilidade de negociação do título das condições resolutivas, uma vez que as áreas de até quatro módulos fiscais seriam inegociáveis pelo prazo de dez anos, enquanto as demais poderiam ser transferidas após três anos da titulação, com a concordância dos órgãos expedidores (BRASIL, 2009e). Com o Decreto n. 6.992/2009, que regulava a Lei, o aproveitamento seria mensurado conforme o art. 9º, §1º, da Lei n. 8.629/1993. O Decreto ainda admitia a compensação das áreas de Reserva Legal, e determinava que fosse estabelecido compromisso para recuperação das áreas degradadas, quando necessário (BRASIL, 2009c).

Com a MP 759 e a Lei n. 13.465/2017, as cláusulas passaram a ser a inalienabilidade do imóvel; manutenção da destinação agrária, por meio da cultura efetiva; respeito à legislação ambiental, em especial, quanto ao cumprimento do Capítulo VI da Lei n. 12.651/2012, referente ao Cadastro Ambiental Rural; não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravos e condições e formas de pagamento (BRASIL, 2016d; 2017b). Admitia-se que se comprovasse a destinação do imóvel por meio de documentos, técnicas de sensoriamento remoto ou vistoria. Já o cumprimento a legislação ambiental poderia ser auferido por meio de certidões negativas e instrumentos similares, além da inscrição no CAR (BRASIL, 2018c).

Inicialmente, era necessária vistoria para a liberação das condições resolutivas (BRASIL, 2009e; 2009h). Todavia, atualmente, com a redação da Lei n. 13.465/2017, o cumprimento poderá ser atestado por meio da juntada de documentação. Além disso, caso o ocupante opte pelo pagamento integral do preço, sem desconto e respeitado o período de carência, as condições ficarão extintas (BRASIL, 2017b).

O descumprimento das condições, entretanto, poderá levar a rescisão do título e reversão da área para o patrimônio da União (BRASIL, 2009f). Houve, todavia, uma exceção significativa estabelecida pela MP n. 759, mas não mantida pela Lei n. 13.465/2017. Trata-se da hipótese de violação de condição resolutiva em virtude de desmatamento considerado irregular nas áreas de Reserva Legal e Preservação Permanente. Nesse caso, se o ocupante firmasse um Termo de Ajustamento de Conduta com vistas à reparação do dano, não ocorreria a reversão da área e a rescisão do título (BRASIL, 2016d; 2017b).

Apesar dessa exceção não constar na conversão da MP n. 759 na Lei n. 13.465/2017, ela esteve presente no Decreto n. 9.309/2018, foi mantida no Decreto n. 10.165/2019, e consta

também no Decreto n. 10.592/2020, atualmente em vigor. De acordo com esses documentos, o ocupante deve requerer a regularização de sua situação junto ao órgão ambiental em até sessenta dias, contados a partir da notificação da infração. O descumprimento pode ensejar a reversão da área para a União, após rescisão do título ou termo de concessão (BRASIL, 2018c; 2019a; 2020b).

Além disso, com as alterações, tornou-se possível a indenização por benfeitorias no caso da rescisão do título. Segundo a Lei n. 11.952/2009, devem ser indenizadas as benfeitorias úteis e necessárias. Já a Lei n. 13.465/2017 permite também o levantamento das benfeitorias voluptuárias, dentro do prazo estabelecido, além de restituição dos valores pagos com a devida atualização monetária, deduzido o percentual de 15% do valor pago a título de multa compensatória; e 0,3% do valor atualizado do contrato por cada mês de ocupação do imóvel desde o início do contrato, a título de indenização pela fruição, salvo quando o valor das deduções exceder o valor pago a título de preço (BRASIL, 2009e; 2017b).

Além da forma comum de regularização, ainda existe a possibilidade de venda direta, contemplada inicialmente pela MP n. 759/2016 e, posteriormente, pela Lei n. 13.465/2017 e pela MP n. 910/2019 (BRASIL, 2016d; 2017b; 2019c). Soma-se às alterações quanto ao marco temporal, já mencionadas anteriormente, a possibilidade de indivíduos que já sejam proprietários de outras áreas serem beneficiários da regularização. Pela MP n. 759, somente se admitia que a propriedade recaísse sobre imóvel rural localizado em áreas contíguas no mesmo município, desde que a soma das áreas não ultrapassasse o limite de área regularizável. O pagamento seria pelo valor máximo da terra nua definido pela Planilha de Preços Referenciais, sem desconto (BRASIL, 2016d).

Já a Lei de 2017 permitiu que a propriedade recaísse sobre qualquer imóvel rural, respeitado o tamanho máximo e a forma de pagamento. Em 2019, reduziu-se o período mínimo de ocupação, que antes era de cinco anos, para apenas um ano, mas a medida perdeu eficácia com o fim da vigência da MP n. 910 (BRASIL, 2017b; 2019c).

A legislação ainda dispõe sobre a possibilidade de renegociação, caso ocorra inadimplemento. De início, os Decretos n. 6.830/2009 e 6.992/2009 admitiam o parcelamento, observando-se o prazo de três anos, a partir de 11 de fevereiro de 2009, para quitação do débito, não podendo a última parcela ser posterior a 11 de fevereiro de 2012. Não havia limitação de parcelas inadimplidas (BRASIL, 2009b; 2009c). Com o Decreto n. 9.309/2018, o devedor poderia renegociar o pagamento de até três prestações consecutivas em atraso, ou de até cinco alternadas. O interessado deveria requerer o pagamento em até trinta dias a partir do vencimento (BRASIL, 2018c).

Em 2019, o Decreto foi alterado para dispor que o inadimplemento constituiria o devedor em mora de pleno direito, sendo que o atraso de cinco parcelas acarretaria o vencimento antecipado do valor total do débito. Para títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019, o pagamento poderia ser efetuado em até cinco anos, contados a partir dessa data. O Decreto n. 10.592/2020 dispõe de forma semelhante, apenas constando que o inadimplemento de três prestações consecutivas ou cinco alternadas é que acarreta o vencimento antecipado (BRASIL, 2019a; 2020b)

O procedimento, regulado por meio de decretos e instruções normativas, incluía três fases até 2019: o cadastramento das ocupações, feito por meio de formulário de declaração preenchido pelo requerente, constando informações sobre o imóvel e seus ocupantes, como dados pessoais, tempo de ocupação, área e localização do imóvel, atividade econômica desenvolvida, existência ou não de conflito, etc. Na sequência, deveria ser elaborado o memorial descritivo do imóvel e, por fim, formalizado o processo administrativo, instruído com os documentos exigidos para avaliação (BRASIL, 2009b; 2009c; 2018c; 2019a).

Em 2020, o Decreto n. 10.592 (BRASIL, 2020b) passou a dispor sobre o procedimento de forma diversa, dedicando-se a explicitar, com mais detalhes, sobre a entrega do requerimento de solicitação de regularização pelo requerente, que deve conter informações sobre o imóvel e os ocupantes, de forma similar ao exigido nos decretos anteriores¹⁰⁰. Ainda, deve ser apresentado um conjunto de declarações pelo ocupante e seu cônjuge ou companheiro¹⁰¹. Posteriormente, as ocupações são analisadas por sensoriamento remoto, sobretudo no que concerne à cultura efetiva e ao tempo de ocupação. Deve ocorrer, também, o cruzamento de dados com outros sistemas do Governo Federal.

Destaca-se, ainda, que nos casos de dispensa de vistoria, a declaração é suficiente para a regularização. Assim, exigências como não ser proprietário de outro imóvel rural; não ter sido beneficiário de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária; ocupar a área anteriormente ao marco temporal; praticar cultura efetiva; não exercer cargo ou emprego público que constitua impedimento à regularização; não ter submetido trabalhadores a condições análogas às de escravo; o imóvel não ser objeto de embargo ou infração ambiental e inscrição no CAR são presumidas verdadeiras, salvo se não confirmadas pela base de dados do Governo Federal (BRASIL, 2020b).

¹⁰⁰ A partir de 2023, passou-se a exigir a comprovação da inscrição ativa no CAR (BRASIL, 2023b).

¹⁰¹ As declarações envolvem questões sobre nacionalidade; propriedade de outro imóvel rural; cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica; conflitos fundiários; cargo ou emprego público; embargo ou infração ambiental; inscrição no CAR; verificação em outras bases de dados, entre outros (INCRA, 2021b)

Existem dois programas eletrônicos utilizados no processamento dos pedidos de regularização: o Sistema Terra Legal (Sisterleg), utilizado para tramitação, acompanhamento, gestão e instrução dos processos de regularização fundiária; e o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), utilizado para uniformizar, mapear e centralizar informações sobre os imóveis rurais em um sistema de dados. Por meio dele, um profissional habilitado cadastra os dados do imóvel, e o sistema valida e armazena as informações georreferenciadas sobre os limites dos imóveis rurais, garantindo – em tese – que não existam sobreposições (BRASIL, 2020g, p. 07).

Após a aprovação do processo, será expedido o título de domínio. Cabe salientar que concessão de direito real de uso, modalidade prevista inicialmente na MP n. 458/2009 conjuntamente com a alienação para todas as áreas rurais contempladas pela medida, restringiu-se aos “terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal” a partir da Lei n. 11.952/2009¹⁰². Isso porque a Lei em comento, ao dispor sobre a regularização fundiária rural, afirma que as áreas ocupadas serão regularizadas mediante alienação. Dessa forma, o ocupante obterá a propriedade da área ocupada (BRASIL, 2009f; 2009h).

Antes da obtenção do título, todavia, o ocupante pode obter a Certidão de Reconhecimento de Ocupação (CRO), prevista inicialmente no Decreto n. 9.309/2018 e constante no Decreto n. 10.592/2020 (BRASIL, 2018c; 2020b). De acordo com os decretos regulamentares, esse documento somente é expedido nas hipóteses em que haja requerimento de regularização fundiária, nos termos da Lei n. 11.952/2009; a área esteja georreferenciada e aprovada por fiscalização no Sigef; o imóvel localize-se em terra pública federal, sem sobreposição com as áreas insuscetíveis de regularização, nos termos do art. 4º da Lei n. 11.952/2009; e que sejam cumpridos outros requisitos estabelecidos em atos normativos. Essa Certidão, que é intransferível *inter vivos* ou *causa mortis*, não implica em reconhecimento de propriedade sobre a área, mas é hábil para comprovar a ocupação perante instituições de crédito.

Cumprido salientar também que, para que as áreas destinadas à regularização fundiária sejam definidas, desde 2009, estabeleceu-se um procedimento de consulta aos órgãos e entidades envolvidos na destinação de terras públicas, como o ICMBio, o Incra, a Funai e a Secretaria de Patrimônio da União, entre outros. Caso possuam interesse na área consultada, as instituições devem se manifestar no prazo máximo de sessenta dias, prorrogável por meio de

¹⁰² O Decreto n. 10.592/2020, ao dispor sobre essa hipótese (prevista no *caput* do artigo 16), afirma que as glebas arrecadadas pelo Incra, em nome da União, na Amazônia Legal, serão regularizadas mediante concessão de direito real de uso (art. 16, §1º). Dessa forma, áreas que não estão inseridas no *caput* do artigo podem ser regularizadas por meio da concessão de título de domínio (BRASIL, 2020b).

requerimento fundamentado. O silêncio é entendido como ausência de oposição à regularização (BRASIL, 2020b). Desde 2018, com o Decreto n. 9.309, a Câmara Técnica é responsável pelas consultas, entre outras funções (BRASIL, 2018c; 2019a; 2020b).

Em 2020, o Incra, conjuntamente com a Seaf, criou o Programa Titula Brasil, por meio da Portaria Conjunta n. 01, de 02 de dezembro, com “objetivo de aumentar a capacidade operacional dos procedimentos de titulação e regularização fundiária das áreas rurais sob domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária”. Para isso, nas cidades que aderissem ao Programa, seriam criados Núcleos Municipais de Regularização Fundiária, que passariam a apoiar o Incra em ações de regularização fundiária em terras públicas federais (BRASIL, 2020c).

Os Núcleos podem atuar por meio da coleta de requerimentos e documentos relativos aos procedimentos de regularização; de instrução dos processos; de realização de vistoria por profissionais habilitados nas áreas indicadas pelo Instituto, entre outras medidas. Embora possam realizar vistorias e instruir os processos, os Núcleos Municipais não têm competência decisória, que pertence ao Incra (BRASIL, 2021a). Todavia, o Ministério Público Federal do Amazonas salientou que foi conferido um “papel singular” aos Municípios nos processos de regularização fundiária e criação de assentamentos, embora o art. 32 da Lei n. 11.952/2009 permita que a União celebre acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos com Estados e Municípios para efetivação do previsto em seu texto¹⁰³ (BRASIL, 2009f; 2021b).

Além do Programa Titula Brasil, em 2020 foi também apresentado, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n. 2.633, com objetivo de manter as alterações da MP n. 910/2019, além de trazer novas modificações. No ano seguinte, no Senado Federal, outro Projeto de Lei também foi proposto para cuidar do tema (PL n. 510/2021) (BRASIL, 2020f; 2021c). Atualmente, o primeiro encontra-se apensado ao segundo, que está em tramitação. Não é o escopo da pesquisa analisar as leis futuras – o que implicaria em uma análise *prospectiva* da legislação –, mas há algumas modificações propostas nos projetos que podem contribuir para a discussão dos resultados.

¹⁰³ Não se discute, nesse trabalho, pormenores do Programa Titula Brasil, tendo em vista a complexidade e particularidade dos municípios brasileiros. Salienta-se, apenas, que uma das preocupações do Ministério Público Federal sobre o programa corresponde à maior influência política exercida nos municípios sobre a destinação das terras públicas. Nesse sentido, o MPF, pela Procuradoria Regional do Amazonas, recomendou ao Incra que o corpo funcional dos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária seja composto por servidores públicos efetivos, que deveriam ser impedidos, assim como seus cônjuges e companheiros, de figurar como beneficiários do programa de regularização fundiária. Além disso, o MPF orientou o Incra a estabelecer mecanismos efetivos de transparência no Programa (BRASIL, 2021b, p. 10).

Em relação aos requisitos para ser beneficiário, por exemplo, o PL n. 510 propõe que seja permitido beneficiar pessoas que já tenham outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional, desde que a soma das áreas não ultrapasse 2.500 hectares, fora da hipótese da venda direta. Também se amplia a possibilidade de regularização, independente da forma de pagamento, aos beneficiários de programa de reforma agrária ou regularização fundiária. O marco temporal, por seu turno, passa a ser a data de 25 de maio de 2012, mas a venda direta permite a regularização de ocupações posteriores a essa data, desde que ocupadas por pelo menos cinco anos, apurados até 11 de dezembro de 2019 (data de publicação da MP n. 910/2019) (BRASIL, 2021c).

No PL n. 510/2021, a dispensa de vistoria alcança todos os imóveis, salvo exceções previstas e similares àquelas já existentes no Decreto regulamentar atualmente vigente (no Projeto n. 2.633/2020, essa previsão limita-se aos imóveis de até seis hectares). Há também previsão expressa, em ambos os projetos, de que a análise dos requisitos deve ser efetuada por sensoriamento remoto. No PL de 2021, também há dispensa de georreferenciamento para glebas destacadas, exigindo-se o procedimento apenas para lotes e parcelas individuais (BRASIL, 2020f; 2021c).

Nas condições resolutivas, o PL n. 510/2021 não faz constar as condições e formas de pagamento como o texto atual, mas há previsão de que o inadimplemento fará com que o imóvel seja levado à leilão, permitindo ao ocupante a indenização por benfeitorias. Também existe previsão de renegociação para contratos firmados até 10 de dezembro de 2019. No caso de divórcio ou sucessão hereditária, o prazo das condições resolutivas reduz-se para cinco anos contados da data de celebração do contrato (BRASIL, 2021c).

A proposta também inclui que sejam ratificados os registros imobiliários cuja origem decorra de títulos de alienação ou de concessão de terras expedidos pelo Distrito Federal e pelos Estados em áreas da União, fora da faixa de fronteira, desde que inscritos no Registro de Imóveis até 10 de dezembro de 2019. A convalidação desses registros restringe-se ao limite de 2.500 hectares e não abrange áreas sob disputa judicial ou que estejam em processo de desapropriação para fins de reforma agrária ajuizado até 10 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2021c).

Por fim, ainda há proposta de constar na lei que regulamenta o programa que a infração ambiental mencionada no texto apenas abarca casos em que houve esgotamento das vias administrativas. Também, há previsão para incluir a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta ou adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) para permitir a regularização de áreas onde for identificado dano ambiental (BRASIL, 2021c).

Conforme nota-se, há uma nova possibilidade de extensão de requisitos já alterados em outras ocasiões, a exemplo de modificações trazidas pela MP n. 910/2019, como o marco temporal e a dispensa de vistoria, além de novas possibilidades de renegociação e de benefício aos já proprietários. Embora apenas trate-se de Projeto de Lei, que ainda se encontra em fase de discussão e apresentação de emendas, a existência de uma nova tentativa de modificar a legislação demonstra a flexibilidade com que o tema é tratado, muito embora refira-se a uma questão complexa e que afeta uma área com particularidades ambientais e sociais que demandam estudo e atenção para a elaboração de programas e políticas públicas.

3.2.3 Possíveis efeitos da regularização fundiária em terras públicas rurais na Amazônia

O Programa Terra Legal foi submetido à auditoria do Tribunal de Contas da União em duas ocasiões, a primeira referente ao período de 2009 até 2014, e a segunda abrangendo o período entre 2009 e 2017. Os resultados das auditorias do TCU traçam alguns dos principais resultados da regularização fundiária, o que auxilia na compreensão acerca da eficácia ou efetividade das medidas tomadas pelo programa com base na legislação que o rege. Além disso, a Controladoria Geral da União, ao auditar a prestação de contas do Incra, no exercício de 2019, analisou também pontos fundamentais do processo de regularização fundiária rural. Por isso, faz-se necessária a exposição breve dos achados da auditoria de 2017, do TCU (que abrange o período auditado em 2014), e da avaliação efetuada pela CGU, em 2019.

O período compreendido pela auditoria de conformidade executada pelo TCU corresponde ao intervalo entre 26 de junho de 2009 (início do Programa Terra Legal) a 31 de dezembro de 2017. De acordo com o relatório, a auditoria foi realizada por meio de coleta de dados, conforme procedimentos descritos no documento. Ainda, o TCU contratou uma empresa especializada para elaboração de laudos de geosensoriamento remoto para 1.287 parcelas de áreas (1.400.450,47 hectares) presentes no Sigef, incluindo 208 áreas já tituladas, em toda a Amazônia Legal, com exceção de Roraima¹⁰⁴.

O relatório de auditoria do TCU compreende informações a respeito de áreas irregularmente ocupadas, que não poderiam ser regularizadas; da existência de áreas tituladas a quem não poderia ser beneficiário; e do descumprimento das condições resolutivas após a titulação. O Tribunal ainda realizou estimativas a respeito do valor, em reais, das áreas passíveis

¹⁰⁴ Cabe salientar que, para a elaboração dos laudos de geosensoriamento remoto, foram analisadas parcelas entre 250 e 2.500 hectares. O estudo não utilizou critérios estatístico para a seleção das áreas, caracterizando-se como estudo de caso múltiplos (BRASIL, 2019c, p. 77).

de titulação irregular ou já irregularmente tituladas¹⁰⁵ (BRASIL, 2020g). Já o relatório da CGU contempla informações a respeito de técnicas de sensoriamento remoto e de formas de controle na emissão da Certidão de Reconhecimento de Ocupação (BRASIL, 2020a).

Com base nos dados disponíveis no Sigef, a auditoria do TCU identificou que 62 detentores ocupavam áreas maiores que o limite regularizável de 2.500 hectares. O total excedente correspondia a 385.307,21 hectares, mas a área total das ocupações era superior a 540.307 hectares. A título de exemplo, se todos esses imóveis possuíssem a mesma área, seriam quase três vezes e meio maiores que o limite máximo regularizável. De acordo com o TCU, o valor estimado dessas ocupações, considerando apenas a área excedente, era de, aproximadamente, R\$ 897,16 milhões, podendo chegar a mais de R\$ 1,3 bilhão, levando em conta a extensão total das ocupações. Ademais, parte das áreas com extensão superior a 2.500 hectares encontrava-se em nome de pessoas jurídicas no Sigef, que não poderiam ser contempladas pela regularização (BRASIL, 2020g, p. 10–11).

O TCU ainda identificou 154 parcelas cadastradas no Sigef, totalizando 225.355 hectares (avaliados em R\$ 189,50 milhões, na época), que não atendiam o requisito de cultura efetiva no ano de 2017, ou que não apresentavam ocupação no ano de 2008. Essas áreas foram identificadas considerando o exercício de 2008 e os três exercícios anteriores, com base em imagens de satélite (BRASIL, 2020g, p. 11–12). Por essa razão, também não atendiam aos requisitos para regularização.

Observa-se que, no tocante à utilização das imagens obtidas por sensoriamento remoto para aferição dos requisitos, a CGU concluiu que essa análise, por si só, não garante que a parcela atende aos requisitos de cultura efetiva e ocupação para fins da Lei n. 11.952/2009. Isso porque as imagens analisadas conseguem atestar que uma parcela é composta somente por vegetação nativa; que está sobreposta a outras parcelas já identificadas; ou que tem indícios de antropização. Logo, embora o sensoriamento consiga fornecer informações suficientes para concluir que uma área não é regularizável, não consegue atestar o contrário¹⁰⁶. Indícios de ação humana, como a existência de solo exposto, não são suficientes para comprovar as práticas descritas como cultura efetiva, uma vez que não descartam a possibilidade da ausência de vegetação nativa decorrer, por exemplo, de desmatamento ilegal (BRASIL, 2020a, p. 10).

¹⁰⁵ O cálculo do prejuízo estimado considera o valor da terra nua informado ao TCU em 17 de abril de 2018, por meio de ofício enviado à Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, que cuidava do programa, e considera como valor de mercado o valor da terra nua (BRASIL, 2019c, p. 77).

¹⁰⁶ Cabe salientar que a Instrução Normativa n. 119/2022 do Incra prevê que a análise por sensoriamento remoto será produzida de forma automatizada pela Plataforma de Governança Fundiária, com emissão automática de parecer, que informará sobre a ocupação e uso do solo (INCRA, 2022a).

Nesse sentido, a CGU destaca que o próprio Incra havia informado que não havia desenvolvido, até aquele momento, metodologia capaz de detectar a exploração agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou de turismo, por meio de sensoriamento remoto, o que dependeria de declaração expressa do ocupante e da vistoria *in loco*. Ademais, a verificação, por técnicas de geosensoriamento, da existência de benfeitorias como cercas, barracões, currais, armazéns, entre outros, que costumam estar associadas à ocupação efetiva e a exploração da área, também não havia sido demonstrada pelo Incra (BRASIL, 2020a, p. 11–12).

Em contrapartida, se o sensoriamento remoto não é suficiente para concluir que uma área atende aos requisitos referentes à ocupação e à exploração da terra, mesmo as vistorias *in loco* podem não ser absolutamente confiáveis, já que são sujeitas à fraude. Em entrevista com profissionais cadastrados pelo Incra para realização dos serviços de georreferenciamento, o TCU constatou que há possibilidade de que dados falsos sejam inseridos no sistema, ou que esses dados sejam inseridos sem que o profissional tenha, de fato, ido até a área onde deveria ter sido realizada a vistoria (BRASIL, 2020g, p. 13).

No tocante à titulação de indivíduos já proprietários, a auditoria do TCU identificou 636 parcelas, em nome de 522 detentores que possuíam uma área certificada e outra não certificada, aguardando aprovação ou titulação, informadas no Sigef, em valor estimado de R\$ 105,43 milhões. Cumpre salientar que o registro de mais de uma parcela em nome de um mesmo detentor pode ou não indicar irregularidades, já que um imóvel pode ser formado por mais de uma parcela, caso seja cortado por um rio ou estrada, por exemplo (BRASIL, 2020g, p. 11).

Entretanto, caso um ocupante já seja proprietário, ou beneficiário de outro programa de acesso à terra, não poderia ser beneficiado pela regularização, salvo exceções previstas. Ademais, a venda direta, que permite que uma pessoa já proprietária regularize um imóvel rural nos moldes da Lei n. 11.952/2009, somente foi prevista a partir da MP n. 759/2016, de modo que os processos anteriores a essa data deveriam ser analisados com cuidado (BRASIL, 2009f; 2016d).

O TCU apresentou, também, informações relativas às áreas tituladas que não cumpriam com as exigências legais após a titulação. Nesse sentido, entre as áreas analisadas por sensoriamento remoto, o Tribunal identificou 198 parcelas tituladas (89.970,85 hectares), de um total de 208 (ou seja, mais de 95% da amostra de áreas com títulos definitivos), que não cumpriam com as condições resolutivas referentes à destinação agrária e o respeito à legislação ambiental (BRASIL, 2020g, p. 17–18).

A auditoria constatou 55 parcelas com desmatamento em áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente; 80 parcelas sem CAR; 118 parcelas em que houve desmatamento

indevido após 2008; 56 parcelas com ocupação indevida além da área permitida pelo Código Florestal, conforme o bioma; e seis áreas sem cultura efetiva¹⁰⁷ BRASIL, 2019c, p. 18).

Destaca-se que, mesmo no caso das parcelas que possuem CAR, o simples cadastro não garante a regularidade ambiental do imóvel, ante ao atraso na validação dos registros¹⁰⁸. Nesse sentido, o Ministério Público Federal reportou preocupação com as experiências de processos autodeclaratórios no Brasil como o CAR e o Imposto Territorial Rural, na medida em que a verificação das informações relativas aos imóveis rurais é lenta e dificultada pela dispersão ou ausência de informações sobre as parcelas e seus detentores (BRASIL, 2020e).

Além disso, o pagamento estava atrasado há mais de um ano em 2.058 processos analisados pelo Tribunal de Contas, o que também caracteriza violação à condição resolutiva referente às condições e formas de pagamento. O prejuízo estimado, nesse caso, era de R\$ 6,8 milhões. Todavia, nem sempre o não pagamento ocorre em razão do beneficiário. Isso porque o TCU identificou 55 casos em que o beneficiário efetuou o requerimento para emissão da Guia de Recolhimento da União, mas teve o pedido indeferido. A falta de rotina administrativa nas unidades regionais também dificulta o pagamento (BRASIL, 2020g, p. 18 e 21).

Soma-se a isso a existência de desmatamento superior ao permitido pelo Código Florestal em 866 das 1.287 parcelas analisadas por geosensoriamento remoto. A auditoria ainda constatou um aumento de 82.043,31 hectares de desmatamento nas parcelas analisadas, entre 2008 e 2017. Considerando a permissão máxima do Código Florestal para alteração da vegetação remanescente, existia, à época, um déficit de vegetação de aproximadamente 240.000 hectares somente nessas áreas. Por fim, no quesito ambiental, ainda foram identificados 518 casos de parcelas que não possuíam registro no CAR (BRASIL, 2020g, p. 29).

Quanto às titulações irregulares, o TCU ainda identificou 94 titulados que não se enquadravam nos requisitos exigidos pelo art. 5º da Lei n. 11.952/2009, ocupando 7.799,43 hectares avaliados em mais de R\$ 12 milhões. Desses, nove não ocupavam ou não cultivavam a área antes do marco temporal de 22 de julho de 2008. Ainda, uma área foi titulada em favor de um funcionário do Incra que, embora admitido após o requerimento de regularização, já integrava os quadros da Instituição quando ocorreu a titulação. Soma-se a isso a identificação

¹⁰⁷ A soma não equivale ao total de parcelas com irregularidades identificadas, já que uma mesma área pode constar em mais de uma situação citada.

¹⁰⁸ O Decreto n. 11.688/2023 passou a exigir inscrição ativa no CAR para regularização (BRASIL, 2023b). Todavia, como trata-se de alteração recente, não é possível afirmar que será suficiente para garantir que os requerentes cumpram com as exigências ambientais, tampouco que os órgãos competentes analisem as inscrições de forma rápida.

de 168 parcelas tituladas para 84 casais, quando apenas um deles poderia ter sido beneficiado (BRASIL, 2020g, p. 32–33).

Ainda, a auditoria identificou 123 unidades produtivas divididas em 384 parcelas em nome de 326 detentores diferentes, em uma extensão total de 410.970,90 hectares. Como essas áreas possuíam o mesmo estilo de gerência, ausência de cercas, entre outros fatores, o TCU suspeitou de que tenha ocorrido o fracionamento simulado dessas áreas. Essa prática caracteriza-se, de modo geral, quando uma área é ocupada por um único detentor, mas é simuladamente fracionada para que seja regularizada em nome de pessoas distintas, a fim de atender ao requisito de tamanho, obter preços mais baratos, etc. Somente nos casos suspeitos, o prejuízo poderia atingir cerca de R\$ 867,20 milhões (BRASIL, 2020g, p. 33–34).

Em relação ao fracionamento das parcelas, a auditoria da CGU afirmou que o Inbra também considera situações de requerentes com o mesmo sobrenome, detentores de parcelas adjacentes, como suspeita de fraude. Em resposta à CGU, o Inbra explicitou que considera os atributos das parcelas adjacentes, a fim de obter informações dos requerentes, como nome e sobrenome; bem como a fotointerpretação das parcelas, a fim de observar se existe ou não segmentação entre as áreas, seja artificial ou natural, por exemplo. Todavia, o órgão de auditoria concluiu que os critérios usados pelo Inbra para a identificação das áreas sob suspeita não são claros (BRASIL, 2020a, p. 10–11 e 34).

Outro achado da auditoria do TCU refere-se à existência de 887.077,42 hectares de terras que continuavam irregularmente ocupadas mesmo após o indeferimento do pedido de regularização, o que representaria R\$ 2,4 bilhões de prejuízo para os cofres públicos. A título de exemplo, destaca-se o caso elucidado pelo TCU, ocorrido em Lábrea (AM). A regularização de uma área de 1.456,90 hectares havia sido indeferida em janeiro de 2015, após vistoria, ante a inexistência de cultura efetiva no imóvel. Como não houve procedimento para retomada do imóvel em favor da União, a área foi efetivamente ocupada em 2016 e, no ano seguinte, apresentava mais de 88% da extensão alterada, violando, por exemplo, o art. 12 do Código Florestal, que exige a manutenção da vegetação nativa em 80% do imóvel (BRASIL, 2020g, p. 13–16).

Quanto à retomada das áreas irregularmente ocupadas, a auditoria verificou que nenhuma providência havia sido tomada, desde o início do programa, referente a essa questão. Até o fim do período contemplado, nenhum processo de reverão das áreas havia sido iniciado em toda a Amazônia Legal. Mesmo a inibição da emissão do CCIR (documento que atesta a regularidade do imóvel), algo considerado simples, não havia sido realizada (BRASIL, 2020g, p. 13–15).

A CGU, por sua vez, constatou algo parecido no caso da emissão da Certidão de Reconhecimento de Ocupação (CRO), uma vez que os auditores encontraram um caso em que, mesmo após o indeferimento da regularização, a CRO permanecia ativa. Além disso, de acordo com o órgão, não é possível afirmar que os requisitos estabelecidos para a emissão do documento foram devidamente conferidos, em razão da ausência de registro na amostra analisada, embora o Incra, em resposta, tenha afirmado que a conferência ocorre de forma automatizada (BRASIL, 2020a, p. 57).

Para a CGU, o Incra não deveria emitir a Certidão para ocupações em que fosse possível constatar, ainda durante a análise dos requisitos para a emissão da CRO, que existe pendência hábil a impedir a regularização. Para a Controladoria, embora os requisitos para emissão da Certidão não sejam idênticos àqueles para deferimento da regularização, não existe impedimento para a inibição da CRO (BRASIL, 2020a, p. 57).

Como já exposto, a CRO tem como finalidade possibilitar que o ocupante tenha acesso à crédito e não implica em reconhecimento de direito de propriedade sobre a área ocupada. Todavia, é também um documento que pode ser utilizado para agregar valor às parcelas ocupadas, de modo que sua emissão para ocupações cujos pedidos de regularização serão indeferidos no futuro pode beneficiar quem não tem direito a ser contemplado pela legislação, ou mesmo quem sequer tem direito à terra apropriada.

O Tribunal de Contas ainda destacou que o programa havia falhado na implementação de ferramentas e processos adequados para verificar a situação da parcela no período anterior ao marco temporal, sobretudo quanto ao desmatamento (BRASIL, 2020g, p. 31). Com a alteração da data limite para ocupação de 2008 para 2014, por exemplo, torna-se possível que áreas desmatadas após 2008 sejam regularizadas, o que faz com que a verificação seja ainda mais importante. Adicionalmente, como o Decreto n. 9.309/2018 possibilitou a regularização de áreas desmatadas mediante a celebração de TAC, e o Decreto 10.592/2020 permitiu o mesmo por meio de adesão ao PRA¹⁰⁹ (BRASIL, 2018c; 2020b), é necessário que, no mínimo, haja confirmação e acompanhamento desses instrumentos.

Em razão das irregularidades, o TCU propôs que o Incra, responsável pelo programa desde 2019, estabelecesse procedimentos para verificação dos sistemas informatizados

¹⁰⁹ O Programa de Regularização Ambiental compreende o “conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental com vistas ao cumprimento do disposto no Capítulo XIII da Lei no 12.651, de 2012”. Trata-se de medidas que visam a mitigar os danos ambientais existentes em áreas rurais consolidadas, impedindo que o proprietário ou possuidor seja autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, nas hipóteses previstas no Código Florestal e na forma descrita no decreto regulamentar (BRASIL, 2012a; 2012b).

regularmente, a fim de identificar e fiscalizar as áreas inseridas no Sigef com indícios de grilagem (BRASIL, 2020g, p. 14–15). Na mesma linha, o órgão afirma que mesmo nos casos em que a lei prevê a suficiência das declarações do ocupante para a regularização, o gestor do programa não está isento de realizar cruzamento de informações e verificar a veracidade do que foi declarado (BRASIL, 2020g, p. 34). Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.269¹¹⁰, já havia salientado que, nos casos em que ocorre dispensa de vistoria, devem ser utilizados todos os meios hábeis para assegurar o cumprimento dos requisitos legais, garantindo a proteção ambiental e o favorecimento de quem, efetivamente, ocupa e cultiva a área (BRASIL, 2017c).

Também, o TCU propôs que fosse elaborado planejamento para destinar as terras ocupadas irregularmente, nos casos em que os ocupantes não atendiam aos critérios para regularização, uma vez que a destinação correta deve considerar aspectos ambientais, econômicos e sociais conforme estabelecidos pelos arts. 188 e 225, §5º da Constituição Federal (BRASIL, 2020g, p. 14–15). Ademais, também foi recomendado que fosse cumprido o que determinava a Portaria n. 204, de 29 de março de 2018, da Sead (substituída pela Instrução Normativa n. 124, de 26 de julho de 2002, do Incra), a respeito dos procedimentos de monitoramento e verificação das condições resolutivas, incluindo a fiscalização por geosensoriamento remoto¹¹¹ (BRASIL, 2020g, p. 21).

¹¹⁰ A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.269, proposta pela Procuradoria Geral da República, questionou os arts. 4º, § 2º; 13 e 15, §§ 1º, 4º e 5º, da Lei n. 11.952/2009, conforme sua redação original. No acórdão, proferido em 2017, quando a lei já tinha sido novamente alterada, o STF deu procedência à ação quanto aos arts. 4º, § 2º, e 13 da Lei 11.952/2009, ficando preteridos os demais. Na parte conhecida, a Corte decidiu da seguinte forma: “i) que se confira ao artigo 4º, §2º, da Lei nº 11.952/2009 interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, a fim de afastar-se qualquer interpretação que permita a regularização fundiária das terras públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos; ii) que se confira interpretação conforme ao disposto no artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal” (BRASIL, 2017c).

¹¹¹ Atualmente, o cumprimento das condições resolutivas é regulado pela Instrução Normativa n. 124/2022, do Incra. A IN prevê que a verificação será efetuada, preferencialmente, com base na prova material e documental apresentada, acompanhada de manifestação técnica motivada. Somente será realizada vistoria quando não for possível obter análise conclusiva apenas com base na documentação ou nos dados de sensoriamento remoto; se identificados indícios de alienação indevida; entre outros casos definidos pela Diretoria de Governança Fundiária. Nota-se que a normativa prevê que a diferença de dez por cento, para mais ou para menos, entre a área descrita no título e a área encontrada após georreferenciamento não descaracteriza o imóvel rural, devendo ser realizado o pagamento da diferença acrescida conforme regras da venda direta. Ainda, caso constatada alienação antes do período estabelecido no documento, o terceiro adquirente ou cessionário, na condição de detentor atual do imóvel, poderá requerer a regularização da área nos termos da Lei n. 11.952/2009. Quanto às demais cláusulas e condições resolutivas, consta na normativa que a destinação agrária será observada por meio da cultura efetiva, verificada por documentos, sensoriamento remoto ou, se o caso, pela vistoria. Já o cumprimento à legislação ambiental será

Por fim, ainda quanto aos achados de auditoria, a ineficiência do programa também foi destacada pelo TCU. O relatório salienta que, desde a criação do Programa Terra Legal até a data final de apuração, haviam sido emitidos 28.331 títulos, abrangendo uma área de 2.057.119,95 hectares destinados (BRASIL, 2020g, p. 07). Os dados disponibilizados pela Diretoria de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, utilizados pela auditoria, apontam para o total de 31.904 títulos emitidos entre 2009 e 2018, compreendendo uma área de 2.312.806,20 hectares (BRASIL, [2023c?]).

Não há dados disponíveis sobre os anos seguintes. Diante disso, por meio da plataforma Fala.BR, foi solicitado acesso aos dados sobre o período que compreende os anos de 2019 a 2022, o que foi atendido pelo Serviço de Informação ao Cidadão do Incra¹¹². De acordo com os dados encaminhados, houve 2.623 títulos emitidos nesse intervalo, em uma área total de 366.921,46 hectares, de modo que o total de títulos emitidos chega à 34.527, em uma área de 2.679.727,66 hectares. Cabe lembrar que, conforme Exposição de Motivos da MP n. 458/2009, havia um “público alvo de aproximadamente trezentas mil famílias em todos os Estados da Amazônia Legal” que poderiam ser beneficiadas (BRASIL, 2009d).

Em parte, o Tribunal considera que “a insuficiência na definição dos objetivos, indicadores e metas” dificultam, quando não inviabilizam, a avaliação da qualidade do programa e das decisões tomadas pelos gestores. Por essa razão, órgão concluiu que “os resultados do Programa Terra Legal não têm sido suficientes para tratar os problemas de instabilidade jurídica, grilagem de terras e avanço do desmatamento na região da Amazônia Legal” (BRASIL, 2020g, p. 22–24).

Para o TCU, parte desse problema decorre da demora para que os processos sejam decididos. A validação dos dados de georreferenciamento ocorria, na maioria das vezes, após mais de um ano de sua inserção no Sigef. Por outro lado, a análise da Câmara Técnica a respeito das áreas georreferenciadas também era lenta. No período analisado, a Funai, por exemplo, levou mais de 1.051 dias para manifestar interesse pelas glebas em análise, enquanto o

verificado pelas certidões negativas de infração ambiental e pela inscrição no CAR, além de análise de sobreposição especial. Na hipótese de conter no título determinação de averbação da reserva legal, essa será verificada pelo registro da área no Cadastro Ambiental Rural. Havendo infração ou embargo ambiental, o interessado será notificado para se manifestar em sessenta dias, e poderá requer a regularização ambiental junto ao órgão competente. A adesão ao PRA ou a celebração de TAC permite que o processo siga quanto à análise das demais condições resolutivas e não implica na resolução do título. Ainda, será verificado se o imóvel consta no Cadastro de Empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas às de escravos (Lista Suja do Trabalho Escravo). O pagamento também será analisado pelo setor competente e, caso ainda não finalizado, o interessado poderá quitá-lo de acordo com as normas estabelecidas, a fim de obter a liberação (INCRA, 2022b).

¹¹² Pedido de Acesso à Informação n. 21210.004866/2023-99, cadastrado em 11 de maio de 2023.

Ministério do Meio Ambiente manifestou-se entre quatro e catorze meses. Além disso, mudanças na estrutura do programa e alterações quanto às entidades e instituições competentes para sua gerência também causam morosidade (BRASIL, 2020g, p. 27).

Os resultados das auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União podem ser resumidos no seguinte quadro comparativo, tendo em vista os objetivos sistematizados no Quadro 6:

Quadro 7 – Síntese comparativa entre objetivos declarados e resultados alcançados pela regularização fundiária na Amazônia Legal

Objetivo declarado	Resultado identificado
Identificação de infratores e mais controle dos órgãos responsáveis pela fiscalização	Desmatamento em áreas tituladas; Descumprimento da condição resolutiva referente à observância da lei ambiental; Ausência de Cadastro Ambiental Rural; Falta de pagamento;
Controle do avanço da fronteira e da ocupação de terra por meio da titulação	Descumprimento da condição resolutiva referente à destinação agrária;
Aumento da segurança jurídica	Titulação irregular para beneficiários que não atendem aos requisitos pessoais para contemplação; Indícios de fracionamento fraudulento; Ausência de processos de retomada das áreas irregularmente ocupadas; Insuficiência das técnicas de sensoriamento remoto para verificação de ocupação e cultura efetiva;
Benefício às pequenas e médias propriedades; Promoção de justiça social, moradia e democratização do acesso à terra; Inserção produtiva dos ocupantes; Acesso a políticas públicas, crédito e assistência técnica.	Cadastro de áreas com mais de 2.500 hectares no Sigef; Cadastro de áreas em nome de pessoas jurídicas; Ausência de cultura efetiva e ocupação direta nos marcos temporais estabelecidos; Possíveis beneficiários que já são proprietários de outras áreas rurais.

Fonte: Construído pela autora.

Alguns desses resultados contribuem para sustentar críticas a determinados pontos da legislação de regularização fundiária na Amazônia, especialmente no que se refere às modificações efetuadas na legislação ao longo dos anos. Um desses pontos é a alteração do marco temporal para ocupação das parcelas, que permite beneficiar ocupações cada vez mais recentes, além de gerar expectativa de que novas ocupações passarão a ser tituladas no futuro (BRASIL, 2020e; BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 45–46). Observa-se que o prazo limite para as ocupações deveria ter justamente a função de evitar que ocupações recentes sejam regularizadas (CAMPBELL, 2015, p. 154).

Ademais, para alguns autores, essa contínua alteração do prazo limite de ocupação viola a Lei n. 4.947/1966, que prevê como crime a invasão de terras públicas. Por essa razão, as

mudanças citadas são vistas como uma forma de anistia a quem pratica esse tipo de crime. Além de não ser responsabilizado, muitos desses grileiros ainda seriam beneficiados com o título de regularização da área que invadiram (BRASIL, 1966a; BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 47–48; CUNHA, 2021). Brenda Brito (2020) salienta que mesmo a permissão para que pessoas que já tenham sido beneficiadas por programa de regularização fundiária sejam contempladas novamente favorece indivíduos engajados na prática de invasão de terras públicas para posterior alienação.

A despeito disso, Marcelo Honorato (2021, p. 64) defende que a política de regularização fundiária não tem o condão de anistiar quem comete o delito previsto no art. 20 da Lei n. 4.947/1966, já que, para a regularização, a posse deve ser mansa e pacífica, enquanto o delito de invasão de terras públicas exige a presença de violência ou uso de força. No que pese a observação do autor, para quem a grilagem restringe-se a falsificação de documentos públicos, essa prática não se resume ao tipo penal da invasão, podendo, inclusive, abranger outros delitos, como os crimes ambientais, de falsificação, etc. Assim, a própria instrumentalização da legislação de regularização fundiária é uma forma de grilagem (OLIVEIRA, 2013, p. 262). Isso porque,

Na medida em que o capital global e seus aliados nas elites locais promovem a pilhagem de áreas públicas destinadas pelo o Estado aos povos amazônicos, o capital tende a não respeitar e a ignorar as bases jurídicas e os ordenamentos territoriais que visam proteger tanto a natureza e seus serviços ambientais (SILVA *et al.*, 2020, p. 269).

Além da mudança do prazo para ocupação, o aumento da área regularizável, promovido inicialmente pela MP n. 759/2016, também é questionado. Para alguns, a expansão das áreas abrangidas pelo programa de 1.500 para 2.500 hectares é um benefício aos grandes latifundiários, já que essas parcelas dificilmente se caracterizariam como pequenas ou médias propriedades (MENEZES, 2020, p. 11–12; TUPIASSU; GROS-DESORMAUX; DA CRUZ, 2017, p. 192).

Nesse mesmo sentido, pesquisadores do Imazon afirmam que a regularização de áreas extensas, que originalmente integram o patrimônio público, deveria ser efetuada por meios que valorizassem quem oferecesse o maior valor ou, melhor ainda, quem tivesse a proposta mais adequada para o uso da terra, como ocorre com a licitação. Com isso, diferentemente da titulação de pequenas propriedades, a titulação para grandes áreas valorizaria a concorrência, além de alinhar-se ao desenvolvimento sustentável (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 45–46).

Adicionalmente, a mudança no conceito de exploração direta é apontada como uma forma de facilitar a regularização com uso de *laranjas* (INTRATOR, 2011, p. 198–199; SAUER; LEITE, 2017, p. 30). Isso porque o detentor pode apenas contratar um indivíduo sem vínculo com a terra para dar a ela algum uso, ainda que simulado, já que o texto aprovado pela Lei n. 13.465/2017 prevê que a área pode ser apenas gerenciada pelo pretendente ao benefício. Em 2015, antes das mudanças trazidas pela MP n. 759/2016, um estudo de campo já havia identificado situações que pessoas recebiam valores para requerer a regularização de parcelas em seu nome, que posteriormente cederiam ao verdadeiro interessado por meio de doação (CAMPBELL, 2015, p. 161).

Acrescenta-se que se tornou possível, ainda, que a exploração direta seja exercida por meio de pessoa jurídica. Logo, a medida favorece ocupações empresariais, o que não deveria ser o escopo da legislação (SAUER; LEITE, 2017, p. 30). Também, passou-se a permitir a regularização em favor de quem já é proprietário de outro imóvel rural, ou em casos em que não há cadeia possessória contínua, o que igualmente beneficia empresários ou produtores maiores (CARTA..., 2017). Acrescenta-se que a Lei n. 11.952/2009 não impede a regularização fundiária em benefício de pessoa jurídica expressamente, já que o dispositivo que continha essa proibição (art. 6º, §1º) não foi mantido durante a conversão da MP n. 458/2009 na Lei n. 11.952/2009 (BRASIL, 2009f; 2009h).

Não apenas o conceito de exploração direta é alvo de críticas, como também a própria definição de cultura efetiva trazida pela Lei n. 11.952/2009, desde sua redação original. Isso porque atividades agroindustriais, agropecuárias e florestais, por exemplo, são também típicas de grileiros (OLIVEIRA, 2010, p. 57). Além disso, a lei, atualmente, não faz qualquer exigência quanto a atividades de subsistência ou orientadas para a agricultura familiar na caracterização da cultura efetiva ou da exploração.

Para Paulo Roberto Cunha (2021), as alterações ocorridas em 2016 foram de encontro ao elucidado na Exposição de Motivos da MP n. 759 (BRASIL, 2016b), que dizia priorizar a ocupação familiar. Isso porque, de acordo com a Lei n. 11.326/2006, a agricultura familiar é exercida em áreas de até quatrocentos hectares, tamanho bastante inferior a 2.500 hectares (BRASIL, 2006b). Na sequência, a Lei n. 13.465/2017 retirou a exigência de fossem observados os requisitos do art. 3º, incisos II, III e IV da Lei n. 11.326/2006 na hipótese do ocupante, seu cônjuge ou companheiro exercer cargo ou emprego público que não configure impedimento à condição de beneficiário (BRASIL, 2017b). Ademais, a alteração da extensão dos imóveis regularizáveis, combinada com a mudança dos prazos para ocupação, contraria o argumento de

que o programa beneficiaria os pioneiros que chegaram à Amazônia décadas atrás (CUNHA, 2021).

Soma-se a isso os dados apresentados pelo TCU e pela CGU a respeito da ineficiência do sensoriamento remoto para identificação da ocupação e da prática de cultura efetiva (BRASIL, 2020a; 2020g). Conforme salientado pelos órgãos, a vistoria *in loco* seria uma forma de garantir o cumprimento dos requisitos, quando feita adequadamente. Entretanto, a dispensa de vistoria (atualmente, para imóveis até quatro módulos fiscais, embora a MP n. 910/2019 tenha ampliado o prazo, durante sua vigência, para imóveis de até quinze módulos fiscais) pode facilitar o risco de titulação de áreas griladas ou sobrepostas a comunidades tradicionais, especialmente aquelas ainda não identificadas pelos órgãos competentes; onde houve exploração ilegal de madeira; em que houve expulsão de pequenos posseiros, bem como outros conflitos fundiários (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 71–72; CUNHA, 2021; INTRATOR, 2011, p. 198–199; OLIVEIRA, 2013, p. 276).

Nesse sentido, o Ministério Público Federal destacou, ao discutir as propostas da MP n. 910/2019, que o argumento de que existem meios de se garantir a veracidade das declarações do ocupante sem necessidade de vistoria “briga com os fatos”. De acordo com o MPF, as bases de dados oficiais possuem informações desencontradas ou não confirmadas, como é o caso do CAR, além de inexistirem dados sobre algumas parcelas (BRASIL, 2020e). Nesse sentido, o próprio Incra informou ao TCU que enfrentava dificuldades em obter acesso a dados de outros órgãos governamentais¹¹³ (BRASIL, 2020g, p. 35).

Por outro lado, a vistoria presencial é considerada um dos maiores obstáculos para a celeridade do procedimento, sobretudo em razão da diminuição da capacidade operacional do Incra para realizá-las. Além disso, argumenta-se que a vistoria *in loco* pode não ser capaz de identificar a temporalidade da ocupação e da exploração, já que se baseia nos elementos presentes no momento da visita (HONORATO, 2021, p. 62–63). Apesar disso, a CGU ressaltou que as técnicas de sensoriamento remoto podem ser meios eficientes para detecção de áreas não regularizáveis, justamente por conseguir identificar a ausência de ocupação ou exploração em momentos anteriores, embora não seja suficiente para comprovar os indícios de ocupação e exploração atual (BRASIL, 2020a).

¹¹³ Na Instrução Normativa n. 104/2021, está previsto que o cruzamento de dados deverá ser efetuado com os seguintes sistemas e cadastros: Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR); Sistema de Informações de Protocolos (SISPROT); Sistema Eletrônico de Informações (SEI); Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (SICAFI), do Ibama; Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas às de escravo; Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) (INCRA, 2021b).

A vistoria também pode auxiliar na identificação de áreas sob tensão¹¹⁴, apesar do argumento que defende a suficiência da análise por técnicas remotas para identificação de regiões potencialmente conflituosas, a exemplo das áreas sobrepostas (HONORATO, 2021, p. 62–63). Nesse sentido, por exemplo, ao realizar pesquisas de campo ao longo da rodovia BR-319, pesquisadores constataram a presença constante de funcionários armados vigiando as ocupações (FERRANTE; ANDRADE; FEARNSTIDE, 2021). Em situações como essa, em que há violências simbólicas, o sensoriamento remoto não seria suficiente para garantir a inexistência de conflitos por terra na região, já que situações de instabilidade somente são constatadas no momento da visita presencial (CONCEIÇÃO *et al.*, 2021, p. 06).

Há, ainda, previsão na legislação de que áreas sobre as quais exista demanda judicial, em que a União ou seus entes da administração indireta sejam partes, e cujo objeto impeça a regularização (como em questões referentes à ocupação das áreas públicas), não serão objeto de regularização. Em caso de conflito envolvendo comunidades tradicionais, essas teriam prioridade na regularização (BRASIL, 2009f; HONORATO, 2021, p. 63). Apesar disso, muitos dos conflitos fundiários sustentam-se entre pessoas ou entre pessoas e empresas, e sequer chegam ao Judiciário. Daí, por exemplo, a importância de outros órgãos para identificação dos conflitos, como faz a Comissão Pastoral da Terra.

A título de exemplo, a CPT (2023a, 2023b) registrou 926 casos de conflito por terra¹¹⁵ na Amazônia Legal em 2022. Desde 2015, a organização registra, anualmente, mais de quinhentos casos de conflitos desse tipo na região, mas somente em 2020, quando foram registradas 1.044 ocorrências, esse número havia ultrapassado os novecentos casos. Comparativamente aos casos registrados no Brasil, a Amazônia Legal concentrou 59% de todas as ocorrências desse tipo registradas. Além disso, 34 de 47 assassinatos no campo aconteceram na região no ano de 2022. Entre 2011 e 2022, 3.446 indivíduos sofreram violência contra pessoa em conflitos no campo na Amazônia Legal, cerca de 65,64% de todos os casos identificados no Brasil no mesmo período. Segundo a CPT, foram 119 assassinatos contra lideranças na Amazônia nos últimos doze anos.

¹¹⁴ A IN n. 104/2021 do Inra define vistoria como a inspeção “com o objetivo de verificar se o ocupante pratica cultura efetiva, exerce ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores em período anterior a 22 de julho de 2008, em que se verifica se o requerente se enquadra nos requisitos exigidos pela legislação vigente para obter a regularização da ocupação”. Dessa forma, embora a instrução normativa mencione que a vistoria deve identificar o exercício de ocupação “mansa e pacífica”, não há detalhes sobre a identificação de disputa por terra (INCRA, 2021b).

¹¹⁵ A CPT (2023a, 2023b) considera como conflitos por terra as ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra, bem como pelo acesso aos recursos naturais, que envolvem posseiros, assentados, quilombolas, indígenas, pequenos arrendatários, camponeses, sem-terra, entre outras comunidades.

Em resumo, as medidas trazidas pela legislação para evitar que áreas nessa situação sejam regularizadas não são plenamente eficazes. Como salientado, muitos dos casos de conflitos não são registrados por meio de órgãos oficiais para que ocorra a vistoria *in loco* ou não ocorra a regularização (BRASIL, 2009f; BRITO, 2020).

Além desses elementos, o TCU também identificou a existência de desmatamento em áreas tituladas, algo frequentemente descrito como consequência da Lei n. 11.952/2009 e suas modificações (BRITO *et al.*, 2019, p. 02; BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 09; FERRANTE; ANDRADE; FEARNSIDE, 2021, p. 08; YANAI *et al.*, 2022, p. 30). Se, por um lado, a retirada da vegetação nativa pode estar associada ao maior investimento, em razão do menor risco de retomada da parcela, também é um meio de conferir aparência de ocupação sobre a área, como pesquisadores e o próprio Tribunal de Contas da União destacaram (BRASIL, 2020g; BRITO *et al.*, 2019, p. 02; YANAI *et al.*, 2022, p. 11).

Por essa razão, a vistoria seria um instrumento útil na identificação de áreas em que houve o desmatamento recente, embora a legislação permita, em algumas situações, que a regularização ocorra mesmo nesses casos. Conforme estipula o Decreto n. 10.592/2020, somente é exigida vistoria quando a área é objeto de termo de embargo ou infração ambiental. Assim, áreas onde há desmatamento, mas não houve autuação, poderiam escapar da vistoria prévia e ser regularizadas sem qualquer medida de ajuste (BRITO, 2020).

Conforme prevê o decreto regulamentar, a adesão ao Programa de Regularização Ambiental ou a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta com o órgão ambiental competente ou com o Ministério Público permite a titulação em áreas autuadas (BRASIL, 2020b). Todavia, não há restrição quanto à data da derrubada, o que possibilita que áreas com desmatamento recente sejam contempladas pela legislação (BRITO, 2020). Adicionalmente, após a titulação, é difícil que ocorra o acompanhamento das condições resolutivas, entre as quais se inclui o cumprimento da legislação ambiental. Assim mesmo, em caso de dano ao meio ambiente, a celebração de um novo TAC impede a resolução do título (BRASIL, 2020b; BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 54–55).

Além disso, a exigência de inscrição no CAR também não garante a regularidade ambiental do imóvel, na medida em que não há previsão de vistoria em áreas cujo CAR encontre-se sobreposto ou cancelado, por exemplo (BRITO, 2020). Além disso, mesmo em situações em que o CAR esteja ativo e regular, a ausência de identificação do dano pelos órgãos ambientais competentes continuaria fazendo com que a vistoria *in loco* dependesse da análise caso a caso. De forma geral, o programa carece de meios eficientes para que os compromissos firmados pelos beneficiários sejam cumpridos.

Cabe destacar que, além do aspecto formal (referente ao respeito às condições resolutivas, por exemplo), o desmatamento ainda provoca uma sequência de outros danos. É o caso da emissão de toneladas de gás carbônico na atmosfera, que tem efeitos consideráveis no aumento da temperatura da Terra. Calcula-se que, se o padrão histórico do desflorestamento na Amazônia for mantido, e considerando o risco de desmate para as áreas de vegetação remanescente, mais de 452 megatoneladas desse gás poderiam ser emitidos até 2027 (BRITO *et al.*, 2019, p. 04; MORAES; AZEVEDO-RAMOS; PACHECO, 2021, p. 03).

Dessa forma, pesquisadores criticam o programa de regularização fundiária por considerarem que ele contribui para que não ocorra responsabilização de quem pratica crime ambiental. Logo, o desmatamento e a grilagem são incentivados, ante a expectativa de perdão futuro. Por esse mesmo motivo, o *lobby* exercido pelos latifundiários no Congresso Nacional também aumenta, a fim de promover novas modificações na legislação (FERRANTE; ANDRADE; FEARNSIDE, 2021, p. 08; MORAES; AZEVEDO-RAMOS; PACHECO, 2021, p. 03–04).

Como resultado, a titulação privada pode incentivar ainda mais a expansão da fronteira agrícola – algo que o Programa visava a controlar (CUNHA, 2021). Ainda que empresas não possam ser beneficiárias do programa, o aumento da titulação privada no bioma, ao lado do incremento de infraestrutura e de aspectos que favorecem a exploração por pessoas jurídicas podem favorecer o grande agronegócio. Observa-se que a regularização atinge as bordas do Cerrado, especialmente nos estados do Mato Grosso, Tocantins, Rondônia e Maranhão, em direção à floresta (OLIVEIRA, 2013, p. 274–275).

Vale dizer que muitas das áreas regularizáveis pelo programa estão próximas às rodovias, conforme determina o art. 3º da Lei n. 11.952/2009 (BRASIL, 2009f), o que estimula o escoamento da produção agrícola, favorecendo a instalação de empresas nas áreas regularizáveis. O avanço da pecuária na Amazônia e do plantio de *commodities* agrícolas, como a soja, é um exemplo desse processo.

Em consequência do avanço da produção agrícola na região, além do possível aumento do desmatamento e da emissão de gás carbônico na atmosfera, entre outros gases, pode haver elevação da poluição do solo e das águas pelo uso de fertilizantes e pesticidas, bem como erosão, maior risco de incêndios, e a perda da biodiversidade local (CARRERO *et al.*, 2020, p. 966–967; OLIVEIRA, 2013, p. 276). A ausência de mecanismos para combater práticas como essas ainda prejudica a arrecadação de receitas do Governo Federal e dos próprios produtores locais, sobretudo com a má reputação que os produtos nacionais adquirem no mercado externo. Ademais, torna-se mais difícil para o país atingir as metas do Acordo de Paris para redução das

mudanças climáticas¹¹⁶ (AZEVEDO-RAMOS *et al.*, 2020, p. 02–03; CARRERO *et al.*, 2020, p. 966–967).

Além disso, pesquisadores consideram que, ao estimular a privatização das ocupações e o avanço do agronegócio no bioma, o Governo Federal diminuiu a demarcação de Terras Indígenas e a criação de Unidades de Conservação, cujos limites também passam a ser pressionados pela expansão do capital na região (BRITO *et al.*, 2019, p. 02; CONCEIÇÃO *et al.*, 2021, p. 09; SILVA *et al.*, 2020, p. 267). A título de exemplo, em 2016, os limites da Floresta Nacional do Jamanxim haviam sido reduzidos substancialmente por força da MP n. 756, uma vez que parte de sua área foi destinada a um Parque Nacional, enquanto outra parcela daria origem a uma Área de Preservação Ambiental, onde é possível a existência de propriedades privadas. A proposta, todavia, foi vetada pelo Congresso Nacional¹¹⁷ (BRASIL, 2016c).

Além das Terras Indígenas e Unidades de Conservação, a regularização fundiária é criticada por desfavorecer a política de reforma agrária, na medida em que é necessário reorganizar a estrutura do Incra para executar o programa (BRASIL, 2020e; OLIVEIRA, 2013, p. 272). Além disso, ao privilegiar a regularização por meio de títulos individuais, e não a criação de assentamentos, o Governo livra-se da obrigatoriedade de conceder créditos de instalação e de assegurar o funcionamento de outras políticas públicas associadas à reforma agrária.

Cumprido salientar que foram criados 1.390 assentamentos entre 2003 (ano inicial do primeiro Governo Lula) e 2008 (ano anterior ao Programa Terra Legal) na Amazônia Legal, enquanto apenas 376 assentamentos foram criados desde 2010 até 2021 (INCRA, 2022c). Embora o Programa Terra Legal possa não ser o único responsável pela diminuição na criação de assentamentos, pode ter contribuído para a desaceleração da política de reforma agrária na região.

Nesse sentido, inclusive, a MP n. 759/2016, que promoveu alterações na Lei n. 11.952/2009, também alterou normas específicas da política de reforma agrária (SAUER; LEITE, 2017, p. 25–27). Cita-se, como exemplo, a previsão de que assentamentos com quinze

¹¹⁶ Cabe salientar que a alteração promovida pelo Decreto n.11.688/2023 no Decreto n. 10.592/2020 acrescentou a previsão de que a Câmara Técnica pode recomendar a reserva ou instituição de limitação administrativa provisória “ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental nas áreas em avaliação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes” (BRASIL, 2023b).

¹¹⁷ A redução de limites de Unidades de Conservação deve ser efetuada por meio de lei específica, conforme preceitua o art. 225, §1º, inciso III da Constituição Federal e decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 4.717/DF (BRASIL, 1988; 2019d).

anos de existência passam a ser considerados consolidados, independentemente do acesso à crédito e do investimento público aplicado no projeto (BRASIL, 1993b). Ainda, a medida passou a permitir que ocupantes que, sem autorização do Incra, se apossaram de lotes no interior de assentamentos criados antes de 22 de dezembro de 2014 possam ser regularizados, ampliando em mais de dez anos o marco temporal para esses casos (BRASIL, 1993b).

Nota-se que a legislação dispõe que deve haver consulta a órgãos como a Funai e o ICMBio antes da destinação das áreas. Contudo, para Pedro Gomes, Jeferson Almeida e Brenda Brito (2021, p. 26–28), a Câmara Técnica, responsável por essa etapa, opera de forma insatisfatória. Isso porque, caso os órgãos participantes não manifestem interesse na área discutida, há presunção de que essa estaria disponível para a regularização, o que não está de acordo com o regramento de prioridade estabelecido pela Constituição Federal¹¹⁸ (BRASIL, 1988).

Segundo os autores, até 2018, dos 46,7 milhões de hectares não destinados avaliados, 32,5 milhões foram direcionados à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (que detinha responsabilidade sobre a regularização); enquanto cerca de 7,9 milhões foram destinados à criação de Unidades de Conservação. Todavia, o Ministério do Meio Ambiente declarou, por meio da Portaria n. 463/2018, que existiam cerca de 61 milhões de hectares na Amazônia com prioridade para conservação (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 26–28).

Já à Funai foram destinados apenas dois mil hectares, embora os pesquisadores tenham apurado a existência de outros seis milhões de hectares em estudo para esse órgão. Para eles, a baixa destinação de terras para a demarcação de Terras Indígenas decorre da dificuldade de apresentação de dados precisos sobre as áreas em fase preliminar de análise, embora esse seja um requisito para a destinação em favor dos órgãos interessados. Ao lado da presunção de prioridade para a regularização, a dificuldade de levantamento dos dados pode ter contribuído para que 1,3 milhão de hectares com indicação de interesse parcial da Funai fossem destinados à regularização fundiária (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 26–28). Em parte, o achado

¹¹⁸ Nota-se que o Decreto n. 11.688/2023 passou a dispor que as florestas públicas serão destinadas apenas para criação de unidades de conservação; terras indígenas; territórios quilombolas; territórios de povos e comunidades tradicionais; concessão florestal e destinação compatível com o previsto na Lei de Gestão de Florestas Públicas (BRASIL, 2023b). Todavia, como não existia essa previsão anteriormente, áreas de florestas públicas foram transformadas em propriedades privadas por meio do procedimento de regularização fundiária. Ademais, a previsão ainda dependerá da identificação correta das áreas e da efetividade da Câmara Técnica (algo que ainda não é possível analisar), principalmente diante da previsão de que a ausência de manifestação de interesse em uma determinada área faz com que seja possível a regularização fundiária.

dos pesquisadores justifica a demora para que a Funai manifeste interesse nos casos discutidos pela Câmara Técnica, conforme havia identificado o TCU (BRASIL, 2020g, p. 27).

Em contrapartida, o aparato legal já existente e que deveria ser cumprido, especialmente o Código Florestal e a Lei de Gestão de Florestas Públicas, que possuem condão de garantir a renda para os moradores regionais por meio do manejo sustentável da floresta, não estavam sendo observados como deveriam (AZEVEDO-RAMOS *et al.*, 2020, p. 02; CUNHA, 2021). É o que ocorre com o conceito de florestas públicas estabelecido inicialmente pelo Decreto n. 9.309/2018 e que se manteve na redação original do Decreto n. 10.592/2020, que condicionou a caracterização dessas áreas à manifestação do SFB, o que não está alinhado com a Lei n. 11.284/2006 (BRASIL, 2006a; 2018c). Ademais, não existe previsão na Lei de Gestão de Florestas Públicas para a alienação dessas áreas (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 46–47).

Além de ampliar o estoque de terras disponíveis, o conceito de florestas públicas trazido pelas normas regulamentares, até setembro de 2023, poderia estimular a antropização, inclusive pelo desmate, já que qualquer intervenção amplia o valor de mercado das terras. Consequentemente, aumenta-se também a especulação fundiária no interior da Floresta Amazônica (CARRERO *et al.*, 2020, p. 679).

Por essa razão, ao invés de favorecer a titulação individual e privada, o Governo Federal deveria concentrar esforços em designar terras públicas como áreas protegidas, favorecendo a utilização sustentável dos bens ambientais por meio de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, por exemplo. No caso das áreas particulares já existentes, esforços em prol da redução do desmatamento; do aumento da produtividade em áreas já desmatadas; e do incentivo financeiro para formas de produção menos danosas ao meio ambiente deveriam ser prioridade (STABILE *et al.*, 2020, p. 03–04).

Para Thereza Cardoso Menezes (2020, p. 12–13), a legislação também contribui para a inserção de terras no mercado por meio da alteração de preços e formas de pagamento. Isso porque, com as modificações de 2016 e, posteriormente, de 2017, houve mudança na forma de cálculo do valor dos títulos, que deixou de considerar valores de mercado. Embora o preço mais acessível seja favorável aos pequenos posseiros, também privilegia grandes detentores de terra que, inclusive, podem se ver livres das condicionalidades estipuladas durante o período de dez anos caso optem pelo pagamento integral do preço (BRASIL, 2016d; 2017b).

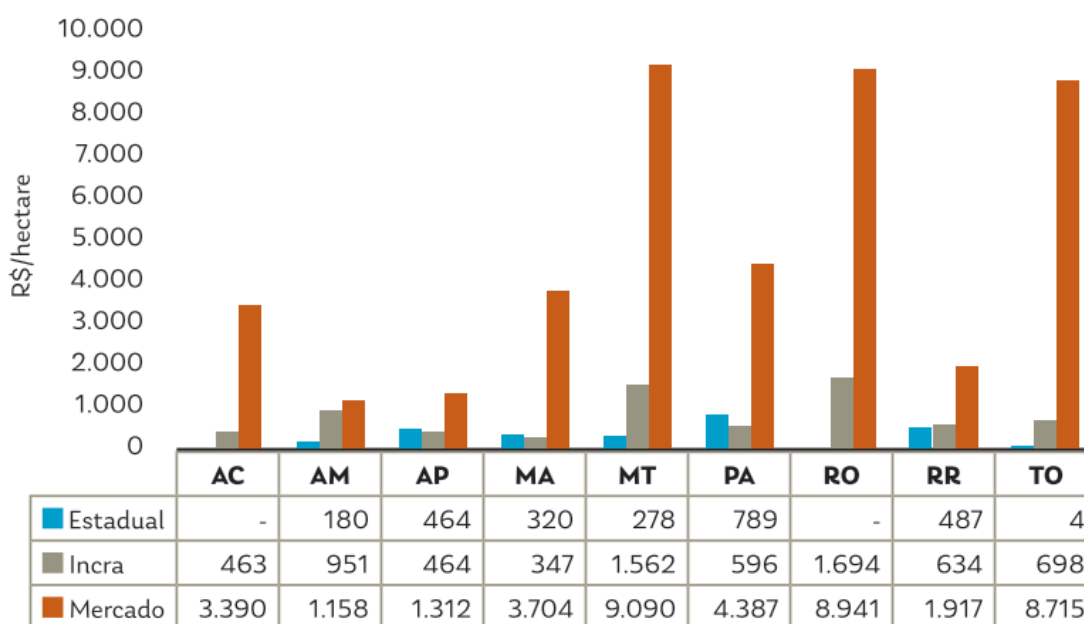
Nesse sentido, argumenta-se que o valor cobrado é uma forma de subsidiar os ocupantes, a fim de que possuam recursos para produzir de forma mais sustentável. Todavia, o programa carece de mecanismos para verificar as práticas adotadas nos imóveis. Por isso, caso a

finalidade do preço estipulado fosse, de fato, favorecer a sustentabilidade, outras estratégias poderiam ser adotadas, como o abatimento do valor das parcelas conforme fossem adotadas formas de produção ambientalmente sustentáveis (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 60).

Observa-se que a MP n. 759 e a Lei n. 13.465/2017 estabelecem valores entre 10 a 50% do valor mínimo da terra nua, o que é considerado inferior ao valor de mercado, e o pagamento em parcelas. Além disso, no caso de pagamento à vista, o preço ainda diminuirá 20% devido ao desconto concedido (BRASIL, 2016d; 2017b). Logo, o máximo pago pelo beneficiário, nessas hipóteses, seria de metade do valor pago pelo Incra em processos de desapropriação para fins de reforma agrária (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 57–58; TUPIASSU; GROS-DESORMAUX; DA CRUZ, 2017, p. 192).

Os valores da terra nua estabelecidos pelo Incra são superiores àqueles estipulados pelos órgãos estaduais de terras, com exceção do Amapá, Maranhão e Pará, segundo levantamento efetuado por pesquisadores do Imazon. Entretanto, o percentual de 10 a 50% e o desconto de 20% para o pagamento à vista reduzem ainda mais o valor, que acaba muito aquém do estipulado pelo mercado (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 63). O gráfico a seguir, extraído do estudo em comento, mostra essa discrepância:

Gráfico 7 – Comparação entre valores médios de mercado por hectare e valores mínimos de terra nua estipulados pelos estados da Amazônia Legal e pelo governo federal (Imazon)



Fonte: extraído de Brenda Brito, Jeferson Almeida e Pedro Gomes (2021, p. 63).

No Amazonas, o valor mínimo da terra nua estipulado pelo Incra é o mais próximo do preço de mercado, chegando a 82% desse valor. Por sua vez, no Tocantins, o valor mínimo

estipulado pelo Incra é apenas 8% daquele cobrado no mercado (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 63).

Devido a diferenças como essa, em 2019, estimou-se que o Governo Federal havia deixado de ganhar entre U\$ 5 bilhões a U\$ 8 bilhões pela alienação de 8,6 milhões de hectares de terras públicas em processo de regularização, considerando a diferença entre o preço de mercado e o preço cobrado pelas parcelas, assim como o valor de R\$ 3,72 para cada U \$1,00. Além disso, mais de U\$ 32 bilhões poderiam ser perdidos caso o Governo brasileiro alienasse outros 19,6 milhões de hectares de terras públicas disponíveis. Já os requerentes, além de beneficiarem-se do valor abaixo de mercado estipulado para pagamento, poderiam facilmente vender as terras no futuro por valores muito mais elevados (BRITO *et al.*, 2019, p. 04).

Ademais, ao permitir a renegociação¹¹⁹ constante de pagamentos atrasados, bem como o ajuste dos valores de títulos que já haviam sido emitidos aos valores novos, a condição resolutive referente ao compromisso com o preço e formas de pagamento acaba tornando-se pouco efetiva (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 71–72; MENEZES, 2020, p. 12–13). Conforme destacado pelo TCU, até a data de referência considerada na auditoria, o pagamento de quase sete milhões de reais estava atrasado, sem que houvesse sido determinada a cobrança dos valores vencidos (BRASIL, 2020g, p. 19).

Nota-se, ainda, que a legislação busca barrar a negociação dos títulos no mercado pelo período de dez anos, conforme cláusula resolutive. Não obstante, o prazo não é suficiente para impedir a pressão exercida pelo mercado imobiliário, que não atinge apenas quem utiliza do expediente da regularização fundiária para agregar valor à parcela de terra titulada, como também as comunidades de posseiros que vivem e trabalham na região (ASSIS, 2015, p. 308; INTRATOR, 2011, p. 198 e 226). Conforme explicita Wendell Ficher Assis (2015, p. 308):

Sem o apoio das políticas públicas de fomento à produção, na ausência de crédito para fortalecer a atividade extrativista, no vácuo de investimento em infraestrutura de escoamento dos produtos e deslocamento das pessoas, na inexistência de eletrificação rural e sem acesso a equipamentos básicos de saúde e educação, as populações acabam sucumbindo ao assédio de madeireiros, grileiros e fazendeiros, que tanto recorrem ao expediente da compra de terras de comunidades assentadas como expulsam aquelas que secularmente mantêm a posse da terra sem, no entanto, possuir um título de propriedade. Ainda que possuam o título de propriedade, esse fator não tem garantido a permanência das populações em suas terras, mas, ao contrário disso, vem funcionando como indutor da inserção de terras públicas nos circuitos do mercado.

¹¹⁹ A renegociação é autorizada também no caso de descumprimento de outras cláusulas ou condições resolutive, conforme prevê a Instrução Normativa n. 108/2021. A IN permite a renegociação para contratos firmados até 22 de dezembro de 2016, desde que requerido até 22 de dezembro de 2021. A renegociação não se aplica caso haja manifestação de interesse social ou de utilidade pública sobre as áreas, conforme procedimento de consulta aos órgãos e entidades ou por meio de análise de sobreposição, quando o imóvel já tiver sido objeto de consulta à Câmara Técnica (INCRA, 2021c).

Mesmo áreas com maior equipamento público não garantem que os pequenos proprietários não alienem as suas parcelas, já que não são raras as situações em que negociar a terra torna-se mais rentável que o valor obtido por meio da produção agrícola (BENATTI, 2008, p. 23). Embora a condição de posseiro faça com que o indivíduo tenha um vínculo maior com o lugar, não garante que, na hipótese de insucesso, não se proceda mais uma etapa de migração.

Além disso, conforme salientado, existe a previsão de que, no caso do pagamento integral do preço, o beneficiário estaria livre das condições resolutivas após três anos. A medida pode favorecer indivíduos com maior poder econômico e, conseqüentemente, beneficiar o mercado imobiliário especulativo, a reconcentração fundiária e a ação de grileiros especializados (LOPES; OLIVEIRA, 2021, p. 05).

Por outro lado, o TCU também apontou que o cadastro no Sigef, ainda que sem intenção de regularização, pode contribuir para o aumento do valor agregado às parcelas, além de indicar possível indício de fraude à lei, caso áreas que não atendam aos critérios sejam identificadas no cadastro, independentemente de ter sido ou não instaurado o procedimento de regularização. Apesar disso, o Incra não toma iniciativas para fiscalizar essas ocupações (BRASIL, 2020g, p. 12–13).

Para ilustrar essa situação, pesquisadores que estudaram ocupações irregulares em pontos da rodovia BR-319 constataram sete de oito áreas cadastradas no Sigef em nome de um mesmo indivíduo em que havia desmatamento para exploração ilegal de madeira. Em uma das parcelas cadastradas, ainda, havia sinais de subdivisão. Segundo a pesquisa, o suposto ocupante das áreas sequer morava no local, mas seria o responsável por obter os títulos por meio da regularização (FERRANTE; ANDRADE; FEARNSSIDE, 2021, p. 07). Assim como observado pelo TCU, a obtenção do título em uma situação como essa poderia favorecer a ação de grileiros.

Observa-se, ainda, que desde sua criação, o regramento do programa de regularização fundiária é, primeiramente, estabelecido por meio de uma Medida Provisória. Todavia, para a edição desse ato normativo, o art. 62 da Constituição Federal exige que estejam presentes os requisitos da urgência e relevância (BRASIL, 1988), o que não se vê, de fato, na situação da regularização fundiária. Embora seja um problema que necessita de soluções, a constante alteração por meio de MPs diminui o debate público e a consulta aos envolvidos (CARTA..., 2017; OLIVEIRA, 2013, p. 269–270). Conforme o Ministério Público Federal aludiu, ao discutir a edição da MP n. 910/2019 (BRASIL, 2020e):

Portanto, a grilagem de terras e o desmatamento atravessam séculos sem soluções de todo satisfatórias. Não é concebível que, de um momento para o outro, se transformem em problemas de tamanha urgência que demandem o uso desse instrumento excepcional que é a medida provisória. Leve-se ainda em conta que há uma lei recente, de 2017, alcançando contratos que podem ser renegociados até 22 de dezembro de 2021. A urgência seria então apenas para aumentar o estoque de terras disponível para a regularização e tornar mais flexíveis as exigências para tanto?

Ao lado da falta de debate público ocasionado pela adoção de Medidas Provisórias para modificar a matéria, há também críticas a respeito da falta de transparência no programa, sobretudo com a extinção do Grupo Executivo Intergovernamental, que era responsável por acompanhar sua implementação. Dele participavam não apenas órgãos federais e estaduais, mas também representantes da sociedade civil (BRITO; ALMEIDA; GOMES, 2021, p. 68). O referido grupo foi previsto pelo Decreto de 27 de abril de 2009 e tinha entre suas competências aprovar diretrizes e estratégias para a regularização fundiária; estabelecer metas e cronograma de ação; coordenar a atuação dos órgãos e entidades envolvidos na implementação das ações de regularização; acompanhar a execução do programa; dirimir conflitos, entre outras (BRASIL, 2009a).

Semelhantemente, a CGU ainda apontou que há dificuldades na compreensão do fundamento das decisões do Incra que se baseiam em análise cartográfica, já que é necessário resgatar as imagens utilizadas de um banco de dados e reinterpretá-las. Isso porque a conclusão do analista não é acompanhada de justificativa, o que compromete a compreensão de quem não detém conhecimento específico em Geociências (BRASIL, 2020a, p. 12).

Apesar de todas as críticas expostas, alguns autores defendem que a regularização fundiária poderia auxiliar a solucionar a questão fundiária na Amazônia, principalmente em áreas de desmatamento consolidado ou abandonadas por outros cultivos. Para isso, entretanto, deveria nortear-se pela sustentabilidade, pelo enfoque na soberania alimentar e na equidade social, de modo que fosse estabelecida conjuntamente com a titulação comunitária das terras e com instrumentos de controle do desmatamento (OLIVEIRA, 2013, p. 277; PACHECO; BENATTI, 2015, p. 479–482). Para Jessica Intrator (2011, p. 227–230), o programa deveria ser direcionado a um público específico, de forma complementar ao programa de reforma agrária, com procedimentos claros para retomada das terras ilegalmente ocupadas.

Por sua vez, Márcio Luís de Oliveira e Émilien Vilas Boas Reis (2017, p. 50) defendem que “a adequada colocação da propriedade rural na estrutura de produção socioeconômica e ambientalmente sustentáveis é elemento integrador da regularização fundiária campesina, sob pena de inefetividade da política pública”. Tendo isso em vista, afirmam que o programa pode ajudar na diminuição dos conflitos na região e a reduzir a precariedade da agricultura de

subsistência, na medida em que é necessário conciliar interesses de grandes, médios e pequenos proprietários.

Similarmente, José Heder Benatti (2008, p. 23) sugere que é necessário haver distinção entre a concessão de direito real de uso e o título definitivo, que atualmente é o mais utilizado na regularização fundiária, salvo raras exceções. Na visão do autor, a utilização do título definitivo poderá acarretar, no médio prazo, a reconcentração fundiária devido à alienação das terras. Como resultado, é possível que a migração para o interior do bioma aumente, a fim de que novas áreas sejam ocupadas. Por essa razão, a concessão de direito real de uso seria um meio eficaz de evitar a especulação imobiliária, uma vez que mantém as terras familiares fora do mercado.

3.2.4 O papel da legislação nos resultados identificados

Diante do contexto exposto, observa-se que os objetivos da legislação nem sempre correspondem, efetivamente, aos resultados identificados pelos órgãos de auditoria, conforme Quadro 7. Ademais, as críticas efetuadas por pesquisadores do tema também apontam para um desalinhamento entre os objetivos esperados e os efeitos potencialmente gerados pela legislação de regularização fundiária. Assim sendo, considerando o conjunto de leis, medidas provisórias e decretos que sustentam o programa como unidades de contexto, observa-se que há alguns indicadores que são, com frequência, associados aos efeitos potenciais do conjunto normativo no território amazônico. São eles: a extensão dos imóveis regularizáveis; marco temporal; conceito de cultura efetiva e exploração direta; áreas passíveis ou não de regularização; vistoria; requisitos para ser beneficiário; preço e forma de pagamento; e condições resolutivas.

Observando-se o teor dos achados de auditoria do Tribunal de Contas da União, bem como das críticas tecidas pela literatura analisada, é possível categorizar os dispositivos associando-os aos indicadores obtidos a partir dos documentos e estudos consultados. O objetivo dessa categorização não é quantitativo, mas qualitativo, na medida que pretende verificar quais dispositivos das fontes normativas observadas estariam relacionados aos efeitos encontrados. Para isso, foram adotados três grandes temas (possíveis efeitos ambientais; econômicos e sociais) e observou-se a legislação que está atualmente em vigor (Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; e Decreto n. 10.592/2020¹²⁰), considerando o critério da pertinência. O resultado da classificação encontra-se no Apêndice B. Vale dizer que essa categorização não compreende todas as críticas ou resultados citados

¹²⁰ Com observações sobre o Decreto n. 11.688/2023 (BRASIL, 2023b).

anteriormente, mas apenas aqueles que decorreriam, potencialmente, da legislação que rege o programa.

Observou-se que existem elementos presentes nos diplomas analisados que estão, de fato, relacionados às dificuldades identificadas pelo programa e que contribuem para que seus objetivos não correspondam, completamente, aos resultados concretos (Quadro 7). Nesse aspecto, por exemplo, incidem as previsões a respeito da extensão do imóvel rural regularizável e o alargamento do marco temporal, uma vez que o objetivo do programa era beneficiar ocupações antigas e priorizar pequenos produtores, conforme demonstrado. No entanto, de acordo com o elencado no Apêndice B e exposto anteriormente, os dispositivos que contém as previsões a esse respeito podem beneficiar grupos de latifundiários, além de ampliar o desmatamento recente.

Assim também ocorre com a previsão de que áreas desmatadas poderiam ser regularizadas caso o ocupante celebrasse um TAC ou aderisse ao PRA, ou com a dispensa de vistoria e utilização do sensoriamento remoto para identificação da temporalidade da ocupação e prática de cultura efetiva. Isso porque o programa deveria reduzir o desmatamento, ante a identificação dos infratores, mas existem evidências de que as áreas em processo de regularização ou regularizadas continuam sendo desmatadas. Ainda, a legislação atual permite, de certa forma, o desmatamento em áreas tituladas para somente então estabelecer um mecanismo de *redução de danos* (a celebração de um TAC), que enfrentará, ainda, a dificuldade de implementação e fiscalização, o que ocorre com o cumprimento das condições resolutivas, conforme exposto anteriormente.

É o caso também do dispositivo referente aos conceitos de cultura efetiva e exploração direta, que em seus textos contemplam formas empresariais de organização, diversamente do que pretendia o programa no início, apontado como forma de conter o avanço da fronteira agrícola na Amazônia. Similarmente, a permissão para que beneficiários já proprietários sejam contemplados pelo programa, assim como a hipótese de desconto no pagamento à vista privilegiam quem já possui condições financeiras favoráveis, e não pequenos posseiros. Inclui-se, ainda, que a dispensa de vistoria pode dificultar a identificação de conflitos, oposto do que pretendia a legislação. Ademais, o funcionamento da Câmara Técnica, com presunção de não oposição à regularização, também favorece o benefício aos detentores privados individuais, desconsiderando as formas coletivas de acesso à terra e de manejo sustentável da área.

Além disso, a transferência da terra, enquanto um bem comum, para a esfera individual privada, representa perda de recursos da União que poderiam ser compartilhados pela população por meio de serviços públicos. Embora esse seja um efeito cujo resultado pode ser

considerado indireto e somente percebido a longo prazo, pode não condizer com a política pública de acesso à terra e melhoria da qualidade de vida da população camponesa, especialmente porque a legislação não acompanha mecanismos de instalação de infraestrutura, diversamente do que ocorre no programa de reforma agrária.

Por outro prisma, no que se refere a efetividade, o conjunto normativo é apontado como potencial causador de comportamentos danosos à região e ao bioma. É o caso, por exemplo, das críticas a respeito da ampliação do marco temporal e da extensão regularizável, que estimulariam a contínua apropriação privada das terras públicas e o desmatamento, ante a expectativa de regularização futura. Como consequência, a que se soma os dispositivos sobre dispensa de vistoria – que, inclusive, tentou ser ampliada em 2019 – essas previsões poderiam induzir o detentor a expandir sua ocupação, ainda que ciente de que está contrariando os objetivos da norma e sua atual configuração, por fazê-lo crer na baixa fiscalização e no pouco rigor dos procedimentos.

Nesse aspecto, ainda, inserem-se os mecanismos relacionados ao efeito econômico da legislação no território, na medida em que os ocupantes passam a utilizar a legislação em vigor para obtenção de benefícios financeiros, como menores gastos com a titulação e obtenção de maiores lucros, por meio da especulação e venda da terra – sobretudo diante da possibilidade de liberação das condições resolutivas de forma antecipada. O comportamento dos indivíduos, nesse caso, não corresponde àquele que deveria ser acobertado pela legislação, que se relaciona ao acesso à terra e à melhor gestão fundiária. Por essa razão, quando as condições resolutivas não são cumpridas e não há reversão da área para a União, ou quando se criam novos mecanismos para atenuar a gravidade das violações (como a adesão ao TAC, no caso do desmatamento após a titulação), o ocupante ilegítimo, o grileiro comerciante de terras, tem maiores oportunidades de obter um título comercializável, inserindo no mercado terras que pagou pouco, ou nem mesmo pagou, para possuir.

De modo geral, há alguns fatos que contribuem para que a eficácia e a efetividade da regularização fundiária possam ser consideradas inadequadas ou, no mínimo, insuficientes. No quesito ambiental, as taxas de desmatamento voltaram a crescer de forma alarmante sobretudo a partir de 2012, embora tivessem em declínio entre 2009 e 2012, quando o Programa Terra Legal já estava em funcionamento. Observa-se que, em 2016 e 2019, quando foram propostas medidas provisórias para alterar o texto original da Lei n. 11.952/2009, o índice de desmatamento na Amazônia subiu em relação ao ano anterior, conforme se vê no Gráfico 6.

Sabe-se que a legislação de regularização fundiária não é a única responsável pelas taxas de desmatamento na Amazônia, mas há um efeito simbólico evidente nessa relação. Em agosto

de 2019, por exemplo, ocorreu o *dia do fogo*, quando a fumaça de incêndios combinados na Amazônia chegou até a região Sudeste, escurecendo a cidade de São Paulo (AMAZÔNIA..., 2022). Além disso, segundo dados disponíveis no Sistema Terrabrasilis, a maior quantidade de focos de incêndio na Amazônia entre agosto de 2019 e abril de 2023 ocorreu em áreas sem registro no CAR, o que pode indicar a expansão do desmatamento sobre terras ainda não tituladas. No mesmo período, 49,2% dos focos ocorreram em áreas de desmatamento recente (INPE, 2023a).

De acordo com o Relatório Anual do Desmatamento, elaborado pela MapBiomas (2022), em 2021, as áreas com registro no CAR foram responsáveis por 215.528 hectares de desmatamento na Amazônia e concentram 76% dos alertas sobre ocorrências desse tipo. Ao todo, as áreas privadas concentram 432.676 hectares desmatados. De acordo com o documento, 90% da área desmatada naquele ano ocorreu em imóveis com área embargada. Nos assentamentos, registrou-se um total de 215.126 hectares de desmatamento. Já nas Unidades de Conservação, foram 57.953 hectares, e apenas 24.132 hectares de desmatamento ocorreram em Terras Indígenas.

Embora não seja esse o foco da presente pesquisa, os dados são importantes porque podem indicar a ineficácia de medidas de ajuste, assim como direcionar os programas governamentais que atuam no tocante à destinação de terras. Ressalta-se que as Terras Indígenas ocupam a maior parcela das terras públicas na Amazônia, conforme discutido no Capítulo 2, item 2.1, e apresentam menores parcelas de desmatamento, o que demonstra sua importância para a preservação ambiental, embora algumas delas enfrentem invasões de seus limites, como a TI Ituna/Itatá, mencionada no item 2.2.1.

No caso das Unidades de Conservação, existe variação conforme o tipo de uso autorizado em seu interior, além de existirem Unidades bastante pressionadas por invasores, madeireiros, garimpeiros, entre outros. É o caso, por exemplo, da Floresta Nacional do Jamanxim (PA), já citada anteriormente, que ocupa a segunda posição no ranking das Unidades de Conservação mais desmatadas no país em 2021, atrás apenas da Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu (PA). Nos assentamentos, o aumento do desmatamento aponta para a necessidade de uma análise rigorosa a respeito de seus fatores, seja em razão da observância dos contratos celebrados, seja pela possibilidade de haver abandono/expulsão e invasão dos lotes de assentados. Não obstante, os maiores desmatamentos nessa categoria ocorreram em estados que pertencem à Amazônia Legal (MAPBIOMAS, 2022).

Em contrapartida, é preciso também considerar que o desmatamento pode estar associado à ausência de conhecimento e técnicas para cultivo. A utilização do fogo, por

exemplo, é comum em muitas comunidades tradicionais. Por essa razão, é necessário que toda forma de concessão ou alienação de terras federais esteja acompanhada da inserção de outras políticas públicas.

Além disso, conforme já salientado, algumas formas de destinação das terras públicas sofreram esvaziamento, especialmente no tocante ao orçamento federal, como no caso da reforma agrária e demarcação de Terras Indígenas. Enquanto, nos últimos onze anos, apenas 376 assentamentos foram criados, entre 2019 e 2022 apenas dez deles foram implementados, em razão de processos anteriores. No caso das Terras Indígenas, apenas três haviam sido homologadas entre o final de 2016 até 2022, mas nenhuma delas após 2019 (INCRA, 2022c; PEREIRA, 2022).

Soma-se a esse contexto o número elevado de conflitos fundiários, especialmente os casos de violência contra a pessoa. Segundo a CPT, grileiros, fazendeiros, madeireiros e empresários são responsáveis por mais de 75% das ocorrências na região. Somente os grileiros respondem por 34,2% dos casos identificados. Em 2022, foram 108 casos de violência contra lideranças na Amazônia Legal, envolvendo conflitos por terra, água e outros. O total é mais que o dobro do registrado em 2015, quando menos ocorrências foram registradas entre 2011 e 2022, e o terceiro mais alto do mesmo período, atrás apenas do total registrado em 2012 (ano de promulgação do Código Florestal) e 2016 (ano da MP n. 759/2016) (CPT, 2023a, p. 167–168).

A despeito disso, não é possível afirmar que os resultados levantados decorrem, exclusivamente, do programa de regularização fundiária, tampouco apenas do texto normativo. Se, por um lado, é notável que a regularização fundiária na Amazônia não é, de todo, eficaz e efetiva, há também uma dificuldade operacional no programa relacionada à sua execução, o que ultrapassa o aspecto legislativo, incidindo também na seara de efetivação da política pública. O Tribunal de Contas da União salientou, por exemplo, que o programa não atingia às metas propostas; não retomava parcelas em que houve descumprimento das condições resolutivas e não possuía um meio adequado de obtenção dos pagamentos.

Em parte, o próprio Incra argumentou que enfrentava restrição de pessoal e limitações orçamentárias, de modo que a retomada de áreas irregularmente ocupadas, por exemplo, era efetuada de acordo com o interesse social ou público existente. Apesar disso, na prática, o TCU não encontrou nenhum processo de retomada iniciado. Adicionalmente, a alteração de competência entre órgãos e entidades públicos foi apontada pelo Incra como uma das causas para dificuldades operacionais e de monitoramento do programa (BRASIL, 2020g, p. 67–70).

A esse contexto soma-se a realidade da Amazônia Legal, que não se restringe ao programa de regularização fundiária. Tampouco a grilagem é o único problema grave na região,

no que toca a questão fundiária. Em virtude dessa complexidade, e levando em conta as características específicas da região (sobretudo aquelas socioambientais), poder-se-ia dizer, inclusive, que o conjunto normativo não é adequado para solucionar o problema exposto na Figura 4, ante todas as possibilidades de instrumentalização das normas descritas nas seções anteriores.

Diante disso, seria possível dizer que a legislação serve a um objetivo diverso do declarado, que inclui a transferência do estoque de terras públicas ao setor privado, sobretudo o empresarial. Ao mesmo tempo, por não priorizarem a destinação ambientalmente sustentável e voltada ao trabalho e moradia, desde a MP n. 458, as normas debatidas são facilmente manipuláveis por grupos de interesse que possuem grande representatividade no Congresso Nacional. Embora não seja possível afirmar, com base nos resultados alcançados, que a legislação já foi elaborada com propósitos diversos daqueles declarados, seus efeitos estão em descompasso com as pretensões expressas pelo Governo Federal. As constantes alterações a fim de flexibilizar as condições exigidas e ampliar seu escopo de beneficiários corroboram esse entendimento.

Por esses fatores, pode-se dizer que a legislação de regularização fundiária na Amazônia replica um modelo de desenvolvimento capitalista baseado na concepção de que o bioma compreende um conjunto de recursos, do qual a terra faz parte, que devem ser utilizados em benefício econômico de um grupo de indivíduos, ignorando as particularidades locais (ALTVATER, 1995, p. 25–26). Mesmo que esse modelo seja falho em muitos aspectos, especialmente em razão dos danos ambientais e da desigualdade social que gera, tem sido muito utilizado no Brasil, especialmente após o Governo de Getúlio Vargas e a Ditadura Militar, conforme exposto no item 2.2.3. Os diversos Planos de Desenvolvimento elaborados para a Amazônia são exemplos claros desse processo (BRASIL, 1971d; 1976b, 1992).

Como resultado, ocorre a transferência de bens ambientais para pessoas e empresas alheias à realidade e modo de vida da região, muitas vezes a preços irrisórios, caracterizando a pilhagem ambiental descrita por Elmar Altvater (1995), David Bollier (2002), Guy Standing (2019) e Ugo Mattei e Laura Nader (2013). Conforme exposto no item 1.3.2, a valoração monetária desses bens e sua apropriação privada podem afastar a preocupação social e ambiental. Não obstante, conforme citado, a regularização fundiária é também apontada como uma das causas do desmatamento e avanço da fronteira agrícola, além de também causar conflitos e violência.

Nesse sentido, a população posseira é afetada por novas relações de trabalho, além de, em muitos casos, ser desapossada das terras, no que pese os camponeses serem detentores de

um direito legítimo à terra que ocupam em razão da sua ligação com o trabalho, da necessidade de sobrevivência e do vínculo comunitário, conforme exposto nos itens 2.2.3 e 3.1.2. Como consequência, amplia-se o poder econômico e político de um grupo de indivíduos que consegue se manter em posição de poder, dentro e fora do aparato estatal, a exemplo da composição do Congresso Nacional por deputados e senadores que compõem a chamada bancada ruralista.

De modo geral, a regularização fundiária pauta-se naquilo que Ugo Mattei e Laura Nader (2013, p. 121) chamam de “argumento da falta”. É a ausência de propriedade privada, assim como nas interpretações da tragédia dos bens comuns, de Garret Hardin, que seria responsável pela falta de fiscalização e aceleração da apropriação desordenada da região. A responsabilidade do Estado seria assegurar, portanto, que o regime de propriedade privada individual se consolidasse, não levando em consideração a existência de formas coletivas de uso da terra por comunidades locais que são mais adequadas para a proteção do ecossistema, conforme apontou o MapBiomias (2022).

Nota-se, ainda, que a legislação sobre a regularização fundiária na Amazônia permite o estabelecimento da propriedade individual e particular sobre terras públicas ocupadas em período recente. Embora a legislação traga elementos que busquem assegurar que sejam tituladas áreas nas quais existe, de fato, a ocupação, esses são insuficientes para impedir a titulação em benefício de quem tem interesse na inserção dessas áreas no mercado de terras, ampliando a obtenção da renda da terra e a grilagem na região.

Esse cenário, composto pelas dinâmicas de pilhagem com objetivo de expandir a reprodução do capital por meio da obtenção da renda fundiária, sustenta a crítica elaborada por Elmar Altvater (2017), Joachim Hirsch (2005) e Evgeny Pachukanis (1988) quanto à função do Estado na economia capitalista. Assim como Ugo Mattei e Laura Nader (2013), os autores descreem na possibilidade do uso revolucionário ou contra-hegemônico do Estado de Direito, já que ele existe para assegurar as condições de existência da sociedade capitalista, inclusive os meios de obtenção de recursos naturais e despejo de rejeitos, a exploração do trabalho e a diferenciação de classes¹²¹.

Cabe salientar que, pela constituição do sistema jurídico, uma norma que tivesse como objetivos expressos o favorecimento da grilagem de terras seria considerada inconstitucional e ilegítima com facilidade. Por isso, o objetivo originário da legislação que rege a regularização fundiária dificilmente será identificado de forma categórica. Todavia, a análise dos resultados

¹²¹ Cabe salientar que o objetivo do presente trabalho não é responder à questão a respeito da função do Estado. Todavia, a existência de posições que apontam para o papel do Estado como sustentáculo do modo de produção capitalista serve como elemento indicador dos possíveis efeitos da norma no território em que se insere.

alcançados permite identificar o descompasso entre os objetivos declarados e os efeitos gerados pelo regramento, restando clara a instrumentalização da norma, seja ela efetuada pelos legisladores, durante sua elaboração, ou pelos beneficiários, durante sua aplicação.

Retornando-se à questão efetuada por Elmar Altvater (1995, p. 307), quanto à possibilidade do papel ativo do Estado no combate à pilhagem ambiental, é impossível que a atuação Estatal neutralize a ação de todos os atores envolvidos. Todavia, é possível mitigar esses efeitos, muito embora a redução de danos seja parte integrante do processo de reprodução do capital. Sendo a Amazônia uma extensão de terras com características ambientalmente diferenciadas, toda e qualquer forma de apropriação – pública ou privada – sobre essa área deveria ser efetuada em prol da mínima manutenção de seu equilíbrio ecossistêmico. A completa solução do problema dependeria, por sua vez, de uma revolução no sistema de produção e consumo em todo o Globo.

Diante desse contexto, apesar da legislação não ser suficiente para solucionar o problema da desordem fundiária na Amazônia, poderia ter um melhor resultado do que aquele que alcança atualmente. No desenho atual, a legislação serve como guarda-chuva apto a titular quaisquer das áreas que, passadas pelas etapas iniciais de análise, sejam consideradas regularizáveis. Todavia, a regularização fundiária deveria ser medida subsidiária, cabível apenas quando outras formas de titulação fossem consideradas inadequadas, invertendo-se a lógica atual empregada pela Câmara Técnica e adequando-se o Programa à Constituição Federal.

Isso porque, tendo em vista as características ambientais e sociais da Amazônia, a titulação privada pode não ser suficiente para a garantia do desenvolvimento da população camponesa, além de favorecer a especulação imobiliária. Para a região, formas coletivas de produção deveriam ser incentivadas, sobretudo considerando que há limitação quanto ao desmatamento nas propriedades rurais imposta pelo Código Florestal. Assim, formas comunitárias de organização podem diversificar e ampliar a produtividade. Ademais, cooperativas e associações podem ser benéficas para as comunidades quanto à geração de emprego e o fornecimento de insumos, instrumentos e técnicas de manejo.

Nesse cenário, a regularização somente deveria recair sobre áreas livres de conflitos e com infraestrutura mínima necessária para a produção, bem como garantia de acesso à serviços públicos. Embora essas áreas sejam constantemente alvo de grilagem, ante ao melhor preço das terras, são normalmente locais onde o desmatamento encontra-se consolidado. A proximidade com áreas urbanas também pode facilitar a obtenção de renda pelo comércio dos produtos produzidos no campo, de modo que as famílias não necessitem vender suas terras no futuro.

Para reduzir a pressão da grilagem, a extensão dos imóveis deveria ser menor, restringindo-se à pequena propriedade rural, de forma a adequar o programa à agricultura familiar. Também, ao invés da concessão do título de domínio, o programa deveria contemplar os beneficiários com a concessão de direito real de uso, que embora definitiva, impede a alienação das áreas. Ademais, tendo em vista que seu objetivo seria beneficiar famílias de produtores rurais que ocupam as áreas há décadas, a legislação deveria restringir-se, efetivamente, às posses verdadeiramente históricas e aos ocupantes que não sejam proprietários, tampouco antigos beneficiários de outros mecanismos de acesso à terra.

Para isso, seria necessário limitar o marco temporal de forma a vedar, em definitivo, a regularização de áreas recentes. Ressalta-se que a referência para o marco temporal não pode ser o momento atual, o que permitiria que, no futuro, a data seja novamente ampliada. Isso porque, embora o marco temporal atualmente em vigor (22 de julho de 2008, desconsiderando-se a hipótese de venda direta) se refira a uma data que dista mais de dez anos do tempo presente, pouco coincide com a onda migratória do período militar, que levou boa parte dos atuais posseiros para a região. O programa de regularização fundiária, lembra-se, deve ser subsidiário em relação ao programa de reforma agrária, esse sim destinado a assentar famílias que não possuem terras próprias no momento atual.

Em termos operacionais, conforme evidenciado, a vistoria permanece como um meio necessário e eficaz para identificação de eventuais inadequações ou impedimentos ao programa, e deve ser efetuada sempre que as técnicas de análise remota não descartarem a possibilidade de regularização. Além da ocupação e da cultura efetiva, deve também contemplar os danos ambientais, a observância das normas que regulam as relações de trabalho, bem como a existência de conflitos de interesse e disputas sobre a terra. Quanto ao requisito ambiental, a legislação deveria adequar-se ao Código Florestal, impedindo que ocupações onde houve desmatamento posterior a 22 de julho de 2008 fossem contempladas. Ainda, é indispensável que haja efetivo acompanhamento das condições resolutivas, especialmente quanto aos danos ambientais, a inalienabilidade do imóvel e seu aproveitamento.

No mais, outros ajustes seriam necessários, frente a todos os elementos debatidos que podem acarretar efeitos negativos para a região. Entretanto, nessa síntese, evidencia-se que o programa de regularização fundiária deveria voltar-se, efetivamente, à população camponesa, abandonando-se a lógica de produção capitalista.

CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida nesta dissertação tinha como tema a legislação federal sobre a regularização fundiária na Amazônia, tomada a partir das discussões teóricas sobre a pilhagem ambiental que atinge países onde o sistema capitalista busca encontrar recursos naturais e humanos para sua reprodução, além de depósitos para os rejeitos decorrentes de seu modo de produção e consumo. Ainda, no caso de países onde o atual estágio de desenvolvimento se consolidou após longas décadas de colonialismo, como é a situação do Brasil, a propriedade da terra torna-se fundamental para a reprodução do capital, a partir da renda da terra.

Nesse contexto, a pilhagem envolve a apropriação da terra em si mesma, por meio da consolidação do regime de propriedade privada individual. Com isso, a atuação do Estado, por meio da elaboração das leis que regem as dinâmicas de apropriação e a relação entre os sujeitos, torna-se juridicamente relevante, na medida que as normas que incidem em áreas de alto interesse econômico, social e ambiental podem gerar efeitos diversos.

Diante desse quadro, a pesquisa buscou responder se existem disposições ou omissões que permitem ou facilitam a regularização de áreas griladas nas normas que regem a regularização fundiária rural em terras públicas federais na Amazônia, tendo sido esse seu objetivo geral. Para alcançá-lo, o trabalho valeu-se da abordagem materialista histórica-dialética, que orientou o percurso da investigação em quatro etapas.

Na primeira, de cunho teórico e descritivo, foram apresentadas e aprofundadas as premissas teóricas e metodológicas que direcionaram a investigação, utilizando a literatura para tanto. Na segunda etapa, por sua vez, a pesquisa avançou sobre a atual distribuição fundiária na Amazônia, uma vez que foi necessário elucidar o contexto em que a legislação se insere. Dessa forma, evidenciou-se a estrutura fundiária, o contexto histórico e a formação social e econômica da região, bem como as disputas em torno da apropriação de terras. Assim, cumpriu-se com os objetivos específicos 1 e 2, por meio da revisão não sistemática da literatura e da pesquisa documental.

Nesse primeiro momento, conforme elucidado no Capítulo 1, evidenciou-se que a Amazônia Legal não possui apenas uma estrutura fundiária particularizada, como também o modelo de ocupação e exploração que se aplicou à região foi diferenciado, sobretudo em razão da sua localização voltada ao interior do país e das suas características naturais. Trata-se da região do Brasil em que mais existem Terras Indígenas, demarcadas ou não, e uma parcela grande de seu território é ocupada por Unidades de Conservação. Todavia, mesmo no caso dessas categorias fundiárias, que estão sob a gestão da União ou dos estados e municípios (no

caso das UCs), há incerteza na representação dos dados, conforme sintetizado na Tabela 1 e Tabela 2. Consoante se verificou pela análise de diversas bases cartográficas, há indefinição quanto à extensão e limites dessas áreas, o que prejudica sua proteção.

Nesse sentido, ainda, observou-se que a região urbanizada é inferior à região rural, que também detém particularidades em face da existência de áreas degradadas e áreas em que ainda existe vegetação natural remanescente. Assim, na categoria analisada como estabelecimentos agropecuários e imóveis rurais, deve-se observar as limitações impostas pelo Código Florestal quanto ao desmatamento. Por outro lado, verificou-se também que a área com registro no CAR é superior a extensão cadastrável, ultrapassando, em alguns casos, mesmo a extensão total ocupada por estabelecimentos agropecuários, segundo os dados do Censo Agropecuário de 2017 (vide Tabela 15). Além de indicar a possível sobreposição do CAR a outras categorias fundiárias, o contingente elevado de cadastros sem confirmação pode facilitar a utilização do instrumento, que tem objetivos ambientais, como título precário na negociação de terras.

Em parte, esse cenário decorre da forma como se deu a ocupação socioeconômica da Amazônia, bem como do modo e tempo em que as frentes de expansão e pioneira avançaram na região. Tendo em vista que existem territorialidades e tradicionalidades distintas entre o povo *para além* da fronteira e *para trás* da fronteira, ocorreram e ainda ocorrem desencontros e conflitos culturais e sociais, no que se inserem as disputas pela melhor forma de apropriação das terras da região. Em parte, a ocupação privada capitalista tal como se conhece hoje é recente, decorrida sobretudo dos governos de Getúlio Vargas e, posteriormente, da Ditadura Militar. Com o incentivo para a colonização e para a construção de empreendimentos agropecuários, minerais, agroindustriais, extrativistas, entre outros, a imagem da Amazônia como uma imensidão de terras livres prontas para a apropriação e exploração consolidou-se no senso popular e no discurso político.

Como consequência, identificou-se que a grilagem de terras públicas não destinadas deixou de ser apenas uma forma de falsificação de documentos. Tornou-se cada vez mais comum que novos artifícios para a consolidação da propriedade privada fossem utilizados na região, incluindo mecanismos de reconhecimento legal sobre áreas ilegalmente ocupadas por meio da alegação de ocupação produtiva, da obtenção de títulos e documentos precários e pela consolidação do desmatamento. Assim, a grilagem utiliza-se de um ciclo vicioso envolvendo ocupação, desmatamento, titulação, alienação e novamente, ocupação.

A finalidade última desse processo é a inserção das terras no mercado, favorecendo a obtenção da renda da terra. Trata-se de uma forma de pilhagem, na medida em que a venda de terras públicas não apenas representa a movimentação de recursos financeiros para a esfera

privada, como também transfere bens ambientais necessários para assegurar a qualidade de vida e a sobrevivência de diversas comunidades da região e de fora dela.

Diante disso, na fase seguinte da pesquisa, dedicada à caracterização dos institutos e formas jurídicas que permeiam a ocupação das terras na Amazônia (conforme objetivos específicos 3 e 4), descreveu-se como a posse e a propriedade consolidaram-se na região. Nessa etapa, para a qual a análise de documentos e da literatura também foi necessária, observou-se que a posse camponesa é diversa da posse civil, uma vez que possuem fundamentos distintos. Enquanto a primeira é exercida pelos posseiros, que se vinculam à terra por fatores sociais, culturais, políticos e comunitários, a segunda refere-se à situação do possuidor, aquele que, juridicamente, exerce de fato alguns dos atributos atinentes ao direito de propriedade. Enquanto a posse camponesa refere-se a uma classe social, a posse civil é a forma jurídica que expressa um dado fático.

Nesse prisma, evidenciou-se que a posse civil pode ou não corresponder à posse camponesa, na medida em que o grileiro, em algumas situações, pode ser também possuidor. Ainda que a legislação brasileira não admita a usucapião de bens públicos, a posse civil se expressa na atuação dos especuladores fundiários sobretudo pela possibilidade de disporem dessas áreas, embora essa situação seja um contrassenso do ponto de vista da legitimidade da ocupação.

Em contrapartida, o reconhecimento da ocupação de posseiros que vivem e trabalham na terra é limitada a algumas exceções estabelecidas na legislação ao longo dos anos, como a usucapião especial e a legitimação de posse. Há, por outro lado, formas de ocupação coletiva e comunitária reconhecidas, especialmente para regiões ambientalmente diferenciadas, que se inserem no conjunto de assentamentos dentro da Política Nacional de Reforma Agrária. Contudo, o orçamento direcionado a essa seara encontra-se defasado e a instalação de novos assentamentos tornou-se bastante lenta.

Diante desses aspectos, a legislação de regularização fundiária na Amazônia surgiu com a promessa de atender a demanda por reconhecimento de ocupações antigas em terras públicas, a fim de conferir dignidade, segurança jurídica e fornecer acesso a políticas públicas para essa população. Assim, na última etapa da pesquisa, identificou-se que o conjunto normativo principal em torno da Lei n. 11.952/2009 é apontado como causador de efeitos adversos sobre a região, especialmente no tocante a possíveis danos ambientais associados ao desmatamento e o favorecimento de grandes ocupantes e grileiros, que direcionam as terras para o mercado de compra e venda. Nessa etapa, por meio dos objetivos 5, 6 e 7 e das técnicas de Legística,

associada à análise de conteúdo, foi possível sistematizar, relacionar e interpretar os dispositivos normativos comparando-os aos objetivos legais e aos resultados alcançados.

A exploração do material e dos resultados da análise retrospectiva da legislação permitiu identificar que o programa não alcançou os resultados esperados no momento em que foi proposto. Ainda, notou-se que existem dispositivos que visam a abranger o escopo da norma, abarcando também ocupações recentes e maiores, além de permitir que indivíduos já proprietários sejam beneficiados na hipótese de venda direta. Como efeitos da extensão e do marco temporal, também foi identificada a possibilidade de favorecer o desmatamento e a expansão da fronteira agrícola.

Ademais, no tocante aos critérios para enquadramento no programa, o conceito de cultura efetiva e exploração direta comportam formas de produção que ultrapassam a organização familiar, incluindo formas empresariais que podem beneficiar indivíduos e empresas, que já detém maior poder econômico e político. Também, a permissividade para regularização de áreas desmatadas ante a adesão aos instrumentos de readequação de conduta é apontada como forma de fragilizar a preservação ambiental, assim como acontece com a dispensa de vistoria no caso de imóveis de até quatro módulos fiscais. Nesse último caso, ainda, aponta-se para a dificuldade de garantir que a área não é foco de disputas territoriais. Somam-se a esse quadro as críticas a respeito da perda financeira da União, diante do baixo preço das terras e a dificuldade em obtenção dos pagamentos; o privilégio da regularização frente a outras formas de destinação das áreas e a facilitação da grilagem e da especulação fundiária, conforme previsto no Apêndice B.

Diante do exposto, a conclusão da investigação, em resposta ao objetivo geral, é de que a legislação apresenta disposições que podem facilitar a grilagem de terras, uma vez que a obtenção de um título definitivo por uma área ocupada em período recente, utilizada de forma precária, apenas com a finalidade de dar aparência de ocupação legítima, pode facilitar a inserção dessas áreas no mercado. Ainda, em decorrência desse processo, a população posseira pode se ver desprivilegiada, na medida em que a legislação não possui mecanismos suficientes para evitar o conflito por terra e a expulsão, tampouco para garantir que grandes produtores não se sirvam da legislação para benefícios diversos da ocupação para trabalho, moradia e obtenção de renda.

Ademais, é preciso levar em consideração que a regularização fundiária visa a conferir ao ocupante a propriedade privada sobre a área. Ainda que camponeses sejam beneficiados, a legislação permite a venda do imóvel passado o período de vigência da condição resolutive da

inalienabilidade. Dessa forma, o programa não assegura às famílias beneficiadas a manutenção na terra, o que seria necessário para redução da pobreza rural.

A transferência de terras públicas para a esfera privada também não garante a responsabilização sobre as áreas, na medida em que o próprio programa permite medidas de ajustamento de conduta, conforme salientado. Além disso, segundo explicitado na tragédia dos bens comuns, a obtenção de ganho individual supera o risco de responsabilização quando há pouca presença do Estado ou, ainda, quando o Estado é controlado por grupos com interesses alinhados à exploração da Amazônia. Dessa forma, a pilhagem ganha corpo e passa a ser admitida como parte do desenvolvimento, a despeito dos danos que cause ao meio ambiente e à população local.

Nessa linha, a legislação de regularização fundiária rural parece alcançar poucos benefícios, sobretudo quando existem outras alternativas para a destinação das terras públicas na Amazônia com maior potencial de proteção ambiental e geração de renda de forma sustentável para a população. Entre essas medidas, estão o reconhecimento de territórios tradicionais, o estabelecimento de Unidades de Conservação e a própria criação de assentamentos, quando acompanhada de medidas de instalação e políticas públicas voltadas à educação e profissionalização no campo alinhadas com o modo de vida da população local.

Todavia, não é possível conferir apenas à legislação em comento a responsabilidade pelos problemas ambientais e sociais na Amazônia que se relacionam à posse e ao uso da terra. Mesmo a própria legislação poderia ter efeitos menos adversos se fosse acompanhada de mecanismos eficientes de execução e acompanhamento, além de formulada com base em estudos prévios e contemplada por análise prospectiva sobre a matéria legislada. Nesse sentido, destaca-se que são recomendáveis meios eficientes de conferência dos requisitos e formas eficazes de fiscalização das condições resolutivas.

Também, diante dos resultados, verificou-se que a legislação poderia obter melhores efeitos caso fosse estabelecida de forma subsidiária a outras formas de destinação de terras públicas, titulando ocupações pequenas e verdadeiramente antigas por meio de contrato de concessão de direito real de uso. Assim, ao se privilegiar formas comunitárias de organização, as famílias poderiam valorizar seu modo de vida e obter renda de forma a garantir seu sustento e permanência na terra.

Diante disso, a pesquisa consegue contribuir para a literatura jurídica sobre o tema, na medida em que perpassa por pontos necessários no acompanhamento de leis já implementadas, como a caracterização do problema, o aparato normativo existente em torno da questão, os objetivos que a legislação visava a alcançar e os resultados que podem estar relacionados a ela.

Dessa forma, é possível apontar se as situações identificadas na realidade fática podem, de fato, decorrer do aparato jurídico, o que permite que esse conjunto normativo seja revisto e melhorado. Nesse ponto, a investigação pode auxiliar novos estudos que tenham como objetivo realizar avaliações prospectivas sobre novas normas que visem regular a questão.

No caso, a pesquisa pôde verificar indícios de que não apenas os resultados identificados estão desalinhados dos objetivos esperados, como também o conjunto normativo é insuficiente para, sozinho, solucionar o problema da ocupação desordenada de terras públicas. Esse resultado também pode auxiliar legisladores e gestores públicos a reanalisar a questão e os programas que destinam para essas áreas.

O estudo ainda pode contribuir para o desenvolvimento de novas investigações voltadas ao tema da grilagem de terras, posto que teve como motivação analisar se as críticas que associavam à legislação de regularização fundiária a essa prática tinham embasamento. Para isso, a aplicação de uma análise metódica da lei forneceu melhores e mais seguros parâmetros de comparação, na medida em que era necessário avaliar se há relação de causalidade entre o resultado e a norma.

Por fim, salienta-se que o trabalho se limita quanto à observação de resultados específicos do programa de regularização fundiária, já que a investigação se baseou em dados e documentos já produzidos e que valem para toda a Amazônia Legal. Novas investigações sobre a situação de cada estado, por exemplo, poderiam direcionar melhorias na execução do programa, que escaparam da análise normativa. Ainda, a pesquisa não responde se futuras alterações na legislação, como as propostas pelo Projeto de Lei n. 2.633/2020 e pelo Projeto de Lei n. 510/2021, gerarão melhores ou piores resultados, posto que a análise de normas futuras depende de uma análise prospectiva, que tem objetivos diferentes da avaliação *ex post*. De forma geral, a presente pesquisa, assim como outras relacionadas ao tema, pode auxiliar na destinação mais adequada do ponto de vista ambiental, econômico e social, para as terras não destinadas na região, já que ainda existe um grande contingente de terras públicas nessa condição na Amazônia.

REFERÊNCIAS

- ABIOVE *et al.* **Moratória da soja**: Monitoramento da soja por imagens de satélites no bioma Amazônia. São Paulo: Grupo de Trabalho da Soja, 2022. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/moratoria-da-soja-relatorio-14o-ano/>. Acesso em: 12 abr. 2023.
- ALENCAR, Ane *et al.* **Amazônia em chamas**: o fogo e o desmatamento em 2019 e o que vem em 2020. Brasília, DF: Imazon, 2020. Nota Técnica n. 03. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2020/04/NT3-Fogo-em-2019.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.
- ALTVATER, Elmar. Algunos problemas del intervencionismo de estado. *In*: BONNET, Alberto; PIVA, Adrián (org.). **Estado y Capital**: El debate alemán sobre la derivación del Estado. 1. ed. Buenos Aires: Ediciones Herramienta, 2017. p. 241–306. *E-book*. Disponível em: http://www.elmaraltvater.net/articles/Altvater_Article44.pdf. Acesso em: 18 maio 2022.
- ALTVATER, Elmar. **O preço da riqueza**: pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- ALVES, Ana Rodrigues Cavalcanti. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 80, p. 71–96, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/mQtGPDfjR85HxSSLtmgCzbM/?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2022.
- AMAZÔNIA tem dia com mais queimadas do que “dia do fogo”, de 2019. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 ago. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/08/amazonia-tem-dia-com-mais-queimadas-do-que-dia-do-fogo.shtml>. Acesso em: 24 ago. 2022.
- ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de Políticas Públicas versus Avaliação de Impacto Legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4740>. Acesso em: 5 maio 2022.
- ANDRADE, Luiz Antônio Evangelista de. O princípio da função social da propriedade na zona de conflito jurídico-político: uma contribuição ao debate acerca da problemática urbana contemporânea. **GEOgraphia**, [s. l.], v. 19, n. 41, p. 54–66, 2018. Disponível em: <http://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13818>. Acesso em: 3 nov. 2022.
- ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 19, 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1716>. Acesso em: 14 mar. 2023.
- ARBEX JÚNIOR, 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, DF: CNPq, 2005. p. 21–66.
- ARMELIN, Mauro J. Capóssoli; BUNIER, Pedro Carvalho; GROSSI, Natália Tiso B. R..

TAC da Carne no Pará e Compromisso Público da Pecuária. [S. l.]: Amigos da Terra, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/45Xm1FS>. Acesso: 14 abr. 2023.

ASSIS, Wendell Ficher. No princípio era a terra: A territorialização das lutas agrárias no contexto de expansão da acumulação capitalista na Amazônia. **Revista de Antropologia**, [s. l.], v. 58, n. 2, p. 288, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3Noq8U4>. Acesso em: 12 fev. 2023.

AZEVEDO-RAMOS, Claudia *et al.* Lawless land in no man's land: The undesignated public forests in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 99, n. 104863, p. 01–04, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837720302180>. Acesso em: 12 fev. 2023.

AZEVEDO-RAMOS, Claudia; MOUTINHO, Paulo. No man's land in the Brazilian Amazon: Could undesignated public forests slow Amazon deforestation? **Land Use Policy**, [s. l.], v. 73, p. 125–127, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/45X3Qjw>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BAPTISTA, Patrícia. A funcionalização da propriedade pública: problemas da perspectiva civilista sobre o regime jurídico dos bens públicos. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 246–271, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/29251>. Acesso em: 23 set. 2022.

BARRETO, Paulo *et al.* **Os frigoríficos vão ajudar a zerar o desmatamento da Amazônia?**. Belém/Cuiabá: Imazon e Instituto Centro da Vida, 2017. Disponível em: <https://imazon.org.br/os-frigorificos-vaio-ajudar-a-zerar-o-desmatamento-da-amazonia/>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BASSI, Bruno Stankevicius. Nova Frente Parlamentar da Agropecuária reúne 257 deputados e senadores; com 25, PSL de Bolsonaro só fica atrás de PP e PSD. **De Olho nos Ruralistas**, Brasília, 22 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3A7TTSU>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BATISTA, Iane Maria da Silva. O 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da SUDAM (1967-1971) e o desflorestamento na Amazônia. **Jamaxi**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 69–87, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/jamaxi/article/view/5596>. Acesso em: 28 dez. 2022.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Seção Balanço de Pagamentos. **Dívida externa bruta.** [S. l.], [2023?]. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38367>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BECKER, Bertha Koiffman. A fronteira em fins do século XX: proposições para um debate sobre a Amazônia. *In*: Encontro Nacional de Geografia Agrária, 4, 1983, Uberlândia. **Anais** [...]. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 1983. p. 01–39. Disponível em: bit.ly/3qB9w2y. Acesso em: 13 dez. 2022.

BECKER, Bertha Koiffman. Geopolítica da Amazônia. Conferência do Mês do Instituto de Estudos Avançados da USP proferida pela autora em 27 de abril de 2004. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 19, n. 53, p. 71–86, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10047>. Acesso em: 23 nov. 2022.

BELTRÃO, Maria Fernanda Alves; ANDRADE, Analice Cabral Costa. Análise histórico-comparativa do Código Civil de 1916 e do Código Civil de 2002 acerca da usucapião de bens públicos. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, DF, v. 33, n. 3, p.

18–29, 2021. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/335/198>. Acesso em: 19 mar. 2023.

BENATTI, José Heder. A lei de regularização fundiária e o debate sobre justiça social e proteção ambiental na Amazônia. **Hiléia – Revista do Direito Ambiental da Amazônia**, Manaus, n. 11–12, p. 15–30, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3oYc6uN>. Acesso em: 2 fev. 2022.

BENATTI, Jose Heder; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. New trends in land tenure and environmental regularisation laws in the Brazilian Amazon. **Regional Environmental Change**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 11–19, 2018. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-017-1162-0>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BENJAMIN, Antonio Herman. O regime brasileiro de unidades de conservação. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 27–56, 2001. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/115259>. Acesso em: 15 maio 2022.

BOLLIER, David. **Silent theft: the private plunder of our common wealth**. 1. ed. Nova Iorque e Londres: Routledge, 2002. *E-book*. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/1599768/silent-theft-pdf>. Acesso em: 6 mar. 2021.

BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. Fronteira amazônica e planejamento na época da Ditadura Militar no Brasil: inundar a Hileia de civilização?. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 30, n. 1, p. 13–33, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/11191>. Acesso em: 23 nov. 2023.

BONNET, Alberto; PIVA, Adrián (org.). **Estado y Capital: El debate alemán sobre la derivación del Estado**. 1. ed. Buenos Aires: Ediciones Herramienta, 2017. *E-book*. Disponível em: http://www.elmaraltvater.net/articles/Altvater_Article44.pdf. Acesso em: 19 maio 2022.

BOURSCHEIT, Aldem. Crescimento explosivo da boiada na Amazônia desafia corte nas emissões de metano pelo Brasil. **Infoamazonia**, [s. l.], 09 nov. 2021. Atualizado em 17 nov. 2021. Disponível em: <https://infoamazonia.org/2021/11/09/crescimento-explosivo-pecuaria-amazonia-corte-metano-cop26/>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BRASIL NOVO (PA). **História**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://brasilnovo.pa.gov.br/o-municipio/historia/#prettyPhoto>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Análise das investigações e dos fatos apurados**. Brasília, DF: 28 dez. 2001a. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2009/08/relatorio-cpi-da-grilagem.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. v. 2. Disponível em: <https://bit.ly/3u8zSYx>. Acesso em: 7 maio 2022.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República**. 3. ed. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/39YTHL2>. Acesso em: 7 maio. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação**: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Exercício 2019. Brasília, DF: CGU, 21 set. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/43XaIvs>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto de 27 de abril de 2009**. Cria o Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/dnn/dnn12015.htm. Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. **Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro 1854**. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1854. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 1.775, de 8 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 10.165, de 10 de dezembro de 2019**. Altera o Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018, que dispõe sobre a regularização fundiária das áreas rurais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10165-10-dezembro-2019-789551-publicacaooriginal-159604-pe.html>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 10.592, de 24 de dezembro de 2020**. 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, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10592.htm. Acesso em: 28 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 11.349, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o

Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11349.htm. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 11.688, de 05 de setembro de 2023**. Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que 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 e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, e sobre a destinação de terras públicas da União em consonância com os art. 188, art. 225 e art. 231 da Constituição, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11688.htm#art1. Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.830, de 27 de abril de 2009**. Regulamenta a Medida Provisória no 458, de 10 de fevereiro 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União arrecadadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar, no 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6830.htm#art2. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.992, de bro 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2009c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6992.htm. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularizaçã o Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 8.750, de 09 de maio de 2016**. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9.191, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece as normas e as diretrizes

para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm#art59. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Decreto n. 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. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9309-15-marco-2018-786318-publicacaooriginal-155036-pe.html>. Acesso em: 7 maio 2023.

BRASIL. Decreto n. 74.607, de 25 de setembro de 1974. Dispõe sobre a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1974a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74607-25-setembro-1974-423225-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Decreto-lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1970a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1106.htm. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Decreto-lei n. 1.110, de 09 de julho de 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1970b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1110.htm. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Decreto-lei n. 1.164, de 1º de abril de 1971. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971a. Disponível em: [https:// bit.ly/3CrL8mA](https://bit.ly/3CrL8mA). Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. Decreto-lei n. 1.179, de 6 de julho de 1971. Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1179.htm. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Decreto-lei n. 2.375, de 24 de novembro de 1987. Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1987. Disponível em: <https://bit.ly/3MXRtv0>. Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. Decreto-lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. Brasília, DF: Presidência da República, 1967b. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. Decreto-lei n. 5.878, de 04 de outubro de 1943. Autoriza a instituição da Fundação Brasil Central e dispõe sobre o seu funcionamento. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1943. Disponível em: <https://bit.ly/45X1Fwu>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Decreto-lei n. 9.760, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1946b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. EM nº 00084/2019 MAPA. Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 910/2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-910-19.pdf. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR. Exposição de Motivos - Medida Provisória n. 759/2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP759-16.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. EMI nº 01 - MDA/MP/MCidades. Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 458/2009. Brasília, 6 de fevereiro de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2009d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-1-MDA-MP-MCidades-09-Mpv-458.htm. Acesso em: 19 mar. 2022.

BRASIL. Exportação e Importação Geral: Consultas de exportação e importação com dados de 1997 ao ano atual, detalhados mês a mês ou agregados por ano. [S. l.]: ComexStat, [2022a?]. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/53756>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74. Brasília, DF: Presidência da República, 1971c. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Brasília, DF: Presidência da República, 1974b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. III Plano Nacional de Desenvolvimento: 1980-1985. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: bit.ly/3J8XxzQ. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n. 124, de 03 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Lei Complementar n. 73, de 06 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por

interesse social, para fins de reforma agrária. Brasília, DF: Presidência da República, 1993a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp76.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Lei n. 11.284, de 02 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis n.ºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006a. Disponível em: <https://bit.ly/3sTt14A>. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 2006b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009 (Publicação Original). Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis n.ºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11952-25-junho-2009-589064-publicacaooriginal-113965-pl.html>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2009f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009g. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 7 maio 2023.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012b. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 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 n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/3nmOz6F>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 19 mar. 2023.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1966a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm. Acesso: 16 dez. 2022.

BRASIL. Lei n. 5.122, de 28 de setembro de 1966. Dispõe sobre a transformação do Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia S. A. Brasília, DF: Presidência da República, 1966b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5122.htm. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. Lei n. 5.173, de 28 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1966c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5173.htm. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. **Lei n. 5.174, de 27 de outubro de 1966.** Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da Região Amazônica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1966d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5174.htm. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, 1973a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 1 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 6 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 6.383, de 07 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1976a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm. Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.746, de 10 de dezembro de 1979.** Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6746.htm. Acesso em: 26 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981.** Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981a. Disponível em: <https://bit.ly/3GcVJTU>. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.969, de 10 de dezembro de 1981.** Dispõe sobre a aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais, altera a redação do §2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6969.htm. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF: Presidência da República, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1993b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 25 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

BRASIL. Lista das UCs ativas no CNUC com respectivas categorias de manejo, área, esfera

de governo e ano de criação: Tabela consolidada por categoria de manejo, bioma e esfera. *In: Portal de Dados Abertos*. Brasília, DF: 24 mar. 2022b. Atualizado em 26 maio 2022. Base de Dados. Disponível em: <https://bit.ly/4613c4x>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 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 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009h. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 756, 19 de dezembro de 2016**. Altera os limites do Parque Nacional do Rio Novo, da Floresta Nacional do Jamaxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamaxim. Brasília, DF: Presidência da República, 2016c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv756.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 759, 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 910, de 10 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm. Acesso em: 19 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Concessões Florestais em Andamento**. [S. l.]: SFB, 07 jul 2022. Atualizado em 30 ago. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/servico-florestal-brasileiro/concessao-florestal/concessoes-florestais-em-andamento-1>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa n. 05, de 29 de janeiro de 2021. Regulamenta os procedimentos para a celebração de parcerias com os municípios e implementação dos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária - NMRF para a execução do Programa Titula Brasil. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, n. 21, p. 11, 01 fev. 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-105-de-29-de-janeiro-de-2021-301562186>. Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria Conjunta n. 01, de 02 de dezembro de 2020. Institui o Programa Titula Brasil e dispõe sobre seus objetivos e forma de implementação. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, n. 231, p. 01, 03 dez. 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-1-de-2-de-dezembro>

de-2020-291801586. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Serviço Florestal Brasileiro. **Cadastro Nacional de Florestas Públicas**: atualização 2020. Brasília, DF: MAPA, 2022e. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/servico-florestal-brasileiro/cadastro-nacional-de-florestas-publicas/cadastro-nacional-de-florestas-publicas-atualizacao-2020>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Serviço Florestal Brasileiro. **Cadastro Nacional de Florestas Públicas**. Brasília, DF: MAPA, 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/servico-florestal-brasileiro/cadastro-nacional-de-florestas-publicas>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria n. 80, de 24 de abril de 2002. Adota as denominações e os conceitos aplicáveis ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e sua entidade vinculada, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, n. 79, p. 127, 25 abr. 2002b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/04/2002&jornal=1&pagina=127&totalArquivos=184>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Interior. **II Plano de Desenvolvimento da Amazônia**. Detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79). Belém: Sudam, 1976b. Disponível em: <http://bit.ly/3Jaj7DM>. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Interior. **Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1972-1974)**. Belém: Sudam, 1971d. Disponível em: <http://bit.ly/3PbDX9M>. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**: Unidades de Conservação por bioma. Brasília: MMA, 2020d. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20 - C_Bio.pdf. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa n. 02, de 06 de maio de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural-SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural - CAR. Brasília: MMA, 2014a. Disponível em: https://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Apresentação dos Resultados do 4º Ciclo de Auditorias do TAC da Pecuária - Pará**. Belém: MPF, 15 dez. 2022f. Disponível em: <https://bit.ly/43BwmWA>. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República do Amazonas. Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão. **Recomendação n. 12/2021**. Manaus: MPF, 2021b. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-regularizacao-fundiaria-incra/>. Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Nota Técnica nº 1/2020/PFDC/MPF, de 3 de fevereiro de 2020**. Brasília: MPF, 2020. Nota Técnica n. 01. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/nota-tecnica-1-2020e>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Sentença obriga Funai e União a proteger Terra Indígena Ituna Itatá e a retirar invasores, no Xingu (PA)**: Decisão também obriga manutenção de equipes permanentes para evitar novas invasões. [S. l.]: MPF, 24 ago. 2022g. Disponível em: [https:// bit.ly/3patb97](https://bit.ly/3patb97). Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Amazônia 92/95**. Belém: Sudam, 1992. Disponível em: <http://bit.ly/3Pcocj4>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 2.633/2020**. Altera a Lei n° 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020f. Disponível em: <https://bit.ly/3kWMz47>. Acesso em: 2 nov. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 510 de 2021**. Altera a Lei n° 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a Lei n° 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; e a Lei n° 10.304, de 5 de novembro de 2001, que Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2021c. Disponível em: <https://bit.ly/3oQZqGt>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Diretoria de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação. Painel de Políticas da Sead. **Terra Legal**. Brasília, DF: [2023c?]. Disponível em: <http://nead.mda.gov.br/politicas>. Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.269**. [...] Ausência de vistoria prévia na regularização de imóveis de até quatro módulos fiscais. Proteção deficiente ao meio ambiente se desacompanhada de meios eficazes para fiscalização dos requisitos de ingresso no programa Terra Legal [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Edson Fachin, Brasília, DF, 18 out. 2017c. Disponível em: <http://bit.ly/3NuOxHT>. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.717/DF**. [...] Alteração da área de Unidade de Conservação por Medida Provisória. Impossibilidade. Configurada ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental. [...] Requerente: Procurador-Geral da República. Relatora: Min. Carmen Lúcia, Brasília, DF, 15 fev. 2019d. Disponível em: <http://bit.ly/3Jd4nUL>. Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 1.017.365/SC**. Repercussão Geral. Tema 1031 - Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional. Reclamante: Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Relator: Min. Edson Fachin, 2023d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 803.462 MS**. [...] Área tradicionalmente ocupada pelos índios (art. 231, § 1º, da Constituição Federal). Marco Temporal. Promulgação da Constituição Federal. Não cumprimento. Renitente esbulho perpetrado por não índios: Não configuração [...]. Agravante: Tales Oscar Castelo Branco. Agravado: União. Relator: Min. Teori Zavasck, Brasília, DF, 9 dez. 2014b. Disponível em: <https://bit.ly/3CuXDxX>. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão da Petição n. 3.388 RR**. Ação Popular. Demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. [...] Observância dos arts. 231 e 232 da Constituição Federal, bem como da Lei nº 6.001/73 e seus decretos regulamentares. [...] Requerente: Augusto Affonso Botelho Neto. Requerido: União. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, Brasília, DF, 25 mar. 2009i. Disponível em: <https://bit.ly/3a0oAio>. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de auditoria**: marco lógico. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001b. Disponível em: <https://bit.ly/3OzWBF6>. Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Terra Auditoria Legal**: Relatório de Fiscalização. TC n. 031.961/2017-7. Relatora: Ana Arraes, Brasília, 17 jan. 2020g. Disponível em: <https://bit.ly/3CwAyuR>. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRESCIANI, Eduardo. Regularização fundiária na Amazônia não é grilagem, diz ministro. **G1**, Brasília, DF, 26 maio 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3NCEyAp>. Acesso em: 7 jan. 2023.

BRITO, Brenda *et al.* Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**, [s. l.], v. 14, n. 064018, p. 01–08, 2019. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab1e24>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRITO, Brenda. **Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n. 2.633/2020**. Belém: Imazon, 2020. Nota Técnica. Disponível em: <https://bit.ly/3d0qXzB>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRITO, Brenda. **Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n. 510/2021**. Belém: Imazon, 2021. Nota Técnica. Disponível em: <https://bit.ly/3qUY8wA>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRITO, Brenda; ALMEIDA, Jeferson; GOMES, Pedro. **Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia**. Belém: Imazon, 2021. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/10FatosRegularizacaoFundiarria.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2021.

CAMPBELL, Jeremy M. Speculative accumulation: Property-making in the Brazilian Amazon. **Journal of Latin American and Caribbean Anthropology**, [s. l.], v. 19, n. 2, p. 237–259, 2014. <https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jlca.12078>. Acesso em: 22. nov. 2022.

CAMPBELL, Jeremy M. The land question in Amazonia: cadastral knowledge and ignorance in Brazil's tenure regularization program. **Political and Legal Anthropology Review**, [s. l.], v. 38, n. 1, p. 147–167, 2015. Disponível em: <https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/plar.12091>. Acesso em: 18 nov. 2021.

CAMPELO, Lilian. MP 759 expropria a população pobre do campo, explica Sérgio Sauer. **Brasil de Fato**, Belém, 25 maio 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/mp-759-expropria-a-populacao-pobre-do-campo-explica-sergio-sauer>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARRERO, Gabriel Cardoso *et al.* Deforestation Trajectories on a Development Frontier in the Brazilian Amazon: 35 Years of Settlement Colonization, Policy and Economic Shifts, and Land Accumulation. **Environmental Management**, [s. l.], v. 66, n. 6, p. 966–984, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3qBq0aR>. Acesso em: 12 fev. 2023.

CARTA ao Brasil: Medida Provisória nº 759/2016: a desconstrução da regularização fundiária no Brasil. **Terra de Direitos**, [s. l.], 8 ago. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/445enIL>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Nota Técnica n. 06**: Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. Nota Técnica n. 06. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5810>. Acesso em: 7 mar. 2022.

CASTRO, Roberta Rowsy Amorim de *et al.* Da posse à Reserva Extrativista Rio Xingu: ameaças, conflitos e mobilização social na Terra do Meio, Pará, Brasil. **Sustentabilidade em Debate**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 88–101, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/16649>. Acesso em: 12 fev. 2023.

CAVALCANTE JÚNIOR, Amadeu de Farias. Uma visão da Amazônia Legal durante a Ditadura Militar: capitalismo e desenvolvimento dependente no contexto da Sudam (1965-1977). **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 18, n. 40, p. 143–187, 2021. Disponível em: <http://revista.domHeder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1850>. Acesso em: 16 nov. 2022.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. "Terra indígena": aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico. **História**, São Paulo, v. 35, n. 75, p. 1–22, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3JaZN9A>. Acesso em: 26 maio 2022.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Comentários ao Novo Substitutivo do PL nº 2633/2020, que altera as regras de Regularização Fundiária. **Climaty Polity Initiative**, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3qVIII>. Acesso em: 16 nov. 2021.

COALIZÃO BRASIL. **A rastreabilidade da cadeia da carne bovina no Brasil**. Desafios e oportunidades. [S. l.]: Coalização Brasil, set. 2020. Disponível em: https://www.coalizaobr.com.br/boletins/pdf/A-rastreabilidade-da-cadeia-da-carne-bovina-no-Brasil-desafios-e-oportunidades_relatorio-final-e-recomendacoes.pdf.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Revista CEJ**, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 92–99, 1997. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123>. Acesso em: 23 set. 2022.

CONCEIÇÃO, Katyanne V. *et al.* Government policies endanger the indigenous peoples of the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 108, n. August 2020, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837721003860>. Acesso em: 12 fev.

2023.

CONTRATOS DE PARTILHA. **Pré-sal Petróleo**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/contratos-de-partilha-e-unitizacao/contratos-de-partilha>. Acesso em: 13 maio 2022.

CORREAS, Óscar. **Crítica da Ideologia Jurídica: Ensaio Sócio-Semiológico**. Porto Alegre: Fabris, 1995.

CPT - COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo Brasil 2022**. Goiânia: CPT Nacional, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3P7D3en>. Acesso em: 21 maio 2023.

CPT - COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos por terra em 2022 avançam sobre Amazônia Legal e áreas de fronteira agrícola**. Release à imprensa. [S. l.]: CPT Nacional, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/46000Gt>. Acesso em: 21 maio 2023.

CRISTÓVAM, José Sérgio Da Silva; BERTONCINI, Eduardo Junqueira. Bens públicos no Direito brasileiro: uma análise sob a perspectiva das funções social e econômica da propriedade pública. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Belém, v. 5, n. 2, p. 118–136, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/43BlxU9>. Acesso em: 16 set. 2022.

CUNHA, Manuela Carneiro da. O futuro da questão indígena. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 8, n. 20, 1994. Disponível em: <https://bit.ly/3NrpZvR>. Acesso em: 28 maio 2022.

CUNHA, Paulo Roberto. Uma política pública de privatização e degradação da Amazônia disfarçada de regularização fundiária: uma análise sobre a evolução da Lei Federal nº 11.952/2009. **Revista franco-brasileira de geografia**, [s. l.], v. 52, n. 52, 2021. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/40043>. Acesso em: 12 fev. 2023.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei, introdução a um procedimento metódico. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101–143, 2004. Disponível em: <http://dspace.almg.gov.br/xmlui/handle/11037/1107>. Acesso em: 18 maio 2022.

DEZEMONE, Marcus. A questão agrária, o governo Goulart e o golpe de 1964 meio século depois. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 36, n. 71, p. 131–154, 2016. Disponível em: bit.ly/3Ck4Kt0. Acesso em: 23 dez. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 6, p. 1–13, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>. Acesso em: 13 out. 2022.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. **Regras processuais no Código**, [s. l.], p. 17, 2008. Disponível em: <http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/a-funcao-social-e-a-tutela-da-posse-fredie-didier.pdf>. Acesso em: 23 set. 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ENGELS, Friedrich. Comentários sobre a Contribuição à Crítica da Economia Política, de Karl Marx. *In*: MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. *E-book* (não paginado).

FARIAS, André Rodrigo *et al.* **Metadados**: Áreas Urbanas no Brasil em 2015. Campinas, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3IIS6k9>. Acesso em: 15 jun. 2022.

FASOLO, Carolina. “Cheque em branco” para a grilagem, PL 2633 segue ao Senado. **Instituto Socioambiental**, [s. l.], 4 ago. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3nOBpzi>. Acesso em: 2 nov. 2021.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Brasil: 500 anos de luta pela terra. **Revista de Cultura Vozes**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 1–9, 2012. Disponível em: bit.ly/3qByzTf. Acesso em: 18 out. 2022.

FERNANDES, Florestan. Introdução. *In*: MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

FERRANTE, Lucas; ANDRADE, Maryane B.T.; FEARNSIDE, Philip M. Land grabbing on Brazil’s Highway BR-319 as a spearhead for Amazonian deforestation. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 108, n. 10559, p. 01–09, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837721002829>. Acesso em: 12 fev. 2023.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A demarcação de terras indígenas e seu fundamento constitucional. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [s. l.], v. 3, p. 689–699, 2004. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/92>. Acesso em: 10 jun. 2022.

FERREIRA, Luciana Tasse. “Gato e sapato”: a solução negociada e a pilhagem da bacia do rio Doce. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade - REDES**, Canoas, v. 8, n. 2, p. 163–180, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3X2TquQ>. Acesso em: 11 mar. 2022.

FORDLÂNDIA, a utopia industrial que Henry Ford queria construir no meio da amazônia. **BBC News Brasil**, [s. l.], 4 nov. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46010638>. Acesso em: 29 mar. 2023.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2018.

FUHRMANN, Leonardo. Mapa das Terras dos Parlamentares mostra que eles acumulam fazendas na Amazônia e no Matopiba. **De Olho nos Ruralistas**, [s. l.], 12 maio 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3yu8hE4>. Acesso em: 11 mar. 2022.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. **Demarcação**: Fases do Processo Administrativo. Brasília, DF: Funai, 10 mar. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 30 maio 2022.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. **Funai passa a se chamar Fundação Nacional dos Povos Indígenas**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/funai-passa-a-se-chamar-fundacao-nacional-dos-povos-indigenas>. Acesso em: 7 jan. 2023.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. **Geoprocessamento e Mapas**. Download de dados geográficos por Modalidades de Terras Indígenas: Terras Indígenas Tradicionalmente ocupadas: Em estudo. [S. l.]: Funai, 11 nov. 2020. Atualizado em 25 jan. 2021b. Documento em formato DataBase (.dbf). Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/geoprocessamento-e-mapas>. Acesso em: 30 maio 2022.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. **Geoprocessamento e Mapas**. Download de dados geográficos por Modalidades de Terras Indígenas: Terras Indígenas Tradicionalmente ocupadas: Homologada. [S. l.]: Funai, 11 nov. 2020. Atualizado em 25 jan. 2021c. Documento em formato DataBase (.dbf). Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/geoprocessamento-e-mapas>. Acesso em: 30 maio 2022.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. **Geoprocessamento e Mapas**. Download de dados geográficos por Modalidades de Terras Indígenas: Terras Indígenas Tradicionalmente ocupadas: Não Homologada. [S. l.]: Funai, 11 nov. 2020. Atualizado em 25 jan. 2021d. Documento em formato DataBase (.dbf). Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/geoprocessamento-e-mapas>. Acesso em: 30 maio 2022.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. Sistema Indigenista de Informações. **Terras Indígenas**. Consulta por estado. [S. l.]: Ministério da Justiça/Funai, 2022. Base de dados. Documentos em formato Portable Document Format (.pdf). Disponível em: http://sii.funai.gov.br/funai_sii/informacoes_indigenas/visao/visao_terras_indigenas.wsp. Acesso em: 30 maio 2022.

GADELHA, Regina Maria A. Fonseca. Conquista e ocupação da Amazônia: a fronteira Norte do Brasil. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 16, n. 45, p. 63–80, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/tJZSwwSYKNrtVVLJ9Wp4JQvH/?lang=pt>. Acesso em: 3 nov. 2021.

GARZON, Luis Fernando Novoa. O planejamento territorial explicitado no avanço da fronteira hidrelétrica na Amazônia: territórios empresariais e a rotação de enclaves. *In*: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XVIII., 2019, Natal. **Anais XVIII ENANPUR 2019**. Natal: EDUFRN, 2019. p. 1–24. Disponível em: <https://bit.ly/3udbh57>. Acesso em: 12 mar. 2022.

GOIS, Chico de. Lula anistia desmatadores do passado. **O Globo**, [s. l.], 20 jun. 2009. p. 03. Disponível em: <https://bit.ly/463toLT>. Acesso em: 14 abr. 2023.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GORENDER, Jacob. Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro. *In*:

STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil**: o debate na década de 1990. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013. p. 19–54.

GOVERNO edita MP que institui um novo programa de regularização fundiária. **Senado Notícias**, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3X7DspD>. Acesso em: 25 abr. 2023.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Falhas no início do reconhecimento jurídico do domínio privado absoluto sobre terras no Brasil: estudo para melhor compreensão da situação atual das terras devolutas e da falta de presunção absoluta de veracidade do Registro Imobiliário Comum. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 39, n. 1, p. 93–125, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/30016>. Acesso em: 15 mar. 2023.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. História de usucapião em terras devolutas: percepções oferecidas por uma obra jurídica de 1943. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 62, n. 2, p. 285, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/50820>. Acesso em: 24 abr. 2022.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HAAG, Carlos. As sementes da discórdia: pesquisas discutem impacto do contrabando de sementes da seringueira por ingleses. **Revista Pesquisa FAPESP**, [s. l.], 2009. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/as-sementes-da-discordia/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. **Science**, [s. l.], v. 162, n. 3859, 1968. Disponível em: <https://bit.ly/3Jb410W>. Acesso em: 8 mar. 2022.

HARVEY, David. The future of the commons. **Radical History Review**, [s. l.], n. 109, 2011, p. 101–107. Disponível em: <https://bit.ly/3I13xZr>. Acesso em: 27 fev. 2022.

HASSLER, Márcio Luís. A importância das Unidades de Conservação no Brasil. **Revista Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 17, n. 33, p. 79–89, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3NzolZg>. Acesso em: 15 maio 2022.

HECHT, Susanna; RAJÃO, Raoni. From “Green Hell” to “Amazonia Legal”: Land use models and the re-imagination of the rainforest as a new development frontier. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 96, n. 103871, p. 01–12 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.02.030>. Acesso em: 10 jan. 2022.

HIRSCH, Joachim. ¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 165–175, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YYqBpQCsyqSQ6SmWdP7FwZs/?lang=es>. Acesso em: 23 abr. 2022.

HONORATO, Marcelo. A regularização fundiária da Amazônia: o direito ao desenvolvimento e as críticas de organizações internacionais não governamentais. **Revista CEJ**, Brasília, DF, v. XXV, n. 81, p. 57–70, 2021. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2606>. Acesso em: 4 jan. 2022.

IANNI, Octavio. **A ditadura do grande capital**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

IANNI, Octavio. **Dialética e Capitalismo**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1988.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Amazônia Legal**. Acesso ao Produto. Mapas. Amazônia Legal. [S. l.], [2020a?]. Disponível em: <https://bit.ly/3qFx2M3>. Documento em formato Portable Document Format (.pdf). Acesso em: 27 abr. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Amazônia Legal**. O que é. [S. l.], [2020b?]. Disponível em: <https://bit.ly/3y7sDkS>. Acesso em: 2 nov. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Área territorial**. Acesso ao produto. Área Territorial - Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios. [S. l.]: IBGE, 2021a. Documento em formato Planilha do Microsoft Excel (.xls). Disponível em: <https://bit.ly/3zl6bHh>. Acesso em: 27 abr. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Biomás e sistema costeiro-marinho do Brasil**: compatível com a escala 1:250.000. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. v. 45. Disponível em: <https://bit.ly/3qIwR2v>. Acesso em: 20 jun. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/3elRvdT>. Acesso em: 2 jun. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**: resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/3waHgCq>. Acesso em: 2 jun. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**. Tabelas. Características dos Estabelecimentos Agropecuários. Condição legal das terras. [S. l.]: IBGE, 2018c. Documento em formato Planilha do Microsoft Excel (.xls). Disponível em: <https://bit.ly/3NsTtwM>. Acesso em: 29 abr. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**. Tabelas. Características dos Estabelecimentos Agropecuários. Grupos de área total. [S. l.]: IBGE, 2018d. Documento em formato Planilha do Microsoft Excel (.xls). Disponível em: <https://bit.ly/3a5zRxU>. Acesso em: 29 abr. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**. Tabelas. Módulos Fiscais. Número de estabelecimentos agropecuários segundo a classificação por módulos fiscais - Brasil. [S. l.]: IBGE, 2018e. Documento em formato Planilha do Microsoft Excel (.xls). Disponível em: <https://bit.ly/3NsTtwM>. Acesso em: 29 abr. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas de Ecossistemas**: O uso da terra nos biomas brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3OyDiMF>. Acesso em: 20 jun. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Pesquisa da Pecuária Municipal**. Tabela 3939 - Efetivo dos rebanhos, por tipo de rebanho. Variável efetivo de rebanhos (cabeças). Tipo de rebanho bovinos. Ano 2021. Unidade territorial municípios da Amazônia Legal. [S. l.], 2021b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3939#resultado>. Acesso em: 4 mar. 2023.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE.

Categorias. [S. l.]: ICBMBio, 15 dez. 2020. Atualizado em 03 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/categorias>. Acesso em: 25 maio 2022.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Limites oficiais das Unidades de Conservação Federais. *In*: BRASIL **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Documento em formato Planilha do Microsoft Excel (.xlsx). [S. l.]: ICMBio, 2022. Base de dados. Disponível em: <https://bit.ly/3X6E5cu>. Acesso em: 31 ago. 2022.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamentos. **Assentamentos.** [S. l.]: Incra, 28 jan. 2021. Atualizado em 10 set. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos>. Acesso em: 09 fev. 2022.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa n. 104, de 29 de janeiro de 2021. Fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais, de que trata a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, n. 22, 22 fev. 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-104-de-29-de-janeiro-de-2021-301790223>. Acesso em: 9 jun. 2023.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa n. 108, de 23 de novembro de 2021. Estabelece os procedimentos necessários para renegociação de contratos firmados com órgãos fundiários federais até 22 de dezembro de 2016, conforme previsto no art. 19 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, e nos artigos 29 a 34 do Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, n. 220, 24 nov. 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-108-de-23-de-novembro-de-2021-361603555>. Acesso em: 9 jun. 2023.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa n. 119, de 10 de junho de 2022. Altera a Instrução Normativa Incra nº 104, de 29 de janeiro de 2021, que fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais, de que trata a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, n. 112, 14 jun. 2022a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-119-de-10-de-junho-de-2022-407805741>. Acesso em: 12 maio 2023.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa n. 124, de 26 de julho de 2022. Estabelece os procedimentos para análise do cumprimento e liberação das cláusulas e condições resolutivas de instrumentos de titulação decorrentes de regularização fundiária, incidentes em áreas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra e da União sob gestão do Incra. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, n. 141, 27 jul. 2022b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-124-de-26-de-julho-de-2022-417995777>. Acesso em: 12 maio 2023.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA.

Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação: Período da Criação do Projeto: 01/01/1900 até 19/05/2022. [S. l.]: Incra, 20 abr. 2021. Atualizado em 19 maio 2022c. Disponível em: <https://bit.ly/3QYyUYS>. Acesso em: 15 jun. 2022.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Quilombolas.** Acompanhamento dos processos de regularização quilombola. [S. l.]: Incra, 28 jan. 2020. Atualizado em 06 set. 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/quilombolas>. Acesso em: 7 set. 2022.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Sistema Nacional de Cadastro Rural. **Consulta pública de imóveis.** Consulta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão. [S. l.]: Incra, c2014. Disponível em: <https://snrc.serpro.gov.br/snrc-web/consultaPublica.jsf?windowId=fa7>. Acesso em: 15 jun. 2022.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Tabela de Índices Básicos do Sistema Nacional de Cadastro Rural.** [S. l.]: Incra, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3I7mzgJ>. Acesso em: 24 abr. 2022.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Coordenação Geral de Observação da Terra. Programa de Monitoramento da Amazônia e demais biomas. Terrabrasilis. **Focos de quimadas (Queimadas X Desmatamento X CAR).** [S. l.]: Inpe, 2023a. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/fires/biomes/aggregated/>. Acesso em: 12 abr. 2023.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Coordenação Geral de Observação da Terra. Programa de Monitoramento da Amazônia e demais biomas. Terrabrasilis. **PRODES (Desmatamento).** [S. l.]: Inpe, 2023b. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 18 nov. 2021.

INTRATOR, Jessica. From squatter to settler: Applying the lessons of nineteenth century U.S. public land policy to twenty-first century land struggles in Brazil. **Ecology Law Quarterly**, [s. l.], v. 38, n. 1, p. 179–232, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3p5LXyt>. Acesso em: 12 fev. 2023.

IPAM – INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. **Grilagem de terras públicas na Amazônia.** Brasília: MMA, 2006. *E-book*. Disponível em: <https://bit.ly/3Pju1vb>. Acesso em: 8 nov. 2021.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Terras Indígenas no Brasil.** [S. l.], 2022a. Base de dados. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/brasil>. Acesso em: 31 maio 2022.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Unidades de Conservação no Brasil.** [S. l.], 2022b. Base de dados. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br>. Acesso em: 30 maio 2022.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Widgets Socioambientais:** placares. [S. l.], 2022c. Disponível em: <https://widgets.socioambiental.org/pt-br/placares>. Acesso em: 1 jun. 2022.

JAHNEL, Teresa Cabral. As Leis de Terra no Brasil. **Boletim Paulista de Geografia**, [s. l.], v. 65, p. 105–116, 2017. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/index.php/boletim-paulista/article/view/968>. Acesso em: 14 mar. 2023.

JULIÃO, Francisco. Carta de alforria do camponês. In: STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: História e natureza das Ligas Camponesas - 1954-1964**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012. p. 197–207.

KLINGLER, Michael; MACK, Philipp. Post-frontier governance up in smoke? Free-for-all frontier imaginations encourage illegal deforestation and appropriation of public lands in the Brazilian Amazon. **Journal of Land Use Science**, [s. l.], v. 15, n. 2–3, p. 424–438, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1747423X.2020.1739765>. Acesso em: 9 fev. 2023.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Silvini; CAETANO, Matheus Almeida (org.). **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Editora Fundação Boiteux, 2012. v. III. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/99623>. Acesso em: 10 fev. 2022.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: Sesmarias e Terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

LIMA, Wendell Teles de; SILVA, Iatiçara Oliveira da; SOUSA, Lucileyde Feitosa. Breve retrospectiva das estratégias geopolíticas de incorporação territorial da Amazônia brasileira. **RA'E GA - O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 18–27, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/26206>. Acesso em: 10 jan. 2022.

LOMBA, Roni Mayer; DA SILVA, Eliane Aparecida Cabral. Renda e Propriedade Privada Da Terra: Uma Leitura Sobre a Regularização Fundiária No Estado Do Amapá - Brasil. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 01–19, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/64990>. Acesso em: 12 fev. 2023.

LOPES, Renato de Carvalho; OLIVEIRA, Marcelo Romarco Leles de. Considerações sobre a Lei n. 13.465/2017 e os possíveis efeitos em relação à política de Reforma Agrária no Brasil. **Research, Society and Development**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 01–11, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i1.11165>. Acesso em: 18 nov. 2021.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 19, n. 54, p. 77–98, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/pstJcmXTJKSNGRYZNLPWhsN/?lang=pt>. Acesso em: 3 nov. 2021.

MADEIRO, Carlos. Governo paralisa demarcação de terras indígenas, e MPF tem recorde de ações. **UOL**, [s. l.], 3 maio 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2022/05/03/governo-paralisa-demarcacao-de-terras-indigenas-e-mpf-tem-recorde-de-acoas.htm>. Acesso em: 4 jun. 2022.

MADER, Luzius. Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation. **Statute Law Review**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 119–131, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3OTPHKW>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MAPBIOMAS. **Relatório Anual de Desmatamento 2021**. São Paulo: MapBiomass, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3PczKCI>. Acesso em: 30 maio 2023.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARGARIT, Eduardo. O processo de ocupação do espaço ao longo da BR-163: uma leitura a partir do Planejamento Regional Estratégico da Amazônia durante o Governo Militar. **Geografia em Questão**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 12–31, 2013. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/6634>. Acesso em: 22 nov. 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários e função social**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

MARTINS, José de Souza. A reinvenção da cidade na selva. **Tempo Social**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 11–33, 2019. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/151225>. Acesso em: 4 jan. 2022.

MARTINS, José de Souza. Lutando pela terra: índios e posseiros na Amazônia Legal. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. XI, n. 1–2, p. 7–27, 1980. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/9751>. Acesso em: 8 nov. 2021.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

MARTINS, José de Souza. O tempo da fronteira retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. **Tempo Social**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 25–70, 1996. Disponível em: bit.ly/3Npts1w. Acesso em: 23 nov. 2022.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. **Pilhagem: quando o Estado de Direito é ilegal**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

MAZUI, Guilherme; LIMA, Kelvin. Lula veta trecho sobre marco temporal, mas sanciona regras para demarcações de terras indígenas. **G1**, Brasília, DF, 20 out. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/10/20/lula-veta-trecho-sobre-marco-temporal-mas-sanciona-novas-regras-para-demarcacoes-indigenas.ghtml>. Acesso em: 21 out. 2023.

MEDICILÂNDIA. **História**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://bit.ly/43G1Drk>. Acesso em: 5 jan. 2023.

MENEZES, Thereza Cristina Cardoso. A regularização fundiária e as novas formas de expropriação rural na Amazônia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 23, n.

1, p. 110–130, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3lkJEIz>. Acesso em: 22 jan. 2022.

MENEZES, Thereza Cristina Cardoso. Environmental Governance and Regularization of Land Ownership: development and multiple territorial dynamics in the Amazon. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, [s. l.], v. 17, n. 2017, p. 1–18, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/43ZLX1T>. Acesso em: 12 fev. 2023.

MERCY FOR ANIMALS. **Relação entre o desmatamento e a pecuária na Floresta Amazônica brasileira**. [S. l.]: Mercy For Animals, 2020. Disponível em: <https://mercyforanimalsmedia.com/2020BRAmazonRainforest/>. Acesso em: 19 out. 2022.

MONDARDO, Marcos Leandro; GOETTERT, Jones Dari. Frente de expansão e frente pioneira no Brasil: espaços e tempos da migração, do conflito e da alteridade. **OKARA: Geografia em debate**, João Pessoa, v. 1, n. 2, p. 38–61, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/okara/article/view/1637>. Acesso em: 13 dez. 2022.

MORAES, Iranilda; AZEVEDO-RAMOS, Claudia; PACHECO, Jessica. Public Forests Under Threat in the Brazilian Amazon: Strategies for Coping Shifts in Environmental Policies and Regulations. **Frontiers in Forests and Global Change**, [s. l.], v. 4, n. May, p. 1–7, 2021. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/ffgc.2021.631756/full>. Acesso em: 12 fev. 2023.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7–32, 1999. Disponível em: http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html. Acesso em: 17 ago. 2022.

MORAIS, Clodomir Santos de. História das Ligas Camponesas do Brasil (1969). In: STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: História e natureza das Ligas Camponesas - 1954-1964**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012. p. 21–76.

MOTTA, Márcia. Movimentos rurais nos oitocentos: uma história em (re)construção. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 113–128, 2001. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/189>. Acesso em: 14 mar. 2023.

MOTTA, Márcia. Sesmaria e o mito da primeira ocupação. **Justiça & História**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 1–17, 2004. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/66201>. Acesso em: 14 mar. 2023.

MURER, Beatriz Moraes; FUTADA, Silvia de Melo. **Painel de dados**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 1 set. 2022.

NETO, Vitale Joanoni; NETO, Regina Beatriz Guimarães. Amazônia: Políticas governamentais, práticas de ‘colonização’ e controle do território na ditadura militar (1964–85). **Anuario IEHS**, Tandil, v. 34, n. 1, p. 99–122, 2019. Disponível em: <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/anuario-ies/article/view/373>. Acesso em: 23 nov. 2022.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.

NUNES, Paulo Henrique Faria. A ocupação econômica da Amazônia: um desmando

estatizado?. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 4, n. 2, p. 283–307, 2018. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/6938>. Acesso em: 3 nov. 2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 15, n. 43, p. 185–206, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/466hvVv>. Acesso em: 23 dez. 2022.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. **Agrária (Online)**, São Paulo, n. 12, p. 3–113, 2010. Disponível em: <http://revistas.usp.br/agraria/article/view/702>. Acesso em: 20 nov. 2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. BR-163 Cuiabá-Santarém: geopolítica, grilagem, violência e mundialização. In: TORRES, Maurício (org.). **Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília: CNPq, 2005. p. 67–184.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Geografia Agrária: perspectivas no início do século XXI. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; MARQUES, Marta Inez Medeiros (org.). **O campo no século XXI: território de vida, de luta e de construção da justiça social**. São Paulo: Editora Casa Amarela e Editora Paz e Terra, 2004. p. 29–70.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labor Edições, 2007. *E-book*. Disponível em: https://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/modo_capitalista.pdf. Acesso em: 19 out. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo De L.T. Land Regularization in Brazil and the Global Land Grab. **Development and Change**, [s. l.], v. 44, n. 2, p. 261–283, 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary-wiley.ez67.periodicos.capes.gov.br/doi/epdf/10.1111/dech.12009>. Acesso em: 12 fev. 2023.

OVIEDO, Antônio; AUGUSTO, Cicero; LIMA, William Augusto. **Conexões entre o CAR, desmatamento e o roubo de terras em áreas protegidas e florestas públicas**. São Paulo: ISA, 2021. Nota Técnica. Disponível em: <https://bit.ly/3p1sD1m>. Acesso em: 14 abr. 2022.

PACHECO, Pablo; BENATTI, José Heder. Tenure security and land appropriation under changing environmental governance in lowland Bolivia and Pará. **Forests**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 464–491, 2015. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1999-4907/6/2/464>. Acesso em: 12 fev. 2023.

PACHUKANIS, Evgeny Bronislavovich. **Teoria geral do Direito e marxismo**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

PAINEL de Unidades de Conservação brasileiras. [S. l.]: PAINEL de Unidades de Conservação brasileiras, 2022. Base de dados. Disponível em: <https://bit.ly/3wGRYS2>. Acesso em: 30 ago. 2022.

PANARÁ. In: ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Enciclopédia dos Povos Indígenas no Brasil. [S. l.]: ISA, 2022. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Panará>. Acesso em: 22 dez. 2022.

PASTAGENS brasileiras ocupam área equivalente a todo o estado do Amazonas.

MapBiomias, [s. l.], out. 2021. Disponível em: <https://mapbiomas.org/pastagens-brasileiras-ocupam-area-equivalente-a-todo-o-estado-do-amazonas>. Acesso em: 14 mar. 2022.

PAULINO, Eliane Tomiasi. Capitalismo rentista e luta pela terra: a fragilidade do parâmetro de renda monetária no estudo dos assentamentos rurais. **REVISTA NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária**, Presidente Prudente, v. Ano 9, n. 8, p. 52–73, 2012. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1446>. Acesso em: 8 mar. 2022.

PEIXOTO DE AZEVEDO. **Nossa Cidade: História do Município**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.peixotodeazevedo.mt.gov.br/Nossa-Cidade/Historia-do-Municipio>. Acesso em: 5 mar. 2023.

PEIXOTO, Fabrícia. Entenda a MP 458, que regulariza a posse de terras na Amazônia Legal. **BBC Brasil**, Brasília, DF, 24 jun. 2009. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/06/090623_mp458_fa_cq. Acesso em: 5 abr. 2023.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das Coisas**. 1 ed. em eed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PEREIRA, Jullie. Sem terras demarcadas, indígenas se arriscam fazendo autodemarcação durante o governo Bolsonaro. **Infoamazônia**, [s. l.], out. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3qB4CTa>. Acesso em: 29 maio 2023.

PERPETUA, Guilherme Marini. **Pilhagem territorial, precarização do trabalho e degradação do sujeito que trabalha: a territorialização do capital arbóreo-celulósico no Brasil contemporâneo**. 2016. 370 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/43XHgFM>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PERPETUA, Guilherme Marini; THOMAZ JUNIOR, Antonio. Revisitando o conceito de acumulação do capital: a pilhagem territorial promovida pela Veracel Celulose no Extremo Sul da Bahia. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 11, n. 23, p. 225–256, 2016. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/30683/18933>. Acesso em: 28 fev. 2022.

PORRO, Roberto; PORRO, Noemi Sakiara Miyasaka. State-led social and environmental policy failure in a Brazilian forest frontier: Sustainable Development Project in Anapu, Pará. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 114, n. 105935, p. 01–16, 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026483772100658X>. Acesso em: 12 fev. 2023.

PORTAL AMAZÔNIA. ‘Mundo está de olho na Floresta Amazônica’, alerta Davi Kopenawa. **Acervo Combate Racismo Ambiental**, Boa Vista, 20 abr. 2015. Disponível em: <https://acervo.racismoambiental.net.br/2015/04/20/mundo-esta-de-olho-na-floresta-amazonica-alerta-davi-kopenawa/>. Acesso em: 19 maio 2022.

POSSEIRO. *In*: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o minidicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000. p. 548.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

E-book (não paginado).

PRADO JUNIOR, Caio. Teoria marxista do conhecimento e método dialético materialista. **Discurso**, [s. l.], v. 4, n. 4, p. 41–78, 1973. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/discurso/article/view/37760>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. **Mercator**, Fortaleza, v. 16, n. 01, p. 1–14, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/XLfjxSkqJSjjgbWB9xwJTmd/?lang=pt>. Acesso em: 23 dez. 2022.

PRIETO, Gustavo Teixeira. A grilagem de terras na formação territorial brasileira. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (org.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2020. p. 131–178. *E-book*. Disponível em: <https://bit.ly/3fO7wuO>. Acesso em: 12 fev. 2022.

REDE SIMEX. Sistema de Monitoramento da Exploração Madeireira (Simex). **Mapeamento da Exploração Madeireira na Amazônia - Agosto 2020 a Julho 2021**. Belém: Imazon, Idesam, Imaflora e ICV, 30 set. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/46hS17Y>. Acesso em: 5 mar. 2023.

REGO, Renato Leão. A integração cidade-campo como esquema de colonização e criação de cidades novas: do Norte Paranaense à Amazônia Legal. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Maringá, v. 17, n. 1, p. 89, 2015b. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4978>. Acesso em: 6 jan. 2023.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4748>. Acesso em: 23 dez. 2021.

RELATOR da MP 759 explica benefícios da regularização de imóveis urbanos e rurais. [S. l.: s. n.], 25 abr. 2017. 1 vídeo (36s). Publicado pela TV Senado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Cp1OzjhsbPM>. Acesso em: 25 abr. 2023.

REPÓRTER BRASIL. **De olhos fechados para o desmatamento**. São Paulo: Repórter Brasil, 2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/220902-Monitor-Pecuária-PT-06.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

SAAD-DINIZ, Eduardo; GIANECCHINI, João Victor. Regulatory rollbacks in the Amazon rainforest: a nuanced look into the effects of environmental victimization. **State Crime Journal**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 257–283, 2021. Disponível em: <https://www.scienceopen.com/hosted-document?doi=10.13169/statecrime.10.2.0257>. Acesso em: 12 fev. 2023.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação Legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 3, n. 2, p. 229–249, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3yv36nb>. Acesso em: 29 abr. 2022.

SALOMÃO, Caroline S. C. *et al.* **Amazônia em chamas**: desmatamento, fogo e pecuária em

terras públicas. Brasília, DF: IPAM, 2021. Nota Técnica n. 08. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Amazônia-em-Chamas-8-pecuária-pt.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2022.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos *et al.* Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 12, p. 1–16, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3CxqG3O>. Acesso em: 11 mar. 2022.

SANTOS, Anderlany Aragão dos *et al.* Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indígenas, quilombolas e ambientais no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 669–698, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3bwJ9mR>. Acesso em: 17 jun. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado e a sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português. **Análise Social**, v. XXI (87-88-89), n. 3, 4, 5, p. 869–901, 1985. Disponível em: <https://bit.ly/3y37BDV>. Acesso em: 11 mar. 2022.

SANTOS, Boaventura De Sousa. **Reinventar a Democracia**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

SAQUET, Marcos Aurélio. Por uma abordagem territorial. *In*: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 1. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 14, 2017. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258>. Acesso em: 15 abr. 2023.

SCALCON, Raquel Lima. Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 54, n. 214, p. 113–130, 2017. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113. Acesso em: 13 abr. 2022.

SFB – SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **CAR**: Cadastro Ambiental Rural: Boletim Informativo: dados até 30 de novembro de 2019. [S. l.]: SFB, Ministério da Agricultura, Governo Federal, 2019a. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4356-boletim-informativo-novembro-de-2019/file>. Acesso em: 30 abr. 2022.

SFB – SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **CAR**: Cadastro Ambiental Rural: Boletim Informativo: dados até 30 de setembro de 2017. [S. l.]: SFB, MAPA, Governo Federal, 2017. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/3121-boletim-informativo-car-setembro-de-2017/file>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SFB – SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **CAR**: Cadastro Ambiental Rural. Boletim Informativo: Edição especial: Dados declarados até 31 de janeiro de 2020. [S. l.]: SFB, MAPA, Governo Federal, 2020. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4418-revisao-boletim-car-encaminhar-07abril2020-1/file>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SFB – SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Regularização Ambiental**: Boletim Informativo: dados cadastrados até 01 de fevereiro de 2022. [S. l.]: SFB, MAPA, Governo Federal, 2022. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SFB – SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Sistema Nacional de Informações Florestais**. Terras Indígenas - Painel Interativo. [S. l.]: Funai, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/3uhpTjP>. Acesso em: 30 maio 2022.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. Redefinições em torno da propriedade privada na Amazônia: Ecologismo e produtivismo no tempo do mercado. **Agrária (Online)**, São Paulo, n. 10–11, p. 3–19, 2009. Disponível em: <http://revistas.usp.br/agraria/article/view/151>. Acesso em: 28 nov. 2021.

SILVA, Helton Junio da; BONITO, Raphael Frattari; DIAS, Renata Aparecida de Oliveira. Metodologia do Direito, teorias da posse e a posse na nova lei de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4754>. Acesso em: 23 dez. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SILVA, José Afonso da. Parecer. *In*: CUNHA, Manuela Carneiro da; BARBOSA, Samuel (org.). **Direitos dos povos indígenas em disputa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. *E-book*.

SILVA, Lúgia Osório. As Leis agrárias eo latifúndio improdutivo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 15–25, 1997. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=2055>. Acesso em: 14 mar. 2023.

SILVA, Marina. Carta aberta ao Presidente da República. **Repórter Brasil**, [s. l.], 18 jun. 2009. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2009/06/carta-aberta-ao-presidente-da-republica/>. Acesso em: 13 maio 2023.

SILVA, Ricardo Gilson da Costa *et al.* Fronteira, direitos humanos e territórios tradicionais em Rondônia (Amazônia Brasileira). **Revista de Geografia Norte Grande**, [s. l.], v. 77, p. 253–271, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n77/0718-3402-rgeong-77-253.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 124–142, 2007. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/rvufmg50&i=128>. Acesso em: 14 maio 2022.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os povos indígenas e o direito brasileiro. *In*: FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza; BERGOLD, Raul Cezar (org.). **Os direitos dos povos indígenas no Brasil**: desafios no século XXI. Curitiba: Letra da Lei, 2013. p. 13–32. *E-book*. Disponível em: <https://bit.ly/3a6HaWc>. Acesso em: 7 jun. 2022.

SOUZA, Hugo. PL compõe 1/4 da bancada ruralista na Câmara, que chega a 300 deputados. **De Olho nos Ruralistas**, [s. l.], 26 abr. 2023. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2023/04/26/pl-compoe-1-4-da-bancada-ruralista-na-camara-que-chega-a-300-deputados/>. Acesso em: 4 maio 2023.

STABILE, Marcelo C.C. *et al.* Solving Brazil's land use puzzle: Increasing production and slowing Amazon deforestation. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 91, n. 104362, p. 01–06, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104362>. Acesso em: 12 fev. 2023.

STANDING, Guy. **Plunder of the commons**: a manifesto for sharing public wealth. [S. l.]: Pelican Books, 2019.

STANDING, Guy. The Five Lies Of Rentier Capitalism. **Social Europe**, [s. l.], 27 out. 2016. Disponível em: <https://socialeurope.eu/five-lies-rentier-capitalism>. Acesso em: 8 mar. 2022.

TAVARES, Maria Goretti da Costa. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, [s. l.], v. 15, n. 02, p. 107–121, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74209>. Acesso em: 18 out. 2022.

TEMER, Michel. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Anúncio de Entrega de Títulos Urbanos e Rurais de Regularização Fundiária. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3qT7St6>. Acesso em: 25 abr. 2023.

THALHEIMER, August. **Introdução ao materialismo dialético**: fundamentos da teoria marxista. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. *E-book* (não paginado).

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. A vedação constitucional de usucapião dos bens públicos e a função social da propriedade: da mera detenção ao reconhecimento da posse funcionalizada pelos particulares. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1941–1965, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3NpCqLS>. Acesso em: 16 set. 2022.

TORRES, Maurício. Fronteira, um eco sem fim: considerações sobre a ausência do Estado e exclusão social nos municípios paraenses do eixo da BR-163. In: TORRES, Maurício (org.). **Amazônia revelada**: os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília, DF: CNPq, 2005. p. 271–319.

TORRES, Maurício; CUNHA, Cândido Neto da; GUERRERO, Natalia Ribas. A grilagem de terras na formação territorial brasileira. In: OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de (org.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2020. p. 202–224. *E-book*. Disponível em: <https://bit.ly/3fO7wuO>. Acesso em: 5 abr. 2023.

TORRES, Mauricio; DOBLAS, Juan; ALARCON, Daniela Fernandes. **“Dono é quem desmata”**: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense. São Paulo: Urutu-branco, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://bit.ly/3ucB9xU>. Acesso em: 10 nov. 2021.

TUPIASSU, Lise; GROS-DESORMAUX, Jean-Raphael; DA CRUZ, Gisleno Augusto Costa. Regularização fundiária e política ambiental: incongruências do Cadastro Ambiental Rural no estado do Pará. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, 2017.

Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4777>. Acesso em: 12 fev. 2023.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna**: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2005.

VASCONCELOS, Rosália. Quem foi Dorothy Stang? Relembre a missionária símbolo da luta por terras. **UOL**, Recife, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/06/15/quem-foi-dorothy-stang-luta-pelas-terras-continua-mais-viva-do-que-nunca.htm>. Acesso em: 1 mar. 2023.

WWF-BRASIL. **Por que a Lei da Grilagem (PL 2633) não deve ser aprovada**. [S. l.], 13 jul. 2021. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?79228/Por-que-a-Lei-da-Grilagem-PL-2633-nao-deve-ser-aprovada>. Acesso em: 16 nov. 2021.

XINGU+. **Linha do Tempo**. História do Xingu. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://xingumais.org.br/historia/1938-1985-marcha-para-oeste-1938-1985?id=498>. Acesso em: 24 jan. 2023.

YANAI, Aurora Miho *et al.* Brazil's Amazonian deforestation: the role of landholdings in undesignated public lands. **Regional Environmental Change**, [s. l.], v. 22, n. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10113-022-01897-0>. Acesso em: 12 fev. 2023.

YANAI, Aurora Miho *et al.* Deforestation and Carbon Stock Loss in Brazil's Amazonian Settlements. **Environmental Management**, [s. l.], v. 59, n. 3, p. 393–409, 2017. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/s00267-016-0783-2>. Acesso em: 4 jan. 2022.

APÊNDICE A – Alterações na legislação de regularização fundiária

Quadro 8 – Principais alterações na Lei n. 11.952/2009 (Medidas Provisórias e Leis)

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
Abrangência	Ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal (art. 1º)	<i>Igual ao anterior</i>	Ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União na Amazônia Legal e, com exceção do disposto no art. 11, 12, §1º e 38, parágrafo único, às ocupações fora da Amazônia Legal, inclusive nas áreas remanescentes de colonizações oficiais (art. 1º e art. 40-A)	Ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União na Amazônia Legal e, à exceção do disposto no art. 11, às ocupações fora da Amazônia Legal, inclusive nas áreas remanescentes de projetos criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, em data anterior a 10 de outubro de 1985 com características de colonização (art. 1º e art. 40-A)	Ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do Incra, dentro e fora da Amazônia Legal, inclusive nas áreas remanescentes de projetos criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, em data anterior a 10 de outubro de 1985 com características de colonização (art. 1º e art. 40-A)
Pessoa Jurídica como beneficiária	Não será objeto de regularização área ocupada por pessoa jurídica (art. 6º, §1º)	Fica vedado beneficiar pessoa natural ou jurídica com a regularização de mais de uma área (art. 1º, parágrafo único)	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i>
Exploração direta	Atividade econômica exercida em imóvel rural, praticada diretamente pelo ocupante, ou com auxílio de seus familiares e, eventualmente, com a ajuda de terceiros (art. 2º, III)	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)	<i>Igual ao anterior</i>	Atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular	<i>Igual ao anterior</i>

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
				majoritário ou integral (art. 2º, III)	
Exploração indireta	Atividade econômica exercida em imóvel rural, por meio de preposto ou assalariado (art. 2º, IV)	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i>	Atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada, de fato ou de direito, por terceiros, que não sejam os requerentes (art. 2º, IV)	<i>Igual ao anterior</i>
Cultura efetiva	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 (art. 2º, V)	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i>	Exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo (art. 2º, V)	<i>Igual ao anterior</i>
Terras passíveis de regularização fundiária	Discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União entre as devolutas situadas nas áreas declaradas de interesse à segurança e ao desenvolvimento nacionais com base no art. 1º do Decreto-lei n. 1.164/1971; abrangidas pelas exceções do parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei n. 2.375/1987, ainda que não discriminadas, arrecadadas ou registradas em nome do Incra; remanescentes de programas de colonização e reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrária e	Discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no art. 1º do Decreto-lei n. 1.164/1971; abrangidas pelas exceções do parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei n. 2.375/1987; devolutas localizadas em faixa de fronteiras; registradas em nome do Incra ou por ele administradas; remanescentes de programas de colonização e reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrária e se destinem a utilização urbana. Estende a aplicação da Lei de forma subsidiária para outras áreas sob	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior.</i> Estende a aplicação da Lei para outras áreas sob domínio da União, indistintamente, de forma subsidiária (altera a redação do parágrafo único do art. 3º).

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
	se destinem à utilização urbana (art. 3º, I a IV)	domínio da União na Amazônia Legal (art. 3º, I a V e parágrafo único)			
Terras não passíveis de regularização fundiária	Reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de interesse público ou social a cargo da União; tradicionalmente ocupadas por população indígena, comunidades quilombolas e tradicionais; de florestas públicas, nos termos da Lei n. 11.284/2006; de unidades de conservação ou de interesse para sua criação; que contenham acessões ou benfeitorias federais. As áreas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos da marinha, marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação, poderão ser regularizados mediante outorga de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) (art. 4º, incisos I a IV e parágrafo único)	Reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de interesse público ou social a cargo da União; tradicionalmente ocupadas por população indígena; de florestas públicas, nos termos da Lei n. 11.284/2006; de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à sua criação; que contenham acessões ou benfeitorias federais. Também não serão regularizadas ocupações incidentes em áreas objeto de demanda judicial em que seja parte a União ou seus entes da administração indireta, até o trânsito em julgado da decisão. As áreas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos da marinha, marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da CF, poderão ser regularizados mediante outorga de CDRU. Já áreas ocupadas por comunidades	<i>Igual ao anterior</i> , salvo no caso das áreas objeto de demanda judicial. Nesse caso, poderão ser regularizadas áreas que estejam sob demanda judicial, mas cujo objeto da demanda não impeça a análise da regularização pela administração pública, bem como na hipótese de acordo judicial (art. 4º, I e II e §§ 1º e 2º e art. 6º, §3º)	<i>Igual ao anterior</i>	Reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de interesse público ou social a cargo da União; tradicionalmente ocupadas por população indígena; de florestas públicas, nos termos da Lei n. 11.284/2006; de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à sua criação; que contenham acessões ou benfeitorias federais. Também não serão regularizadas ocupações incidentes em áreas objeto de demanda judicial em que seja parte a União ou seus entes da administração indireta, até o trânsito em julgado da decisão, salvo quando o objeto da demanda não impedir a análise da regularização e em caso de acordo judicial. As áreas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos da marinha, marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da CF,

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
		quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da terra serão regularizadas conforme norma específica, aplicando-se a Lei no que couber (art. 4º, I e II e §§ 1º e 2º e art. 6º, §3º)			podem ser regularizados mediante outorga de CDRU. No caso de ocupações em que o preenchimento dos requisitos decorreu de dano ambiental, a regularização ocorrerá na hipótese de celebração de TAC ou instrumento similar, ou adesão ao Programa de Regularização Ambiental (art. 4º, I e II e §§ 1º e 2º, art. 6º, §3º e art. 13, §4º)
Requisitos para ser beneficiário	Praticar cultura efetiva; exercer ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, antes do marco temporal estabelecido; o ocupante e seu cônjuge ou companheiro devem ser brasileiros natos ou naturalizados; não devem ser proprietários de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; não devem ter sido beneficiários por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas; ter sua principal atividade econômica	Praticar cultura efetiva; exercer ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, antes do marco temporal estabelecido; o ocupante e seu cônjuge ou companheiro devem ser brasileiros natos ou naturalizados; não devem ser proprietários de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; não devem ter sido beneficiários por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas; não devem exercer cargo ou emprego	Praticar cultura efetiva; exercer ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, antes do marco temporal estabelecido; o ocupante e seu cônjuge ou companheiro devem ser brasileiros natos ou naturalizados; não devem ser proprietários de imóvel rural em qualquer parte do território nacional (salvo na hipótese de venda direta); não devem ter sido beneficiários por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas; não	<i>Igual ao anterior</i> , mas retira a exigência de cumprimento dos requisitos do art. 3º, II, III e IV da Lei n. 11.326/2006 para regularização de áreas em que ocupante, seu cônjuge ou companheiro ocupem cargo ou emprego público não vedado pela legislação (art. 5º; §2º revogado)	<i>Igual ao anterior</i> , salvo para adequar os cargos ou empregos públicos vedados, consoante alteração das competências para regularização dos órgãos ou entidades enumerados (art. 5º, parágrafo único)

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
	advinda da exploração do imóvel; não devem exercer cargo ou emprego público. O requisito referente à principal atividade econômica e ao cargo ou emprego público podem ser excetuados para um dos cônjuges ou companheiros (art. 5º e 6º)	público nos órgãos ou entidades ligados à gestão de terras, conforme enumerados. Caso exerçam outro emprego ou cargo público, devem atender aos requisitos do art. 3º, II, III e IV, da Lei n. 11.326/2006 (art. 5º)	devem exercer cargo ou emprego público nos órgãos ou entidades ligados à gestão de terras conforme enumerados. Caso, exerçam outro emprego ou cargo público, devem atender aos requisitos do art. 3º, II, III e IV, da Lei n. 11.326/2006 (art. 5º)		
Marco temporal	Ocupações anteriores a 1º de dezembro de 2004 (art. 5º, II)	Ocupações anteriores a 1º de dezembro de 2004 (art. 5º, IV)	Ocupações anteriores a 1º de dezembro de 2004 ou ocupações anteriores a 23 de dezembro de 2016 (publicação da MP em questão) e posteriores a 1º de dezembro de 2004, na hipótese de venda direta (art. 5º, IV e art. 38, parágrafo único, I)	Ocupações anteriores a 22 de julho de 2008 ou ocupações anteriores a 23 de dezembro de 2016 (publicação da MP n. 759/2016) e posteriores a 22 de julho de 2008, na hipótese de venda direta (art. 5º, IV e art. 38, parágrafo único, I)	Ocupações anteriores a 05 de maio de 2014 ou ocupações anteriores a 11 de dezembro de 2019 (publicação da MP em questão) e posteriores a 05 de maio de 2014, na hipótese de venda direta (art. 5º, IV e art. 38, parágrafo único, I)
Extensão	Serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso áreas de até 15 módulos fiscais e não superiores a 1.500 hectares, respeitada a fração mínima de parcelamento. Áreas que excederem o limite poderão ser tituladas de forma parcial, até o limite estabelecido e desocupada a área excedente, ou o ocupante poderá adquirir o domínio ou o direito real de uso sobre a totalidade, mediante licitação,	Serão passíveis de alienação áreas de até 15 módulos fiscais e não superiores a 1.500 hectares, respeitada a fração mínima de parcelamento. Áreas que excederem o limite poderão ser tituladas de forma parcial, até o limite estabelecido e desocupada a área excedente (art. 6º, §1º e art. 14, <i>caput</i> e §1º)	Serão passíveis de alienação áreas de até 15 módulos fiscais e não superiores a 1.500 hectares. Áreas que excederem o limite poderão ser tituladas de forma parcial, até o limite estabelecido e desocupada a área excedente (art. 6º, §1º e art. 14, <i>caput</i> e §1º)	Serão passíveis de alienação áreas não superiores a 2.500 hectares. Áreas que excederem o limite poderão ser tituladas de forma parcial, até o limite estabelecido e desocupada a área excedente (art. 6º, §1º e art. 14, <i>caput</i> e §1º)	<i>Igual ao anterior</i>

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
	garantido o direito de preferência (art. 7º, §1 e art. 13, §1º, I e II)				
Preço	Gratuidade para ocupações de área contínua de até 1 módulo fiscal. A regularização de áreas acima de 1 até 15 módulos fiscais será onerosa, com valor de referência para avaliação baseado na planilha referencial de preços, considerando os critérios de ancianidade da ocupação, especificidade de cada região e dimensão da área para estabelecimento do preço (arts. 10 e 11, <i>caput</i> e §1º)	<i>Igual ao anterior</i> (arts. 11 e art. 12, §1º)	Gratuidade para ocupações de área contínua de até 1 módulo fiscal. A regularização de áreas acima de 1 até 15 módulos fiscais será onerosa, com valor de referência para avaliação baseado no valor mínimo da terra nua da Planilha de Preços Referenciais (PPR) do Incra, considerando o tamanho da área nos seguintes percentuais: 10% do valor mínimo da PPR para áreas acima de 1 até 2 módulos fiscais; 20% para áreas acima de 2 até 3 módulos fiscais; 30% para áreas acima de 3 até 4 módulos fiscais; 40% para áreas acima de 4 até 6 módulos fiscais; 50% para áreas acima de 6 até 8 módulos fiscais; 60% para áreas acima de 8 até 10 módulos fiscais; 70% para áreas acima de 10 até 12 módulos fiscais; 80% para áreas acima de 12 até 15 módulos fiscais. Na ausência de PPR no município, aplicar-se-á como referência avaliações	Gratuidade para ocupações de área contínua de até 1 módulo fiscal. A regularização de áreas acima de 1 até 15 módulos fiscais será onerosa, com valor de referência para avaliação baseado no valor mínimo da terra nua da Planilha de Preços Referenciais do Incra, entre 10 a 50%, conforme regulamento. Na ausência desse parâmetro, utilizar-se-á como referência avaliações de preços produzidas preferencialmente por entidades públicas. No caso das concessões de direito real de uso (mesmas hipóteses anteriores), aplica-se o percentual de 40%. Na hipótese de pagamento integral com liberação das condições resolutivas, o preço é de 100% do valor médio da terra nua estabelecido na PPR vigente à época do pagamento (arts. 11, 12, §§1º, 2º e 4º e 15, §2º)	<i>Igual ao anterior</i>

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
			de preços de mercado de terras, produzidas preferencialmente por entidades públicas. No caso das concessões de direito real de uso (restritas aos terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da CF), aplica-se o percentual de 40%. Na hipótese de pagamento integral com liberação das condições resolutivas, o preço é de 100% do valor médio da terra nua estabelecido na PPR vigente à época da emissão do título (arts. 11, 12, §§1º, 2º e 4º e 15, §2º)		
Pagamento	O valor fixado será pago em prestações amortizáveis em até 20 anos, com carência de até 3 anos e corrigidas monetariamente por índice definido pelo Incra. Há desconto de 20% no caso de pagamento à vista (art. 16, <i>caput</i> e §1º)	O valor fixado será pago em prestações amortizáveis em até 20 anos, com carência de até 3 anos. Há desconto de 20% no caso de pagamento à vista (art. 17, <i>caput</i> e §2º)	O valor fixado será pago em prestações amortizáveis em até 20 anos, com carência de até 3 anos. Há desconto de 20% no caso de pagamento à vista, desde que o requerimento seja realizado até 30 dias, contado da data de entrega do título. O desconto não se aplica na hipótese de pagamento integral prevista no art. 15, §2º (art. 17, <i>caput</i> e §§2º e 3º)	O valor fixado será pago em prestações amortizáveis em até 20 anos, com carência de até 3 anos. Há desconto de 20% no caso de pagamento à vista, desde que o pagamento ocorra em até 180 dias, contados da data de entrega do título. O desconto não se aplica na hipótese de pagamento integral prevista no art. 15, §2º (art. 17, <i>caput</i> e §2º)	<i>Igual ao anterior</i>

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
Vistoria	Dispensa-se vistoria para imóveis de até 4 módulos fiscais, salvo quando determinado (art. 12, <i>caput</i> e parágrafo único)	<i>Igual ao anterior</i> (art. 13 <i>caput</i> e parágrafo único)	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i>	Dispensa-se vistoria para imóveis de até 15 módulos fiscais, salvo quando o imóvel for objeto de termo de embargo ou infração ambiental lavrada por órgão ambiental federal; houver indícios de fracionamento fraudulento; o requerimento for efetuado por procuração; houver conflito declarado ou registrado na Ouvidoria Agrária Nacional; não existir indício de ocupação ou de exploração anterior ao marco temporal verificados por sensoriamento remoto; a área possuir mais de 15 módulos fiscais; outras hipóteses estabelecidas em regulamento (art. 13, §§2º e 3º)
Enquadramento de outros títulos nos valores novos	Títulos emitidos pelo Incra a partir de maio de 2008, desde que requerido pelo interessado (art. 16, §2º)	Títulos emitidos pelo Incra entre 1º de maio de 2008 a 10 de fevereiro de 2009, desde que requerido pelo interessado (art. 17, §3º)	<i>Igual ao anterior</i> (art. 17, §4º)	Títulos anteriores a Lei serão passíveis de enquadramento mediante requerimento do interessado, vedada a restituição de valores já pagos que, por conta enquadramento, eventualmente superem o que se tornou devido (art. 17, §4º)	<i>Igual ao anterior</i>

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
Cláusulas sob condições resolutivas e prazo	Impossibilidade de negociação dos títulos, que são intransferíveis por ato entre vivos; aproveitamento racional e adequado da área; utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; averbação da reserva legal; identificação das áreas de preservação permanente e recuperação de áreas eventualmente degradadas; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; condições e formas de pagamento. Não estabelece prazo, apenas para o último caso, quando o pagamento for superior a 10 anos, a eficácia da cláusula estender-se-á até a integral quitação (art. 14, incisos I a VII e §§1º e 2º)	Aproveitamento racional e adequado da área; averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma da legislação ambiental; identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e as condições e formas de pagamento. O prazo estipulado é de 10 anos, e no caso de pagamento por prazo superior a 10 anos, a eficácia da cláusula estender-se-á até a integral quitação. As áreas de até 4 módulos fiscais são inegociáveis pelo prazo de 10 anos, e as superiores a 4 módulos fiscais poderão ser transferidas após 3 anos da titulação e com anuência dos órgãos expedidores, para terceiro que preencha os requisitos previstos em regulamento, quando o beneficiário originário estiver cumprindo as cláusulas resolutivas (art.	Inalienabilidade do imóvel; manutenção da destinação agrária, por meio da cultura efetiva; respeito à legislação ambiental, em especial, quanto ao cumprimento do Capítulo VI da Lei n. 12.651/2012; não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravos e condições e formas de pagamento. Não estabelece prazo, apenas para o último caso, quando o pagamento for superior a 10 anos, a eficácia da cláusula estender-se-á até a integral quitação (art. 15, I a IV e §1º)	<i>Igual ao anterior</i>	Inalienabilidade do imóvel; manutenção da destinação agrária, por meio da cultura efetiva e o respeito à legislação ambiental, em especial, quanto ao cumprimento do Capítulo VI da Lei n. 12.651/2012. Não estabelece prazo (art. 15, I a IV e §1º)

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
		15, incisos I a V, §§1º, 3º e 4º)			
Liberação das condições resolutivas	Somente serão liberadas após vistoria (art. 15)	<i>Igual ao anterior</i> (art. 16)	Somente serão liberadas após verificação de seu cumprimento, que deverá ser provado nos autos por meio da juntada de documentação pertinente, facultada a realização de vistoria, se necessário. No caso de pagamento integral do preço do imóvel, ficarão extintas as condições resolutivas, sem desconto, respeitado o período de carência e cumpridas todas as condições até a data do pagamento (arts. 15, §2º; 16, <i>caput</i> e §1º e art. 17, §3º)	Somente serão liberadas após verificação de seu cumprimento, que deverá ser provado nos autos por meio da juntada de documentação pertinente. No caso de pagamento integral do preço do imóvel, ficarão extintas as condições resolutivas, sem desconto, respeitado o período de carência e cumpridas todas as condições até a data do pagamento (arts. 15, §2º; 16, <i>caput</i> e §1º e art. 17, §3º)	<i>Igual ao anterior</i>
Rescisão do título	O não cumprimento das condições implicará na reversão automática do bem ao patrimônio público. O descumprimento da legislação ambiental durante o prazo de vigência da cláusula resolutive implica rescisão imediata do título de domínio ou termo de concessão, com reversão imediata da área	O descumprimento das condições resolutivas pelo titulado ou pelo terceiro adquirente, na hipótese cabível, implicará rescisão do título de domínio ou termo de concessão, com a reversão da área em favor da União, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutivas,	O descumprimento das condições resolutivas implica resolução de pleno direito do título de domínio ou termo de concessão, independentemente de notificação ou interpelação, com a consequente reversão da área em favor da União, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das	O descumprimento das condições resolutivas, provado mediante prova material ou documental, implica resolução de pleno direito do título de domínio ou termo de concessão, declarada em processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutivas, assegurados os princípios	<i>Igual ao anterior</i>

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
	em favor da União, declarada no processo administrativo que apurar a prática da infração ambiental (arts. 14, §3º e 17)	assegurada a ampla defesa e o contraditório. Caso ocorra desmatamento considerado irregular em áreas de preservação permanente ou reserva legal durante a vigência das condições resolutivas, conforme apurado em processo administrativo, ocorrerá a rescisão do título e a reversão da área em favor da União (art. 15, §2º e art. 18, <i>caput</i>)	cláusulas resolutivas, assegurada a ampla defesa e o contraditório. Caso ocorra desmatamento considerado irregular em áreas de preservação permanente ou reserva legal durante a vigência das condições resolutivas, conforme apurado em processo administrativo, ocorrerá a rescisão do título e a reversão da área em favor da União, salvo na hipótese de celebração de TAC, com vistas à reparação do dano (arts. 15, §§4º e 5º e 18, <i>caput</i> e §1º)	da ampla defesa e do contraditório. A análise do cumprimento recairá estritamente sobre o período de vigência das obrigações contratuais, tomando-se a mais longa como termo final. O descumprimento após o período de vigência das cláusulas não gerará a resolução do título (art. 18, <i>caput</i> e §§1º a 4º)	
Indenização em caso de rescisão e restituição	Não é cabível indenização em caso de descumprimento das condições resolutivas (art. 20)	Serão indenizadas as benfeitorias úteis e necessárias (art. 18, parágrafo único)	Serão indenizadas apenas as benfeitorias úteis e necessárias realizadas durante o período de vigência do contrato (art. 18, § 2º)	Serão indenizadas as acessões e as benfeitorias úteis e necessárias, podendo levantar as benfeitorias voluptuárias no prazo máximo de 180 dias após a desocupação do imóvel, sob pena de perda delas em favor do alienante. Os valores pagos serão restituídos, com a devida atualização monetária, deduzido o percentual de 15% do valor pago a título de multa compensatória; e 0,3% do valor atualizado do contrato por cada mês de ocupação do imóvel desde o	<i>Igual ao anterior</i>

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
				início do contrato, a título de indenização pela fruição, estando desobrigado ao pagamento do saldo devedor remanescente quando o montante indicado anteriormente exceder o valor pago à título de preço. Ainda, a critério da Administração Pública, exclusivamente em caso de interesse social na destinação da área e havendo desocupação voluntária, o ocupante poderá receber compensação financeira pelas benfeitorias úteis ou necessárias edificadas até a data de notificação da decisão que declarou a resolução do título de domínio ou da concessão, conforme limite estabelecido por ato do Poder Executivo (art. 18, §§7º, 8º e 9º)	
Renegociação	Em caso de inadimplemento dos títulos firmados em data anterior a 11/02/2009 (publicação da MP em questão), ou descumprimento do imposto no termo de concessão de uso ou licença de ocupação, o ocupante terá 3 anos, contados de	Em caso de inadimplemento dos títulos firmados até 10/02/2009, ou de não observância do imposto no termo de concessão de uso ou licença de ocupação, o ocupante terá 3 anos, contados de 11/02/2009, para adimplir o contrato no que foi	Em caso de descumprimento do contrato firmado até 22/12/2016, o beneficiário ou seus herdeiros que ocupem e explorem o imóvel terão prazo de 5 anos, contados de 23/12/2016 (publicação da MP em questão), para	<i>Igual ao anterior</i>	Em caso de descumprimento do contrato firmado até 10/12/2019, o beneficiário ou seus herdeiros que ocupem e explorem o imóvel poderão requerer a renegociação do contrato firmado, sob pena de reversão. Não estabelece

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
	11/02/2009, para adimplir o descumprido, sob pena de retomada da área ocupada (art. 18)	descumprido ou renegociá-lo, sob pena de retomada da área ocupada (art. 19)	requerer a renegociação do contrato firmado, sob pena de reversão, observadas as condições de pagamento e a comprovação do cumprimento das cláusulas resolutivas conforme imposto na Lei. A renegociação não se aplica caso haja manifestação de interesse social ou utilidade pública relacionada aos imóveis titulados. Os valores pagos e comprovados nos autos serão abatidos do valor fixado na renegociação (art. 19, <i>caput</i> , I e II e §§1º e 2º)		prazo. A renegociação não se aplica caso haja manifestação de interesse social ou utilidade pública relacionada aos imóveis titulados. Os valores pagos e comprovados nos autos serão abatidos do valor fixado na renegociação (art. 19, <i>caput</i> e §§1º e 2º)
Garantia	Os imóveis não poderão ser objeto de qualquer direito real de garantia, salvo nas operações de crédito rural (art. 14, §1º)	Não prevê	Não prevê	Não prevê	O imóvel será dado em garantia até a quitação integral do pagamento pela regularização. A terra também poderá ser utilizada em garantia para empréstimos relacionados à atividade a que se destina o imóvel (art. 15, §§1º e 7º)
Venda Direta	Não prevê	Aplicável a imóveis residenciais localizados na Amazônia Legal, quando os ocupantes possam comprovar o período de ocupação efetiva e regular por período igual ou superior a 5 anos, excluídos os imóveis residenciais	Aplicável a imóveis residenciais, conforme estabelecido anteriormente, e a imóveis rurais situados na Amazônia Legal, até o limite de 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares, quando se tratar de ocupações posteriores a 01/12/2004 ou	Aplicável a imóveis residenciais, conforme estabelecido anteriormente, e a imóveis rurais situados na Amazônia Legal, até o limite de 2.500 hectares, quando se tratar de ocupações posteriores a 22/07/2008 ou em áreas em	Aplicável a imóveis residenciais, conforme estabelecido anteriormente, e a imóveis rurais situados na Amazônia Legal, até o limite de 2.500 hectares, quando se tratar de ocupações posteriores a 05/05/2014 ou em áreas em

	MP n. 458/2009	Lei n. 11.952/2009	MP n. 759/2016	Lei n. 13.465/2017	MP n. 910/2019
		administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares, e os imóveis indispensáveis ao serviço público (art. 38, I e II)	em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, observados os requisitos para ser beneficiário e o período de ocupação por prazo igual ou superior a 5 anos, apurados até 23/12/2016 (publicação da MP em questão); ou quando os ocupantes forem proprietários de outro imóvel rural localizado em áreas contíguas situadas no mesmo município, desde que a soma não ultrapasse o limite de tamanho. No caso da venda direta, o pagamento é do valor máximo da terra nua definido na PPR (art. 38, parágrafo único, I e II)	que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, observados os requisitos para ser beneficiário e o período de ocupação por prazo igual ou superior a 5 anos, apurados até 23/12/2016 (publicação da MP n. 759/2016); ou quando os ocupantes forem proprietários de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite de tamanho. No caso da venda direta, o pagamento é do valor máximo da terra nua definido na forma do art. 12, §§1º e 2º (art. 38, parágrafo único, I e II)	que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, observados os requisitos para ser beneficiário e o período de ocupação por no mínimo 1 ano, apurados até 11/12/2019 (publicação da MP em questão); ou quando os ocupantes forem proprietários de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite de tamanho. No caso da venda direta, o pagamento é do valor máximo da terra nua definido na forma do art. 12, §§1º e 2º (art. 38, parágrafo único, I e II)

Obs. Não se incluiu alterações e referências às áreas urbanas, bem como as mudanças de competência. As indicações de artigos, com exceção da MP n. 458, são referentes à Lei n. 11.952/2009. Fonte: Construído pela autora.

Quadro 9 – Alterações nos decretos que regulamentam a regularização fundiária rural

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
Norma regulamentada e abrangência	MP n. 458/2009, com aplicação para as áreas rurais arrecadadas pelo Incra em terras da União no âmbito da Amazônia Legal (art. 1º)	Lei n. 11.952/2009, com aplicação para as áreas rurais situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, bem como, de forma subsidiária, para outras áreas da União dentro da Amazônia Legal, mas não contempladas pelo art. 3º da Lei n. 11.952/2009 (art. 1º, <i>caput</i> e parágrafo único)	Lei n. 11.952/2009 e Lei n. 13.465/2017, com aplicação para as áreas rurais em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, e do Incra; bem como para ocupações fora da Amazônia Legal, nas áreas rurais do Incra e da União sob gestão do Incra, exceto na hipótese do art. 11 da Lei n. 11.952/2009, e para áreas remanescentes de projetos com características de colonização, conforme enumerados, criados pelo Incra dentro ou fora da Amazônia Legal, anteriormente a 10/10/1985. Ainda, aplica-se de forma subsidiária a outras áreas da União dentro da Amazônia Legal, mas não contempladas pelo art. 3º da Lei n. 11.952/2009 (arts. 1º e 2º, I, II e §§1º e 2º)	<i>Igual ao anterior</i>	Lei n. 11.952/2009 e Lei n. 13.465/2017, com aplicação para as áreas rurais em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, e do Incra; bem como para ocupações fora da Amazônia Legal, nas áreas rurais do Incra e da União sob gestão do Incra, exceto na hipótese do art. 11 da Lei n. 11.952/2009, e para áreas remanescentes de projetos com características de colonização, conforme enumerados, criados pelo Incra dentro ou fora da Amazônia Legal, anteriormente a 10/10/1985. Nesse caso, compreendem áreas ainda não tituladas, áreas não destinadas e tituladas pendentes da verificação das condições resolutivas, observadas as cláusulas contratuais do título expedido sobre a área. Ainda, aplica-se de forma subsidiária a outras áreas da União dentro da Amazônia Legal, mas não contempladas pelo art. 3º da Lei n. 11.952/2009 (arts. 1º e 2º, I, II e §§1º, 2º e 3º)

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
Conceito de florestas públicas	Não prevê	Não prevê	Para os fins da vedação do art. 4º, III, da Lei n. 11.952/2009, consideram-se florestas públicas as áreas de interesse do Serviço Florestal Brasileiro, manifestado no momento oportuno, durante a consulta prevista na definição das glebas para regularização fundiária (art. 15)	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i> (art. 13). * Revogado pelo Decreto n. 11.688/2023.
Crítérios para ser beneficiários	Além dos requisitos estabelecidos na norma regulamentada, o ocupante deverá ter sua principal atividade econômica advinda da exploração do imóvel, sendo permitido ao cônjuge ou companheiro ter renda complementar oriunda de outra atividade econômica. Não poderá ser regularizada a ocupação na hipótese do cônjuge ou companheiro exercer cargo ou emprego público no Incra, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na Secretaria do Patrimônio da União ou nos órgãos estaduais de terra (art. 2º, §§1º e 2º)	Requisitos estabelecidos na norma regulamentada (art. 2º)	Além dos requisitos previstos na norma regulamentada, prevê que será considerada forma de exploração direta aquela atividade econômica definida em contrato de parceria; e será considerada cultura efetiva a obtenção de renda por intermédio dos serviços ambientais previstos no inciso I do <i>caput</i> do art. 41 da Lei n. 12.651/2012, conforme critérios estabelecidos. Também estabelece que não será admitida regularização em favor de quem conste no Cadastro de Empregadores que submeteram trabalhadores a condições análogas às de escravo (art. 4º, §§1º a 3º)	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i> * O Decreto n. 11.688/2023 inclui que não será regularizada área cujo CAR não estiver ativo no SICAR.

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
Procedimento	<p>Cadastramento das ocupações por município; georreferenciamento, após o cadastramento ou vistoria, dos perímetros das ocupações; formalização do processo administrativo referente à titulação, instruído com os documentos e peças técnicas exigidas. O cadastramento é efetuado por meio de formulário de declaração preenchido e assinado pelo requerente, com cópia da Carteira de Identidade e CPF do requerente e de seu cônjuge ou companheiro, além de outros documentos exigidos. O formulário deverá conter informações sobre dados pessoais do requerente e de seu cônjuge ou companheiro; área e localização do imóvel; tempo de ocupação direta ou de seus antecessores; atividade econômica e complementar; declaração de não existência de conflito agrário ou fundiário, além de outras a serem definidas. No caso de imóveis com área superior a 4 módulos</p>	<p>Cadastramento das ocupações e identificação ocupacional por município ou gleba; elaboração de memorial descritivo dos perímetros das ocupações, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, por profissional habilitado e credenciado no Incra, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro; formalização de processo administrativo previamente à titulação, instruído com os documentos e peças técnicas exigidas. O cadastramento é efetuado por meio de formulário de declaração preenchido e assinado pelo requerente, com cópia da Carteira de Identidade e CPF do requerente, além de outros documentos exigidos. O formulário deverá conter informações sobre dados pessoais do ocupante e de seu cônjuge e companheiro; área e</p>	<p>Cadastramento das ocupações e identificação ocupacional por município ou gleba; elaboração de memorial descritivo dos perímetros das ocupações, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, por profissional habilitado e credenciado no Incra, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro; formalização de processo administrativo previamente à titulação, instruído com os documentos e peças técnicas exigidas. O cadastramento é efetuado por meio de formulário de declaração preenchido e assinado pelo requerente, com cópia da Carteira de Identidade e CPF do requerente, além de outros documentos exigidos. O formulário deverá conter informações sobre dados pessoais do ocupante e de seu cônjuge e companheiro; área e</p>	<p>Cadastramento das ocupações e identificação ocupacional por município ou gleba; elaboração de memorial descritivo dos perímetros das ocupações, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro; formalização de processo administrativo previamente à titulação, instruído com os documentos e peças técnicas exigidas; juntada do Cadastro Ambiental Rural. O cadastramento é efetuado por meio de formulário de declaração preenchido e assinado pelo requerente, com cópia da Carteira de Identidade e CPF do requerente, além de outros documentos exigidos. O formulário deverá conter informações sobre dados pessoais do ocupante e de seu cônjuge e companheiro; área e</p>	<p>Entrega, pelo requerente, por meio físico ou eletrônico, do requerimento de solicitação de regularização; de documentos pessoais de identificação do ocupante e de seu cônjuge ou companheiro; da documentação do imóvel, constando a área, localização e dimensão, por meio de planta e memorial descritivo com Anotação de Responsabilidade Técnica – ATR, coordenadas dos vértices referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e submetidas ao Sistema de Gestão Fundiária do Incra e comprovação de inscrição no CAR. Ainda, deverá ser apresentado um conjunto de declarações do ocupante e seu cônjuge ou companheiro, referentes aos requisitos para contemplação. Apresentada toda a documentação, ocorrerá a análise das ocupações por meio de sensoriamento remoto que, por meio eletrônico, examinará especialmente a prática de cultura efetiva e a ocupação e exploração anteriores ao marco temporal. Após, serão verificadas as informações com outras bases de dados do Governo Federal quanto à existência de termo de embargo ou infração ambiental</p>

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
	fiscais, exige-se as declarações do ocupante e de seu cônjuge ou companheiro; a confecção de laudo de vistoria da ocupação; a apresentação de documentos que comprovem o exercício da ocupação e a exploração antes do marco temporal ou, na impossibilidade, poderá ser realizada vistoria (art. 3º, <i>caput</i> e §§1º e 2º e art. 6º)	localização do imóvel; tempo de ocupação direta ou de seus antecessores; atividade econômica e complementar; existência de conflito agrário ou fundiário, além de outras a serem definidas. No caso de imóveis com área superior a 4 módulos fiscais, exige-se as declarações do ocupante e seu cônjuge ou companheiro; a confecção de laudo de vistoria da ocupação; a apresentação de documentos que comprovem o exercício da ocupação e a exploração antes do marco temporal ou, na impossibilidade, poderá ser realizada vistoria (art. 3º, <i>caput</i> e §§1º e 2º e 7º)	localização do imóvel; tempo de ocupação direta ou de seus antecessores; atividade econômica e complementar; existência de conflito agrário ou fundiário, além de outras a serem definidas. No caso de imóveis com área superior a 4 módulos fiscais, exige-se as declarações do ocupante e seu cônjuge ou companheiro; e a confecção de laudo de vistoria da ocupação, cujas informações poderão ser complementadas por documentos, técnicas de sensoriamento remoto e outros meios de prova (art. 5º, <i>caput</i> e §§1º e 2º e art. 10, I, II e parágrafo único)	localização do imóvel; tempo de ocupação direta ou de seus antecessores; atividade econômica e complementar; existência de conflito agrário ou fundiário, além de outras a serem definidas. No caso de imóveis com área superior a 15 módulos fiscais, exige-se as declarações do ocupante e seu cônjuge ou companheiro; e a confecção de laudo de vistoria da ocupação. A prática de cultura efetiva, a ocupação e a exploração poderão ser comprovadas por documentos, técnicas de sensoriamento remoto e outros meios de prova (art. 5º, <i>caput</i> e §§1º e 2º; art. 10, I e II e art. 10-A)	junto ao Ibama; registro no Cadastro de Empregadores, a respeito da ocorrência de trabalho escravo; registro de conflito agrário na Câmara de Conciliação Agrária do Incra; inscrição no CAR no mesmo CPF do requerente e outras informações necessárias. Se exigido, será realizada vistoria presencial (art. 5º, I, II, III e IV). * O Decreto n. 11.688/2023 passou a exigir a comprovação de inscrição no CAR ativo.
Declarações	Para áreas de até 4 módulos fiscais, em que há dispensa de vistoria, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão apresentar declarações de que não são proprietários de imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não foram beneficiários de programa de reforma	Para áreas de até 4 módulos fiscais, em que há dispensa de vistoria, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão apresentar declarações de que não são proprietários de imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não foram beneficiários de programa de reforma	Para áreas de até 4 módulos fiscais, em que há dispensa de vistoria, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão apresentar declarações de que não são proprietários de imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não foram beneficiários de programa de reforma	Para áreas de até 4 módulos fiscais, em que há dispensa de vistoria, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão apresentar declarações de que não são proprietários de imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não foram beneficiários de programa de reforma	Ainda, deverá ser apresentada declaração do requerente e de seu cônjuge ou companheiro, de que são brasileiros natos ou naturalizados; não são proprietários de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não foram beneficiários de programa de reforma agrária ou regularização fundiária rural; praticam cultura efetiva (com

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
	agrária ou regularização fundiária rural; praticam cultura efetiva; possuem a principal atividade econômica advinda da exploração do imóvel; não ocupam cargo ou emprego público que constitua impedimento à regularização, sendo dispensada ao cônjuge ou companheiro a declaração dos dois últimos na hipótese do art. 2º, §§1º e 2º. Já para ocupações com área superior a 4 módulos fiscais, as declarações do ocupante, seu cônjuge e companheiro incluem não ser proprietário de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional; ter a principal atividade econômica proveniente da exploração do imóvel; e não ocupar cargo ou emprego público que constitua impedimento à regularização (art. 5º e 6º, I)	agrária ou regularização fundiária rural; exercem ocupação e exploração anterior ao marco temporal; praticam cultura efetiva; e não ocupam cargo ou emprego público que constitua impedimento à regularização (caso o requerente ocupe outro cargo ou emprego público, deverá apresentar declaração de que atende aos requisitos do art. 3º, II, III e IV da Lei n. 11.326/2006). O mesmo se aplica para ocupações com área superior a 4 módulos fiscais (arts. 6º, 7º, I e 9º)	agrária ou regularização fundiária rural; exercem ocupação e exploração anterior ao marco temporal; praticam cultura efetiva; não ocupam cargo ou emprego público que constitua impedimento à regularização; não mantenham, em sua propriedade, trabalhadores em condição análoga à de escravo; o imóvel não se encontra sob embargo ambiental e não seja objeto de infração junto ao órgão ambiental federal, estadual e municipal. O mesmo se aplica para ocupações com área superior a 4 módulos fiscais (arts. 8º e 10º, I)	agrária ou regularização fundiária rural; exercem ocupação e exploração anterior ao marco temporal; praticam cultura efetiva; não ocupam cargo ou emprego público que constitua impedimento à regularização; não mantenham, em sua propriedade, trabalhadores em condição análoga à de escravo; o imóvel não se encontra sob embargo ambiental e não seja objeto de infração junto ao órgão ambiental federal, estadual e municipal. O mesmo se aplica para ocupações com área superior a 15 módulos fiscais (arts. 8º e 10, I)	informações sobre atividade econômica e complementar); exercem ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou seus antecessores, anteriormente ao marco temporal, da qual deverão constar o tempo da ocupação e a existência ou não de conflito agrário ou fundiário; não exercem cargo ou emprego público nos órgãos citados; não mantenham, em sua propriedade, trabalhadores em condição análoga à de escravo; o imóvel não se encontra sob embargo ambiental e não seja objeto de infração junto ao órgão ambiental federal, estadual, distrital e municipal; a inscrição no CAR refere-se ao imóvel objeto da regularização; ciência de que as informações do CAR serão passíveis de exame e ciência de que os demais dados serão confirmados pelo Incra; documentos ou outros meios que comprovem a exploração direta e outras informações requeridas (art. 5º, I) * O Decreto n. 11.688/2023 exige comprovação de inscrição ativa no CAR.

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
Permissão para beneficiários que já tenham sido contemplados por programa de reforma agrária ou regularização fundiária	Não prevê	Não prevê	Para aqueles que não ocupem o lote originário, decorridos mais de 15 anos da data de expedição do título de regularização fundiária, desde que emitido antes de 23/12/2016 (publicação da MP n. 759/2016); da data de homologação do benefício no programa de reforma agrária; ou de outras situações definidas pelo órgão competente (art. 9º)	Para aqueles que não ocupem o lote originário, decorridos mais de 15 anos da data de expedição do título de regularização fundiária, desde que emitido antes de 11/12/2019 (publicação da MP n. 910/2019); da data de homologação do benefício no programa de reforma agrária; ou de outras situações definidas pelo órgão competente (art. 9º)	Para aqueles em que a ocupação for em área diversa do lote originário, decorridos mais de 15 anos da data de expedição do título de regularização fundiária, desde que emitido antes de 28/12/2020 (publicação do Decreto em questão); da data de homologação do benefício no programa de reforma agrária; ou de outras situações definidas pelo órgão competente, ou na hipótese de a ocupação ser na mesma área do lote originário, desde que o imóvel tenha sido destinado à regularização fundiária nas áreas remanescentes de projetos criados pelo Incra, nos termos específicos (art. 8º, I e II)
Vistoria	Obrigatória para imóveis com área superior a 4 módulos fiscais (art. 6º, II)	Obrigatória para imóveis com área superior a 4 módulos fiscais (art. 7º, II)	Obrigatória para imóveis com área superior a 4 módulos fiscais, bem como para áreas de até 4 módulos fiscais, quando: o imóvel for objeto de termo de embargo ou infração ambiental lavrado pelo órgão ambiental federal; o cadastramento foi efetuado por procuração; houver indício de fracionamento fraudulento; houver conflito agrário declarado	<i>Igual ao anterior</i>	Obrigatória para imóveis com área superior a 4 módulos fiscais, bem como para todos os imóveis, independente de extensão, em que: não for possível a análise conclusiva apenas por meio da análise remota do processo, mediante decisão fundamentada; se o imóvel for objeto de termo de embargo ou infração ambiental lavrado pelo órgão federal responsável; o requerimento foi efetuado por procuração; houver indício de fracionamento fraudulento;

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
			no ato de cadastramento ou registrado na Ouvidoria Agrária Nacional; outras razões estabelecidas (arts. 7º, I a V e 10, II)		<p>houver conflito agrário declarado no ato de requerimento ou registrado na Câmara de Conciliação Agrária; outras razões estabelecidas (art. 5º, §§1º e 2º, I a VI)</p> <p>* O Decreto n. 11.688/2023 prevê que é obrigatória vistoria também no caso de existência de embargo ou infração ambiental lavrado por órgão estadual ou distrital, bem como na hipótese de o CAR apresentar pendência no SICAR.</p>
Conflito	Identificada a existência de disputas em relação aos limites contíguos das ocupações, o órgão executor buscará acordo entre os ocupantes, em prol da eficiência e celeridade do processo de regularização. Alcançado o acordo, os ocupantes assinarão declaração escrita concordando com os limites a serem demarcados pelo georreferenciamento. Não sendo alcançado acordo, a regularização será suspensa para decisão administrativa (art. 4º, §§1º e 2º)	Identificada a existência de disputas em relação aos limites das ocupações, o órgão executor buscará acordo entre os ocupantes, observado o art. 8º da Lei n. 11.952/2009, que dispõe sobre a prioridade dada às comunidades locais, definidas no inciso X do art. 3º da Lei n. 11.284/2006, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica. Alcançado o acordo, os ocupantes assinarão declaração escrita concordando com os limites a serem	Identificada a existência de disputas em relação aos limites das ocupações, o órgão executor poderá buscar acordo entre os ocupantes, observado o art. 8º da Lei n. 11.952/2009, que dispõe sobre a prioridade dada às comunidades locais, definidas no inciso X do art. 3º da Lei n. 11.284/2006, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica. Alcançado o acordo, os ocupantes assinarão declaração concordando com os limites	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i> (art. 7º, §§1º e 2º)

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
		demarcados pelo georreferenciamento. Não sendo alcançado acordo, a regularização será suspensa para decisão administrativa (art. 4º, <i>caput</i> e §§1º e 2º)	demarcados. Não sendo alcançado acordo, a regularização será suspensa para decisão administrativa (art. 6º, §§1º e 2º)		
Dano ambiental	Não prevê	Não prevê	Caso constatado em vistoria que o imóvel preenche os requisitos para regularização em decorrência de dano ambiental, o pedido será indeferido, salvo se houver celebração de termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar, firmado com o órgão ambiental federal ou com o Ministério Público (art. 7º, parágrafo único)	<i>Igual ao anterior</i>	Caso constatado em vistoria que o imóvel preenche os requisitos para regularização em decorrência de dano ambiental, o pedido será indeferido, salvo se o interessado tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental ou houver celebração de termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar, firmado com os órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente ou com o Ministério Público (art. 5º, §3º)
Consulta	As glebas a serem regularizadas serão definidas após consulta à Secretaria do Patrimônio da União; à Funai; ao Serviço Florestal Brasileiro e ao ICMBio. Os órgãos consultados deverão manifestar interesse na área, se houver, no prazo máximo de 30 dias, importando o	As glebas a serem regularizadas serão definidas após consulta à Secretaria do Patrimônio da União; à Funai; ao Serviço Florestal Brasileiro; ao ICMBio e aos órgãos ambientais estaduais. Os órgãos consultados deverão manifestar interesse na área, se houver, no prazo	As glebas a serem regularizadas serão definidas após consulta ao Incra; à Secretaria do Patrimônio da União; à Funai; ao Serviço Florestal Brasileiro; ao ICMBio e aos órgãos ambientais estaduais. Os órgãos consultados deverão manifestar interesse na área, se	As glebas a serem regularizadas serão definidas após consulta ao Incra; ao Ministério da Economia; à Funai; ao Serviço Florestal Brasileiro; ao ICMBio e aos órgãos ambientais estaduais. Os órgãos consultados deverão manifestar interesse na área, se houver, no prazo	As glebas a serem regularizadas serão definidas após consulta à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União; à Funai; ao Serviço Florestal Brasileiro; ao ICMBio e aos órgãos ambientais estaduais e distrital. Os órgãos consultados deverão manifestar interesse na área, se houver, no prazo máximo de 60 dias, importando o silêncio na

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
	silêncio na ausência de oposição à regularização. Havendo interesse de um dos órgãos na área e persistindo o interesse na regularização fundiária, caberá ao Grupo Executivo (GEI) dirimir o conflito (art. 7º, <i>caput</i> , §§2º, 3º e 5º)	máximo de 30 dias, importando o silêncio na ausência de oposição à regularização. Havendo interesse de um dos órgãos na área e persistindo o interesse na regularização fundiária, caberá ao Grupo Executivo (GEI) dirimir o conflito (art. 10, <i>caput</i> , §§2º, 3º e 4º)	houver, no prazo máximo de 60 dias, importando o silêncio na ausência de oposição à regularização. O prazo para manifestação poderá ser prorrogado por meio de requerimento fundamentado dos órgãos e das entidades referidas. Havendo interesse de um dos órgãos na área, caberá ao órgão executor declarar a desafetação da área à regularização fundiária e passar a gestão patrimonial da área à SPU, que promoverá a destinação ao órgão ou entidade interessado (art. 13, <i>caput</i> , §§2º, 3º e 6º)	máximo de 60 dias, importando o silêncio na ausência de oposição à regularização. O prazo para manifestação poderá ser prorrogado por meio de requerimento fundamentado dos órgãos e das entidades referidas. Havendo interesse de um dos órgãos na área, caberá ao órgão executor declarar a desafetação da área à regularização fundiária e passar a gestão patrimonial da área à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, que promoverá a destinação ao órgão ou entidade interessado (art. 13, <i>caput</i> e §§2º, 3º e 6º)	ausência de oposição à regularização. O prazo para manifestação poderá ser prorrogado por meio de requerimento fundamentado dos órgãos e das entidades referidas. Havendo interesse de um dos órgãos na área, caberá ao órgão executor declarar a desafetação da área à regularização fundiária e passar a gestão patrimonial da área à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, que promoverá a destinação ao órgão ou entidade interessado (art. 12, <i>caput</i> e §§ 3º, 4º e 7º) * O Decreto n. 11.688/2023 passou a dispor que serão consultados todos os membros da Câmara Técnica sobre a destinação da área.
Câmara Técnica	Não prevê. O Decreto de 27 de abril de 2009 previa a existência de um Grupo Executivo Interministerial, composto por um representante e um suplente de cada um dos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Assuntos Estratégicos da	<i>Igual ao anterior</i>	A Câmara Técnica tem como finalidade atuar, de maneira articulada, na gestão do patrimônio público; e propiciar a convergência nas ações de destinação e promoção de políticas públicas. Será composta pelo Ministério do Meio Ambiente; Secretaria Especial de Agricultura Familiar e	A Câmara Técnica tem como finalidade atuar, de maneira articulada, na gestão do patrimônio público; e propiciar a convergência nas ações de destinação e promoção de políticas públicas. Será composta pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria Especial de Assuntos	<i>Igual ao anterior.</i> Acrescenta que cada órgão ou entidade será representado por meio de um representante, que terá um suplente, e define o quórum de maioria simples para reunião, e consenso para aprovação. Estipula que as reuniões serão mensais, em caráter ordinário, e sempre que convocadas, em caráter extraordinário (art. 11)

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
	<p>Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Agrário, que o coordenará; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Cidades; e pelo Presidente do Incra. Ainda, os titulares de outros órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal poderiam ser convidados a participar das reuniões. O GEI deliberaria, por consenso. Competia ao GEI aprovar diretrizes e estratégias para a regularização fundiária; estabelecer metas e cronograma; articular com estados e municípios; coordenar a atuação dos órgãos e entidades envolvidos na implementação das ações de regularização; acompanhar a execução; dirimir conflitos, entre outras.</p>		<p>Desenvolvimento Agrário; Secretaria do Patrimônio da União; Incra; ICMBio; Funai; Serviço Florestal Brasileiro; e Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia. A coordenação da Câmara será alternada entre os quatro primeiros. A consulta para definição das glebas a serem regularizadas será realizada por meio da Câmara, cujos membros podem solicitar preferência na eleição de glebas analisadas (art. 14)</p>	<p>Fundiários (que a coordenará) e Serviço Florestal Brasileiro; Ministério da economia: Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União; Ministério do Meio Ambiente; Incra; ICMBio; e Funai. A consulta para definição das glebas a serem regularizadas poderá ser realizada por meio da Câmara, cujos membros podem solicitar preferência na eleição de glebas analisadas, cabendo ao coordenador avaliar a pertinência da solicitação (art. 14-A)</p>	<p>* O Decreto n. 11.688/2023 alterou a composição da Câmara Técnica, que passou a ser formada por um representante e um suplente dos seguintes órgãos e entidades: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; o Ministério dos Povos Indígenas; a Secretaria do Patrimônio da União; o Incra; o Serviço Florestal Brasileiro; o ICMBio e a Funai. Ainda, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Igualdade Racial indicarão representantes para participar da Câmara Técnica, em caráter consultivo. O quórum de reunião passou a ser maioria absoluta, permanecendo o consenso para decisões.</p>

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
Cláusulas sob condição resolutiva	Deverão ser cumpridas, pelo prazo de 10 anos, as seguintes cláusulas sob condição resolutiva: impossibilidade de negociação; aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; averbação da reserva legal e, se o caso, sua recuperação; identificação das áreas de preservação permanente para fins de preservação ou recuperação, quando degradadas; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; condições e formas de pagamento. É possível a sucessão legítima ou testamentária dos títulos (art. 13, <i>caput</i> e § 2º)	Deverão ser cumpridas, pelo prazo de 10 anos, as seguintes cláusulas sob condição resolutiva: aproveitamento racional e adequado (aferido conforme a Lei n. 8.629/1993); averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação; identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; condições e formas de pagamento (que se estende até a integral quitação); e recuperação ambiental de áreas degradadas, localizadas na reserva legal e nas áreas de preservação permanente. Os títulos são inalienáveis por 10 anos, salvo as áreas superiores a 4 módulos fiscais, que poderão ser transferidas a terceiros, decorridos 3 anos da titulação, desde que o preenchidos os requisitos estabelecidos (arts. 15, <i>caput</i> , §§ 1º e 4º e 17, <i>caput</i>)	Deverão ser cumpridas, pelo prazo de 10 anos, as seguintes cláusulas sob condição resolutiva: a manutenção da destinação agrária, por meio de cultura efetiva (que poderá ser comprovada por meio de documentos, técnicas de sensoriamento remoto e vistoria); o respeito à legislação ambiental, em especial, quanto ao disposto no Capítulo VI da Lei n. 12.651/2012 (comprovado por meio da juntada de certidões negativas de infração ambiental ou instrumento similar, e inscrição no CAR); a não exploração de mão de obra em condições análogas às de escravo (comprovada por consulta ao Cadastro de Empregadores); e condições e formas de pagamento (art. 20, <i>caput</i> , §§3º, 4º, 5º e 9º)	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i> , apenas acrescenta que os limites declarados no CAR devem ser os mesmos registrados no Sigef (art. 18, <i>caput</i> , §§ 4º, 5º, 6º e 10º)

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
Descumprimento das cláusulas resolutivas	O descumprimento da legislação ambiental durante a vigência da cláusula resolutiva deverá ser declarado em processo administrativo que apurar a prática da infração. Identificada violação da cláusula resolutiva, será instaurado procedimento administrativo para declaração de reversão do imóvel ao patrimônio da União, notificando o interessado para apresentação de defesa no prazo de 15 dias (art. 14, <i>caput</i> , §§1º e 5º)	O desmatamento irregular deverá ser apurado em processo administrativo perante o órgão ambiental competente. Verificado o descumprimento de cláusula resolutiva, o ocupante será notificado para adequação junto ao órgão competente, quando cabível. Caso a violação seja verificada por outro órgão ou entidade, não executor da regularização fundiária, este deverá ser informado para que seja instaurado procedimento administrativo. Em qualquer caso de descumprimento, haverá rescisão do título de domínio ou termo de concessão, com a consequente reversão da área em favor da União, declarada em processo administrativo, assegurado o contraditório e ampla defesa (arts. 15, § 7º e 16, <i>caput</i>)	Não se operará a resolução do título por desrespeito à legislação ambiental se firmado termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar com vistas à reparação do dano. Nesse caso, o ocupante deverá requerer a regularização de sua situação junto ao órgão ambiental no prazo de até 60 dias, contados da data da notificação. No mais, em qualquer caso de descumprimento, haverá rescisão do título de domínio ou termo de concessão, com a consequente reversão da área em favor da União, declarada em processo administrativo, assegurado o contraditório e ampla defesa. Caso a violação seja verificada por outro órgão ou entidade, não executor da regularização fundiária, este deverá ser informado para que seja instaurado procedimento administrativo (art. 20, §§1º, 2º, 6º e 7º)	<i>Igual ao anterior</i> , mas admite que, na hipótese de indício de descumprimento, o beneficiário apresente documentos que comprovem o cumprimento das referidas cláusulas (art. 20, §10)	<i>Igual ao anterior</i> (art. 18, §§1º, 2º, 7º, 8º e 11)

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
Transferência e liberação antecipada das condições resolutivas	Não prevê	No caso dos imóveis com mais de 4 módulos fiscais, a transferência poderá ocorrer após 3 anos da titulação, desde que aprovado pelo órgão expedidor do título, o beneficiário originário esteja cumprindo as condições resolutivas e o terceiro interessado seja brasileiro nato ou naturalizado; sendo proprietário rural, a soma das áreas não pode ultrapassar o limite de 15 módulos fiscais e 1500 ha; não estar inadimplente com programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural; e não exercer cargo ou emprego público nos órgãos ou entidades ligados à gestão de terras conforme enumerados. Além disso, devem ser atendidas as seguintes condições: quitação total do valor do imóvel; apresentação de laudo formulado por profissional habilitado quanto à adimplência das demais condições resolutivas, válido por 1 ano; averbação da reserva	O beneficiário que requerer a liberação antecipada das condições resolutivas deverá, respeitado o prazo de carência (3 anos), realizar o pagamento integral correspondente a 100% do valor médio da terra nua por hectare estabelecido na pauta de valores da terra nua vigente à época do pagamento, no prazo de até 180 dias e desde que cumpridas as condições resolutivas. A liberação aplica-se aos imóveis com até um módulo fiscal na hipótese de o beneficiário dispensar a gratuidade. O beneficiário que negociar o título não poderá ser beneficiado novamente por programas de reforma agrária ou regularização fundiária, salvo na hipótese admitida pela legislação no art. 9º (art. 20, §§3º, 11 e 12).	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i> (art. 18, §§3º, 12 e 13)

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
		legal; e vistoria administrativa, à critério dos órgãos responsáveis. O beneficiário que negociar o título não poderá ser beneficiado novamente por programas de reforma agrária ou regularização fundiária (art. 17, <i>caput</i> , §§1º, 2º, 4º e 5º)			
Preço	Gratuidade para ocupações de até um módulo fiscal. Nos demais casos, o valor será fixado com base no valor mínimo da terra nua, estabelecido na planilha referencial de preços do Incra, com aplicação de índices de adequação de preço segundo os critérios da ancianidade da ocupação (considerados os quinquênios de ocupação); especificidades regionais (considerando a localização e acesso de cada imóvel); e dimensão da área (pequena e média propriedade). Os índices de adequação de preço sobre o valor de referência poderão ser diferenciados para imóveis acima de 1	Gratuidade para ocupações de até um módulo fiscal. Nos demais casos, o valor será fixado com base no valor mínimo da terra nua, estabelecido na planilha referencial de preços do Incra, com aplicação de índices de adequação de preço segundo os critérios da ancianidade da ocupação (considerados a data da ocupação originária); especificidades regionais (considerando a localização e acesso de cada imóvel em relação à sede do município ou distrito mais próximo); e dimensão da área (quantificação em módulos fiscais). Os índices de adequação de	Gratuidade para ocupações de até um módulo fiscal. Nos demais casos, o valor será fixado com base no valor mínimo da pauta de valores da terra nua, entre 10 a 50%, considerando o tamanho da área em módulos fiscais, nos seguintes termos: até um módulo fiscal: 10% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua; acima de 1 até 4 módulos: entre 10 a 30%, conforme fórmulas e coeficientes estabelecidos; acima de 4 módulos fiscais até 2.500 ha: 30 a 50%, conforme fórmulas e coeficientes estabelecidos. Às concessões de direito real de uso onerosas aplica-se o percentual de 40%. A	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i> (arts. 22 e 23)

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
	até 4 módulos fiscais. No caso da concessão de direito real de uso onerosa, o valor será de, no máximo, 60%, e no mínimo, 40% do valor da terra nua (arts. 15 e 16)	preço sobre o valor de referência poderão ser diferenciados para imóveis acima de 1 até 4 módulos fiscais. No caso da concessão de direito real de uso onerosa, o valor será de, no máximo, 60%, e no mínimo, 40% do valor da terra nua. (arts. 18 e 19)	pauta de valores será elaborada com base no valor médio dos imóveis avaliados pelo Incra, para fins de obtenção de terras na mesma região nos últimos 20 anos, corrigidos monetariamente pelo IPCA-E, sendo o valor mínimo equivalente a 75% do valor médio e o valor máximo equivalente a 125%, conforme ato normativo do Incra. Inexistindo a referida pauta, será utilizada como referência as avaliações de preços produzidas por entidades públicas. No caso de imóveis cuja área se estenda para mais de um município, considera-se, para efeitos de cálculo, as dimensões do município onde estiver a maior porção do imóvel (arts. 24 e 25)		
Pagamento	O pagamento poderá ser feito em até 20 anos, com carência de 3 anos, mediante Guia de Recolhimento da União (GRU). Há desconto de 20% no pagamento à vista, para imóveis acima de 1, até 4 módulos	O pagamento poderá ser feito em até 20 anos, com carência de 3 anos, mediante GRU ou contrato firmado com instituições financeiras. Sobre o valor fixado incidirão os mesmos encargos financeiros	O pagamento poderá ser realizado em prestações anuais e sucessivas em até 20 anos, com carência de 36 meses, contados a partir da data de expedição do título. Nesse caso, adota-se o sistema de amortização constante	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i> (arts. 24 e 25)

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
	fiscais, e de 10% para os imóveis acima de 4, até 15 módulos fiscais (arts. 17 e 18)	adotados para o crédito rural oficial, bem como os respectivos bônus de adimplência, na forma definida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pela SPU. Há desconto de 20% no pagamento à vista (arts. 20 e 21)	e o regime de juros simples, aplicando-se os encargos financeiros para atualização dos valores dos títulos a partir da sua expedição. No caso de pagamento à vista, este deverá ser realizado no prazo de 180 dias, contados da data do recebimento do título, hipótese em que incide 20% de desconto. Os encargos financeiros aplicam-se da seguinte forma: até 4 módulos fiscais – 1% ao ano; acima de 4 até 8 módulos fiscais – 2% ao ano; acima de 8 até 15 módulos fiscais – 4% ao ano; acima de 15 até 2.500 ha – 6% ao ano. O pagamento será efetuado por meio de GRU ou outro instrumento decorrente de contrato com instituições financeiras, com prazo de vencimento máximo de 30 dias, contados da emissão (arts. 26 e 27)		

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
Inadimplemento	<p>No caso de inadimplemento por falta de pagamento, o ocupante originário deverá pagar o saldo devedor a partir do valor atualizado, constante no contrato, com o abatimento do montante amortizado. Na ausência de valor estipulado em contrato, a fixação do atual valor de mercado se dará conforme os critérios estabelecidos para estipulação do preço. O saldo devedor poderá ser parcelado, observado o prazo de 3 anos contados de 11/02/2009, não podendo a última parcela ser posterior a 11/02/2012. Findo o prazo de 3 anos sem adimplemento, a área será retomada (art. 19, <i>caput</i>, §§ 1º, 2º, 3º e 5º)</p>	<p>No caso de inadimplemento dos contratos firmados até 10/02/2009, o ocupante, desde que seja titular do imóvel, terá prazo de 3 anos, contados a partir de 11/02/2009, para adimplir o contrato no que foi descumprido ou renegociá-lo, sob pena de ser retomada a área ocupada. No caso de inadimplemento por falta de pagamento, o ocupante originário deverá pagar o valor devido. Caso tenha sido efetuado pagamento de uma ou mais parcelas, sem quitação das demais, será calculada a porcentagem da área paga em relação à área total alienada, a fim de se calcular a área remanescente a ser paga, conforme os critérios estipulados no Decreto para cálculo do preço. Se não nenhuma parcela foi paga, considera-se o débito de 100% em relação à área concedida, segundo os critérios estipulados no Decreto para formulação do preço. Na ausência de valor</p>	<p>O inadimplemento da obrigação de pagamento nos prazos pactuados constituirá o devedor em mora de pleno direito, mas o beneficiário poderá purgar a mora por meio do pagamento da parcela em atraso, desde que respeitado o limite de um ano do vencimento da parcela. A administração poderá receber o pagamento em atraso referente a 3 prestações consecutivas ou 5 alternadas (devendo o interessado requerer pagamento no prazo de 30 dias, contado da data de vencimento da prestação), desde que seja atestada a utilidade da prestação e a inexistência de interesse social ou utilidade pública atinente ao imóvel. A faculdade conferida à administração não impede que declare a rescisão do título e a reversão do imóvel. Sobre os valores em atraso incidirão juros de mora de 5% ao mês, além de atualização monetária (arts. 28 e 29)</p>	<p>O inadimplemento da obrigação de pagamento nos prazos pactuados constituirá o devedor em mora de pleno direito, podendo o órgão responsável adotar medidas administrativas ou judiciais para a cobrança das parcelas em atraso. O atraso de até 5 prestações consecutivas acarretará o vencimento antecipado do valor total do débito, facultado ao interessado purgar a mora mediante o pagamento das parcelas em atraso, acrescidas de multa e encargos. Na hipótese de vencimento antecipado e não efetuado o pagamento, o imóvel será levado à leilão, conforme art. 15, §1º-A, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela MP n. 910/2019. Para títulos emitidos antes de 10/12/2019, poderá ser concedido prazo de até 5 anos para pagamento dos valores em atraso, contados de 10/12/2019, desde que não exista interesse público e social</p>	<p>O inadimplemento da obrigação de pagamento nos prazos pactuados constituirá o devedor em mora de pleno direito, podendo o órgão responsável adotar medidas administrativas ou judiciais para a cobrança das parcelas em atraso. O atraso de até 3 prestações consecutivas ou 5 alternadas acarretará o vencimento antecipado do valor total do débito, facultado ao interessado purgar a mora mediante o pagamento das parcelas em atraso, acrescidas de multa e encargos. Na hipótese de vencimento antecipado e não efetuado o pagamento, ocorrerá a resolução do título e reversão do imóvel à União, nos termos do art. 18 da Lei n. 11.952/2009. Para títulos emitidos antes de 10/12/2019, poderá ser concedido prazo de até 5 anos para pagamento dos valores em atraso, contados de 10/12/2019, desde que não exista interesse público e social no imóvel. Sobre os valores em atraso incidirão juros de mora de cinco décimos por cento ao mês, além da atualização monetária (arts. 26, 27 e 28)</p>

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
		estipulado em contrato, a fixação do atual valor de mercado se dará conforme os critérios estabelecidos para estipulação do preço. O saldo devedor poderá ser parcelado, observado o prazo de 3 anos contados de 11/02/2009, não podendo a última parcela ser posterior a 11/02/2012. Caso o ocupante, titular do imóvel, que esteja em situação de inadimplemento tiver cumprido as demais cláusulas contratuais e o contrato tenha sido expedido há mais de dez anos e antes de 10/02/2009, será liberado das condições resolutivas e obterá o título de domínio, se o caso (art. 22)		no imóvel (arts. 28 e 29, <i>caput</i>)	
Enquadramento de outros títulos nos valores novos	Títulos emitidos pelo Incra entre maio de 2008 e fevereiro de 2009 poderiam ter seus valores enquadrados no disposto no Decreto, desde que requerido pelo interessado no prazo de um ano a partir da publicação, em 28/04/2009 (art. 20)	<i>Igual ao anterior</i> , com o prazo para requerimento contado a partir de 29/10/2009 (art. 24)	Os títulos emitidos anteriormente à data de entrada em vigor da Lei n. 13.465/2017 (12/07/2017) terão seus valores passíveis de enquadramento, conforme a Lei n. 11.952/2009, por meio de requerimento do interessado e vedada a	<i>Igual ao anterior</i> , mas aplicável aos títulos emitidos anteriormente à data de entrada em vigor da MP n. 910/2019 (11/12/2019) (art. 37)	Os títulos emitidos anteriormente à data de entrada em vigor da Lei n. 13.465/2017 (12/07/2017) terão seus valores passíveis de enquadramento, conforme a Lei n. 11.952/2009, por meio de requerimento do interessado e vedada a restituição dos valores já pagos que, por conta do

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
			restituição dos valores já pagos que, por conta do enquadramento, eventualmente excedam ao valor que se tornou devido (art. 37)		enquadramento, eventualmente excedam ao valor que se tornou devido e mantidas as demais condições das cláusulas contratuais (art. 35)
Indenização em caso de rescisão e restituição	Findo o prazo de 3 anos sem adimplemento do pagamento em atraso, a área será retomada com direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis (art. 19, §5º)	Não prevê	O pagamento da compensação financeira por benfeitorias úteis ou necessárias ficará sob responsabilidade do órgão ou entidade que manifestar interesse social quanto à destinação das áreas, e o valor será avaliado com base nos critérios estabelecidos pelo manual de obtenção de terras elaborado pelo Incra (arts. 39 e 40)	<i>Igual ao anterior</i>	<i>Igual ao anterior</i> (arts. 37 e 38)
Venda Direta	Não prevê	Não prevê	No caso da venda direta, o pagamento é de 100% do valor máximo da terra nua definido na pauta de valores da terra nua. Aplica-se aos ocupantes de imóveis rurais localizados na Amazônia, até o limite de 2.500 hectares, quando se tratar de ocupações posteriores a 22/07/2008 ou em áreas com interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, comprovado	No caso da venda direta, o pagamento é de 100% do valor máximo da terra nua definido na pauta de valores da terra nua. Aplica-se aos ocupantes de imóveis rurais localizados na Amazônia, até o limite de 2.500 hectares, quando se tratar de ocupações posteriores a 05/05/2014 ou em áreas com interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, comprovado	No caso da venda direta, o pagamento é de 100% do valor máximo da terra nua definido na pauta de valores da terra nua. Aplica-se aos ocupantes de imóveis rurais localizados na Amazônia, até o limite de 2.500 hectares, quando se tratar de ocupações posteriores a 22/07/2008 ou em áreas com interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, comprovado o período de ocupação atual por prazo igual ou superior a 5 anos, apurados

	Decreto n. 6.830/2009	Decreto n. 6.992/2009	Decreto n. 9.309/2018	Decreto n. 10.165/2019	Decreto n. 10.592/2020
			o período de ocupação atual por prazo igual ou superior a 5 anos, apurados até 23/12/2016; e quando o requerente for proprietário de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite de tamanho. Os imóveis rurais de propriedade do requerente devem ser georreferenciados, e a venda direta aplica-se a áreas contíguas ou não às propriedades do requerente (art. 38)	o período de ocupação atual por, no mínimo 1 ano, anterior à data de entrada em vigor da MP n. 910/2019; e quando o requerente for proprietário de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite de tamanho. Os imóveis rurais de propriedade do requerente devem ser georreferenciados, e a venda direta aplica-se a áreas contíguas ou não às propriedades do requerente (art. 38)	até 23/12/2016; e quando o requerente for proprietário de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite de tamanho. Os imóveis rurais de propriedade do requerente devem ser georreferenciados, e a venda direta aplica-se a áreas contíguas ou não às propriedades do requerente (art. 36)

Fonte: Construído pela autora.

APÊNDICE B – Efeitos possíveis da legislação de regularização fundiária

Quadro 10 – Potenciais efeitos da regularização fundiária rural por temas, tipo de efeito e dispositivos normativos

	Ambiental	Econômico	Social
Extensão	O aumento da extensão permite a regularização de propriedades maiores, logo, amplia-se a possibilidade de desmatamento legal (art. 12 do Código Florestal) ou ilegal (art. 6º, §1º da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017)	- Pode ocorrer fracionamento simulado para obtenção de descontos (art. 11 da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017, e art. 23 do Decreto n. 10.592/2020) - Pode haver perda financeira para a União devido à regularização de grandes extensões de terras públicas, perdendo a possibilidade de obter melhor uso ou melhor preço por meio de procedimentos que garantam à concorrência (art. 6º, §1º da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; art. 23, <i>caput</i> e §1º do Decreto n. 10.592/2020)	- Pode ocorrer fracionamento simulado para enquadramento na extensão regularizável, favorecendo grandes latifúndios (arts. 6º, §1º e 13 da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017) - O aumento da área regularizável atende aos interesses de grupos de latifundiários, uma vez que áreas com a extensão de 2.500 hectares não se enquadram nos requisitos para configuração da agricultura familiar, para efeitos da Lei n. 11.326/2006 (art. 6º, §1º da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017)
Marco temporal	A alteração do marco temporal pode favorecer o desmatamento recente, tendo em vista que novas áreas poderão ser ocupadas e desmatadas para obtenção da regularização, levando também ao avanço da fronteira agrícola (art. 5º, IV e art. 38, parágrafo único, I da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; art. 5º, I, “e”, “4” e II, “b”; e art. 36, §1º, I do Decreto n. 10.592/2020)	A ampliação do marco temporal também permite que mais áreas sejam regularizadas a preços inferiores aos de mercado (art. 5º, IV e art. 38, parágrafo único, I da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; art. 5º, I, “e”, “4” e II, “b”; art. 30, <i>caput</i> ; e art. 36, §1º, I do Decreto n. 10.592/2020)	A mudança do marco temporal pode favorecer ocupações novas, desprotegendo posseiros cujas ocupações são antigas (art. 5º, IV e art. 38, parágrafo único da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; art. 5º, incisos I, “e”, “4” e II, “b”; e art. 36, §1º, I do Decreto n. 10.592/2020)
Cultura efetiva / exploração direta	A admissão de práticas agroindustriais, agropecuárias e florestais em maior escala pode ampliar os danos ambientais, que não se resumem ao desmatamento, incluindo aumento de gases que causam efeito estufa, além de poluição do solo e das águas (art. 2º, inciso III, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017)	A ausência de previsão que relacione a cultura efetiva e a exploração direta à agricultura familiar pode desfavorecer essa forma de produção e ampliar os ganhos do grande agronegócio (art. 2º, inciso III, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017)	- A possibilidade de o beneficiário apenas gerenciar a exploração do imóvel ou realizá-la por meio de pessoa jurídica facilita a titulação em benefício de grandes produtores e empresários (art. 2º, inciso III, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017). - Há risco de contratação de indivíduos apenas para simular a exploração e a prática de cultura

	Ambiental	Econômico	Social
			efetiva (art. 2º, inciso III, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017)
Áreas regularizáveis e não regularizáveis	<p>- Casos em que ocorra desmatamento para indicar ocupação, cultivo e exploração podem ser regularizadas desde que celebrado TAC ou haja adesão ao PRA. Em caso de dano ao meio ambiente, a celebração de um TAC impede a reversão da área para a União, o que enfraquece a proteção ambiental (arts. 2º, incisos I, III e V da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; art. 5º, §3º e art. 18, §7º do Decreto n. 10.592/2020)</p> <p>- O critério para definição das áreas regularizáveis, por meio da Câmara Técnica, desfavorece a destinação de terras públicas para criação de Terras Indígenas e Unidades de Conservação, bem como a política de reforma agrária, já que a ausência de manifestação dos órgãos envolvidos implica em ausência de oposição quanto à regularização. Com isso, a proteção do bioma fica mais vulnerável (arts. 11 e 12 do Decreto n. 10.592/2020)</p> <p>- O conceito de florestas públicas permite a regularização de áreas no interior do bioma Amazônia, aumentando os riscos de danos ambientais e desfavorecendo a destinação e utilização sustentável da floresta (art. 13 do Decreto n. 10.592/2020)</p> <p>* O Decreto n. 11.688/2023 retirou o conceito de florestas públicas citado, bem como passou a dispor que essas áreas devem ser destinadas conforme os usos prioritários.</p>	<p>- Áreas cujos processos foram indeferidos não foram retomadas, assim como ocupações de áreas excedentes, o que pode acarretar em prejuízo econômico (art. 20, §2º da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; e art. 18, §§1º e 2º do Decreto n. 10.592/2020)</p> <p>- Uso de documentação precária por parcelas que não atendem aos requisitos para agregar valor de mercado às ocupações irregulares (art. 5º e 10º do Decreto n. 10.592/2020)</p>	<p>- Indivíduos que cometem danos ambientais, inclusive aqueles caracterizados como crime, não são responsabilizados, já que podem firmar TAC ou aderir ao PRA para que as ocupações sejam regularizáveis. Em caso de área já titulada, um novo TAC pode impedir a reversão ao patrimônio da União (arts. 2º, incisos I, III e V da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; art. 5º, §3º e art. 18, §7º do Decreto n. 10.592/2020)</p> <p>- O critério para definição das áreas regularizáveis, por meio da Câmara Técnica, desfavorece a destinação de terras públicas para criação de Terras Indígenas e Unidades de Conservação, bem como a política de reforma agrária. Com isso, o acesso a formas coletivas de apropriação da terra para grupos socialmente vulneráveis é desprivilegiado (arts. 11 e 12 do Decreto n. 10.592/2020)</p> <p>* O Decreto n. 11.688/2023 retirou o conceito de florestas públicas citado, bem como passou a dispor que essas áreas devem ser destinadas conforme os usos prioritários.</p>

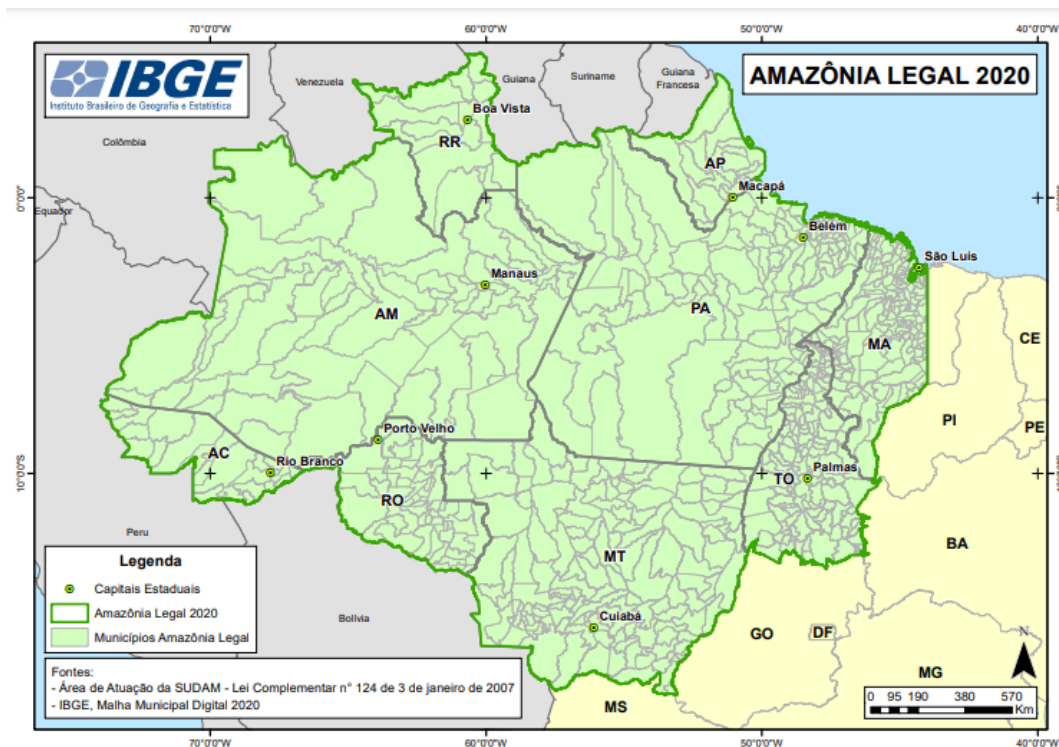
	Ambiental	Econômico	Social
Vistoria	Insuficiência do sensoriamento remoto pode identificar erroneamente áreas com ausência de vegetação, em que houve desmatamento, como cultura efetiva (arts. 2º, inciso IV e 13 da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; arts. 5º, inciso II, “a” e §2º, I e II; e 18, §4º do Decreto n. 10.592/2020)		A dispensa de vistoria pode fazer com que áreas onde ocorreu a expulsão de comunidades tradicionais, povos indígenas e pequenos posseiros sejam regularizadas, na medida em que nem todos os conflitos são registrados e dependem da identificação <i>in loco</i> da situação conflituosa (arts. 6º, §3º e 8º da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; art. 5º, §2º, V do Decreto n. 10.592/2020)
Requisitos para ser beneficiário			A possibilidade de quem já detenha outro imóvel rural desfavorece os posseiros e sem-terras (art. 38, parágrafo único, II da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017 e art. 36, §1º, II do Decreto n. 10.592/2020)
Preço e forma de pagamento		- Atraso; dificuldade em efetuar o pagamento; ausência de cobrança e renegociação acarretam perda financeira para a União (art. 19, inciso I, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; arts. 25, §3º; 26; 27; 30, I do Decreto n. 10.592/2020). - Os preços inferiores aos de mercado implicam em menores receitas para a União, e maiores lucros para os agentes privados, favorecendo a especulação (art. 23, §1º do Decreto n. 10.592/2020)	Os benefícios de desconto oferecidos a quem efetua o pagamento à vista é um critério econômico que atende a quem tem mais condições financeiras (art. 17, §2º, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; art. 25, I, do Decreto n. 10.592/2020)

	Ambiental	Econômico	Social
Condições resolutivas	As condições resolutivas não são suficientes para garantir a destinação agrária e o respeito à legislação ambiental em parcelas tituladas. Ainda, há insuficiência do CAR para atestar regularidade ambiental (art. 15, incisos I e II da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; art. 18, incisos I, II e §5º do Decreto n. 10.592/2020)	A possibilidade de liberação das condições resolutivas em caso do pagamento integral do preço alimenta a especulação, tendo em vista que as terras poderão ser comercializadas mais rapidamente (arts. 15, §2º; 16, <i>caput</i> e §1º e art. 17, §3º, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; art. 18, §12, do Decreto n. 10.592/2020)	A possibilidade de liberação das condições resolutivas em caso do pagamento integral do preço configura benefício a quem tem maior poder econômico, alimentando a especulação e a reconcentração fundiária (arts. 15, §2º; 16, <i>caput</i> e §1º e art. 17, §3º, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Lei n. 13.465/2017; art. 18, §12, do Decreto n. 10.592/2020)

Fonte: Construído pela autora.

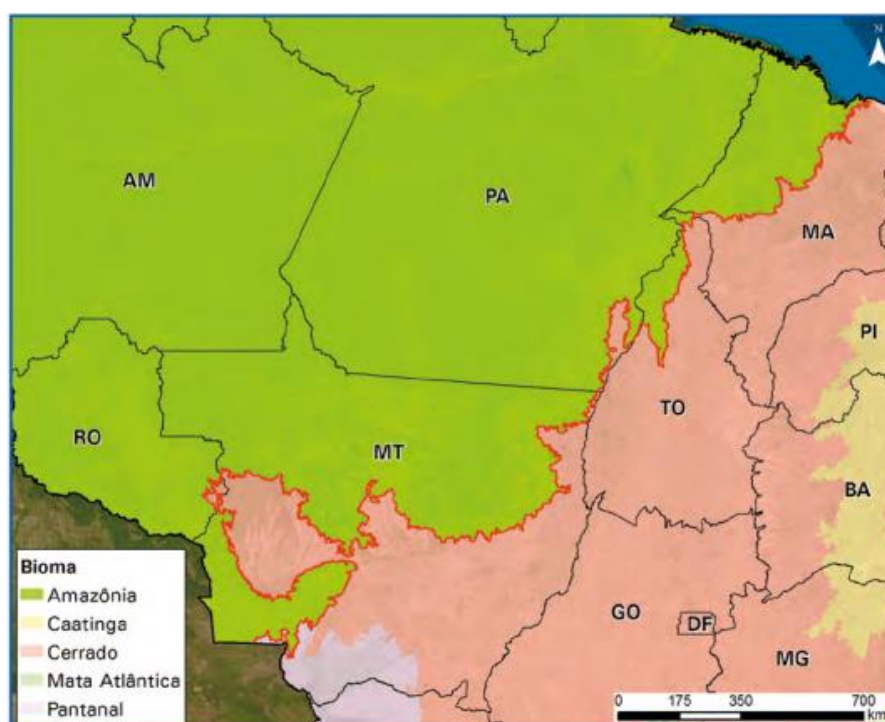
ANEXO A – Mapas

Mapa 1 – Amazônia Legal (2020)



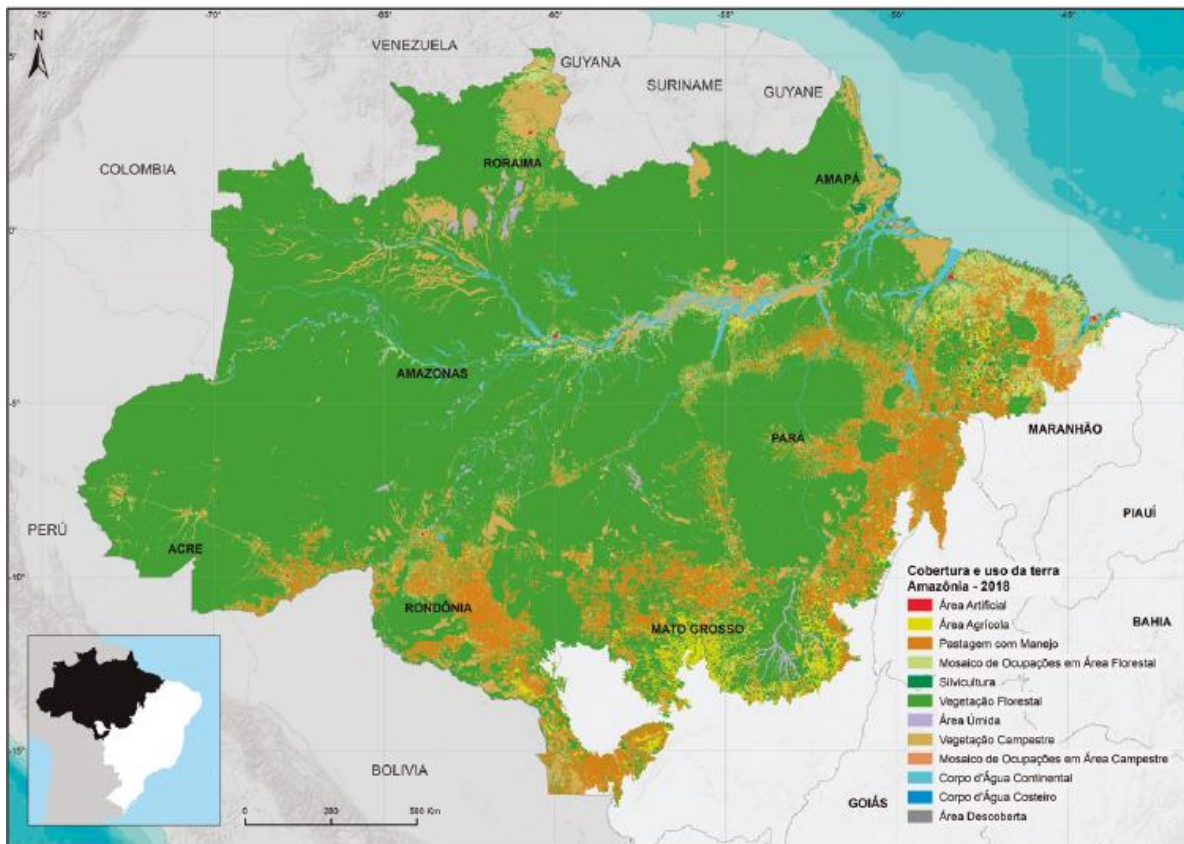
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020a).

Mapa 2 – Limite entre os biomas Amazônia e Cerrado



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019).

Mapa 3 – Cobertura e uso da terra na Amazônia (2018)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020c).

