



CLIMATE  
POLICY  
INITIATIVE



# PANORAMA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE NO BRASIL RURAL

Joana Chiavari  
Cristina Leme Lopes  
Julia Nardi de Araujo

2021

© Joana Chiavari, Cristina Leme Lopes e Julia Nardi de Araujo.  
Todos os direitos reservados.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte para venda ou qualquer fim comercial.

**Autoras**

Joana Chiavari

Cristina Leme Lopes

Julia Nardi de Araujo

**Edição e revisão de texto**

Mariana Campos

**Projeto gráfico e diagramação**

Meyrele Nascimento

Nina Oswald Vieira

Matheus Cannone



## AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem o apoio financeiro de Climate and Land Use Alliance (CLUA).

Este relatório usou como referência o relatório Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural: Legislação, Gestão Fundiária e Código Florestal, publicado em 2016 pelo CPI/PUC-Rio. Nestes últimos cinco anos houve mudanças significativas na legislação e na governança de terras públicas no Brasil, e, por isso, apresentamos este novo relatório, e agradecemos a Daniela Marques, Luiza Antonaccio, Natália Braga e Omidyar Network (autores e financiadores do relatório de 2016) que tornaram aquele trabalho possível.

Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

## DESCRIÇÃO

### Setor

Uso da Terra, Direitos de Propriedade

### Região

Brasil

### Palavras-Chave

Uso da Terra, Direitos de Propriedade, Governança Fundiária, Legislação Fundiária

### Citação Sugerida

Chiavari, Joana, Cristina L. Lopes e Julia N. de Araujo. *Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural*. Relatório. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

### Contato

[contato.brasil@cpiglobal.org](mailto:contato.brasil@cpiglobal.org)

## SOBRE O CPI

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência na análise de políticas públicas e finanças. Nossa missão é contribuir para que governos, empresas e instituições financeiras possam impulsionar o crescimento econômico enquanto enfrentam mudanças do clima. Nossa visão é a de uma economia global sustentável, resiliente e inclusiva.



# SUMÁRIO

Lista de Figuras, Tabelas e Boxes

Lista de Abreviaturas e Siglas

<b>Introdução</b>	1
Destaques do Relatório	2
Principais Recomendações	3
Governança	3
Cumprimento da Lei	4
Regulamentação	4
<b>1. Evolução da Legislação Fundiária</b>	6
1.1 Regime de Sesmarias (1500-1822)	6
1.2 Regime de Posse (1822-1850)	8
1.3 Lei de Terras de 1850	8
1.4 Período Republicano (1889 aos dias atuais)	10
1.4.1 A Primeira República (1889-1930)	10
1.4.2 O Estado Getulista (1930-1945) e o Período Democrático (1945-1964)	11
1.4.3 O Regime Militar (1964-1985) e o Estatuto da Terra	13
1.4.4 A Constituição Federal de 1988	15
<b>2. Registro de Imóveis e Cadastros Rurais</b>	18
2.1 Registro Geral de Imóveis - RGI	22
2.2 Cadastros de Imóveis Rurais	24
2.2.1 Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR	25
2.2.2 Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF	25
2.2.3 Cadastro de Imóveis Rurais - CAFIR	26
2.2.4 Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR	26
2.2.5 Cadastro Ambiental Rural - CAR	27
2.3 Cadastros de Bens Imóveis da União	29
<b>3. Direitos Territoriais de Categorias Fundiárias Específicas</b>	34
3.1 Terras Indígenas	36
3.1.1 Regularização Fundiária de Terras Indígenas	38
3.1.2 Desafios e Entraves para a Consolidação de Direitos Territoriais Indígenas	41
3.2 Territórios Quilombolas	52
3.2.1 Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas	53
3.2.2 Desafios e Entraves no Processo de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas	56
3.3 Unidades de Conservação	59
3.3.1 Regularização Fundiária de Unidades de Conservação de Domínio Público Federal	62
3.3.2 Desafios e Entraves no Processo de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais	69

3.4 Assentamentos da Reforma Agrária	73
3.4.1 Regularização Fundiária de Projetos de Assentamento	75
3.4.2 Desafios e Entraves no Processo de Regularização Fundiária de Assentamentos	83
3.5 Posse em Terras Públicas Federais	87
3.5.1 Regularização Fundiária de Posse em Terras da União	88
3.5.2 Desafios e Entraves no Processo de Regularização Fundiária de Posses em Terras da União	100
<b>Referências</b>	105
Introdução	105
Capítulo 1	105
Capítulo 2	106
Capítulo 3	108
3.1 Terras Indígenas	108
3.2 Territórios Quilombolas	111
3.3 Unidades de Conservação	112
3.4 Assentamentos da Reforma Agrária	113
3.5 Posse em Terras Públicas Federais	115

## LISTA DE FIGURAS, TABELAS E BOXES

<b>Figura 1.</b> Principais Marcos Legais Sobre Direito de Propriedade no Brasil	6
<b>Box 1.</b> Terras Devolutas	9
<b>Box 2.</b> Terras Devolutas na Amazônia Legal	14
<b>Box 3.</b> O Fenômeno da Grilagem de Terras no Brasil	18
<b>Figura 2.</b> Sistema de Registro e Cadastro de Imóveis Rurais	21
<b>Figura 3.</b> Fluxograma do Sistema de Registro e Cadastros Rurais para Propriedades e Posses	29
<b>Box 4.</b> Discriminação de Terras Devolutas Federais	30
<b>Tabela 1.</b> Cadastros de Bens Imóveis da União	31
<b>Figura 4.</b> Categorias Fundiárias no Território Brasileiro	35
<b>Figura 5.</b> Fluxograma de Regularização Fundiária de Terras Indígenas	40
<b>Box 5.</b> O Caso da TI Raposa Serra do Sol	43
<b>Box 6.</b> A Instrução Normativa FUNAI nº 9/2020 e Seus Impactos nos Direitos Territoriais Indígenas	46
<b>Figura 6.</b> Fluxograma de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas	55
<b>Tabela 2.</b> Categorias de Unidades de Conservação	61
<b>Box 7.</b> Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU)	67
<b>Figura 7.</b> Fluxograma de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação	68
<b>Box 8.</b> Tipos de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados	75
<b>Figura 8.</b> Fluxograma de Regularização Fundiária de Projetos de Assentamento da Reforma Agrária	82
<b>Figura 9.</b> Evolução dos Marcos Legais sobre Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais	91
<b>Figura 10.</b> Evolução das Regras de Regularização Fundiária em Terras Federais (Lei nº 11.952/2009)	95
<b>Figura 11.</b> Fluxograma de Regularização Fundiária de Posse em Terra Pública Federal	99
<b>Box 9.</b> Caos Fundiário na Amazônia e o Emblemático Município de Anapu, Pará	101

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ADA** Ato Declaratório Ambiental

**ADCT** Ato das Disposições  
Constitucionais Transitórias

**ADI** Ação Direta de Inconstitucionalidade

**AGU** Advocacia Geral da União

**ANM** Agência Nacional de Mineração

**APA** Área de Proteção Ambiental

**APP** Áreas de Preservação Permanente

**CAFIR** Cadastro de Imóveis Rurais

**CAR** Cadastro Ambiental Rural

**CATP** Contrato de Alienação de  
Terras Públicas

**CCGRQ** Certidão de Cadastro Geral de  
Remanescente de Quilombo

**CCIR** Certificado de  
Cadastro de Imóvel Rural

**CCU** Contrato de Concessão de Uso

**CCDRU** Contrato de Concessão de Direito  
Real de Uso

**CDRU** Concessão de Direito Real de Uso

**CF** Constituição Federal

**CIMI** Conselho Indigenista Missionário

**CNIR** Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

**CNJ** Conselho Nacional de Justiça

**CNPJ** Cadastro Nacional de  
Pessoas Jurídicas

**CNUC** Cadastro Nacional de  
Unidades de Conservação

**CONCAR** Comissão Nacional de Cartografia

**CPF** Cadastro de Pessoas Físicas

**CPI** Climate Policy Initiative

**CPT** Comissão Pastoral da Terra

**CUEM** Concessão de Uso Especial  
para Fins de Moradia

**DOU** Diário Oficial da União

**DRL** Declaração de Reconhecimento  
de Limites

**FCP** Fundação Cultural Palmares

**FLONA** Floresta Nacional

**FUNAI** Fundação Nacional do Índio

**GTE Titulação** Grupo de Trabalho  
Executivo de Titulação

**IBAMA** Instituto Brasileiro do  
Meio Ambiente e dos Recursos  
Naturais Renováveis

**ICMBIO** Instituto Chico Mendes de  
Conservação da Biodiversidade

**ICMS** Imposto sobre Circulação de  
Mercadorias e Serviços

**IN** Instrução Normativa

**INCRA** Instituto Nacional de Colonização  
e Reforma Agrária

**IPHAN** Instituto do Patrimônio Histórico  
e Artístico Nacional

**ITBI** Imposto de  
Transmissão de Bens Imóveis

**ITEAM** Instituto de Terra do Estado  
do Amazonas

**ITR** Imposto sobre a Propriedade  
Territorial Rural

**LADM** *Land Administration Domain Model*

**MAPA** Ministério da Agricultura,  
Pecuária e Abastecimento

**MDA** Ministério do  
Desenvolvimento Agrário

**MJ** Ministério da Justiça

**MMA** Ministério do Meio Ambiente

**MP** Medida Provisória

**MPF** Ministério Público Federal

**NIRF** Número do Imóvel na Receita Federal

**OIT** Organização Mundial do Trabalho

**PA** Projeto de Assentamento Tradicional

**PAAD** Projeto de Assentamento Ambientalmente Diferenciado

**PADDD** Propostas de Redução, Recategorização e Extinção de Unidades de Conservação

**PAE** Projeto de Assentamento Extrativista

**PAF** Projeto de Assentamento Florestal

**PC** Projeto de Colonização

**PDA** Plano de Desenvolvimento de Assentamento

**PDS** Projeto de Desenvolvimento Sustentável

**PEC** Propostas de Emenda Constitucional

**PL** Projeto de Lei

**PLG** Permissão de lavra garimpeira

**PLOA** Projeto de Lei Orçamentária Anual

**PMFS** Plano de Manejo Florestal Sustentável

**PMGPU** Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União

**PNRA** Programa Nacional de Reforma Agrária

**PPI** Programa de Parceria de Investimentos

**PRA** Programa de Regularização Ambiental

**PRONAF** Programa Nacional de Agricultura Familiar

**PU** Plano de Utilização

**RCID** Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação de Terra Indígena

**RDS** Reservas de Desenvolvimento Sustentável

**RE** Recurso Extraordinário

**RENCA** Reserva Nacional do Cobre e Associados

**RESEX** Reserva Extrativista

**RGI** Registro Geral de Imóveis

**RIP** Registro Imobiliário Patrimonial

**RTID** Relatório Técnico de Identificação e Delimitação

**SEPPPIR** Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

**SFB** Serviço Florestal Brasileiro

**SIAPA** Sistema Integrado de Administração Patrimonial

**SIG Fundiário** Sistema Geográfico de Informação Fundiário

**SIGEF** Sistema de Gestão Fundiária

**SIGTERRA** Sistema de Informações sobre Consolidação Territorial de Unidades de Conservação Federais

**SIMCAR** Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural

**SIN** Sistema Interligado Nacional

**SINTER** Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais

**SISFAMÍLIAS** Sistema de Informações das Famílias em Unidades de Conservação Federais

**SNCR** Sistema Nacional de Cadastro Rural

**SNUC** Sistema Nacional de Unidades de Conservação

**SPU** Secretaria do Patrimônio da União

**SPUNET** Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais



**SPIUNET** Sistema de Gerenciamento  
do Patrimônio Imobiliário de Uso  
Especial da União

**SREI** Sistema de Registro de  
Imóveis Eletrônicos

**SRF** Secretaria da Receita Federal

**STF** Supremo Tribunal Federal

**TAUS** Termo de Autorização  
de Uso Sustentável

**TC** Termo de Compromisso

**TCU** Tribunal de Contas da União

**TD** Título de Domínio

**TI** Terras Indígenas

**UC** Unidade de Conservação

**UHE** Usina Hidrelétrica

# INTRODUÇÃO

Os problemas fundiários no Brasil são tão velhos quanto nossa própria história. Até os dias de hoje, milhares de imóveis rurais estão em situação irregular, muitos agricultores não possuem títulos de propriedade e há espaços onde não é possível afirmar com certeza quem possui os direitos de propriedade sobre a terra. No Brasil, há vários municípios com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial. Os problemas fundiários vão muito além do âmbito legal, gerando custos sociais, econômicos e ambientais. Violência no campo, mal funcionamento de mercados de terra e desmatamento ilegal são exemplos desses efeitos colaterais.

A ocupação do território brasileiro foi bastante desordenada, sem controle pelo poder público e sem a adequada separação entre as terras públicas e privadas. Além disso, devido à ausência de um cadastro único de terras, reunindo informações geográficas e jurídicas das propriedades e posses no Brasil, as políticas fundiárias foram promovidas sem o conhecimento preciso do espaço, resultando em sobreposições territoriais. Esta falta de controle facilitou a apropriação ilegal de terras públicas por particulares, fenômeno conhecido por grilagem, adicionando complexidade e irregularidade ao quadro agrário brasileiro. Ferramentas tecnológicas, como o georreferenciamento e sistemas de informação, têm servido para mudar este cenário. Porém, sem a integração das informações produzidas em uma base cartográfica única e transparente não será possível implementar uma governança fundiária eficiente.

Com a aprovação do novo Código Florestal, em 2012, os problemas fundiários se tornaram ainda mais evidentes em certas áreas. Isso porque a obrigação de cadastrar todos os imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural (CAR), com informações georreferenciadas do imóvel, revela não só os problemas ambientais, mas também fundiários. Quanto mais bem definido o direito de propriedade, melhor será a identificação do responsável ambiental e, conseqüentemente, a implementação do Código Florestal. Por outro lado, não se pode regularizar as áreas que foram objeto de desmatamento ilegal, sob pena de premiar quem cometeu crime contra o meio ambiente. Nesse sentido, é fundamental que as políticas fundiária e ambiental sejam alinhadas e implementadas em conjunto.

**Nesse trabalho, pesquisadoras do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) fornecem uma visão geral sobre a evolução dos direitos de propriedade em áreas rurais do Brasil para entender como se deu historicamente a ocupação territorial brasileira, investigam como funciona o sistema de gestão fundiária e os desafios decorrentes da estrutura de governança atual e detalham os processos de regularização fundiária de cinco categorias, identificando pressões e ameaças aos seus direitos de propriedade. Esta publicação usou como referência relatório publicado em 2016 (Chiavari et al. 2016) sobre o mesmo tema, atualizando as mudanças na legislação e na governança de terras públicas no Brasil que ocorreram nos últimos cinco anos.**

O problema da insegurança dos direitos de propriedade é bastante multifacetado e é difícil para tomadores de decisão estabelecerem por onde começar as mudanças. Embora este relatório não apresente uma resposta definitiva, através dos elementos mapeados, é possível identificar os principais problemas da atual situação fundiária no país e extrair recomendações importantes que devem ser abordadas em um plano de ação para a melhoria dos direitos fundiários no país.

O Capítulo 1 mapeia a legislação fundiária aplicável aos imóveis rurais, desde a colonização até a instituição da Constituição Federal de 1988. O Capítulo 2 examina o sistema registral brasileiro, os diferentes cadastros rurais e o sistema de gestão das terras públicas, apontando os problemas e avanços neste tema. Por fim, o Capítulo 3 analisa a legislação e a governança de cinco categorias fundiárias específicas (Terras Indígenas, territórios quilombolas, Unidades de Conservação, assentamentos da reforma agrária e posses em terras públicas federais), descreve detalhadamente os procedimentos de regularização fundiária, as alterações legais recentes e identifica os principais entraves e ameaças à efetivação de seus direitos territoriais.

## DESTAQUES DO RELATÓRIO

- **Durante muito tempo, a legislação fundiária brasileira impôs restrições ao acesso à terra. Sem alternativas legais, vastas extensões do território foram ocupadas à margem da lei, pela simples posse da terra, criando desigualdades e ineficiências.** No período colonial, a aquisição de sesmarias era concedida apenas aos “amigos do rei”. Posteriormente, com a Lei de Terras de 1850, as terras públicas só poderiam ser adquiridas por compra e venda. Somente a partir da metade do século XX é que foram adotadas políticas fundiárias mais abrangentes, com a finalidade de democratizar o acesso à terra.
- **Existe uma pluralidade de cadastros rurais com finalidades distintas (fiscal, econômica, de planejamento fundiário e ambiental) que se somam ao sistema de registro imobiliário. O registro e os cadastros são geridos sem coordenação e sem uma base cartográfica única.** Não há um cadastro que reúna o conjunto de terras públicas federais e estaduais com informações precisas e confiáveis. A falta de acuracidade dos dados registrais e cadastrais gera insegurança jurídica e conflitos.
- **O Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituído pelo Código Florestal, é mais um que se soma ao complexo sistema de cadastros rurais ativos no país.** Apesar dos avanços do CAR para o planejamento ambiental e combate ao desmatamento ilegal, a falta de integração do banco de dados do CAR aos demais cadastros rurais é uma oportunidade perdida de se avançar no combate à grilagem, de ajudar na solução de conflitos fundiários e de garantir maior segurança jurídica.
- O território brasileiro é formado por um conjunto de categorias fundiárias que inclui, além da propriedade privada, as Terras Indígenas, os territórios quilombolas, as Unidades de Conservação, os assentamentos da reforma agrária e a posse de pequenos agricultores e de comunidades tradicionais. **Se de um lado a propriedade privada encontra-se melhor consolidada, por outro lado, a posse coletiva da terra e a de pequenos agricultores**

**ainda enfrentam desafios e entraves para a consolidação de seus direitos territoriais, como: processos de regularização fundiária complexos e longos, conflitos pela ocupação da terra e pressões políticas e econômicas.**

- Alterações recentes na legislação modificaram significativamente as regras para a regularização fundiária em assentamentos da reforma agrária. **A política de emancipação dos assentamentos, por meio da titulação em escala, sem que os assentamentos sejam autossuficientes e as famílias assentadas tenham condições de permanecer no campo sem o auxílio do estado, coloca em risco o programa de reforma agrária e pode acelerar a reconcentração de terras.** A titulação individual em projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, em prejuízo da titulação coletiva, também compromete a existência dessa modalidade de uso do território, que pressupõe a posse coletiva da terra e a exploração sustentável por populações tradicionais.
- **As modificações no marco legal de regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais, ampliando a área passível de regularização, estendendo o procedimento simplificado para áreas fora da Amazônia Legal, permitindo a regularização de ocupações recentes e cobrando pela terra um preço muito abaixo do valor de mercado, estimulam a grilagem e o desmatamento ilegal de florestas públicas não destinadas.** Novas propostas de mudança do marco legal, como foi o caso da edição da MP nº 910/2019, promovem insegurança jurídica e reforçam a mensagem de que vale a pena invadir e desmatar florestas públicas, pois novas alterações na legislação virão para legitimar as práticas criminosas.

## PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

Este relatório tem por objetivo indicar a origem dos problemas fundiários brasileiros atuais e identificar caminhos para melhorias. Devido à abrangência destes problemas, as soluções precisam considerar as três esferas governamentais – municipal, estadual e federal. As recomendações de política pública trazidas foram desenvolvidas a partir dos elementos analisados nessa publicação e visam melhorar os direitos de propriedade no Brasil. Elas estão divididas em três áreas principais: governança, cumprimento da lei e regulamentação.

### GOVERNANÇA

- **Fortalecer e impulsionar as políticas de regularização fundiária e promover o alinhamento e a integração com as políticas ambientais.**
- Implementar a nova versão do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF II), atualmente em discussão, necessária para garantir que a certificação dos imóveis rurais seja precisa e confiável.
- Acelerar a implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), através da integração dos demais cadastros rurais e do intercâmbio com os registros de imóveis, possibilitando assim a criação de uma base cartográfica única.
- Agilizar a implantação do sistema unificado de administração do patrimônio da União e prever sua integração aos sistemas de administração de terras públicas estaduais e municipais, visando criar um cadastro único de terras públicas.

## **CUMPRIMENTO DA LEI**

- Melhorar os mecanismos para assegurar o cumprimento de direitos de propriedade, impulsionando a regularização fundiária de grupos específicos, em especial de agricultores familiares e populações indígenas, quilombolas e tradicionais.
- Intensificar o combate à grilagem de terras por meio da criação de procedimentos administrativos próprios, que visem ao cancelamento de registros imobiliários irregulares, e implementar mecanismos efetivos de retomada das áreas ilegalmente ocupadas.

## **REGULAMENTAÇÃO**

- Assegurar que novas propostas de alteração do marco legal da regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais sejam precedidas de um amplo debate na sociedade sobre o destino deste patrimônio, que é de todos os brasileiros, e que tais medidas não legitimem a grilagem e o desmatamento ilegal.



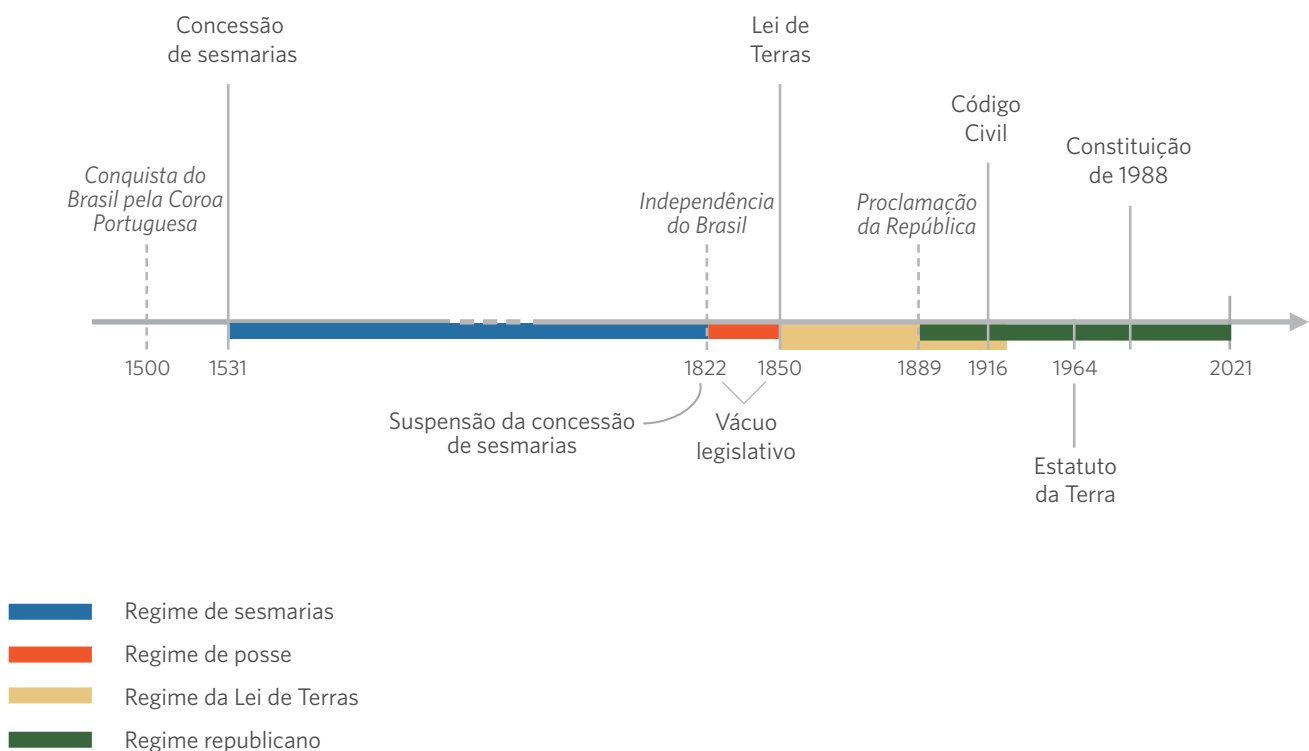




# 1. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA

A evolução da legislação fundiária pode ser subdividida em quatro períodos: (i) regime de sesmarias (1500 a 1822); (ii) regime de posse (1822 a 1850); (iii) regime da Lei de Terras de 1850; e (iv) regime republicano (1889 aos dias atuais) (Rocha et al. 2019, 61). As políticas fundiárias de cada período serão apresentadas neste capítulo. Abaixo, uma linha do tempo traz os principais marcos legais sobre direito de propriedade no Brasil (Figura 1).

**Figura 1.** Principais Marcos Legais Sobre Direito de Propriedade no Brasil



**Fonte:** Climate Policy Initiative adaptado de Chiavari et al. 2016

## 1.1 REGIME DE SESMARIAS (1500-1822)

Com a chegada dos portugueses no Brasil em 1500, o território brasileiro, ocupado há séculos por populações indígenas em toda sua extensão, passou a pertencer à Coroa Portuguesa por direito de conquista, conforme os tratados internacionais vigentes à época (Tratado de Alcaçovas de 1479 e Tratado de Tordesilhas de 1494). As terras brasileiras foram incorporadas, de fato e de direito, ao patrimônio do rei (Rocha et al. 2019, 62).

A colonização efetiva do território brasileiro iniciou-se em 1530 com a expedição de Martim Afonso de Souza. Para que o navegador português pudesse povoar as terras brasileiras, lhe foi concedido o poder de dar terras às pessoas que desejassem ocupá-las e

cultivá-las. Iniciava-se no Brasil a apropriação privada das terras públicas sob o regime de concessão de sesmarias.

As sesmarias foram instituídas em Portugal em 1375 com o objetivo de solucionar a crise agrícola e de abastecimento de alimentos, ocasionada pelo abandono de terras. A lei de sesmarias obrigava os proprietários a cultivar a terra ou a entregar a alguém para que o fizesse. Embora a colonização brasileira fosse totalmente diferente do contexto no qual as sesmarias foram instituídas em Portugal, a transposição deste instituto para as terras brasileiras foi a solução encontrada pela Coroa Portuguesa para promover o povoamento, já que não havia um meio legal alternativo para viabilizar a colonização (Nozoe 2006, 588).

No Brasil, o regime de sesmarias consistia na doação gratuita de glebas a particulares, com a condição de cultivá-las no período de cinco anos. Caso a condição fosse descumprida, as terras retornariam para o domínio da Coroa Portuguesa (Silva 1997, 16). Nascia o conceito de “terras devolutas”, ou seja, terras que eram devolvidas para o domínio público.

De acordo com a legislação, as doações deveriam ser proporcionais à capacidade de cultivo dos beneficiários e as sesmarias deveriam ter um limite de tamanho. No entanto, a economia colonial, baseada na monocultura para a exportação, com utilização de mão de obra escrava, dependia do cultivo em grandes propriedades (Fausto 2002, 47). Na prática, a regra geral era a concessão de vastas extensões de terra, independentemente da capacidade de produção do beneficiário (Antunes 1985, 47; Correia Filho 1958, 53; Nozoe 2014, 1762-1765). Somado a isso, a metrópole nunca conseguiu fiscalizar as concessões e impedir a formação de grandes latifúndios improdutivos (Silva 1997, 16).

As sesmarias foram o principal meio de aquisição legal de terras durante todo o período colonial (entre 1500 e 1822).<sup>1</sup> Entretanto, como a terra era concedida apenas aos “amigos do rei”, restava aos homens rústicos e pobres a simples ocupação de parcelas de terra, às margens das grandes propriedades e distante dos núcleos de povoamento (Rocha et al. 2019, 64; Nozoe 2006, 596). Como havia abundância de terras, a posse representou não apenas a forma de ocupação do pequeno lavrador sem condições de solicitar uma sesmaria; ela acabou se tornando a prática comum (Mueller 2016, 20).

No final do século 18, a situação fundiária no Brasil era caótica. Não havia qualquer controle sobre quem possuía qual pedaço de terra. À medida que se expandia a atividade econômica e a busca por novas áreas, aumentavam os conflitos e litígios judiciais pela posse da terra (Zenha 1952, 433). Igualmente confuso era o panorama jurídico-institucional, no qual um emaranhado de textos legais, incompreensíveis e muitas vezes contraditórios regulavam as sesmarias (Nozoe 2006, 599). Esta situação crítica levou o poder público a suspender a concessão de sesmarias até que fosse editada uma nova legislação.

<sup>1</sup> Nozoe esclarece que, além das sesmarias, existiam os lotes de terras minerais, distribuídos de acordo com regimento próprio. O autor também assinala que existiam regras específicas para a doação de chãos nas vilas, como a de São Paulo.

## 1.2 REGIME DE POSSE (1822-1850)

A concessão de sesmarias foi suspensa através da Resolução nº 76 de consulta da mesa do Desembargo do Paço, de 17 de julho de 1822, às vésperas da Independência, sem que nenhuma outra forma de aquisição legal da propriedade fosse institucionalizada. A **Constituição Imperial de 1824** limitou-se a declarar: “é garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude”.

Na falta de um regime jurídico sobre aquisição de terras, a posse era a única maneira de expandir a ocupação do território. A posse passou a ser também o principal modo de aquisição de terras de grandes proprietários. A simples ocupação para sustento próprio “se impregnou do espírito latifundiário” (Nozoe 2006, 599). Isto ocasionou uma “generalização dos apossamentos de terras ainda não ocupadas, ocorrendo (...) um verdadeiro caos” (Porto 2016). Este vácuo legal permaneceu até 1850, quando foi editada a Lei de Terras.

## 1.3 LEI DE TERRAS DE 1850

Com a independência do Brasil em 1822, era necessário estabelecer leis e instituições que refletissem o novo momento sociopolítico-econômico. A consolidação do novo Império dependia da ordenação fundiária e do controle pelo poder público sobre as terras inexploradas, cuja ocupação desordenada se expandia rapidamente (Silva 1996, 75).

Ao mesmo tempo, com a perspectiva da abolição da escravatura e da imigração estrangeira, o novo governo julgava indispensável dificultar a livre ocupação das terras por escravos libertos e novos imigrantes, para que estes servissem de mão de obra nas grandes lavouras (Zenha 1952, 438-439). Neste contexto de transformação, sem afrontar os interesses da classe dominante, constituída em grande parte por fazendeiros, foi editada a **Lei nº 601/1850**, conhecida como **Lei de Terras** (Cavalcante 2005, 6).

A Lei de Terras rompeu com o sistema sesmarial de doação gratuita de terras públicas e instituiu a compra como único meio de aquisição de terras virgens (Rocha et al. 2019, 65). A única exceção a esta regra eram as terras localizadas ao longo da fronteira, as quais poderiam ser doadas sem ônus para particulares. A partir de então, o apossamento de terras públicas passou a ser considerado crime. A lei também estabeleceu normas para a regularização de sesmarias e concessões em situação irregular, bem como regras para a legitimação de posses mansas e pacíficas<sup>2</sup> desde que fossem cultivadas e servissem de morada habitual. As posses deveriam ser registradas e tituladas, transformando-se em legítimas propriedades.

Outra inovação da Lei de Terras foi a criação do registro de terras possuídas, cujo objetivo era formar um cadastro das posses em todo o território do Império. Os vigários de cada uma das freguesias eram os responsáveis por estas inscrições e, por isso, eles ficaram conhecidos como registros paroquiais ou registros do vigário (Zenha 1952, 441).

2 Posse mansa e pacífica é aquela exercida sem contestação ou disputa por terceiros.

O Registro Paroquial não conferia título de domínio aos declarantes, de modo que era necessário que a posse fosse legitimada e titulada através de um longo e burocrático processo administrativo. O processo de legitimação incluía a medição e demarcação da posse, além do pagamento de direitos de chancelaria, para então ser expedido o respectivo título de domínio. Devido aos altos custos para o procedimento administrativo de legitimação, muitas possessões não foram regularizadas e continuaram sua vida extralegal, sendo apenas registradas nos livros paroquiais (Zenha 1952, 444).

Um dos objetivos da Lei de Terras era a separação de terras públicas das particulares através da medição e demarcação de **terras devolutas** (Box 1). Os limites entre as propriedades particulares e o domínio público deveriam ficar claros, pois até aquele momento do Império a confusão era a regra geral (Fonseca 2005, 109). Uma vez medidas e demarcadas, as terras devolutas poderiam ser vendidas em hasta pública e à vista. Para este fim, a lei criou um órgão de registro de terras públicas, a Repartição Geral de Terras Públicas, encarregada de medir, demarcar e vender terras devolutas.

### BOX 1. TERRAS DEVOLUTAS

Originalmente, o termo “terras devolutas” era empregado para designar as sesmarias concedidas e não cultivadas que deveriam ser “devolvidas” à Coroa Portuguesa. Com a Lei de Terras de 1850, o conceito de terras devolutas se expandiu e passou a compreender todas as terras que não estivessem sob o domínio particular, como as sesmarias ou posses, nem fossem destinadas a algum uso público. Portanto, a partir de 1850, todas as terras ainda não ocupadas pela colonização portuguesa, isto é, as “terras vazias”, passaram a ser consideradas terras devolutas.

O Estado brasileiro deveria promover a separação das terras públicas das terras particulares através do processo de identificação, demarcação e registro das terras devolutas. Devido ao imenso território, aliado à incapacidade do poder público de promover o ordenamento e controle fundiário, o processo de discriminação de todas as terras devolutas, federais e estaduais até hoje não foi finalizado. Isto explica o fato de ainda existir no Brasil uma porcentagem expressiva de terras sem direitos de propriedade bem definidos.

Embora fundamental para o ordenamento fundiário e para a implementação de uma política de terras eficiente, a demarcação das terras devolutas nunca foi posta em prática (Rocha et al. 2019, 67). Durante a vigência da Repartição Geral de Terras Públicas (1850 a 1875), “não tinha sequer um mapa ou inventário completo” do qual constassem informações sobre os lotes demarcados, vendidos, doados ou destinados a algum uso público (Zenha 1952, 445).

Para Silva (1997, 17), este fracasso decorre principalmente de dois motivos: em primeiro lugar, a regulamentação da Lei de Terras (Decreto nº 1.318/1854) previu que a demarcação das terras devolutas fosse feita somente após a regularização das posses e o registro das terras particulares.



Como estes procedimentos dependiam da iniciativa dos ocupantes, o poder público se manteve inerte. Em segundo lugar, como a lei não foi suficientemente clara na proibição da posse, havia um entendimento de que a regularização da posse era um direito e não uma obrigação. Assim, bastava que a terra fosse cultivada e servisse de morada habitual para que a posse estivesse protegida, podendo ser regularizada a qualquer tempo.

Na opinião de Secreto (2007, 15), esta interpretação de que o apossamento de terras devolutas não havia sido efetivamente proibido contribuiu para a perpetuação da prática, não só por simples lavradores, mas principalmente por grandes posseiros.

Alguns autores sustentam que a Lei de Terras democratizou o uso da terra e possibilitou a formação da pequena propriedade, através do reconhecimento das posses (Zenha 1952, 441; Secreto 2007, 16). Entretanto, para a maioria dos estudiosos do tema, a Lei de Terras favoreceu ainda mais a formação de latifúndios e a concentração de terras nas mãos de uma elite financeira, excluindo os pequenos agricultores, imigrantes e escravos alforriados do mercado de terras (Fonseca 2005, 112; Secreto 2007, 16; Silva 1997, 17).

Independentemente da aplicação limitada da Lei de Terras, ela promoveu uma profunda mudança no conceito de propriedade da terra (Nozoe 2006, 603). No começo da colonização, a terra era vista como parte do patrimônio pessoal do rei. A fim de adquirir um lote de terra, tinha-se que solicitar uma doação pessoal. Assim, a aquisição de terras dependia do arbítrio do rei ou de seus representantes na colônia. A Lei de Terras de 1850 instituiu então a concepção moderna de propriedade, isto é, a terra passou a ser uma mercadoria que poderia ser adquirida por qualquer pessoa, desde que tivesse recursos financeiros suficientes para comprá-la. Se antes havia uma relação pessoal entre o rei e o pretendente e, por isso, a propriedade conferia prestígio social, após a lei, a terra tornou-se uma mercadoria de elevado valor e, assim, a propriedade passou a representar, principalmente, prestígio econômico (Costa 1999, 172-173).

## 1.4 PERÍODO REPUBLICANO (1889 AOS DIAS ATUAIS)

### 1.4.1 A PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930)

A **Constituição Republicana de 1891**, assim como a Constituição Imperial de 1822, garantia o direito de propriedade em toda sua plenitude, permitindo unicamente a desapropriação em caso de utilidade pública, mediante indenização prévia.

Com a instituição do modelo federativo republicano, a Constituição passou para os estados as terras devolutas situadas em seus respectivos territórios, permanecendo sob o domínio da União apenas áreas que fossem indispensáveis para a defesa das fronteiras, para as construções militares e para as estradas de ferro. A Lei de Terras se manteve em vigor, mas, com a passagem das terras devolutas para o domínio dos estados, diversificou-se a legislação sobre a aquisição de terras públicas. Cada estado decidiu elaborar lei própria, adequada às suas peculiaridades, porém em grande parte semelhantes à Lei de Terras de 1850.

Em 1913, o governo editou o Decreto nº 10.105, instituindo novo regulamento de terras devolutas da União. Assim como a Lei de Terras de 1850, este decreto pretendia promover a discriminação entre os domínios público e particular, por meio de medição, demarcação e

posterior averbação das terras públicas em livro especial. Este decreto também estabeleceu regras para revalidação de concessões e legitimação de posses, cujo título definitivo de domínio deveria ser registrado no sistema Torrens,<sup>3</sup> no prazo máximo de quatro anos. Mais uma vez, o poder público tentava organizar seu patrimônio e ordenar o território. Porém, dois anos depois, este decreto foi suspenso.

No que se refere à propriedade privada, um código compilando as leis de direito civil foi instituído, mediante a promulgação da Lei nº 3.071/1916. O **Código Civil de 1916**, fortemente influenciado pelo liberalismo político-econômico, definiu o direito de propriedade como o direito de usar, gozar e dispor da propriedade, sem impedimentos, salvo aqueles referentes à ordem pública e aos bons costumes, sem interferência do Estado.

Apesar de o Brasil ainda ser um país predominantemente agrícola quando o Código Civil de 1916 foi promulgado, esta legislação não deu um tratamento específico às questões agrárias, apenas estabeleceu normas sobre contratos agrícolas, usucapião e direito de vizinhança (Rocha et al. 2019, 69).

Para concluir, pode-se dizer que a Primeira República (1889 a 1930) se caracterizou pela inexistência de uma efetiva política de terras, com pouquíssimas iniciativas para colonização ou assentamento de pequenos agricultores. Durante este período, a prática de apropriação ilegal de terras devolutas por particulares continuou sem qualquer controle do poder público, contribuindo para a expansão de latifúndios, muitos dos quais improdutivos (Silva 1997, 17).

#### 1.4.2 O ESTADO GETULISTA (1930-1945) E O PERÍODO DEMOCRÁTICO (1945-1964)

A Revolução de 1930 marcou um novo período político no país. O Estado oligárquico, dominado principalmente por grandes proprietários de terras, foi substituído por um Estado centralizado cujo objetivo era promover a industrialização, ao mesmo tempo em que se preocupava com questões sociais (Fausto 2002, 327). Este período foi caracterizado pela figura de Getúlio Vargas, que assumiu o poder em outubro de 1930 e nele permaneceu por 15 anos.

Durante o chamado governo provisório (1930 a 1934), os tenentes defendiam a necessidade de reformar a estrutura fundiária para diminuir os desequilíbrios sociais presentes no campo.<sup>4</sup> Sob sua influência, a **Constituição de 1934** dispôs que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. **Pela primeira vez uma constituição brasileira declarava que a propriedade não era um direito absoluto.**

Na década de 1930, também foram promulgadas importantes leis modificando o regime jurídico da propriedade privada, tais como: o **Código Florestal de 1934** (Decreto nº 23.793/1934), o Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934) e o Código de Minas (Decreto-Lei nº 1.985/1940) (Figueiredo 2004, 167).

<sup>3</sup> O registro Torrens foi instituído no Brasil em 1890, por meio do Decreto nº 451-B/1890. É um registro especial, permitido apenas para imóveis rurais, que garante ao interessado um título de propriedade protegido por uma presunção absoluta de certeza.

<sup>4</sup> Os tenentes eram jovens oficiais do exército brasileiro que, insatisfeitos com as oligarquias rurais, formaram um movimento político-militar conhecido por Tenentismo, que serviu de base para a Revolução de 1930.

Já durante a ditadura de Vargas, no período conhecido por Estado Novo (1937 a 1945), uma nova Constituição foi outorgada. Sem alterar o regime jurídico da propriedade, a **Constituição de 1937** apenas garantiu o direito de propriedade, cujo conteúdo e limites seriam definidos em leis.

Durante este período, Vargas promoveu a “Marcha para o Oeste”, buscando a integração nacional através da ocupação de grandes “espaços vazios” das regiões Norte e Centro-Oeste do país. Esta política expansionista era formada por um conjunto de ações governamentais que incluíam a implantação de colônias agrícolas em terras devolutas e a implantação de infraestrutura necessária para o desenvolvimento econômico como estradas, aeroportos, hospitais e escolas.

O problema é que os “espaços vazios” não eram tão vazios assim. Grandes extensões de terras eram ocupadas por indígenas, além de posseiros, ribeirinhos, fazendas de gado, garimpos de ouro e exploradores de borracha e drogas do sertão. Assim, esta ocupação muitas vezes se fez em terras já apossadas, provocando conflitos e insegurança em relação aos direitos de propriedade (Martins 1996, 45).<sup>5</sup> Esta política expansionista ganharia impulso novamente na década de 1970, como será descrito adiante.

Com a redemocratização do país em 1945, mais uma constituição foi promulgada. A **Constituição de 1946** dispunha que o uso da propriedade era condicionado ao bem-estar social e que a lei poderia promover a justa distribuição de terras. Além disso, a nova constituição inovou ao estabelecer **duas modalidades de desapropriação**: (i) **utilidade pública** e (ii) **interesse social**. Esta segunda modalidade representava o desejo de promover reformas sociais; entretanto, estava condicionada à prévia e justa indenização em dinheiro, o que, na prática, a inviabilizava (Silva 1997, 19).

Em 5 de setembro de 1946, foi editado o **Decreto-Lei nº 9.760**, dispondo sobre os bens imóveis da União, dentre os quais se incluíam as terras devolutas. Este decreto tentou, mais uma vez, promover a discriminação das terras devolutas federais das terras de domínio particular, sem, no entanto, obter êxito.

Entre 1950 e 1960, o debate sobre a reforma agrária se ampliou, ganhando força por conta da mobilização social em torno das reformas de base e do surgimento de movimentos sociais de camponeses.

Já em 1963, João Goulart assumiu a presidência propondo grandes reformas sociais, dentre elas a reforma agrária. O presidente propôs uma emenda constitucional para permitir a desapropriação de terras sem prévia indenização em dinheiro. Com a rejeição desta medida pelo Congresso, a invasão de terras por camponeses ganhou impulso, aumentando os conflitos e a instabilidade no campo (Alston et al. 1999, 39). Ao dar início às chamadas reformas de base em 1964, João Goulart foi deposto por um golpe militar.

<sup>5</sup> O livro *A Marcha para o Oeste - A Epopeia da Expedição Roncador-Xingu*, dos irmãos Orlando e Cláudio Villas Bôas (Companhia das Letras, 2012), descreve muito bem este período e relata os inúmeros conflitos com populações indígenas.

### 1.4.3 O REGIME MILITAR (1964-1985) E O ESTATUTO DA TERRA

Os militares reconheciam a necessidade de implantar a reforma agrária. Entretanto, desejavam solucionar os problemas do campo e propor uma modernização rural “dentro da lei e da ordem”, reprimindo violentamente os movimentos sociais (Silva 1997, 20).

O primeiro governo militar pós-64 obteve sucesso onde vários governos anteriores haviam fracassado. O presidente Castelo Branco contornou o problema do pagamento em dinheiro nas desapropriações por interesse social através de uma emenda constitucional que instituiu títulos da dívida pública como forma de indenização. Além disso, foi promulgado o **Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964**, estabelecendo um **novo regime jurídico da propriedade privada: a função social da propriedade** (Silva 1997, 20).

Em vigor até os dias atuais, o Estatuto da Terra condiciona o exercício do direito de propriedade à sua **função social**, isto é, quando a propriedade simultaneamente: (i) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; (ii) mantém níveis satisfatórios de produtividade; (iii) assegura a conservação dos recursos naturais; e (iv) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

O Estatuto da Terra também definiu dois instrumentos para a promoção da reforma agrária: a **desapropriação do latifúndio improdutivo** e a **tributação progressiva da terra**. É válido mencionar que o conceito de propriedade produtiva, insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, considerado vago (Alston et al. 1999, 40) e polêmico (Silva 1997, 22), foi adotado pelo Estatuto da Terra sob influência de proprietários de terra e acabou beneficiando sobretudo as empresas rurais (Alston et al. 1999, 40). Apesar disso, com esta nova legislação, o país tinha os instrumentos jurídicos para implementar a reforma agrária. Na prática, os resultados foram mínimos.

Em 1965, foi promulgado um **novo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965)**. Esta lei instituiu duas importantes limitações ao uso da propriedade privada: as Áreas de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal. O proprietário deveria preservar áreas ecologicamente sensíveis, como margens de rios (APP), e manter uma determinada porcentagem da propriedade coberta por vegetação nativa (Reserva Legal).

Posteriormente, ainda sob o regime militar, foi instituída a **Constituição de 1967**, que adotou a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social, sem, no entanto, ter sido aplicado na prática.

No início da década de 1970, iniciou-se um novo surto expansionista com vistas à integração nacional. Sob o lema “Integrar para não entregar”, o governo militar incentivou a ocupação da Amazônia através de projetos de colonização. No entendimento dos militares, a ocupação da região Norte promoveria, ao mesmo tempo, a diminuição da violência no campo, o fim do êxodo rural, crescimento econômico, proteção do território e soberania nacional (Alston et al. 1999, 41-42).

Assim, em 1970, foi criado o **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**, órgão que, originalmente, seria responsável pela implementação da política de ocupação na Amazônia. O INCRA deveria assentar milhares de famílias de trabalhadores sem terra, vindas de todas as partes do país (Alston et al. 1999, 42).

Em seguida, foi instituído o **Decreto-Lei nº 1.164/1971**, federalizando, novamente, as terras devolutas situadas na faixa de 100 quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal.<sup>6</sup> Este Decreto-Lei afetava terras devolutas ao longo de rodovias construídas, em construção e projetadas. As 18 rodovias mencionadas no decreto, várias delas jamais construídas, somavam quase 24 mil quilômetros de extensão. Retornavam ao domínio do governo federal aproximadamente 480 milhões de hectares, considerados indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais (Box 2).

## BOX 2. TERRAS DEVOLUTAS NA AMAZÔNIA LEGAL

A federalização de terras devolutas, por meio do Decreto-Lei nº 1.164/1971, teve forte impacto nos estados da Amazônia Legal, aumentando a complexidade da estrutura fundiária do país. O Estado do Pará, por exemplo, teve mais de 70% de suas terras devolutas transferidas para a União. O Estado do Acre perdeu o domínio sobre quase todas suas terras públicas e o Estado de Rondônia teve literalmente todo o seu território federalizado. Apenas o Estado do Amazonas, cortado por poucas estradas, pôde manter o controle sobre a maior parte de suas terras (Lourenço 2009).

No entanto, este decreto foi revogado pelo Decreto-Lei nº 2.375/1987 e, com isso, as terras devolutas voltaram para o domínio dos estados, ressalvadas as terras que já haviam sido registradas pela União ou que configuravam objeto de relação jurídica constituída. Estas mudanças na titularidade das terras devolutas na Amazônia Legal promoveram incertezas e conflitos fundiários com reflexos até os dias atuais.

Antes de instalar os projetos de colonização, o INCRA deveria promover a discriminação das terras devolutas federais, reconhecer as posses legítimas e reincorporar ao patrimônio da União as terras ilegalmente ocupadas. Para este fim, foi editada a **Lei nº 6.383/1976**, dispondo sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União. Após 120 anos da promulgação da Lei de Terras de 1850, tentava-se, mais uma vez, efetivar o processo de discriminação das terras públicas e privadas, procedimento que, até hoje, não foi concluído (Silva 1997, 22).

Diversos projetos de colonização foram implantados ao longo das grandes rodovias federais na Amazônia, como foi o caso dos assentamentos ao longo da rodovia BR-163, ligando Cuiabá à Santarém, e da BR-230, a Transamazônica. Os colonos deveriam tornar as terras produtivas, e, com isso, a floresta foi sendo substituída pela roça e pelo gado. O desmatamento era incentivado pela lei, pois, de acordo com diversas instruções normativas do INCRA, a produtividade de um imóvel era diretamente proporcional à área de mata derrubada (Benatti et al. 2008, 86). Assim, torna-se evidente a falta de coordenação entre a política de preservação ambiental, orientada pelo Código Florestal de 1965, e a política de ocupação implementada pelo INCRA.

<sup>6</sup> O conceito de Amazônia Legal foi instituído em 1953, com o propósito de promover o desenvolvimento social e econômico da Região Norte do país. Corresponde ao espaço geográfico que abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão. Além do bioma Amazônia, a Amazônia Legal contém partes do Cerrado e do Pantanal.



Poucos anos depois, ficou clara a incapacidade do INCRA de atender a crescente demanda por terras, de conceder títulos de propriedade e, ainda, de promover assistência social, educacional e à saúde. Também não foi implantada infraestrutura de transporte, energia e saneamento. Faltavam recursos financeiros e a concessão de instrumentos para o desenvolvimento de uma política agrícola familiar. Assim, o governo decidiu mudar a orientação da política de ocupação e incentivou a colonização privada, com ênfase na agricultura e na pecuária em larga escala. Entretanto, devido à falta de infraestrutura e, sobretudo, de logística, vastas áreas permaneceram improdutivas. Este fato, somado a uma grande massa de trabalhadores rurais sem terra, desassistidos pelo poder público, incentivou a invasão de propriedades, ocasionando conflitos violentos entre os trabalhadores e os proprietários das terras (Alston et al. 1999, 42).

A ocupação da região amazônica, além de provocar um caos fundiário e promover o desmatamento, também acarretou o massacre de milhares de índios e a invasão de seus territórios (Martins 1996, 37). Mas não só os indígenas foram vítimas da colonização, pequenos posseiros e comunidades tradicionais também foram expropriados de suas terras (Allegretti 2008). Observa-se que, ao invés de resolver a questão, o regime militar terminou por agravar a estrutura agrária do país.

#### 1.4.4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com o fim do regime militar, um novo período democrático se iniciou em 1985 e uma nova constituição foi promulgada. A **Constituição Federal de 1988**, em vigor até hoje, é a norma fundamental que orienta todo o sistema jurídico brasileiro atual, sobretudo no que diz respeito aos direitos territoriais de indígenas e de populações tradicionais e às políticas agrícola e fundiária. Também conhecida como Constituição Cidadã por ter estabelecido várias garantias sociais, ela dispõe sobre a função social da propriedade, reconhece o direito originário dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, dispõe sobre o reconhecimento de territórios quilombolas e impõe ao poder público o dever de definir espaços territoriais especialmente protegidos. Embora o texto constitucional tenha estabelecido enormes avanços, há uma grande dificuldade em implementar essas políticas, como será examinado ao longo deste trabalho.

A Constituição de 1988 também determina que a destinação de terras públicas e devolutas deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária, e condiciona a venda ou concessão de terras públicas com área superior a 2.500 hectares à aprovação do Congresso Nacional. O texto constitucional prevê a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, caso o imóvel rural não cumpra sua função social.

Apesar dos avanços, o processo de elaboração das normas constitucionais que tratam da política fundiária e da reforma agrária foi o mais conturbado da Assembleia Constituinte, devido à disputa entre grupos políticos antagônicos. Como resultado, o texto constitucional dispõe sobre a reforma agrária de forma contraditória e ambígua e, ao invés de acelerá-la, a Constituição de 1988 acabou sendo mais um entrave para sua implementação (Cunha Filho et al. 2012, 5).

No plano ambiental, a Constituição de 1988 é um marco. Foi a primeira constituição que tratou especificamente da proteção ao meio ambiente, não só em um capítulo próprio, mas também ao longo de todo o texto constitucional (Silva 2004, 46). Os princípios ambientais constitucionais passam a informar os demais ramos do direito, como o direito de propriedade, por meio da instituição de sua função socioambiental (Constituição Federal 1988, art. 187, II; Benjamin 2005, 365 e 367).

Após a promulgação da Constituição de 1988, diversas leis foram instituídas, criando normas sobre registro e cadastro de imóveis rurais, regulando direitos sobre o uso da terra e impondo regras sobre preservação ambiental, reforma agrária e destinação de terras públicas. Este complexo conjunto normativo será objeto de análise dos próximos capítulos.



## 2. REGISTRO DE IMÓVEIS E CADASTROS RURAIS

Registro de imóveis e cadastro de terras são dois institutos fundamentais para assegurar direitos de propriedade e uma efetiva governança fundiária. A função do **registro público de imóveis** é conferir segurança jurídica às transações imobiliárias, enquanto o **cadastro de terras** tem como principal função a caracterização física do imóvel e de seus atributos. Embora distintos, o registro de imóveis e o cadastro de terras têm funções complementares. O cadastro pode fornecer ao registro um meio gráfico de representação do imóvel e o registro pode fornecer ao cadastro a situação jurídica do imóvel (Lago 2019). Estes dois institutos, quando bem implementados e integrados, reduzem conflitos fundiários, garantem uma melhor alocação dos recursos e formam as bases para a implementação de políticas fundiárias mais justas e eficazes (Guedes e Reydon 2012, 530).

Atualmente, o registro de um bem imóvel no **Registro Geral de Imóveis (RGI)** é requisito fundamental para a própria constituição do direito de propriedade, isto é, a propriedade nasce com o registro público do bem e só pode ser transferida com a transcrição do título de transferência (como um contrato de compra e venda) no RGI. Daí, diz-se no Brasil que “quem não registra não é dono”. O registro serve para dar segurança jurídica e publicidade às propriedades imóveis, formando um cadastro geral de propriedades.

Embora o registro de imóvel seja essencial para a constituição, declaração e transferência de direitos de propriedade, na prática, o registro imobiliário brasileiro apresenta falhas. Há muitas transações imobiliárias que não são levadas a registro devido à burocracia e ao elevado custo do procedimento. Por outro lado, há diversos registros de terras que foram feitos, no passado, por meios fraudulentos, como nos casos de grilagem. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) estima que o total de terras sob suspeita de serem griladas, isto é, apropriadas ilegalmente por particulares, é de aproximadamente 100 milhões de hectares, área equivalente a quatro vezes o Estado de São Paulo (IPAM 2006, 16) (Box 3).

### BOX 3. O FENÔMENO DA GRILAGEM DE TERRAS NO BRASIL

A ocupação ilegal de terras é um dos maiores problemas fundiários no Brasil. Toda ação ilegal que visa à transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros configura grilagem (INCRA 2000). Este fenômeno não é novo; “desde o começo da nossa história a apropriação indevida de terras públicas, fenômeno popularmente denominado de 'grilagem', caracteriza o processo de ocupação do Brasil e, de maneira especial, da Amazônia” (Rocha et al. 2015, 439).

A expressão “grilagem” advém de um artifício antigo utilizado para conferir a documentos novos, provenientes de terras registradas ilegalmente, a aparência de antigos. Assim, os ditos “grileiros” colocavam os falsos documentos em uma



caixa juntamente com diversos grilos, vedando-a logo a seguir. Depois de algumas semanas, os documentos já apresentavam aspecto amarelado e deteriorado, o que aparentava serem mais envelhecidos do que na verdade eram (INCRA 2000).

Atualmente, recursos mais modernos como imagens de satélite e GPS substituem a ação dos grilos, facilitando os fraudadores no procedimento de apropriação de terras públicas. Relatório do Greenpeace (sem data) estima que a “cybergrilagem”, comércio ilegal de terras griladas pela internet, movimentava em torno de um bilhão de reais na Amazônia.

O Sistema Geográfico de Informação Fundiário (SIG Fundiário), plataforma elaborada pela Universidade Federal do Pará em colaboração com o Ministério Público e o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, integrou bases de dados de órgãos públicos e cartórios de 10 municípios e revelou que 22,7 milhões de hectares de terras privadas existem só no papel. O sistema identificou que há até 10 registros simultâneos sobre uma mesma área. Em um levantamento feito pelo Tribunal de Justiça do Pará, em 2009, foi verificado que os documentos somavam uma área quase quatro vezes maior que o Estado do Pará e, em alguns municípios, a irregularidade equivalia a oito vezes o território do próprio município (Fioravanti 2019).

A grilagem pode ser combatida com uma ação mais eficaz do poder público promovendo o cancelamento administrativo destes registros irregulares. Entretanto, sobre esta questão há uma grande controvérsia jurídica, pois de acordo com o Código Civil o cancelamento de registro imobiliário dependeria de ação judicial individual. Para resolver este impasse, Rocha et al. (2015, 464) sugerem que os Tribunais de Justiça dos estados criem procedimentos administrativos próprios, aprimorando as regras atuais e preservando tanto o interesse público quanto o particular.

Por exemplo, em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) cancelou administrativamente 5,5 mil registros imobiliários no Pará, abrangendo uma área de 110 milhões de hectares. No entanto, pessoas prejudicadas com a decisão entraram com mandados de segurança no Supremo Tribunal Federal (STF), alegando não terem tido a oportunidade de defesa. O STF acolheu parcialmente os pedidos e suspendeu liminarmente a decisão do CNJ para os autores das ações (STF 2011).

Em 2016, o ministro do STF Luiz Fux denegou a ordem em um dos mandados de segurança, sustentando que é possível o cancelamento administrativo dos registros imobiliários e que não houve cerceamento do direito ao contraditório e ampla defesa, posto que o interessado teve a oportunidade de apresentar as provas de regularidade de seu título. O ministro reconheceu a gravidade da situação fundiária do Estado do Pará, em que alguns municípios possuem títulos no RGI cuja área registrada pode ser até 15 vezes maior do que a dimensão territorial do próprio município. Por fim, o ministro ressaltou que o Instituto de Terras do Pará já havia ajuizado dezenas de ações de cancelamento de registros irregulares, mas esta medida se mostrou ineficaz, o que denota a necessidade de providências pelo CNJ (STF 2016). Esta decisão se tornou referência para os demais casos similares e todos os demais mandados de segurança foram julgados improcedentes.

Além disso, muitos registros imobiliários foram realizados em uma época em que não se exigia um grande rigor técnico, nem havia ferramentas precisas de agrimensura. Assim, por todos estes fatores, nem sempre existe a exata correspondência entre a situação de fato e o que está efetivamente descrito no registro imobiliário (Anjos 2010).

O cadastro de terras, além de identificar a localização geográfica do imóvel e descrever suas características físicas, pode especificar outros atributos da terra, como as características ambientais, os usos do solo, as atividades agrícolas exercidas e as benfeitorias e informações para fins fiscais, como o valor do imóvel. Assim, o cadastro imobiliário rural pode servir para diferentes finalidades, como formulação e gestão de políticas fundiárias, agrícolas, ambientais, sociais e fiscais.

No Brasil, por razões históricas, a aquisição de imóveis rurais também se deu pela simples ocupação da terra, sem que esta ocupação tenha se transformado em uma propriedade plena (conforme explicado no Capítulo 1). Como o registro de imóveis é um cadastro de propriedades, o cadastro de terras exerce uma função adicional, que é justamente a de identificar e mapear estas posses. Entretanto, até hoje, não existe um cadastro abrangendo a totalidade do território brasileiro, com informações geográficas reunidas em uma base cartográfica única. De acordo com Sparovek et al. (2019), um sexto do território brasileiro não consta em nenhum cadastro ou registro oficial.

À medida que a terra se tornou objeto de normatização para cada um dos seus diferentes usos e serviços, foram sendo criadas normas e cadastros para a gestão de cada um de seus atributos. Desta forma, além do registro de imóveis, existe no Brasil uma pluralidade de cadastros rurais com diferentes finalidades, administrados por órgãos distintos, com competências sobrepostas e sem coordenação entre suas ações. Eles serão apresentados brevemente, a seguir.

- O **Cadastro de Imóveis Rurais Brasileiro**, administrado pelo INCRA no âmbito do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), constitui uma base de dados sobre as características geográficas, a situação jurídica e as condições da exploração e do uso da terra de imóveis rurais, para fins de reforma agrária e de planejamento fundiário e agrícola.
- O **Sistema de Gestão Fundiária** (SIGEF), administrado pelo INCRA, é uma ferramenta eletrônica para subsidiar a governança fundiária do território nacional. O SIGEF efetua a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais e é a base espacial utilizada no registro de imóveis e em políticas de regularização fundiária.
- O **Cadastro de Imóveis Rurais** (CAFIR), administrado pela Secretaria da Receita Federal (SRF), foi instituído para aperfeiçoar o sistema de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e seu objetivo é unicamente fiscal.
- O **Ato Declaratório Ambiental** (ADA) é um cadastro de áreas de interesse ambiental, controlado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), para fins de isenção de ITR.
- O **Cadastro Ambiental Rural** (CAR), coordenado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), integra informações ambientais de imóveis rurais para fins de controle, monitoramento e planejamento ambiental e econômico em áreas rurais, além de servir de ferramenta para o combate ao desmatamento.

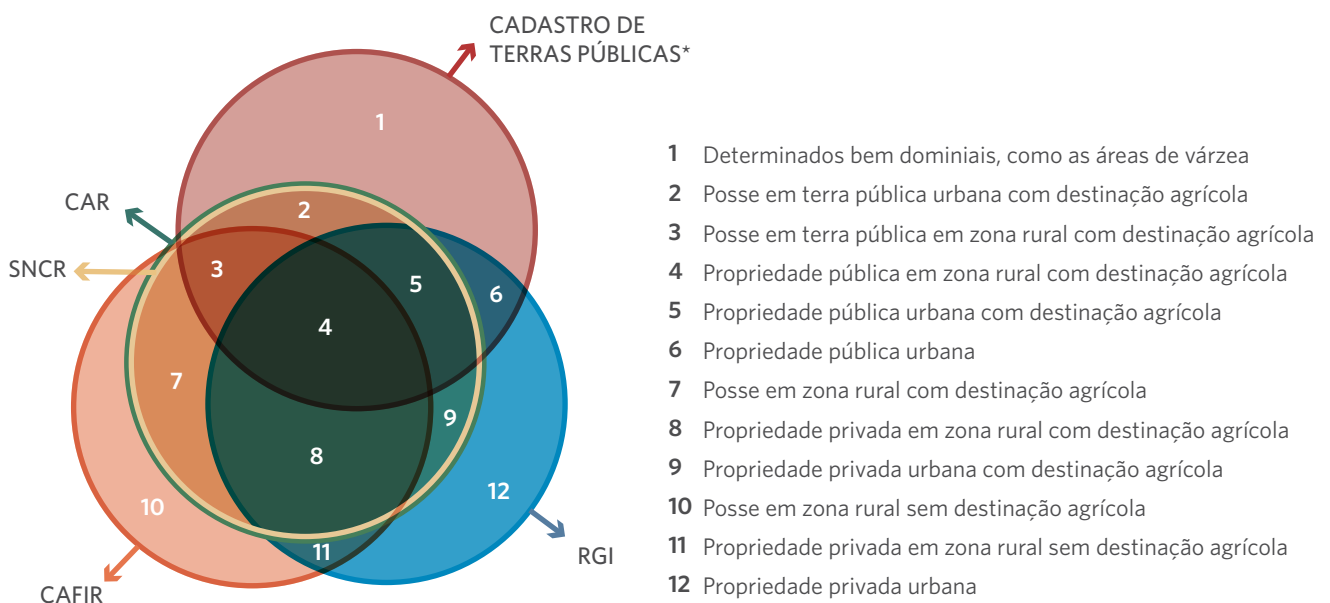
Embora com finalidades distintas, todos esses cadastros atuam sobre o mesmo objeto, qual seja, o imóvel rural. Desta forma, o proprietário ou possuidor rural está sujeito à inscrição de seus respectivos imóveis rurais em diferentes cadastros, sendo obrigado a fornecer, muitas vezes, as mesmas informações.

A estrutura fundiária brasileira possui um aspecto particular, que é a dominialidade pública de grandes extensões, ou seja, a terra é pública e pode ser de domínio da União, dos estados e dos municípios. Além disso, elas podem ser propriedades inscritas no RGI, como podem ser terras devolutas ainda não identificadas. Historicamente, o poder público nunca conseguiu manter um cadastro atualizado, com dados precisos, de suas terras (conforme mostrado no Capítulo 1).

Constata-se que, atualmente, vigora no país um complexo sistema registral e cadastral, formado pelo Registro Geral de Imóveis, cadastros rurais e cadastros de terras públicas. A depender das características do imóvel rural e de sua situação jurídica, ele pode estar na interseção deste sistema, como é o caso de assentamentos da reforma agrária, ou estar subordinado a apenas dois sistemas, como é o caso de uma propriedade privada em zona rural sem destinação agrícola. Uma determinada área também pode estar cadastrada em apenas um destes sistemas, como é o caso das áreas de várzea, subordinadas somente à administração da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). É importante ressaltar que algumas áreas podem estar fora de todo o sistema, como terras devolutas ainda não identificadas nem discriminadas.

A Figura 2, a seguir, representa este complexo sistema de registro e cadastros rurais, com exemplos de como imóveis com diferentes características (públicos ou privados, em zona rural ou urbana, posse ou propriedade) se situam no sistema.

**Figura 2.** Sistema de Registro e Cadastro de Imóveis Rurais



\* Não existe um único cadastro reunindo informações de todas as terras públicas, mas diversos cadastros (conforme Tabela 1 adiante). Para fins didáticos, esta figura representa todos estes cadastros em apenas um círculo.

**Fonte:** Climate Policy Initiative adaptado de Chiavari et al. 2016



Em 2001, foi instituída a Lei do Georreferenciamento (Lei nº 10.267), com o objetivo de modernizar a legislação relativa aos cadastros e registro de imóveis rurais. Esta lei estabelece que todos os imóveis rurais devem ter seus limites georreferenciados para fins de efetivação do registro no RGI nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais.

A Lei do Georreferenciamento também criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) para integrar dados estruturais sobre imóveis rurais do SNCR (INCRA) e do CAFIR (SRF). O Decreto nº 4.449/2002, que regulamenta a Lei do Georreferenciamento, prevê um amplo intercâmbio de informações entre o CNIR e o Registro de Imóveis. Esta troca formará uma base conjunta que proporcionará maior segurança jurídica, por meio da atualização permanente das informações cadastrais e registrais (Carneiro 2003, 149).

Em 2016, foi criado o **Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais** (SINTER), pelo Decreto nº 8.764. Seu objetivo é integrar, em um único banco de dados, informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais de todo o território brasileiro. Não se trata de um novo cadastro; o SINTER será apenas um integrador dos cadastros, que continuarão a existir com autonomia. A SRF será o órgão responsável pela administração do SINTER.

O SINTER será o primeiro sistema de gestão territorial com múltiplas finalidades que poderá ser usado para todas as áreas do governo: saúde, educação, segurança pública, regularização fundiária, controle de áreas de risco (defesa civil), gestão de infraestrutura, planejamento, transportes, defesa nacional, indústria, agricultura e meio ambiente.

Os desafios para a implementação e êxito deste novo sistema são enormes. Primeiro porque, conforme já exposto, os registros públicos e os cadastros imobiliários apresentam falhas e não cobrem todo o território nacional. Segundo, não há obrigatoriedade de os órgãos da administração pública aderirem ao SINTER; assim, se não houver coordenação institucional e muita vontade política, o SINTER corre o risco de ficar apenas no papel. Terceiro, pode haver dificuldade de integração de cadastros cujos dados geoespaciais não sigam os padrões estabelecidos pela Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR).

Por último, o desenvolvimento, a operação e as atividades de tecnologia da informação relativas ao SINTER dependem de investimentos elevados; neste sentido, enquanto a gestão territorial não se tornar uma prioridade governamental, dificilmente será possível implementar este sistema.

A seguir, será apresentada uma descrição da legislação e do funcionamento do RGI, dos cadastros rurais e dos cadastros de terras federais.

## 2.1 REGISTRO GERAL DE IMÓVEIS - RGI

O registro geral foi criado em 1864, pela Lei nº 1.237, a fim de dar maior publicidade e segurança às hipotecas. De acordo com a lei, a transmissão de imóveis suscetíveis à hipoteca só teria efeito perante terceiros com o registro do título de transmissão no registro geral.

Somente com a adoção do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071/1916), o registro público passou a ser requisito essencial para a constituição e transmissão dos direitos de propriedade. De acordo com esta lei, a propriedade só poderia ser adquirida com a transcrição do título

de transferência no RGI. Assim, o registro público do imóvel é ato constitutivo do direito de propriedade, isto é, sem o registro não se adquire a propriedade. Esta regra jurídica foi mantida pelo novo Código Civil, instituído pela Lei nº 10.460/2002.

Portanto, fica claro que a falta do registro de um contrato de compra e venda no RGI pode acarretar vários prejuízos ao comprador. Sem o registro do contrato, presume-se que o vendedor permanece como dono do imóvel. Caso o vendedor tenha uma dívida, o credor poderá requerer a penhora e o futuro leilão do imóvel, cujo contrato de compra e venda foi celebrado, mas não registrado, para garantir o pagamento da dívida. Neste caso, embora a lei proteja a boa-fé do comprador, será necessário que o mesmo entre numa batalha judicial para comprovar que é o verdadeiro proprietário do imóvel.

O registro imobiliário é regido pela Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973). De acordo com esta lei, o registro de um título translativo de direitos de propriedade, como um contrato de compra e venda de imóvel, é bastante burocrático, longo e oneroso.

Antes de requerer no RGI o registro de um título de propriedade, o interessado deve providenciar uma série de documentos. Por exemplo, o contrato de compra e venda de um imóvel rural deve ser feito por escritura pública, no Cartório de Notas, quando o valor do imóvel for maior que 30 salários mínimos. A própria escritura pública requer a apresentação de diversas certidões negativas, adquiridas mediante pagamento. Junto com o contrato de compra e venda, é necessário apresentar documentos pessoais do vendedor e do comprador, planta e memorial descritivo do imóvel assinada por profissional competente, a certidão atualizada da matrícula do imóvel, a certidão de regularidade fiscal do imóvel (emitida pela SRF), o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), os comprovantes de pagamento do ITR e a certidão negativa de débitos do IBAMA.

Com todos estes documentos em mãos, o interessado deve, antes de dar início ao processo de registro, pagar antecipadamente pelos atos que serão praticados no RGI. Após o pagamento das custas, o oficial do RGI procederá à análise dos documentos apresentados, verificando se cumprem com todas as exigências legais. Caso seja constatado que a documentação não está em ordem, é exigida a apresentação de informações ou documentos adicionais, em um curto espaço de tempo. Se o interessado não conseguir cumprir com o prazo, ele deve refazer o procedimento desde o início, com novo pagamento de custas. Porém, se o interessado não puder cumprir com as exigências, é iniciado um procedimento judicial, no qual o juiz decidirá se os documentos apresentados são suficientes ou não para proceder ao registro.

Uma vez feito o registro, se for concluído que o mesmo está incorreto e não reproduz a verdade, o prejudicado pode requerer a retificação. Em alguns casos, o procedimento de retificação exige a concordância de terceiros, cujos imóveis sejam vizinhos do imóvel objeto de registro. Quando não há concordância, a retificação só será resolvida por meio de processo judicial. Por fim, se for provado que o título registrado é fraudulento, como em um caso de grilagem, é possível cancelar o registro judicialmente.

Além das taxas cartoriais, quando há transferência de propriedade é necessário o pagamento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) antes de registrar o imóvel adquirido. Este custo pode ser mais um fator de inibição para a prática do registro, contribuindo para a irregularidade do sistema.

Como se verifica, todo esse procedimento registral, além de caro e burocrático, pode ser demasiadamente longo nos casos em que depende de intervenção judicial. Esta dinâmica acaba afastando a pessoa comum do cumprimento da lei e favorecendo a ocorrência de fraudes.

Desde 2004, as transações imobiliárias dependem do cumprimento de um novo requisito para a efetivação do registro imobiliário: o georreferenciamento do perímetro do imóvel, com a elaboração de planta e memorial descritivo que devem ser certificadas pelo INCRA (Lei nº 10.267/2001). De acordo com o Decreto nº 4.449/2002, que regulamentou a Lei do Georreferenciamento, o prazo para o cumprimento desta exigência varia de acordo com o tamanho do imóvel, sendo que o prazo mais extenso é para os imóveis menores que 25 hectares, que têm até 2023 para realizá-la. Após os prazos, os oficiais do RGI ficam proibidos de registrar títulos relativos à transferência, desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, até que o georreferenciamento seja apresentado.

Embora o georreferenciamento seja mais um requisito complexo e oneroso, a coleta de dados geoespaciais de imóveis rurais é fundamental para conferir precisão e confiabilidade aos registros, para combater a grilagem de terras e para solucionar conflitos fundiários relativos à sobreposição de propriedades.

Desde 2012, com a edição do novo Código Florestal (Lei nº 12.651), a averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel no RGI deixou de ser obrigatória e foi substituída pela inscrição da área no CAR. Ainda que a nova lei florestal não estabeleça expressamente que a inscrição no CAR seja condição obrigatória para a prática de transações imobiliárias, vários estados têm exigido a comprovação de inscrição neste cadastro para fins de compra e venda, doação, permuta, desmembramento, unificação de imóveis rurais e quaisquer outros atos registrares que acarretem a modificação da figura geodésica dos imóveis.

Outra iniciativa governamental para garantir segurança jurídica, agilidade e informação dos registros públicos foi a instituição do **Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos (SREI)**. Previsto inicialmente na Lei nº 11.977/2009 e regulamentado pelo Provimento do Conselho Nacional de Justiça nº 47/2015, o SREI foi concebido no âmbito do projeto de modernização dos cartórios de registro de imóveis, abrangendo todo o ciclo do registro, desde o ingresso do título até a manutenção e guarda permanente das informações, com a utilização de processos exclusivamente eletrônicos, visando garantir a segurança, padronização e confiabilidade do registro de imóveis (Jacomino 2017). Atualmente, o SREI oferece diversos serviços on-line como pedido de certidões, visualização eletrônica da matrícula do imóvel, pesquisa de bens que permite a busca por CPF ou CNPJ para detectar bens imóveis registrados, entre outros. O sistema deve ser implantado e integrado por todos os oficiais de registro de imóveis de cada estado e do Distrito Federal. Por fim, o SREI permite o intercâmbio de informações entre os órgãos de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral.

## 2.2 CADASTROS DE IMÓVEIS RURAIS

No início deste capítulo, foram listados os cadastros rurais atualmente em vigor. A seguir, apresentamos com mais detalhes cada um deles, além do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, que, apesar de sua importância, ainda não foi implementado.

### 2.2.1 SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL – SNCR

O cadastro rural foi instituído pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) com a finalidade de servir como ferramenta para a promoção da reforma agrária e para a gestão fundiária e agrícola. Posteriormente, ele foi integrado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural, por meio da Lei nº 5.868/1972, cuja administração é de responsabilidade do INCRA. Recentemente, o SNCR foi modernizado e passou a seguir as regras estabelecidas na Instrução Normativa INCRA nº 82/2015. Com a implantação do novo SNCR, os procedimentos de inscrição e atualização dos dados cadastrais estão totalmente informatizados. O SNCR está em processo de integração com o CAFIR, para juntos formarem o CNIR.

Todos os proprietários e possuidores a qualquer título de imóveis rurais são obrigados a inscrevê-los no SNCR. O conceito de imóvel rural para fins de inscrição no SNCR é regido pelo critério da destinação, isto é, considera-se imóvel rural todo imóvel que tenha destinação agrícola, pecuária, extrativista vegetal, florestal ou agroindustrial, em zona rural ou urbana.

A inscrição é autodeclaratória e deve conter informações sobre a estrutura do imóvel (como localização, área e situação jurídica), sobre o uso (dados sobre utilização e exploração do imóvel) e sobre as pessoas relacionadas ao imóvel rural.

Uma vez inscrito no SNCR, o INCRA emite o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que constitui prova do cadastro do imóvel rural, sendo indispensável para desmembrá-lo, arrendá-lo, hipotecá-lo e vendê-lo. O CCIR é essencial também para a concessão de crédito agrícola, exigido por bancos e agentes financeiros. É importante ressaltar que os dados constantes do CCIR são exclusivamente cadastrais, não legitimando direito de domínio ou posse.

### 2.2.2 SISTEMA DE GESTÃO FUNDIÁRIA – SIGEF

Com a promulgação da Lei do Georreferenciamento (Lei nº 10.267/2001), o INCRA se tornou responsável pela certificação do georreferenciamento dos imóveis rurais, para garantir que os limites de determinado imóvel não se sobreponham a outros e que a realização do georreferenciamento obedeça a especificações técnicas legais.

Para operacionalizar a certificação, o INCRA criou o **Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)**, uma ferramenta eletrônica para subsidiar a governança fundiária do território nacional. O SIGEF efetua a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais e é a base espacial utilizada no registro de imóveis. O SIGEF também realiza a validação de parcelas georreferenciadas para fins de titulação de ocupações rurais em terras públicas e em assentamentos, além de ser usado como cadastro para reconhecimento de direitos tradicionais. Além dos dados georreferenciados, o SIGEF possui informações das pessoas e das relações jurídicas que estas estabelecem com as parcelas territoriais. **Em resumo, toda a informação territorial da regularização fundiária do meio rural passa pelo SIGEF.**

O SIGEF certificou, até o momento, mais de 629 mil imóveis rurais, com área total de cerca de 210 milhões de hectares (INCRA 2020), ainda que isso represente apenas um quarto do território nacional. Lançado em novembro de 2013, a ferramenta confere mais agilidade,

transparência e segurança à certificação, substituindo de vez os processos em papel, anteriormente abertos nas superintendências do INCRA.

Embora o SIGEF seja considerado o cadastro fundiário com maior credibilidade, com alta precisão e confiabilidade das informações disponíveis, o sistema passa por sérios problemas relacionados à infraestrutura e desenvolvimento de sistemas de tecnologia da informação. Sua arquitetura foi desenvolvida para suportar cinco anos de operação, e a necessidade de uma nova versão já estava prevista. Entretanto, graves problemas de sobreposição entre parcelas com status de certificadas ou registradas, em 2017, acendeu uma luz vermelha sobre a urgência de o sistema ser atualizado (INCRA 2018).

Em 2018, técnicos do INCRA apresentaram proposta para o desenvolvimento de uma **nova versão do SIGEF (SIGEF II)**, baseada na norma ISO 19152 que define o modelo para o Domínio da Administração de Terras (*Land Administration Domain Model - LADM*) (INCRA 2018). A proposta do SIGEF II é criar um sistema de informações territoriais capaz de representar, no tempo e no espaço, a estrutura fundiária brasileira e sua dinâmica, ou seja, a evolução das relações entre as pessoas e a terra. O novo SIGEF incluirá dados geoespaciais validados de propriedades e posses. A implementação do SIGEF II, tal como proposta pelos técnicos do INCRA, poderia unificar os dois sistemas de informação existentes no INCRA (SNCR e SIGEF) e contribuir significativamente para a implementação do CNIR e SINTER.

### 2.2.3 CADASTRO DE IMÓVEIS RURAIS - CAFIR

O Cadastro de Imóveis Rurais da SRF reúne informações de imóveis rurais para fins tributários. A inscrição de todos os imóveis rurais no CAFIR é obrigatória, inclusive para aqueles que gozam de imunidade ou isenção do Imposto Territorial Rural (ITR), nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1.467/2014. O CAFIR conta com aproximadamente oito milhões de imóveis ativos no sistema e, deste total, mais de 80% correspondem a imóveis com área total de até 50 hectares (SRF 2020).

Considera-se imóvel rural, para fins de inscrição no CAFIR, o imóvel que estiver na zona rural do município. Observa-se que, diferentemente do SNCR, o conceito de imóvel rural do CAFIR fundamenta-se no critério da localização do bem. O cadastro do imóvel rural no CAFIR, tal como ocorre com o SNCR, não confere nem comprova direitos de propriedade ou posse.

No ato de inscrição no CAFIR, é atribuído ao imóvel rural o Número do Imóvel na Receita Federal (NIRF), utilizado para declaração do imposto territorial rural. O NIRF também é exigido para o registro de transações imobiliárias no RGI.

### 2.2.4 CADASTRO NACIONAL DE IMÓVEIS RURAIS - CNIR

O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) foi instituído pela Lei nº 10.267/2001 com o objetivo de constituir uma base comum de informações sobre o meio rural brasileiro a ser compartilhada com instituições públicas e entidades da sociedade civil produtoras e consumidoras de informações cadastrais. O CNIR visa integrar dados estruturais sobre imóveis rurais do SNCR (INCRA) e do CAFIR (SRF). A base mínima comum do CNIR contemplará dados sobre identificação, localização, dimensão, titularidade e situação jurídica do imóvel, independentemente de estarem ou não acompanhadas de associações gráficas.



**A lei não prevê uma fusão completa destas bases, tanto o SNCR e o CAFIR continuarão a existir, o CNIR apenas integra a base de informações comuns dos cadastros.**

O CNIR será formado pela integração do SNCR com o CAFIR, por meio da vinculação dos imóveis neles inscritos, de acordo com os prazos e procedimentos estabelecidos pela Instrução Normativa Conjunta RFB/INCRA nº 1.968/2020. Embora previsto desde 2001, a integração das bases de dados do SNCR e do CAFIR ainda não foram plenamente efetivadas, pois os prazos foram estendidos. Os imóveis rurais com área maior que 50 hectares precisam promover a vinculação até 30 de dezembro de 2021, e os imóveis com área menor ou igual a 50 hectares, até o dia 30 de dezembro de 2022. O titular do imóvel rural que não realizar a vinculação cadastral no CNIR não poderá emitir o CCIR, e sua posse ou propriedade ficará pendente no CAFIR. Essas pendências cadastrais impedem o acesso ao financiamento bancário e à realização de alterações no registro da área em cartório.

Após a integração do SNCR e do CAFIR, espera-se que outros cadastros, com informações relevantes para o meio rural e administrados por instituições públicas, tais como o CAR e o cadastro da SPU, sejam integrados ao CNIR, servindo como cadastro único para fins de planejamento agrícola, fundiário, ambiental, dentre outros.

De acordo com Paixão et al. (2013, 263) os principais benefícios da implementação do CNIR são: identificação de todas as terras públicas, ferramenta para a regularização fundiária e para a reforma agrária; auxiliar nos processos de regularização de terras tradicionais que se sobrepõem a terras privadas; e diminuição de conflitos fundiários. No entanto, os autores ressaltam que estes benefícios só serão alcançados se todas as instituições públicas colaborarem para formar um banco de dados comum, integrado e consistente.

Por fim, espera-se que o intercâmbio do CNIR com os serviços notariais registrares aumente a eficiência e a segurança jurídica no mercado imobiliário, desburocratizando e simplificando o processo de regularização dos imóveis rurais.

## **2.2.5 CADASTRO AMBIENTAL RURAL - CAR**

A Lei nº 12.651/2012 instituiu o novo Código Florestal, mantendo a estrutura da lei anterior, porém, com algumas inovações importantes, entre as quais a criação do Cadastro Ambiental Rural, de âmbito nacional (Chiavari e Lopes 2015).

O CAR é um registro público eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados para o controle, o monitoramento e o planejamento ambientais e econômicos, bem como para o combate ao desmatamento.

Na inscrição do imóvel rural no CAR, os proprietários e possuidores rurais devem identificar o imóvel por georreferenciamento, informando a localização de Áreas de Preservação Permanente (APPs), Áreas de Uso Restrito, Reserva Legal, áreas consolidadas, áreas remanescentes de vegetação nativa e áreas de interesse social, de utilidade pública e de servidão administrativa.

A fim de incentivar os produtores rurais a inscreverem suas respectivas propriedades ou posses no CAR, o Código Florestal vinculou esta obrigação a outras regras da lei, como o acesso ao crédito rural e a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). Além disso, como o CAR é uma obrigação relativa aos imóveis rurais, pode ser exigido perante

outras regras que recaiam sobre tais imóveis, como a solicitação de supressão de vegetação e o licenciamento ambiental.

A Lei nº 12.651/2012 impunha uma data limite para a inscrição no CAR, que sempre suscitou muitas controvérsias. Questionava-se a necessidade de haver um prazo final para a inscrição, já que o CAR é um banco de dados que deve ser atualizado sempre que houver mudança dominial, como no caso de compra e venda e herança.

A redação original do Código Florestal dispunha que a inscrição no CAR deveria ser feita no prazo de um ano contado da implantação do sistema de cadastro, podendo ser adiada uma única vez, por igual período, por ato do Presidente do país. Porém, esta data limite foi prorrogada diversas vezes, até que a Lei nº 13.887/2019 tornou indeterminado o prazo para a inscrição de um imóvel no CAR. Assim, o produtor rural que ainda não tiver feito cadastro no CAR poderá fazê-lo a qualquer momento.

Percebe-se que o novo Código Florestal criou mais um cadastro rural a ser somado a outros já existentes, sem, no entanto, pressupor mecanismos de integração entre eles. Uma das maiores críticas ao CAR é o fato de não estar prevista, no ato da inscrição, a obrigatoriedade de informar o número do imóvel rural no SNCR, nem a solicitação de dados geoespaciais já certificados pelo SIGEF, nos casos possíveis. De acordo com Torsiano (2016), a integração entre o CAR e o acervo fundiário do INCRA possibilitaria maior segurança jurídica, pois o SIGEF possui uma grande base de imóveis rurais que já foram georreferenciados e certificados de acordo com normas técnicas de alta precisão. Esta integração, além de identificar problemas de sobreposição entre imóveis rurais, também ajudaria a combater a grilagem de terras (Observatório do Código Florestal 2016, 13).

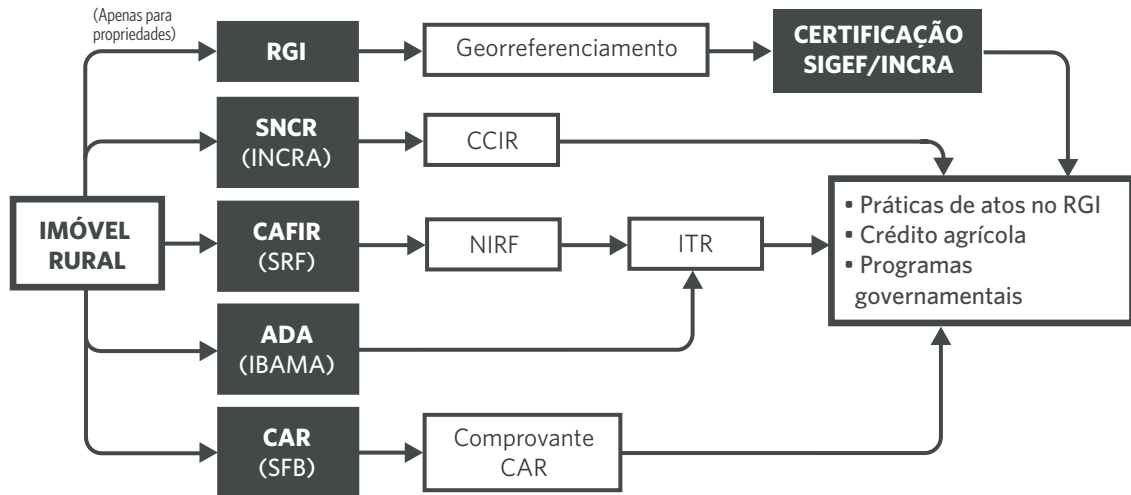
O uso do CAR como ferramenta para a grilagem de terras e para a prática de atividades ilegais tem sido constatado em operações do Ministério Público Federal (MPF) em conjunto com outros órgãos de fiscalização. Na operação Rios Voadores, de 2016, o MPF descobriu que o CAR estava sendo usado por “laranjas” para iniciar o processo de regularização fundiária de áreas públicas que seriam posteriormente loteadas e revendidas (Caverni 2016). Em outra operação no Pará, em 2015, o MPF averiguou que uma quadrilha “esquentava” madeira extraída ilegalmente, usando o CAR para solicitar planos de manejo florestal sustentável (Barros e Barcelos 2016).

Em um levantamento recente, pesquisadores do IPAM (2020) identificaram que até o fim de 2020 mais de 14 milhões de hectares de florestas públicas não destinadas (quase 30% da área total) estavam registradas ilegalmente no CAR, e cerca de 60% desta área foram alvo de desmatamento e queimadas ilegais. O registro desses territórios no CAR indica que o cadastro pode estar sendo usado para legitimar a ocupação, tornando-se parte do processo de grilagem de áreas públicas (Azevedo-Ramos et al. 2020). **Embora o novo Código Florestal disponha que a inscrição no CAR não será considerada para fins de reconhecimento de direito de propriedade, na prática ele tem sido usado para regularização fundiária e grilagem.**

Finalmente, vale mencionar a falta de integração entre o CAR e o Ato Declaratório Ambiental (ADA), do IBAMA. As informações prestadas no CAR poderiam servir para a isenção de ITR, tal como está previsto hoje no ADA. Porém, por falta de previsão legal, ambos os cadastros ainda estão vigentes, impondo ao proprietário e ao possuidor a obrigatoriedade de prestar as mesmas informações aos diferentes órgãos.

O fluxograma a seguir resume o sistema de registro e cadastros rurais, atualmente em vigor, sob a perspectiva do proprietário ou possuidor de imóvel rural (Figura 3).

**Figura 3.** Fluxograma do Sistema de Registro e Cadastros Rurais para Propriedades e Posses



**Fonte:** Climate Policy Initiative adaptado de Chiavari et al. 2016

## 2.3 CADASTROS DE BENS IMÓVEIS DA UNIÃO

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), subordinada à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, é, atualmente, o órgão responsável pela gestão do patrimônio imobiliário da União.<sup>7</sup> Com relação ao patrimônio imobiliário estadual, cada estado tem seu próprio órgão responsável pela gestão dos bens imóveis estaduais.

Cabe à SPU não só administrar o patrimônio imobiliário da União, como também conduzir a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU) e promover a sua integração com as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento sustentável. Dentre os objetivos estratégicos da PNGPU, ressalta-se a ampliação e qualificação do cadastro de bens imóveis.

Até 1973, a União mantinha apenas um cadastro administrativo de seu patrimônio, o que resultou em grandes diferenças entre as informações disponíveis nos cartórios de imóveis e na SPU. Com a edição da **Lei nº 5.972/1973**, o registro dos bens imóveis da União (estabelecido pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946) no RGI passou a ser obrigatório. Entretanto, o poder público só poderia registrar os bens conhecidos, ou seja, as terras previamente identificadas e demarcadas e os bens imóveis possuídos ou ocupados por órgãos da administração pública federal e por unidades militares. As vastas extensões de terras desconhecidas dependiam de procedimentos administrativos para a identificação e demarcação, tarefa difícil e que, até hoje, não foi plenamente concluída (Box 4). Os dois sistemas, o cadastro administrativo na SPU e o registro no RGI dos bens imóveis da União, ainda coexistem, e ainda há discrepância entre as suas bases de dados.

<sup>7</sup> Historicamente, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) era vinculada ao Ministério da Fazenda. A partir de 1999, a SPU foi transferida para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG). Com a reforma ministerial de 2019 (Decreto nº 9.745), o MPOG deixou de existir e suas funções foram incorporadas pelo Ministério da Economia, incluindo a gestão patrimonial.

**BOX 4. DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS FEDERAIS**

O processo de discriminação de terras devolutas tem por finalidade a identificação e a separação das terras públicas das terras particulares. Para as terras da União, ele é regido atualmente pela **Lei nº 6.383/1976**. O INCRA é o órgão responsável pela discriminação e arrecadação de terras devolutas federais, bem como pela promoção do registro no Cartório de Registro de Imóveis, em nome próprio ou da União.

O processo discriminatório administrativo se inicia com a criação de uma comissão especial e a designação da área a ser discriminada. A escolha da área a ser discriminada segue alguns critérios, como presumível presença de terra devoluta, áreas de tensão social e áreas contíguas àquelas já discriminadas.

Em seguida, a comissão especial faz o levantamento do perímetro da área, das propriedades particulares e das ocupações conhecidas. Concluída a pesquisa de todas as informações necessárias, é lançado um edital, convocando os interessados a apresentarem seus títulos, documentos e demais informações pertinentes. A comissão analisa e delibera sobre toda a documentação. Caso os interessados não atendam a convocação por edital ou por notificação, será proposta uma ação discriminatória judicial.

Se houver dúvida sobre a legitimidade do título, o mesmo é encaminhado para a procuradoria jurídica do INCRA, para a propositura de ação de cancelamento do registro. As ocupações legítimas receberão uma licença de ocupação e terão direito de preferência na aquisição de terras públicas de até 100 hectares. As propriedades com títulos regulares serão excluídas do processo.

Por fim, as terras devolutas discriminadas serão demarcadas e registradas no Cartório de Registro de Imóveis em nome da União.

**É relevante mencionar que a discriminação de terras devolutas não visa aumentar o patrimônio público, mas regularizar as posses legítimas ou destiná-las a um uso público específico, como assentamentos da reforma agrária ou preservação ambiental.**

O patrimônio imobiliário da União é formado por um conjunto de bens com características específicas, que ocupam uma extensa área territorial e que são geograficamente dispersos. Assim, o trabalho de identificação e demarcação das terras da União é extremamente complexo e exige um material de suporte caro e pouco disponível nos acervos existentes (SPU 2008, 25).

O patrimônio imobiliário da SPU inclui: Terras Indígenas, Unidades de Conservação federais de domínio público, terrenos de marinha, terrenos marginais, áreas de várzea, ilhas, terras rurais arrecadadas e demarcadas pelo INCRA, entre outras. Entretanto, a ausência de um cadastro único de todas as terras públicas, com dados confiáveis, não permite afirmar, com certeza, qual proporção do território brasileiro é ocupada por cada uma dessas categorias (Brito e Barreto 2011, 11).

Embora a SPU seja responsável pela gestão do patrimônio da União, este gerenciamento é compartilhado por diferentes órgãos da administração pública federal, tais como: os Comandos do Ministério da Defesa, que administram grandes extensões de terras públicas na Amazônia; o INCRA, que tem competência para discriminar e destinar terras devolutas da União; a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que é responsável pela demarcação de Terras Indígenas; e o Serviço Florestal Brasileiro, que administra grandes áreas de florestas nacionais. Cada um destes órgãos mantém um cadastro administrativo próprio para gerenciar os imóveis sob sua jurisdição.

O Cadastro Nacional de Bens Imóveis de propriedade da União foi instituído pelo **Decreto nº 99.672/1990**, com o objetivo de manter uma base de dados de todos os imóveis de propriedade da União. As autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais sociedades controladas pela União são responsáveis pelo cadastro dos imóveis sob sua jurisdição. Cada imóvel incluído no cadastro recebe um registro cadastral numérico, denominado Registro Imobiliário Patrimonial (RIP). Este cadastro é formado, principalmente, por dois sistemas: o **Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de Uso Especial da União (SPIUNET)** e o **Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA)**.

O **SPIUNET** mantém o cadastro de imóveis da União de uso especial, isto é, imóveis destinados a uma finalidade específica, como as Unidades de Conservação e as Terras Indígenas. Os órgãos gestores de imóveis da União são responsáveis por alimentar e atualizar o SPIUNET. Além do SPIUNET, as instituições federais também mantêm sistemas próprios, porque necessitam de informações adicionais sobre as áreas não contempladas no sistema comum (Tabela 1).

Um grande problema é que a atualização do SPIUNET é deficitária e as diferentes bases de dados – que muitas vezes se sobrepõem – não permitem o compartilhamento de informações para a consolidação de um cadastro único que possibilite, de forma integrada, identificar as áreas sob jurisdição de cada órgão (SPU 2008, 28).

**Tabela 1.** Cadastros de Bens Imóveis da União

<b>Categorias fundiárias</b>	<b>Órgão gestor</b>	<b>Cadastro</b>
Terras Indígenas	FUNAI	Livro próprio na SPU
Terrenos de marinha Terrenos marginais Áreas de várzea federal	SPU	SIAPA
Florestas públicas	SFB/MAPA	Cadastro Geral de Florestas Públicas da União (CGFPU)
Unidades de Conservação	ICMBIO/ MMA	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)
Assentamentos da reforma agrária	INCRA	Sistema de Informações dos Projetos da Reforma Agrária (SIPRA)
Áreas militares	Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica	Sistema OPUS (Exército)
Terras devolutas discriminadas	INCRA	SPIUNET ou SIAPA

**Fonte:** *Climate Policy Initiative adaptado de Chiavari et al. 2016*



Já o **SIAPA** mantém o cadastro de bens dominiais sem destinação definida, isto é, são bens imóveis da União que não são ocupados pela administração pública nem utilizados para quaisquer finalidades públicas específicas, mas cedidos a terceiros por meio de instrumentos de regularização fundiária, tais como o aforamento, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM). Entre os bens dominiais estão incluídos os terrenos de marinha, os terrenos marginais, as áreas de várzea e as faixas de fronteira.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lançou, em 2012, o **Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União** (PMGPU). Um dos objetivos estratégicos deste programa é a implantação de um sistema unificado para a administração do patrimônio imobiliário da União. O **Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais (SPUNET)**, atualmente em desenvolvimento, tem o objetivo de unificar em um banco de dados geoespaciais as quatro bases cadastrais dos imóveis públicos pertencentes ou utilizados pela União, autarquias e fundações públicas federais. A implantação do SPUNET era o principal projeto do PMGPU, cujo término estava previsto para dezembro de 2019 (SPU 2017), mas com a mudança da SPU para o Ministério da Economia, não há informações sobre a continuidade desta iniciativa pelo atual governo. Enquanto este sistema unificado não for implantado, o patrimônio imobiliário da União continuará a ser administrado de forma descentralizada.

O Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais representará um enorme avanço para uma efetiva gestão fundiária no âmbito federal. Entretanto, é necessário que o sistema abranja a totalidade do patrimônio imobiliário da União, que seja regularmente atualizado, que as informações sejam precisas e que haja uma efetiva participação dos órgãos da administração pública federal.

Finalmente, a compatibilização dos registros dos cartórios com os registros da SPU e a efetivação da obrigatoriedade de informação sobre as transações de direitos reais sobre bens da União são ações que devem se dar de forma sistemática, para garantir a regularidade cadastral e cartorial dos bens da União e coibir a apropriação e uso ilegal de terras públicas federais (SPU 2008, 29).







### 3. DIREITOS TERRITORIAIS DE CATEGORIAS FUNDIÁRIAS ESPECÍFICAS

O Capítulo 1 desse relatório mostrou que a ocupação do território brasileiro foi bastante desordenada, sem controle pelo poder público e sem a adequada separação entre as terras públicas e privadas. Além disso, devido à ausência de um cadastro único de terras, reunindo informações geográficas e jurídicas das propriedades e posses no Brasil (conforme apresentado no Capítulo 2), as políticas fundiárias foram promovidas sem o conhecimento preciso do espaço, resultando em sobreposições territoriais. Esta situação caótica facilitou a apropriação ilegal de terras públicas por particulares, adicionando complexidade e irregularidade no quadro agrário brasileiro. Atualmente, a estrutura fundiária do país é formada por um mosaico de categorias fundiárias (Figura 4), cada uma regida por um conjunto de leis próprias, administradas por órgãos distintos.

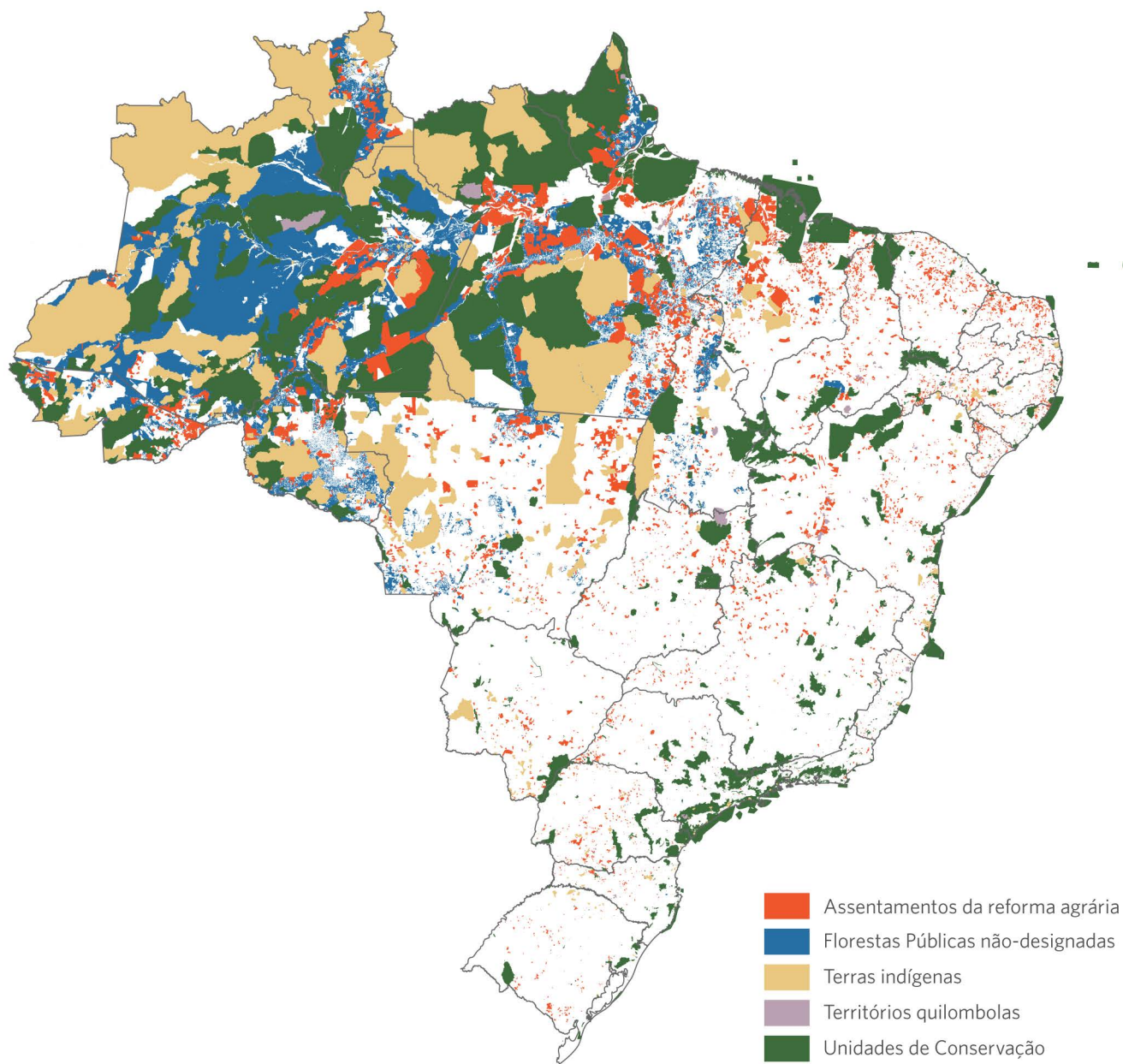
A regularização fundiária é requisito essencial para a segurança jurídica, a redução de conflitos fundiários e violência no campo, o acesso a créditos agrícolas e programas governamentais, a responsabilização ambiental pela gestão da terra, a segurança intergeracional e a preservação de direitos culturais. Neste sentido, as ações de regularização fundiária devem ser prioritárias na formulação e execução de políticas públicas voltadas para o meio rural.

Entretanto, há diversos desafios e entraves para a execução desta política. A primeira dificuldade é o desconhecimento de quem são os titulares dos direitos de propriedade de vastas áreas do país. Como é muito comum haver direitos sobrepostos, sejam eles legítimos ou não, os processos de regularização fundiária são extremamente complexos e longos, pois é necessário analisar a regularidade da posse e de todos os documentos e títulos que incidem sobre a área.

Além disso, há questões institucionais (baixa capacidade operacional dos órgãos gestores e corrupção de funcionários públicos), orçamentárias, de governança (diferentes instituições e múltiplos cadastros sem integração entre eles), jurídicas (legislação complexa e judicialização dos processos de regularização), de conflitos pela posse da terra, além de pressões e ameaças, que precisam ser resolvidas.

Este capítulo trata das cinco categorias fundiárias, divididas por seções, nas quais serão apresentadas as legislações pertinentes aos direitos territoriais, com ênfase no procedimento de regularização fundiária, e os desafios e entraves para a efetivação destes direitos. Essas categorias são: as Terras Indígenas (TIs); os territórios quilombolas; as Unidades de Conservação (UCs); os assentamentos da reforma agrária; e as posses em terras públicas. Elas foram escolhidas porque são habitadas por grupos sociais cujos direitos territoriais são sistematicamente infringidos, contra os quais há mais violência e em cujos territórios ocorre a maior parte dos conflitos fundiários.

**Figura 4.** Categorias Fundiárias no Território Brasileiro



**Fonte:** *Climate Policy Initiative com dados da FUNAI, INCRA, MMA e SFB*

## 3.1 TERRAS INDÍGENAS

**Número de Terras Indígenas:** 724\*

**Área ocupada:** 117.377.553 hectares (13,8% do território brasileiro)

\*das quais:

120 em identificação

43 identificadas

74 declaradas

487 homologadas/reservadas

**Fonte:** ISA 2019

**Nota:** *Estima-se que há mais de 500 TIs sem providências para fins de demarcação (CIMI 2020a, 22).*

Quando os portugueses chegaram ao Brasil, o território era densamente ocupado por nativos. Cunha (2012, 16-17) ressalta que a estimativa de população indígena no Brasil em 1500 é um assunto de grande controvérsia e varia de um a 8,5 milhões de habitantes para as terras baixas da América do Sul. Atualmente, há 256 povos indígenas no território brasileiro, falantes de mais de 150 línguas e vivendo em aproximadamente 724 Terras Indígenas (TIs), de norte a sul do país (ISA 2018).

No início da colonização, os indígenas faziam, sobretudo, trocas comerciais com os europeus. Em seguida, foram escravizados para trabalharem como mão de obra nas empresas coloniais. A partir do século 18, com a intensificação da escravidão negra, a mão de obra indígena deixou de ser relevante, mas suas terras passaram a ser cobiçadas (Cunha 2012, 21).

Os primeiros diplomas legais resguardando direitos territoriais indígenas foram instituídos ainda no século 17. Cita-se, por exemplo, o Alvará Régio de 1680 e a Lei de 6 de junho de 1755, que reconheciam o caráter originário e imprescritível do direito dos indígenas sobre suas terras (FUNAI 2016). A legislação colonial e imperial, entretanto, pode ser definida como contraditória e hipócrita, pois ao mesmo tempo que defendia os interesses indígenas, permitia a sua escravização e a ocupação de suas terras pelos colonizadores (Rocha et al. 2019, 97). Já no século 19, a Lei de Terras de 1850 previu a destinação de terras devolutas para a colonização indígena; porém, foi somente com o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) que o procedimento administrativo de demarcação das Terras Indígenas foi, enfim, estabelecido. De acordo com o Estatuto do Índio, os indígenas tinham o direito à posse permanente das terras usadas para a habitação e prática de atividades indispensáveis à subsistência ou que fossem economicamente úteis.

A terra é um elemento essencial para os povos indígenas. O conceito de povo está ligado às relações culturais que por sua vez dependem do meio ambiente no qual elas se expressam. Assim, a existência física de um território é determinante para a própria existência do povo. É no território que se assentam as crenças, a religiosidade, a alimentação, a medicina e a arte de cada povo. Reconhecer e proteger o direito à terra é a forma de garantir a sobrevivência e a reprodução física e social desses povos. Assim, a demarcação de terras é um procedimento essencial para a concretização dos direitos territoriais e culturais dos indígenas no Brasil.

A demarcação traz benefícios que vão muito além de seus efeitos para os próprios indígenas, trazendo vantagens para toda a sociedade. Por exemplo, é um instrumento fundamental para a proteção da biodiversidade e dos recursos naturais. Além disso, há evidências de



que as Terras Indígenas estão associadas à prevenção do desmatamento (Gray et al. 2015). E, tendo em vista que a maioria das TIs do Brasil se localiza na Amazônia, a demarcação e proteção desses territórios contribuem para a mitigação das mudanças climáticas, devido ao importante papel da floresta como reguladora do clima.

Apesar de estarem protegidas juridicamente, as Terras Indígenas foram progressivamente invadidas no decorrer da história do país. Outro problema é que os indígenas eram tratados sob um enfoque etnocêntrico e assimilacionista, isto é, as políticas indígenas buscavam integrá-los à cultura dominante (FUNAI 2016).

A Constituição Federal de 1988 representa uma mudança de paradigma com relação à questão indígena. Pela primeira vez, os direitos desses povos foram estabelecidos pela ótica do multiculturalismo e pelo direito à diferença (Amado 2015, 80). Abandonou-se a antiga perspectiva integracionista e adotou-se uma postura de respeito à identidade cultural dos povos indígenas (Rocha et al. 2019, 98). A Constituição de 1988 assegura aos índios a “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (art. 231 da CF/1988). O conceito de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas se alargou, abrangendo as terras por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (art. 231, § 1º da CF/1988).

As Terras Indígenas são bens da União (art. 20, XI da CF/1988), cabendo aos índios o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em suas terras (art. 231, § 2º da CF/1988). O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, e a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em Terras Indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas (art. 231, § 3º da CF/1988).

Há uma grande discussão se a autorização do Congresso Nacional e a oitiva das comunidades indígenas têm caráter político ou técnico. Analisando as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), no caso concreto da Usina Hidrelétrica Belo Monte, por exemplo, Rocha et al. (2019, 99-101) concluem que a autorização congressional, de natureza política, “tem caráter genérico e permissivo da intervenção do território indígena, não podendo a oitiva das comunidades indígenas ser considerada prévia e constitutiva do processo de autorização do Congresso Nacional, para cumprir o rito constitucional”.

Com relação à oitiva das comunidades indígenas afetadas, o relatório da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações da Organização Mundial do Trabalho (OIT) concluiu que “o governo brasileiro deveria ter realizado as oitivas indígenas nas aldeias impactadas por Belo Monte antes de qualquer intervenção que possa afetar seus bens e seus direitos” (Rocha et al. 2019, 102). Segundo Yrigoyen (Rocha et al. 2019, 104), “o Estado deve organizar os procedimentos de tal modo que estejam orientados à obtenção do consentimento ou acordo. Entretanto, se havendo instaurados os ditos procedimentos de boa-fé, não se obtém o consentimento ou acordo, a consulta segue sendo válida e o Estado está facultado a tomar uma decisão”.

A Constituição de 1988 definiu o prazo de cinco anos para que a União demarcasse todas as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios; porém, até hoje, centenas de TIs ainda estão

pendentes de regularização fundiária. Existem diferentes formas de regularização fundiária, além da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas, como é o caso das reservas indígenas, das terras dominiais e da interdição de área para proteção de povos indígenas isolados. Este estudo tratará apenas do procedimento de demarcação de TIs, por representar a principal forma de regularização fundiária.

### 3.1.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS INDÍGENAS

O procedimento de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios é de competência da União, sendo efetivada por meio do Poder Executivo.<sup>8</sup> As Terras Indígenas são administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, atualmente representado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI). O procedimento administrativo de demarcação de Terras Indígenas é estabelecido pelo **Decreto nº 1.775/1996**, o qual divide o processo em seis etapas principais: (i) estudos de identificação; (ii) aprovação do relatório pela FUNAI e publicação; (iii) contestações; (iv) declaração dos limites da Terra Indígena e demarcação física; (v) homologação pelo presidente da República; e (vi) registro.

As seis etapas estão explicadas a seguir e, ao final, um fluxograma resume o processo de demarcação, homologação e registro de Terras Indígenas (Figura 5).

#### ESTUDOS DE IDENTIFICAÇÃO

A primeira fase para a demarcação das Terras Indígenas é a elaboração de estudos de identificação de um determinado povo indígena. O processo se inicia com um estudo antropológico que servirá como referência para a elaboração de pesquisas complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, além do levantamento fundiário. O documento final, chamado **Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação de Terra Indígena (RCID)**, é elaborado de acordo com as regras da **Portaria do Ministério da Justiça nº 14/1996**.

A elaboração do RCID é uma etapa fundamental para o processo de demarcação de TIs. Quanto maior seu rigor técnico e jurídico, mais rápido será o processo de reconhecimento dos direitos dos povos indígenas à terra, na medida em que haverá menos controvérsias sobre a questão decidida e maior segurança jurídica (Britto 2003, 35-36).

#### APROVAÇÃO DO RCID PELA FUNAI E PUBLICAÇÃO

O RCID é então encaminhado para a aprovação do presidente da FUNAI. Uma vez aprovado, um resumo do relatório é publicado no Diário Oficial da União (DOU) e do estado, além de ser afixado na sede da prefeitura municipal local.

<sup>8</sup> Em agosto de 2020, o Estado do Piauí inovou e editou a Lei nº 7.389/2020, regularizando, em âmbito estadual, terras onde vivem comunidades indígenas. O artigo 6 desta lei dispõe que “as terras públicas e devolutas [estaduais] utilizadas coletivamente por comunidades indígenas serão objeto de regularização fundiária para as respectivas comunidades, em caráter de propriedade coletiva e irrevogável, sem prejuízo da demarcação dos seus territórios, pelas instituições competentes nos terrenos da legislação federal”. Logo após a promulgação da lei, a comunidade Serra Grande, do povo Cariri, se tornou o primeiro povoado indígena com território demarcado oficialmente no Piauí (Costa 2020).

## **CONTESTAÇÕES**

De acordo com o Decreto nº 1.775/1996, desde o início do procedimento demarcatório até 90 dias após a publicação do relatório pela FUNAI, os estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados poderão manifestar-se, apresentando provas pertinentes, tais como títulos dominiais, com o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório. Atualmente, há 43 TIs identificadas e aprovadas pelo presidente da FUNAI que ainda estão sujeitas a contestações, além de 120 TIs que ainda estão em processo de identificação (ISA 2019).

Caso haja manifestações contrárias ao relatório, a FUNAI deve elaborar parecer sobre estas razões e todo o processo deve ser encaminhado ao ministro da Justiça.

## **DECLARAÇÃO DOS LIMITES DA TERRA INDÍGENA E DEMARCAÇÃO FÍSICA**

O Ministro da Justiça tem 30 dias para analisar o processo e tomar as seguintes providências: (i) publicar portaria declarando os limites da TI e determinar sua demarcação física; (ii) requisitar estudos ou diligências complementares; ou (iii) desaprovar o relatório em decisão fundamentada.

Uma vez publicada a portaria declarando os limites da TI, a sua demarcação física deve ser feita. A partir desse momento, entende-se que a área já se encontra protegida; assim, caso exista algum projeto que interfira naquela área, o mesmo deve ser suspenso e reconsiderado. Além disso, cabe ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) o reassentamento de eventuais ocupantes não-indígenas.

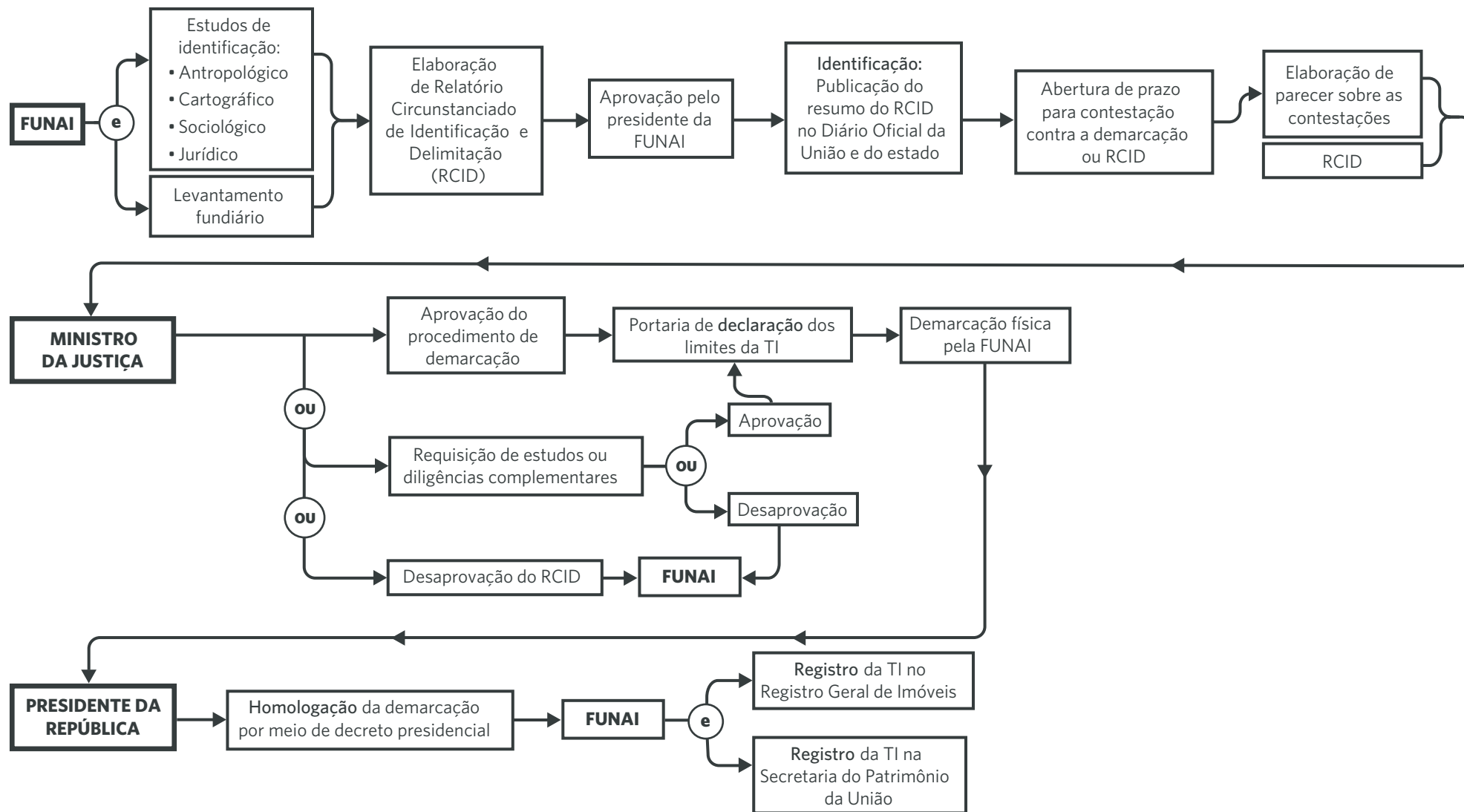
## **HOMOLOGAÇÃO**

A demarcação da TI precisa ser homologada por decreto do presidente da República.

## **REGISTRO**

Em 30 dias após a publicação do decreto homologando a demarcação, a FUNAI deve registrar a TI no Registro Geral de Imóveis (RGI) da comarca onde o território se localiza, em nome da União, e em livro próprio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Figura 5. Fluxograma de Regularização Fundiária de Terras Indígenas



Fonte: Climate Policy Initiative adaptado de Chiavari et al. 2016

### 3.1.2 DESAFIOS E ENTRAVES PARA A CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS

De acordo com a Constituição de 1988, os índios possuem o direito originário às terras tradicionalmente ocupadas por eles. A expressão “direito originário” quer dizer que o direito de permanecer nas terras tradicionalmente ocupadas é um direito que nasce na origem da ocupação, ou seja, um direito que antecede a chegada dos portugueses no Brasil. Assim, a demarcação de um território indígena é apenas um ato declaratório, uma vez que o direito é preexistente à demarcação. Além disso, o direito originário às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios prevalece sobre quaisquer outras formas de aquisição de domínio.

Apesar de a Constituição de 1988 ter sido exemplar no reconhecimento dos direitos indígenas, a efetivação destes direitos passa por diversos desafios e entraves. A relatora especial das Nações Unidas para povos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz (Gallois et al. 2016, 33), constatou que “houve retrocessos extremamente preocupantes na proteção dos direitos dos povos indígenas, uma tendência que continuará a se agravar caso não sejam tomadas medidas decisivas por parte do governo para revertê-la”. De acordo com Gallois (2016, 33), “boa parte dos desafios identificados por Tauli-Corpuz em sua visita ao país tem a ver com a **efetivação do direito indígena à terra**, que mesmo reconhecido no papel por todas as Constituições brasileiras desde 1934, passa por graves ameaças” (grifo nosso).

A seguir, serão apresentados os principais problemas relacionados à regularização fundiária de Terras Indígenas.

#### PROCEDIMENTO BUROCRÁTICO E LONGO

A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas segue um processo bastante complexo e longo, envolvendo várias etapas e diferentes órgãos.

De acordo com a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF), responsável pelo acompanhamento dos processos administrativos de demarcação de áreas indígenas, o Estado brasileiro tem demarcado cada vez menos Terras Indígenas nos últimos anos (MPF/PGR 2016). O Conselho Indigenista Missionário (CIMI) estima que há quase 1.300 Terras Indígenas no Brasil e, descontando as terras que já foram demarcadas ou que se encontram em alguma das etapas do processo de demarcação, há mais de 500 TIs aguardando providências do Estado para dar início à sua demarcação (CIMI 2020a).

A Terra Indígena Cachoeirinha, em Mato Grosso do Sul, é um exemplo desta morosidade. Após 38 anos de espera, o processo demarcatório ainda não chegou ao fim. O procedimento foi iniciado em 1982, mas o Ministério da Justiça só publicou a portaria declarando os limites da TI em 2007. Desde então, a FUNAI tenta fazer a demarcação física do território, mas alega que os ocupantes não índios apresentam resistências e impedem o trabalho demarcatório. Em setembro de 2019, decisão judicial determinou o prazo de 18 meses para que a FUNAI finalize os procedimentos de demarcação. Enquanto a TI não é efetivamente demarcada, os indígenas permanecem sem a garantia da posse da terra e sujeitos aos conflitos fundiários na região (MPF/MS 2020).

#### CONCEITO DE TERRA TRADICIONALMENTE OCUPADA - MARCO TEMPORAL

O conceito de terra tradicionalmente ocupada pelos indígenas é definido pela própria Constituição de 1988 (art. 231) como “as [terras] 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 a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”. A **teoria do indigenato**, que reconhece o direito originário dos povos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas, um direito congênito e anterior à própria criação do Estado brasileiro, remonta ao período colonial e foi consagrada na Constituição Federal de 1988 (Amado 2020a).

Entretanto, a definição de terra tradicionalmente ocupada não estabelece por qual período de tempo uma área precisa ser ocupada para se enquadrar nesta definição. Certamente o constituinte, ainda que ciente dos impactos da colonização sobre os povos indígenas, não previu que a ocupação fosse contínua e ininterrupta desde a conquista do território brasileiro pelos portugueses. Porém, também não foi estabelecido nenhum critério temporal objetivo.

Esta questão é ainda mais controversa quando se trata de grupos indígenas que desconhecem o conceito de território, cuja dinâmica de ocupação é móvel, nômade (Gallois 2004, 39).

Na decisão sobre o caso da TI Raposa Serra do Sol (Box 5), o Supremo Tribunal Federal (2009) decidiu que a data de promulgação da Constituição de 1988 (5 de outubro de 1988), serviria como marco temporal para as demarcações de Terras Indígenas. Isto quer dizer que uma comunidade indígena só poderia requerer a demarcação de espaços territoriais se estes espaços estivessem ocupados ou reivindicados por eles nesta data. Esta decisão do STF ao menos estabeleceu a ressalva de que a data da promulgação da Constituição de 1988 não poderia ignorar o massacre, o esbulho, a expulsão e a remoção forçada dos indígenas de suas terras tradicionais.

Esta decisão do Supremo consagrou a **tese do marco temporal**, segundo a qual os povos indígenas só teriam direito à demarcação das terras que estivessem sob sua posse na data da promulgação da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, ou que, naquela data, estivessem sob disputa física ou judicial comprovada (CIMI 2020b).

Posteriormente, ao julgar os embargos declaratórios da decisão sobre a TI Raposa Serra do Sol, em 2013, a maioria do plenário do STF decidiu que as condicionantes impostas a este caso, como o “marco temporal”, não eram vinculantes para outras demarcações sub judice. Entretanto, em julho de 2017, um parecer da Advocacia Geral da União (AGU), aprovado pelo presidente da República, determinou que toda a administração pública federal deveria seguir a tese do marco temporal, nos termos da decisão do STF no caso da Terra Indígena Raposa Terra do Sol (AGU 2017). O parecer vinculava a atuação da administração às “salvaguardas institucionais” estabelecidas em 19 condicionantes e que deveriam ser seguidas em todos os processos de demarcação de TIs.

Em maio de 2020, o ministro do STF Edson Fachin suspendeu os efeitos do parecer por considerar que a AGU interpretou a decisão do Supremo sem levar em consideração todo o contexto em que ela foi proferida, aplicando as salvaguardas de forma automática. Além disso, o ministro alegou que havia o perigo deste parecer prejudicar algumas Terras Indígenas, pois o Ministério da Justiça havia determinado o retorno de 17 procedimentos administrativos de demarcação à FUNAI, para aplicação do parecer questionado (STF 2020).

A decisão do ministro Fachin foi tomada no âmbito de um processo judicial que coloca novamente o marco temporal sob o escrutínio do STF. Trata-se do **Recurso Extraordinário (RE) nº 1.017.365**, que discute uma reintegração de posse movida contra o povo indígena

Xokleng, em Santa Catarina. O Supremo reconheceu a repercussão geral do caso, isto é, a decisão tomada neste julgamento será multiplicada para todas as ações que tratam de demarcação de Terras Indígenas, em todas as instâncias do Judiciário. O objetivo da repercussão geral é uniformizar a interpretação do STF de questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa. Neste caso, a teoria do indigenato e a tese do marco temporal encontram-se em disputa. **É por isso que o caso Xokleng é considerado central para o futuro dos povos indígenas no Brasil e há uma grande expectativa sobre seu desfecho** (CIMI 2020b).

O julgamento do RE nº 1.017.365 foi colocado em pauta pelo ministro Luiz Fux, presidente do Supremo, e seria realizado no dia 28 de outubro de 2020, de forma telepresencial, devido à pandemia do novo coronavírus. No entanto, o julgamento foi adiado e até o momento não há data prevista para se realizar (STF 2021).

### BOX 5. O CASO DA TI RAPOSA SERRA DO SOL

A TI Raposa Serra do Sol ocupa aproximadamente 1,7 milhão de hectares e está localizada no Estado de Roraima, no extremo norte do país. O processo de identificação e demarcação desta TI iniciou-se na década de 1970; porém, seus limites só foram declarados pelo ministro da Justiça com a publicação da Portaria MJ nº 820/1998. No ano seguinte, foi efetuada a demarcação física, faltando apenas a homologação pelo presidente da República. Entretanto, fazendeiros, ocupantes ilegais e o próprio governo do Estado de Roraima, que eram contrários à homologação da TI, ingressaram com diversas ações judiciais, tanto na Justiça Estadual como na Justiça Federal e no Supremo Tribunal Federal (STF). A partir de então, além da instabilidade jurídica provocada pela batalha judicial, invasões e conflitos violentos promoveram uma forte instabilidade social.

Um fator importante é que, quase 10 anos antes da declaração da TI, o Parque Nacional do Monte Roraima havia sido criado, por meio do Decreto nº 87.887/1989. Assim, quando a TI Raposa Serra do Sol foi declarada, sua área se sobrepunha à área do parque. Diante do conflito fundiário, a Portaria MJ nº 820/1998 foi revogada e substituída pela Portaria MJ nº 534/2005, posteriormente homologada pelo Decreto Presidencial de 15 de abril de 2005. O decreto de homologação estabeleceu o regime jurídico de dupla afetação da área sobreposta e a previsão de um plano de administração conjunta da área entre o Ministério da Justiça e o Ministério do Meio Ambiente.

A Portaria nº 534/2005 também estabeleceu a necessidade de retirar a população não indígena de dentro da TI. Novamente, criou-se um clima de instabilidade e violência, provocado por pessoas contrárias à homologação.

Em 2009, o STF julgou parcialmente procedente uma ação popular proposta em 1999 que requeria a suspensão da demarcação e a manutenção das propriedades privadas. Na decisão, o STF, além de reconhecer a legalidade do processo administrativo da demarcação da TI, afirmou que a demarcação de Terras Indígenas em área contígua e faixa de fronteira não denota ofensa à soberania nacional ou segurança territorial.

O tribunal rechaçou a possibilidade de a demarcação de Terras Indígenas ameaçar o princípio federativo e o desenvolvimento da nação e reconheceu a proteção dos povos e culturas distintas que compõem a nação brasileira. Por outro lado, a decisão impôs 19 condicionantes que deveriam balizar o processo demarcatório (STF 2009; Yamadae Vilares 2010, 149).

Não conformados com o resultado, os interessados interpuseram inúmeros recursos e somente em 2013 o caso foi encerrado com a confirmação dos limites da TI Raposa Serra do Sol, com a anulação dos títulos de propriedade e com a retirada dos ocupantes não índios. Nesta ocasião, o plenário do STF decidiu que as condicionantes impostas a este caso não seriam vinculantes para outras demarcações (STF 2013).

A decisão do STF levou paz aos indígenas. Segundo dossiê publicado recentemente, a homologação da TI Raposa Serra do Sol resultou na diminuição de conflitos e possibilitou aos indígenas se organizarem cultural, política e economicamente (CIMI 2019c).

## CONTROLE POLÍTICO

O fato de o processo de demarcação depender da aprovação do ministro da Justiça impõe alguns desafios. **Como a decisão técnica é de responsabilidade da FUNAI, a decisão do ministro da Justiça acaba sendo fortemente influenciada pela correlação de forças políticas vigentes.** Embora a não aprovação do procedimento demarcatório dependa de decisão fundamentada, em muitos casos, percebe-se que a aprovação ou desaprovação segue apenas critérios políticos (Barros e Barcelos 2016).

Em algumas situações, o processo de demarcação simplesmente fica parado no Ministério da Justiça, como foi o caso da TI Taunay-Ipegue da etnia Terena, que ficou de 2009 a 2016 esperando apenas uma decisão do ministro. De acordo com o MPF, “a omissão da Administração Federal é ilegal e abusiva e faz com que índios e não índios recorram ao uso da força para defender seus interesses, colocando em risco a vida de todos” (MPF/MS 2015).

Em julho de 2017, o Ministério da Justiça editou a Portaria nº 546 criando o Grupo Técnico Especializado com a finalidade de formular propostas, medidas e estratégias que visem a organização social das comunidades indígenas. Esta portaria foi duramente criticada por especialistas, que a consideraram uma grave ameaça aos direitos desses povos. Ao propor um grupo de trabalho para formular propostas para a “organização social” das comunidades indígenas, a portaria nega que elas já possuam sua própria organização social, que por sua vez são reconhecidas e protegidas pela Constituição brasileira. Além disso, este grupo técnico pode influenciar negativamente nas decisões do ministro da Justiça na etapa de aprovação do processo de demarcação.

O fato de o procedimento demarcatório estar sujeito à vontade política do ministro da Justiça e do presidente da República ficou ainda mais evidente com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018. Durante a campanha, Bolsonaro disse que não demarcaria nenhuma Terra Indígena caso fosse eleito (Resende 2018) e, desde que assumiu a presidência, tem cumprido a promessa e se colocado contra a demarcação de TIs (G1 2019). O governo inclusive tentou transferir a competência para a demarcação para o Ministério da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento (MAPA) e colocar a FUNAI subordinada ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Entretanto, o Congresso Nacional vetou estas alterações ao apreciar a medida provisória que reorganizava os órgãos da Presidência da República.

No final de 2019, o Ministério da Justiça devolveu à FUNAI 17 processos de demarcação para o órgão indigenista reexaminar se os mesmos estavam seguindo a tese do marco temporal tal como recomendado no parecer da AGU. Alguns desses casos, porém, já haviam retornado à FUNAI pelo Ministério da Justiça pelo mesmo motivo, e o órgão indigenista reafirmou que os estudos técnicos, antropológicos e administrativos estavam corretos.

Na gestão de Bolsonaro, até mesmo a FUNAI tem enviado de volta processos avançados para as etapas iniciais. Autoridades do Ministério Público Federal temem que o governo esteja fazendo das reanálises uma estratégia estruturada para travar os direitos constitucionais indígenas (Jucá 2020). De acordo com o Procurador Federal Yuri Corrêa da Luz (Jucá 2020), “a gente se vê agora diante de uma situação ainda mais grave que a paralisação, a de processos que andam para trás”.

A própria FUNAI está sujeita ao controle político. O atual presidente do órgão é um delegado da Polícia Federal e sua gestão tem sido marcada por controvérsias, incluindo a exoneração de técnicos altamente capacitados e a nomeação política de pessoas sem a qualificação necessária e contrárias aos interesses indígenas (CIMI 2019a; Leitão e Kruger 2020). Recentemente, o órgão se manifestou a favor da conciliação em um processo judicial que pode resultar na legalização da permanência de invasores na TI Apyterewa, no Pará (Prazeres 2021). Uma conciliação neste caso seria trágica, pois poderia servir de base para legalizar invasores em outras áreas indígenas. Segundo o antropólogo Carlos Fausto (Prazeres 2021), “a decisão não surpreende porque, na atual gestão, a FUNAI passou a ser guiada por interesses diferentes”, não favoráveis aos indígenas.

## **AUSÊNCIA DE CADASTRO ÚNICO DE TERRAS**

A ausência de um cadastro único de imóveis rurais, com dados e informações geográficas de Terras Indígenas, propriedades privadas e demais categorias fundiárias em uma única base cartográfica dificulta a identificação de sobreposição entre estas áreas, gerando conflitos fundiários.

O Ministério Público Federal (MPF 2020) fez uma análise das sobreposições de imóveis rurais particulares em Terras Indígenas de todos os estados brasileiros a partir dos dados disponíveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e na FUNAI. O MPF identificou que aproximadamente 9,9 mil imóveis no CAR possuem algum tipo de sobreposição com Terras Indígenas, das quais mais de 90% são regularizadas (homologadas e registradas em cartório). Estas inscrições no CAR são ilegais e cabem aos estados, no processo de validação das informações do CAR, identificar estas sobreposições e cancelar os cadastros.

Em um levantamento similar, porém mais detalhado, pesquisadores constataram que há 398 mil hectares de imóveis inscritos no Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural (SIMCAR) sobrepostos a Terras Indígenas, dentre elas a TI Manoki (Carvalho e Fanzeres 2020). A TI Manoki vem sofrendo com o desmatamento ilegal por fazendeiros e madeireiros há anos, sendo uma das 10 TIs mais afetadas pelo desmatamento no período 2019-2020 (Dantas 2020). A pesquisa identificou que a maioria dos 52 imóveis declarados no CAR sobrepostos à TI Manoki é formada por grandes propriedades com área superior a 1.500

hectares, sendo que apenas um imóvel ocupa 22% de toda a Terra Indígena. A TI Manoki teve sua portaria declaratória publicada em 2008, mas até hoje não foi homologada pelo presidente da República. Com a edição da Instrução Normativa FUNAI nº 9/2020 (Box 6), 19 imóveis privados em sobreposição à TI Manoki foram certificados e cadastrados no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)<sup>9</sup> do INCRA (Carvalho e Fanzeres 2020).

A certificação pelo SIGEF de imóveis rurais sobrepostos a Terras Indígenas não homologadas teve um aumento expressivo após a IN FUNAI nº 9/2020: foram 72 novas certificações em menos de um mês (Fonseca e Oliveira 2020). A inscrição dos imóveis no CAR e posterior certificação pelo SIGEF indica a intenção de produtores rurais e grileiros de regularizar estas ocupações flagrantemente ilegais.

### **BOX 6. A INSTRUÇÃO NORMATIVA FUNAI Nº 9/2020 E SEUS IMPACTOS NOS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS**

Em 16 de abril de 2020, a FUNAI editou a Instrução Normativa nº 9, disciplinando o requerimento, análise e emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL) em relação a imóveis privados.

A DRL, expedida pelo presidente da FUNAI, se destina a fornecer aos titulares de imóveis rurais a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das Terras Indígenas. Esta declaração é documento essencial para a regularização de posses em terras públicas, além de outros atos registrares, pois atesta que o imóvel não se encontra em TIs.

**A grande novidade da IN nº 9/2020 foi restringir a emissão da DRL apenas para imóveis incidentes em Terras Indígenas homologadas, reservas indígenas e Terras Indígenas dominiais, excluindo deste rol as TIs em processo de demarcação.**

Assim, podem requerer e obter a DRL os titulares ou ocupantes de imóveis rurais incidentes em: (i) Terras Indígenas que estão em qualquer uma das fases do processo de demarcação anteriores à homologação (identificação, delimitação e declaração); (ii) Terras Indígenas formalmente reivindicadas por grupos indígenas; (iii) Terras Indígenas com portaria de restrição de uso; e (iv) áreas de referência de índios isolados.

Como visto no Capítulo 2 deste relatório, o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) realiza a validação de parcelas georreferenciadas para fins de titulação de ocupações rurais em terras públicas e em assentamentos, além de ser usado como cadastro para reconhecimento de direitos tradicionais, ou seja, toda a informação territorial da regularização fundiária do meio rural passa pelo sistema. Para tanto, o sistema cruza as informações recebidas com os demais cadastros fundiários, como o de Unidades de Conservação e de Terras Indígenas, para garantir que os limites de determinado imóvel não se sobreponham a outros. Com a edição da IN FUNAI nº 9/2020, apenas as TIs homologadas, reserva indígenas e TIs dominiais passam a integrar o banco de

<sup>9</sup> Para entender melhor sobre a importância do SIGEF, ver Capítulo 2 deste relatório, sobre cadastros rurais.



dados do SIGEF, permitindo que o INCRA certifique os imóveis incidentes nas demais TIs. **De fato, desde a edição da IN FUNAI nº 9/2020, houve um aumento exponencial na certificação de imóveis rurais sobrepostos a Terras Indígenas pelo SIGEF** (Fonseca e Oliveira 2020).

Como há, ao menos, 237 TIs em processo de demarcação (ISA 2020) e estima-se que haja mais de 500 TIs ainda sem providências por parte do governo (CIMI 2020a), os impactos desta nova instrução normativa da FUNAI sobre os direitos territoriais indígenas são enormes.

Após a edição da IN FUNAI nº 9/2020, o Ministério Público Federal ajuizou uma série de ações civis públicas em diversos estados brasileiros, requerendo a suspensão dos efeitos da instrução normativa para assegurar a manutenção e/ou a inclusão de todas as Terras Indígenas no SIGEF e no Cadastro Ambiental Rural (CAR), ainda que o processo de demarcação da TI não tenha finalizado. O MPF pediu ainda a nulidade da IN FUNAI nº 9/2020.

Até novembro de 2020, ao menos 10 decisões liminares suspendendo e uma sentença judicial anulando a IN FUNAI nº 9/2020 estavam vigentes em seis estados do país, incluindo Acre, Amazonas, Mato Grosso, Roraima e vários municípios do Pará. Em alguns estados, entretanto, os pedidos do MPF foram negados, como em Mato Grosso do Sul e Paraná (CIMI 2020c). Todas as decisões ainda são passíveis de recurso.

## CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Como as Terras Indígenas ocupam grandes extensões de terras e como ao longo da história do Brasil a expansão do território se deu também sobre estas áreas, há, atualmente, inúmeros conflitos fundiários envolvendo Terras Indígenas e imóveis particulares, ocupações ilegais, Unidades de Conservação, dentre outras categorias fundiárias.

Os conflitos ocorrem desde o início do processo de demarcação de TIs e permanecem até mesmo após o término do procedimento de regularização fundiária.

Frequentemente, a oposição à demarcação se faz à margem da lei e das instituições. É o caso da Terra Indígena Kapôt Nhinore, das etnias Mebengôkré (Kaiapó) e Yudjá (Juruna), de Mato Grosso. Há 17 anos, o processo de demarcação está na etapa de estudo e delimitação da área (primeira fase), no entanto, **atos violentos promovidos por particulares, que contestam o reconhecimento da Terra Indígena, impedem a FUNAI de realizar os estudos necessários para a identificação do território** (MPF/MT 2016).

A desintrusão de não índios, isto é, a retirada de não índios de uma Terra Indígena, é uma das etapas mais problemáticas do processo de demarcação de TIs. Muitas vezes, por falta de orçamento e local para reassentamento, as propriedades e benfeitorias não são devidamente indenizadas e os ocupantes resistem a sair, causando conflitos (Torsiano 2016).

Os conflitos fundiários envolvendo Terras Indígenas aumentaram de maneira alarmante após a eleição do presidente Jair Bolsonaro. De acordo com o relatório Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2019 (CIMI 2020a), houve 1.120 casos de violência relacionados às Terras Indígenas, incluindo morosidade na demarcação, conflitos, invasões e exploração ilegal de recursos naturais. Com relação às invasões e exploração ilegal de recursos em TIs, o relatório registra 256 casos, atingindo 151 TIs, em 23 estados, o que representa um aumento de 135% com relação a 2018.

É importante mencionar que há também **conflitos fundiários envolvendo TIs e outras categorias de terras públicas**, como as Unidades de Conservação. As TIs tradicionalmente ocupadas e as Unidades de Conservação são áreas constitucionalmente protegidas (art. 225, III e art. 231, caput, da CF/1988); assim, quando há sobreposição entre estas categorias fundiárias, indaga-se se há colisão entre estes direitos ou se há possibilidade de harmonização dos interesses envolvidos.

De acordo com o ministro do STF Carlos Ayres Brito, no julgamento do processo da TI Raposa Serra do Sol, “há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e Terras Indígenas, ainda que estas envolvam áreas de 'conservação' e 'preservação' ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental” (STF 2009). A dupla afetação, portanto, é o regime jurídico que consegue compatibilizar a preservação ambiental de Unidades de Conservação com os direitos indígenas nas TIs.

## AÇÕES JUDICIAIS

**Um dos entraves à demarcação de Terras Indígenas é a crescente judicialização dos procedimentos demarcatórios, que acabam atrasando ou até mesmo impedindo que o processo de demarcação seja efetivado.** Em pesquisa recente sobre a demarcação de terras indígenas Terena e ações judiciais em trâmite na Justiça Federal, Amado (2020a) ressalta que “tendo em vista que a demarcação de terra indígena, via de regra, está disciplinada para ser efetuada na via administrativa, a judicialização desloca para a via judicial a discussão a respeito de determinada terra indígena”.

Cita-se, como exemplo, a TI Nãnde Ru Marangatu, dos Guarani Kaiowá, em Mato Grosso do Sul. Esta Terra Indígena foi homologada por decreto presidencial em 2005; porém, a homologação foi suspensa pelo STF e, desde então, uma batalha judicial se desenrola e impede a posse definitiva dos indígenas. Na opinião de Adelar Cupsinski (Mathias 2016), assessor jurídico do Conselho Indigenista Missionário, “vivemos hoje a judicialização dos processos de demarcação. Essas terras estão sendo contestadas no Brasil inteiro. No Mato Grosso do Sul, há aproximadamente 900 processos em andamento em alguma instância do Judiciário”.

As ações judiciais são movidas tanto por proprietários de terra contrários à demarcação como pelo MPF, quando é necessário requerer a continuação dos trabalhos de demarcação ou uma decisão do ministro da Justiça. Isto mostra que o procedimento administrativo sozinho não tem conseguido efetivar os direitos territoriais indígenas e que é necessária a intervenção do Poder Judiciário, o que torna o procedimento ainda mais longo e oneroso. O Judiciário passa a ser a arena de conflito em que os atores litigam seus interesses e direitos e ao mesmo tempo o espaço de consolidação institucional indígena (Amado 2020b).

## PRESSÕES E AMEAÇAS

**Os direitos territoriais indígenas sofrem com constantes pressões e ameaças de fazendeiros, garimpeiros e madeireiros** que, a despeito do impedimento legal, invadem territórios indígenas para, ilegalmente, extrair madeiras e minerais e ocupar vastas áreas para agropecuária. Por exemplo, a TI Marãiwatsédé, habitada pelo povo Xavante em Mato Grosso, sofreu com invasão ilegal de fazendeiros por muito tempo. Homologada em 1998, o governo só conseguiu terminar o processo de desintrusão no início de 2013. Desde então a TI está sob constante ameaça de reinvasão, como ocorreu em 2016 (ISA 2016) e novamente no início de 2019 (CIMI 2019b). O MPF já denunciou dezenas de fazendeiros por desmatamento ilegal e invasão desta Terra Indígena nos últimos anos e emitiu, em 2019, uma Nota de Esclarecimento afirmando que eventual tentativa de invasão da Terra Indígena Marãiwatsédé receberá resposta “enérgica e eficaz” dos órgãos e agentes estatais em defesa do direito originário do povo Xavante à sua terra (MPF/MT 2019).

Levantamento recente da Federação Brasileira de Geólogos (Justo 2020) revela que existem cerca de 3.500 processos minerários (requerimentos de autorização de pesquisa, permissão de lavra garimpeira – PLG e concessão de lavra) protocolados na Agência Nacional de Mineração (ANM), em diferentes fases do processo, que se sobrepõem, parcial ou integralmente, a Terras Indígenas no Brasil. O relatório destaca que algumas TIs possuem quase 100% de seu território coberto por requerimentos, como é o caso da TI Yanomami, em Roraima, e da TI Kayapó, no Pará.

Os planos para a expansão da atividade mineral na região amazônica se intensificaram durante o governo de Michel Temer, que chegou a extinguir a Reserva Nacional do Cobre e Associados (RENCA) em 2017, mas acabou recuando, devido à ampla e negativa repercussão nacional e internacional dessa medida. Todavia, a exploração dos recursos minerais amazônicos ganhou um novo contorno sob a gestão de Jair Bolsonaro, com a proposta de regulamentação da mineração industrial e do garimpo em Terras Indígenas. Embora o garimpo ilegal na Amazônia seja um fenômeno histórico, os impactos da proposta do governo Bolsonaro são evidentes: a atividade se intensificou dramaticamente em várias TIs na Amazônia em 2020, agravando ainda mais a pandemia do novo coronavírus (Greenpeace 2020).

Além disso, **grandes empreendimentos de infraestrutura, como geração de energia hidráulica, construção de rodovias e de linhas de transmissão, em Terras Indígenas ou em suas proximidades, representam uma forte ameaça aos direitos desses povos e causam um impacto socioambiental negativo às áreas afetadas.** De acordo com o Programa de Parceria de Investimentos (PPI), lançado pelo governo federal em 2016, estão previstos ao menos 25 grandes projetos de infraestrutura na Amazônia. São cinco rodovias federais, 11 leilões de transmissão de energia elétrica, com construção de novas linhas de transmissão, três usinas hidrelétricas (UHEs), uma ferrovia de Mato Grosso ao Pará, conhecida como Ferrogrão, além de seis rodadas de disponibilidade de áreas para pesquisa ou lavra mineral da ANM (PPI 2021).

Algumas situações são realmente complexas. Roraima é o único estado brasileiro que não está integrado ao Sistema Interligado Nacional (SIN) e depende parcialmente do fornecimento de energia elétrica da Venezuela (Abraceel 2020). Entretanto, para integrar o estado ao SIN, por meio da construção de uma linha de transmissão de Manaus a Boa Vista, é preciso cortar cerca de 120 quilômetros da TI Waimiri Atoari, situada ao norte

do Amazonas e ao sul de Roraima. Inicialmente, o governo enquadrou esta obra como “alternativa energética estratégica para a soberania e defesa nacional”, o que permitiria sua realização “independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI” (Warth 2019). Mas essa decisão contraria não só a Constituição Federal de 1988, que exige a oitiva das comunidades afetadas, como também a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da consulta aos Povos Indígenas e Tribais, da qual o Brasil é signatário.

O Ministério Público do Estado de Roraima interveio para ajudar na interlocução com lideranças indígenas e, recentemente, os estudos sobre impacto ambiental foram traduzidos para a língua do povo nativo e entregues aos indígenas para o processo de consulta (Costa 2021).

De acordo com o Plano Decenal de Expansão de Energia 2029 (EPE 2019), estão previstas três grandes UHEs na região Amazônica: UHE Tabajara (Rondônia), UHE Bem Querer (Roraima) e UHE Castanheiras (Mato Grosso). Ainda de acordo com o documento, cerca de 60% do potencial hidrelétrico brasileiro está sobreposto a Terras Indígenas, mas, em decorrência das incertezas geradas para a implantação de UHEs que interfiram diretamente nessas áreas, estas não estão contempladas no horizonte de estudo deste plano.

Embora o país possa expandir ainda mais sua geração de energia através de fontes alternativas (como a eólica e a solar), devido à abundância de recursos hídricos, a geração hidrelétrica continuará sendo a principal fonte de energia elétrica no Brasil, cuja expansão se dará sobretudo na Região Norte (EPE 2019, 60). Se, por um lado, é imprescindível respeitar os direitos territoriais indígenas, por outro lado, é necessário aumentar a oferta de energia para fazer frente ao aumento da demanda. Nesse sentido, é fundamental conciliar os interesses e garantir que o desenvolvimento econômico não se faça às custas dos direitos indígenas e da degradação do meio ambiente.

## PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

O artigo 231 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabelece os princípios norteadores do direito indigenista brasileiro e traça os elementos conceituais que marcam a posse indígena e o uso de suas terras (Amado 2015, 78). No entanto, os direitos territoriais indígenas são ameaçados por diversas propostas para alterar a legislação vigente, sobretudo a Constituição.

**Tramitam no Congresso Nacional, hoje, ao menos 22 Propostas de Emenda Constitucional (PEC) e mais de 100 Projetos de Lei (PL) que afetam Terras Indígenas.** As propostas que mais ameaçam os direitos territoriais indígenas podem ser classificadas em três grupos: (i) propostas legislativas para transferir a competência para a demarcação de Terras Indígenas para o Congresso Nacional; (ii) propostas legislativas para permitir atividades econômicas de terceiros em Terras Indígenas; e (iii) propostas legislativas regulamentando o aproveitamento dos recursos hídricos para geração de energia e atividades de mineração em Terras Indígenas.

### ***(i) Propostas legislativas para transferir a competência para a demarcação de Terras Indígenas para o Congresso Nacional***

Atualmente, há diversas propostas legislativas visando a mudanças nos procedimentos de demarcação de Terras Indígenas, todas elas no sentido de dificultar ou impedir que novas

demarcações sejam feitas. A mais importante delas é a **PEC nº 215/2000**, em tramitação na Câmara dos Deputados, que **pretende transferir a competência para a aprovação de demarcação de Terras Indígenas do Poder Executivo para o Congresso Nacional (Poder Legislativo)**. Esta proposição também visa conceder ao Congresso Nacional a competência para ratificar as demarcações já homologadas, além de estabelecer que os critérios e procedimentos de demarcação sejam regulamentados por lei. Várias outras PECs que afetam direitos indígenas foram apensadas à PEC nº 215/2000. Esta proposta de alteração da Constituição está pronta para entrar na pauta de votações no Plenário da Câmara desde 2015, mas, até o momento, não foi votada.

Na prática, esta alteração constitucional representa uma grave ameaça aos direitos indígenas. Na avaliação de Manuela Carneiro da Cunha (Mendonça 2013), a proposta fará com que a demarcação “deixe de ser uma atividade de caráter eminentemente técnico e passe a ser exclusivamente político”. Segundo o Ministério Público Federal, atribuir ao Congresso Nacional a última palavra sobre a demarcação de Terras Indígenas representaria “quase o mesmo que revogar integralmente o direito fundamental dos índios ao território tradicionalmente ocupado” (MPF/PGR 2016).

### ***(ii) Propostas legislativas para permitir atividades econômicas de terceiros em Terras Indígenas***

Existem várias propostas legislativas para alterar o artigo 231 da CF/1988 e permitir a prática de atividades econômicas por terceiros dentro de Terras Indígenas, incluindo o arrendamento das terras para a agricultura e pecuária. Estas propostas foram apresentadas por deputados ruralistas do Congresso Nacional, bancada que tem se tornado cada vez mais influente no Brasil. Um exemplo é a PEC nº 343/2017, que dá nova redação ao artigo 231 para tratar da implantação de parceria agrícola e pecuária entre a FUNAI e terceiros.

### ***(iii) Propostas legislativas regulamentando o aproveitamento dos recursos hídricos para geração de energia e atividades de mineração em Terras Indígenas***

O aproveitamento dos recursos hídricos para geração de energia e atividades de mineração em Terras Indígenas só podem ser efetivados sob três condições: adoção de legislação específica regulamentando o artigo 231, § 3º da CF/1988; autorização prévia do Congresso Nacional; e a oitiva das comunidades indígenas afetadas. Como o artigo 231, § 3º da CF/1988 ainda não foi regulamentado, todos os projetos de mineração atualmente em atividade em Terras Indígenas, incluindo o garimpo, são flagrantemente ilegais. Este é o motivo pelo qual há ao menos 20 projetos de lei para regulamentar essas atividades.

Dentre todos os projetos de lei em tramitação, o mais importante é o PL nº 191, enviado ao Congresso Nacional pelo presidente Jair Bolsonaro no início do ano de 2020. **O PL nº 191/2020 regulamenta a mineração e o garimpo, a exploração de óleo e gás e a geração de hidroeletricidade em Terras Indígenas**. Este projeto de lei gerou uma enorme controvérsia. Comunidades indígenas, antropólogos, juristas e diferentes segmentos da sociedade entendem que sua aprovação poderá causar impactos significativos aos indígenas e suas terras (ISA 2020).

Em nota técnica, o Ministério Público Federal (2020b) declara que o PL nº 191/2020 é flagrantemente inconstitucional. Há vários dispositivos polêmicos e o PL deixa em aberto muitas questões cruciais. Por exemplo, o PL dispõe sobre a oitiva das comunidades indígenas, mas elas não terão poder de veto sobre os projetos, com exceção das atividades de garimpo. O que parece ser uma benesse do PL (poder de veto aos garimpos) é na verdade uma



tentativa de legalizar uma atividade proibida, já que a Constituição Brasileira não permite que a atividade seja realizada por não índios em suas terras. Outro dispositivo bastante controverso é a possibilidade de se autorizar atividades comerciais em áreas habitadas por grupos de indígenas isolados. O projeto também dispõe sobre o pagamento pela participação nos resultados e a indenização pela restrição do usufruto da área, mas muitas questões importantes ficarão para posterior regulamentação.

Quando o PL nº 191/2020 foi anunciado, o então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, afirmou que o arquivaria (Di Cunto 2020). Entretanto, quando o PL chegou à Câmara dos Deputados, Maia o encaminhou para ser analisado pelas comissões de mérito da casa. Este projeto de lei ainda passará por um longo processo legislativo (Chiavari, Lopes e Araujo 2020) e poderá receber inúmeras alterações, mas qualquer legislação regulamentando atividades de mineração e geração de energia em Terras Indígenas representa, certamente, uma enorme ameaça.

## 3.2 TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

**Número total de territórios titulados:** 181\*

**Área ocupada:** 1.045.309 hectares (0,12% do território brasileiro)

\*das quais 42 pelo governo federal e 139 por governos estaduais

**Fonte:** CPI-SP 2020a

**Nota:** Atualmente, há no INCRA mais de 1.700 processos de reconhecimento de quilombos abertos (INCRA 2018).

As comunidades quilombolas, originariamente formadas por fugas de escravos para terras livres e isoladas, a partir do final do século 16, permaneceram como local de resistência cultural até os dias de hoje. Os quilombos são responsáveis por manifestações culturais formadoras da identidade nacional, além de conhecimentos tradicionais de grande importância (ISA 2016).

Sem políticas voltadas para ex-escravos após a abolição da escravatura em 1888, o Brasil acumulou um grande passivo social com os remanescentes dessas comunidades. Somente com a promulgação da Constituição de 1988, 100 anos após a abolição da escravatura, foi reconhecido o direito à propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 68 do ADCT da CF/1988). Esse reconhecimento indica, ao menos em tese, uma ruptura com a crença assimilacionista que era pregada na legislação anterior (Almeida 2008, 33), da mesma forma que ocorrera com os indígenas. Neste mesmo ano de 1988, foi criada a Fundação Cultural Palmares (FCP) com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira.

Apesar do grande avanço trazido pela Constituição de 1988, os direitos territoriais quilombolas só foram regulamentados quinze anos depois, por meio do **Decreto nº 4.887/2003**, que dispõe sobre o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (Treccani 2006, 127-129). Ele estabelece que as terras

ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos são aquelas utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

O decreto adotou o **critério da autoatribuição**, o que significa que a caracterização dos remanescentes de quilombo é atestada mediante **definição pela própria comunidade**. Apesar da previsão legal de autodefinição, a FCP é responsável pelo reconhecimento da identidade da comunidade. Como a definição do que é ser quilombola não é trivial, o processo de reconhecimento é bastante subjetivo, havendo margem para questionamento (Leite 2000, 1).

O referido decreto também estabelece que o INCRA é a entidade competente para a demarcação dos territórios quilombolas em terras federais. Cabe ao instituto editar as normas procedimentais para que seja feita a regularização fundiária do território, sendo a norma vigente a **Instrução Normativa INCRA nº 57/2009**.

Ressalta-se que os estados possuem competência para legislar e demarcar territórios quilombolas estaduais (art. 3º, caput do Decreto nº 4.887/2003). O direito das comunidades quilombolas à propriedade de suas terras é reconhecido em cinco constituições estaduais: Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Pará. Além desses estados, ao menos em outros oito estados há legislação infraconstitucional específica para regularizar os territórios quilombolas: Amapá, Espírito Santo, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo.

### 3.2.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

De acordo com a **Instrução Normativa INCRA nº 57/2009**, a regularização fundiária dos territórios quilombolas é dividida em dois estágios: (i) o reconhecimento da identidade pela Fundação Cultural Palmares e (ii) a identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos pelo INCRA.

O processo de regularização fundiária desses territórios é apresentado abaixo, seguido por um fluxograma que resume os dois estágios (Figura 6).

#### RECONHECIMENTO DA IDENTIDADE

O primeiro estágio do processo de regularização fundiária consiste no reconhecimento da identidade dos remanescentes de quilombo pela Fundação Cultural Palmares, de acordo com a **Portaria FCP nº 98/2007**. A comunidade interessada deve instruir o procedimento com cópia da reunião que decidiu a respeito da autodefinição e com documentos ou informações que atestem a sua história e suas manifestações culturais. Se achar necessário, a FCP pode realizar vistoria técnica no local para esclarecer eventuais dúvidas. Para atestar o reconhecimento, a FCP registra a autodefinição de identidade étnica em livro próprio e emite a Certidão de Cadastro Geral de Remanescente de Quilombo (CCGRQ).

#### IDENTIFICAÇÃO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA

Uma vez com a Certidão de Cadastro Geral de Remanescente de Quilombo, a comunidade pode requerer a demarcação e titulação do seu território no INCRA, nos termos da **Instrução**

**Normativa INCRA nº 57/2009.** Este estágio do processo é dividido em várias etapas: (i) identificação e delimitação do território; (ii) aprovação e publicidade do relatório; (iii) consulta a órgãos públicos e prazo para contestação; (iv) análise da situação fundiária das áreas pleiteadas; e (v) demarcação e titulação da propriedade.

A primeira etapa para a titulação do território consiste na **identificação e delimitação do território** por meio da elaboração do **Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)** do território. O RTID deve conter: (a) o relatório antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sociocultural da área quilombola; (b) o levantamento fundiário do território, identificando ocupantes não quilombolas e respectivos títulos de posse ou de domínio, bem como eventuais sobreposições territoriais; (c) a planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada, bem como mapeamento e indicação dos imóveis e ocupações limítrofes de todo o seu entorno; (d) o cadastramento das famílias remanescentes de quilombos; e (e) o parecer conclusivo da área técnica e jurídica. Fica assegurada à comunidade interessada a participação em todas as fases do procedimento administrativo de elaboração do RTID.

Em seguida, o RTID deve ser encaminhado para a **análise do Comitê de Decisão Regional do INCRA**, que poderá aprová-lo e encaminhá-lo para **publicação** ou exigir revisões ou complementações adicionais. Caso o comitê decida pela impossibilidade do reconhecimento da área, ele remeterá o **arquivamento** do processo administrativo.

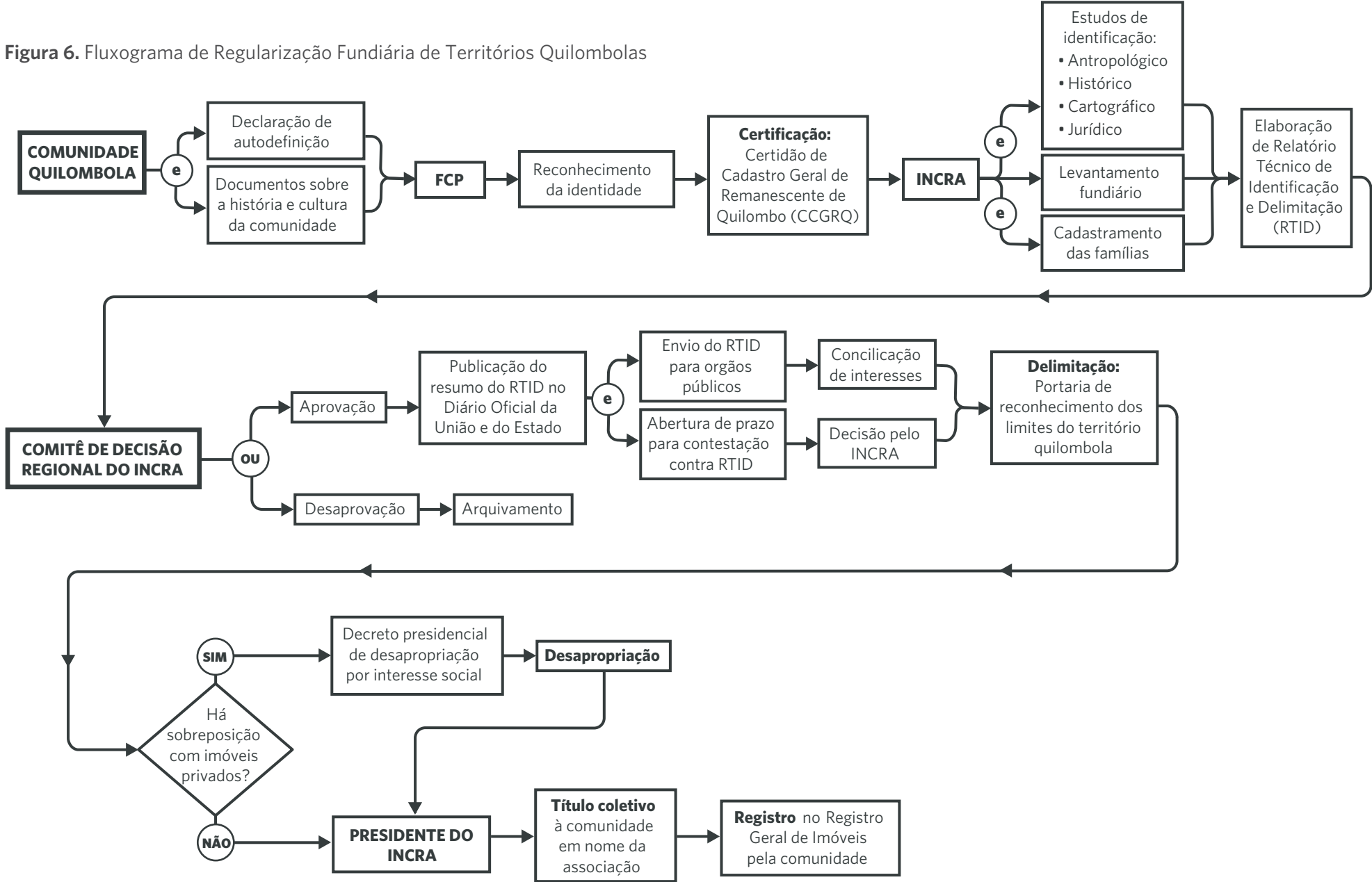
Concomitantemente à sua publicação, o **RTID será remetido a diversos órgãos e entidades públicas**, tais como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), o IBAMA, a FUNAI, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), para apresentarem manifestação sobre as matérias de suas respectivas competências. Os interessados também podem apresentar **contestações** e juntar provas pertinentes junto à superintendência regional do INCRA.

A etapa seguinte consiste na **análise da situação fundiária das áreas pleiteadas**. Caso as terras identificadas e delimitadas pelo RTID se sobreponham a Unidades de Conservação, Terras Indígenas e áreas de segurança nacional, é necessário que os interesses sejam conciliados. Havendo controvérsia, a mesma será decidida pela Casa Civil quando se tratar do mérito ou pelo Advogado-Geral da União quando se tratar de questão jurídica.

Concluídas estas etapas, o INCRA publicará **portaria reconhecendo e declarando os limites do território quilombola**. Se as terras reconhecidas incidirem sobre propriedades privadas, será necessário instaurar o procedimento de desapropriação, por meio de decreto presidencial. Havendo ocupantes não quilombolas nas áreas, os mesmos devem ser retirados e reassentados em outro local.

Por fim, o presidente do INCRA realizará a **titulação mediante a outorga de título coletivo** à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrada no Registro Geral de Imóveis. Como nos casos dos quilombolas a propriedade é de titularidade coletiva, a associação constituída pela comunidade ficará responsável por eventuais obrigações perante terceiros, o que não exime os demais quilombolas de respeitar a lei e as regras locais.

Figura 6. Fluxograma de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas



Fonte: Climate Policy Initiative adaptado de Chiavari et al. 2016

### 3.2.2 DESAFIOS E ENTRAVES NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Embora os direitos territoriais quilombolas sejam constitucionalmente reconhecidos, sua efetivação enfrenta diversos problemas, apresentados a seguir.

#### PROCEDIMENTO BUROCRÁTICO E LONGO

Como descrito acima, o procedimento administrativo de titulação de territórios quilombolas é extremamente burocrático e longo. Até julho de 2020, a FCP havia certificado 3.456 comunidades quilombolas (FCP 2020). Embora não haja consenso acerca do número preciso de comunidades quilombolas no país, estima-se que há mais de cinco mil comunidades quilombolas (ISA 2015). As cerca de 17 mil famílias quilombolas que vivem em terras tituladas representam apenas 8% das 214 mil famílias que a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) estima existirem no Brasil (CPI-SP 2018).

Em 30 anos desde que o direito às terras tradicionalmente ocupadas pelos quilombolas foi reconhecido na Constituição Federal de 1988, pouco mais de 40 comunidades foram tituladas pelo INCRA. **No ritmo atual, o INCRA levaria mais de mil anos para concluir os mais de 1.700 processos de titulação atualmente em tramitação no órgão** (INCRA 2018), dos quais mais de 80% estão na fase inicial e não possuem RTID (CPI-SP 2018).

Outra questão que torna o procedimento demasiadamente longo é o baixo orçamento do INCRA para a regularização de terras quilombolas. O órgão vem sofrendo com sucessivos cortes orçamentários que dificultam as desapropriações de terras particulares sobrepostas a territórios quilombolas. Em 2012, o orçamento do INCRA para a regularização quilombola era de R\$ 64 milhões, em 2018, este valor caiu para menos de R\$ 3 milhões (MPF 2018, 117). O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2021 apresenta uma redução ainda mais drástica, destinando apenas R\$ 329 mil para fins de reconhecimento e indenização de territórios quilombolas (Ministério da Economia 2020).

#### CONTROLE POLÍTICO

De acordo com Otavio Pentead, da CPI-SP (2016), embora não esteja previsto na legislação, o RTID precisa ser previamente aprovado pela presidência do INCRA antes de ser publicado. Segundo o pesquisador, esta orientação interna do INCRA acaba sujeitando a regularização fundiária de territórios quilombolas ao controle político pelo órgão e, quando há conflitos fundiários, a presidência do INCRA impede a publicação.

No governo Bolsonaro, este controle político ficou ainda mais evidente. O presidente da República declarou inúmeras vezes que não titularia “nenhum centímetro” de terras indígenas e quilombolas e, de fato, desde que chegou à Presidência, **a titulação dos territórios quilombolas simplesmente está paralisada no INCRA**. Em 2019, apenas sete RTIDs e duas portarias declaratórias foram publicados. No mesmo ano, o INCRA tituló parcialmente o quilombo Invernada Paiol de Telha, no Paraná, em decorrência de uma decisão judicial. Apenas mais um território quilombola, Invernada dos Negros, em Santa Catarina, foi titulado parcialmente em 2019 pelo INCRA e, em 2020, o órgão não expediu nenhum título.



O controle político no governo Bolsonaro alcançou a própria Fundação Cultural Palmares. O atual presidente do órgão, Sérgio Camargo, é crítico dos movimentos negros (Rosa e Lindner 2020) e desde que chegou à FCP apenas 18 comunidades foram certificadas (FCP 2020).

## AUSÊNCIA DE CADASTRO ÚNICO DE TERRAS

Quando se trata de sobreposição de terras, é importante destacar a falta de certeza dos dados relativos às propriedades e posses rurais no Brasil. Há diferentes cadastros de imóveis rurais, porém nenhum com a devida precisão. Ou seja, muitas vezes não se sabe quem é o ente competente pela gestão daquela determinada área ou, ainda, se é uma área privada registrada ilegalmente.

Assim, quando realizado o levantamento fundiário na elaboração do RTID, procura-se identificar se aquele território reivindicado está sobre alguma área já registrada, em terras devolutas (ou seja, ainda não identificadas) ou sem registro. Essa identificação correta é crucial para o desenrolar do processo de reconhecimento.

## CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Um dos motivos para a demora no processo de regularização fundiária é a sobreposição de territórios quilombolas com áreas de titularidades distintas, tais como propriedades privadas, Terras Indígenas e Unidades de Conservação.

Nos casos de sobreposição com propriedades privadas, é necessário que haja a desapropriação das mesmas, por meio de processo judicial, o que alonga e onera a demarcação dos territórios quilombolas (Treccani 2006, 222-230). Quando as áreas privadas são ilegítimas, como nos casos de grilagem (conforme explicado no capítulo 2), o poder público precisa ajuizar uma ação judicial para a anulação dos títulos dominiais (Treccani 2006, 204).

Há diversas comunidades quilombolas sobrepostas a Unidades de Conservação de proteção integral. Como, em princípio, estas áreas protegidas não permitem a presença humana, há o choque entre dois direitos igualmente assegurados pela Constituição de 1988: a preservação do meio ambiente e o reconhecimento dos territórios quilombolas (Treccani 2006, 209-211).

Nesta situação, é necessário conciliar os diferentes interesses públicos, o que, na prática, tem se mostrado difícil. De acordo com Penteado (2016), os conflitos entre áreas quilombolas e Unidades de Conservação podem ser resolvidos pela Câmara de Conciliação da Advocacia-Geral da União; porém, vários casos enviados à câmara em 2007 foram extintos em 2015 por falta de conciliação. Assim, a única maneira de se resolver definitivamente as controvérsias é pela via judicial.

Para o Ministério Público Federal, o caminho é a dupla afetação e um exemplo desta alternativa é o Termo de Compromisso entre o ICMBIO e a Associação das Comunidades Quilombolas do Rio Novo, Rio Preto e Riachão, em razão da sobreposição do território quilombola com a Estação Ecológica da Serra Geral do Tocantins (MPF 2018, 99). Segundo o MPF, neste acordo garantiu-se a permanência da comunidade com a permissão para a prática de atividades extrativistas e artesanais. Em contrapartida, foram estabelecidas várias restrições de uso do território pelos quilombolas.

No caso de sobreposição com Terras Indígenas, parte da doutrina considera que os direitos indígenas devem prevalecer (Trecani 2006, 222). Entretanto, o caso envolvendo a sobreposição de terras da comunidade quilombola de Cachoeira Porteira e da Terra Indígena Kaxuyana-Tunayana, em Oriximará, no Pará, mostra que a melhor solução é a conciliação entre os direitos envolvidos. Após três anos de debates, em 2015, quilombolas e indígenas fizeram um acordo sobre os limites e o uso das terras. Na avaliação da procuradora da República Fabiana Schneider, “o acordo mostra a importância da solução consensual de conflitos e das decisões tomadas pelas próprias comunidades envolvidas, prestigiando a autodeterminação dos povos e fortalecendo o seu empoderamento” (MPF/PA 2015).

## AÇÕES JUDICIAIS

**Há diversas ações judiciais em curso questionando os direitos quilombolas** (Vieira, Trotta e Carlet 2017), **mas também há ações que foram propostas em defesa destes direitos** (MPF 2014). Dentre as ações judiciais, destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239, proposta em 2004, contra o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Após tramitar por 14 anos, em 2018 o Supremo Tribunal Federal declarou a ação improcedente, confirmando a constitucionalidade do decreto. O julgamento do caso teve início em 2012, quando o ministro relator Cezar Peluzo votou pela inconstitucionalidade do decreto. Entretanto, o julgamento foi suspenso e retomado em 2015, quando a ministra Rosa Weber votou pela total improcedência da ADI 3239. Com o voto divergente, houve novo pedido de vista e, finalmente, em 2018, o STF reconheceu o direito das comunidades quilombolas às terras tradicionalmente ocupadas e considerou válido o critério da autodefinição.

Com a paralisação das titulações pelo governo Bolsonaro, a interposição de ações judiciais pelo Ministério Público Federal tem sido a única forma de avançar com esta importante política fundiária em âmbito federal. Em dezembro de 2020, a Justiça Federal em Santa Catarina determinou que o INCRA conclua o procedimento demarcatório da comunidade remanescente de quilombo Vidal Martins no prazo de 30 dias, sob pena de aplicação de multa de R\$ 100 mil (MPF 2020).

## PRESSÕES E AMEAÇAS

Embora os **territórios quilombolas** não sejam constituídos por grandes extensões de terra, como são as Terras Indígenas, eles **também sofrem com pressões e ameaças não só de fazendeiros, madeireiros e mineradoras** (Almeida 2011, 170), como também pela possibilidade de **criação de outros espaços protegidos, como Unidades de Conservação**.

O caso mais emblemático é o de Oriximiná, no interior do estado do Pará, onde a criação de Unidades de Conservação, interesses minerários e planos de construção de hidrelétricas ameaçam os cerca de 10 mil quilombolas que vivem na região. A primeira UC criada foi a Reserva Biológica Rio Trombetas, em 1979. Posteriormente, em 1989, foi constituída a Floresta Nacional (FLONA) Saracá-Taquera, que previu, em seu plano de manejo, convênio para manutenção de exploração de bauxita em seu interior. Mais recentemente, o governo do Pará criou a Floresta Estadual Trombetas e a Floresta Estadual de Faro.

Interesses minerários se expandiram na região ao longo dos anos e, em julho de 2019, havia 84 processos minerários incidindo sobre as terras quilombolas. A exploração de bauxita no interior da FLONA Saracá-Taquera é o caso mais grave, e, desde 2012, as áreas de concessão sobrepostas às comunidades quilombolas de Alto Trombetas 1 e Alto Trombetas 2 somam quase 40 mil hectares (CPI-SP 2020b). Como estes territórios quilombolas ainda não foram titulados devido à sua sobreposição com a FLONA, não conseguem impedir a exploração de bauxita dentro de seus limites. Durante oito anos, ICMBIO e INCRA tentaram uma conciliação, sem sucesso. O caso foi judicializado e, em fevereiro de 2015, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região em Santarém determinou o prazo de dois anos para a concretização da titulação quilombola. Após a decisão judicial e a publicação do RTID das comunidades quilombolas Alto Trombetas 1 e Alto Trombetas 2 pelo INCRA, o ICMBIO voltou a negociar as alternativas para a titulação definitiva. Em julho de 2018, o INCRA publicou portaria de reconhecimento dos dois territórios, mas até o momento as titulações não foram concluídas.

### PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

Em 2007, uma proposta de emenda constitucional (PEC nº 161) foi apresentada, dispondo que as áreas remanescentes das comunidades dos quilombos deveriam ser regularizadas por lei. Ou seja, a titulação de territórios quilombolas, hoje atribuição do Poder Executivo, passaria para o Poder Legislativo. Posteriormente, a PEC 161/2007 foi apensada à PEC 215/2000, que, de forma semelhante, quer transferir para o Congresso Nacional a competência para a demarcação de Terras Indígenas. De acordo com a CPI-SP (2015a), “a mudança proposta pela PEC é uma clara tentativa de dificultar a efetividade do direito assegurado aos quilombolas na Constituição e representa mais um obstáculo para que os mais de 1.400 processos abertos no INCRA venham a ser concluídos. Se o cenário já é de baixa implementação até hoje, (...) ficará ainda pior”.

## 3.3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

**Número total de UCs:** 2.446, das quais 2.259 são UC continental e 187, UC marinha  
**Área ocupada:** 255.219.672 hectares, dos quais 154.542.218 hectares de UC continental (18,15% do território brasileiro) e 96.077.395 hectares de UC marinha

**Número de UCs de domínio público:** 880

**Área de UCs de domínio público:** 112.302.300 hectares\*

\*nestas áreas há necessidade de regularização fundiária caso haja propriedade privada

**Fonte:** MMA/CNUC 2020

A proteção ambiental ganhou especial relevância com a Constituição de 1988, que a elevou a um direito fundamental, essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225 da CF/1988). Uma das formas previstas para assegurar a efetividade desse direito é a definição, “em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” (art. 225, §1º, III da CF/1988).

A criação de Unidades de Conservação (UCs) é considerada uma das melhores estratégias para a conservação da biodiversidade in situ (Leuzinger 2010), essencial para a manutenção de serviços ambientais, tais como fornecimento de água, alimentos, insumos industriais, regulação do ciclo climático e polinização, dentre outros.

Pesquisadores calcularam o valor econômico das UCs para vários setores e estimaram que R\$ 60 bilhões anuais é o valor total do benefício gerado por recursos hídricos influenciados pela presença de UCs, incluindo geração hidrelétrica, abastecimento humano e animal, uso industrial e agrícola e erosão evitada; R\$ 130 bilhões é o valor do estoque de carbono conservado em UCs; R\$ 167,5 milhões é o valor potencial para atividade pesqueira em UCs de uso sustentável; entre R\$ 2,5 bilhões e R\$ 6 bilhões anuais foi o impacto sobre a economia decorrente do turismo em UCs; e que o ICMS Ecológico repassado aos municípios é uma importante receita nos 16 estados que implementaram esta política fiscal (Young e Medeiros 2018).

As Unidades de Conservação também possuem papel relevante nas políticas de combate ao desmatamento. De acordo com Assunção e Gandour (2020), a criação e manutenção destes territórios protegidos em áreas estratégicas da Amazônia conseguiram reduzir o desmatamento nessas áreas de forma efetiva, servindo de escudo contra o avanço do desmatamento.

O Brasil, país com a maior biodiversidade do planeta, criou sua primeira Unidade de Conservação em 1934, mas foi somente com a edição da **Lei nº 9.985/2000**, instituindo o **Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)**, que o país deu um salto quantitativo na área total protegida por UCs (Sousa et al. 2011, 9).

A **Lei do SNUC** estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação. De acordo com essa lei (art. 2º, I), Unidade de Conservação é o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, 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”.

**As Unidades de Conservação são divididas em dois grupos: proteção integral e uso sustentável.** As UCs de proteção integral têm como objetivo principal a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (por exemplo, recreação em contato com a natureza, turismo ecológico, pesquisa científica, educação e interpretação ambiental), com exceção dos casos previstos na lei. Já as UCs de uso sustentável visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Dependendo do objetivo da UC, ela será regida por um regime jurídico próprio, o qual determinará a dominialidade do território (pública, privada ou mista) e a possibilidade de posse de população tradicional. A Tabela 2, a seguir, mostra as categorias de UCs, classificando-as quanto ao grupo (proteção integral ou uso sustentável), à posse e ao domínio.

**Tabela 2.** Categorias de Unidades de Conservação

Grupo	Categoria SNUC	Requisito para implementação
PROTEÇÃO INTEGRAL	Estação Ecológica	De posse e domínio públicos, as áreas privadas incluídas em seus limites devem ser desapropriadas.
	Reserva Biológica	De posse e domínio públicos, as áreas privadas incluídas em seus limites devem ser desapropriadas.
	Parque Nacional	De posse e domínio públicos, as áreas privadas incluídas em seus limites devem ser desapropriadas.
	Monumento Natural	Pode ser constituído por terras públicas e privadas, desde que seja possível compatibilizar a utilização da área privada com os objetivos da UC. No caso de incompatibilidade, a área deve ser desapropriada.
	Refúgio de Vida Silvestre	Pode ser constituído por terras públicas e privadas, desde que seja possível compatibilizar a utilização da área privada com os objetivos da UC. No caso de incompatibilidade, a área deve ser desapropriada.
USO SUSTENTÁVEL	Área de Proteção Ambiental (APA)	Pode ser constituída por terras públicas ou privadas. Podem ser estabelecidas normas, impondo limitações às propriedades privadas.
	Área de Relevante Interesse Ecológico	Pode ser constituída por terras públicas ou privadas. Podem ser estabelecidas normas, impondo limitações às propriedades privadas.
	Floresta Nacional	De posse e domínio públicos, as áreas privadas incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. É admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação.
	Reserva Extrativista	De domínio público, porém a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais serão regulados por contrato. As áreas privadas incluídas em seus limites devem ser desapropriadas quando necessário.
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	De domínio público, porém a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais serão regulados por contrato. As áreas privadas incluídas em seus limites devem ser desapropriadas quando necessário.
	Reserva de Fauna	De posse e domínio públicos, as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas.
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	De posse e domínio privado.

**Fonte:** Climate Policy Initiative adaptado de Chiavari et al. 2016



As UCs podem ser instituídas pelas três esferas de governo, União, estados e municípios, sempre por ato do poder público (lei ou decreto). A desafetação (ou seja, a extinção da UC) ou a redução dos limites de uma UC, entretanto, só pode ser feita mediante lei específica. A criação de uma UC deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Uma vez criadas, as UCs precisam ter um plano de manejo e um conselho consultivo.

Desde 2007, o **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO)** é o órgão responsável pela execução da política nacional de Unidades de Conservação da natureza, cabendo-lhe propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União (Lei nº 11.516/2007). Embora a criação do ICMBIO, como uma autarquia autônoma, seja reconhecida como um grande avanço na gestão das UCs federais no país, em outubro de 2020 o MMA criou um grupo de trabalho para estudar e discutir a fusão entre o ICMBIO e o IBAMA. O prazo para a conclusão dos trabalhos do grupo é de 120 dias, prorrogável pelo mesmo período.

Uma das etapas principais no processo de criação de uma UC é a realização de estudos técnicos consistentes que sejam capazes de subsidiar efetivamente tanto o poder público quanto a sociedade na tomada de decisão. Neste sentido, o ICMBIO editou a **Instrução Normativa nº 5/2008**, dispondo sobre a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de Unidade de Conservação federal. De acordo com esta IN, os estudos técnicos devem apresentar: caracterização das diferentes formações vegetais e sua fauna associada; caracterização do uso do solo dentro dos limites propostos; caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades; o padrão de ocupação da área, dentre outros. Isto é, antes da criação de uma UC, é fundamental que se faça um levantamento socioeconômico, identificando se existem comunidades tradicionais ou indígenas, e um diagnóstico fundiário, determinando se a área é pública ou particular e qual é o valor do hectare da região.

Como muitas UCs são de posse e domínio público e as áreas privadas precisam ser desapropriadas ou indenizadas, é essencial que, além do mapeamento fundiário, seja realizada previsão orçamentária para as desapropriações e indenizações, em etapa anterior à criação da UC. Da mesma forma, é preciso ter programas e orçamento para o reassentamento de populações tradicionais em UCs de proteção integral, quando for necessário. Infelizmente, por anos, estes requisitos não foram considerados na criação de UCs e a realidade é que hoje há um grande passivo fundiário. Além disso, a falta de ampla consulta pública às comunidades afetadas acaba acirrando os conflitos pelo uso da terra.

### **3.3.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE DOMÍNIO PÚBLICO FEDERAL**

Quando uma UC federal é criada, ela pode ser formada por terras do próprio ICMBIO ou do IBAMA, como também pode abranger terras de titularidades diversas. Assim, a primeira etapa para a regularização fundiária é a **identificação dos recursos fundiários**, isto é, a verificação se há propriedades privadas, posses, terras sob competência de outros órgãos públicos federais (como a FUNAI, o INCRA e a SPU), terras públicas estaduais e, eventualmente, terras devolutas (ou seja, terras públicas ainda não identificadas e registradas).

De acordo com estimativas do ICMBIO de 2013, dos 75 milhões de hectares de UCs federais à época, aproximadamente 5,4 milhões de hectares (7,2%) estavam pendentes de regularização fundiária, seja por falta de desapropriação ou indenização por benfeitorias (TCU 2013, 58). Com base no custo estimado para indenização de terras privadas no interior de UCs federais, o Tribunal de Contas da União (TCU) estipulou que seriam necessários aproximadamente R\$ 7,1 bilhões para arcar com as desapropriações e indenizações (TCU 2013, 58).

A auditoria do TCU (2013, 59) estima que existam 18 milhões de hectares de terras devolutas no interior de UCs federais, que ainda não passaram pelo processo de discriminação. Além disso, o ICMBIO espera que sejam transferidas em torno de 10 milhões de hectares de terras públicas estaduais para o domínio da União (ICMBIO 2012a).

**Pendências de regularização fundiária causam dificuldades à gestão das Unidades de Conservação e conflitos pela posse e uso da terra.** Por isso, o TCU recomenda que o ICMBIO realize levantamento de informações a respeito da situação fundiária nas Unidades de Conservação federais a fim de subsidiar o planejamento das ações de regularização fundiária (TCU 2013, 2).

O ICMBIO criou, em 2015, o Sistema de Informações sobre Consolidação Territorial de Unidades de Conservação Federais (SIGTERRA), que unifica dados e informações relativos à consolidação territorial das Unidades de Conservação federais. De acordo com o ICMBIO (2017b), o sistema possibilita o acompanhamento em tempo real de processos administrativos e judiciais de obtenções de terras, imóveis já adquiridos, CDRU e demarcação e sinalização das UCS federais.

Uma vez feito o mapeamento fundiário, as ações de regularização fundiária incluem: (i) a transferência do domínio de terras públicas de outros órgãos para o ICMBIO; (ii) a desapropriação de imóveis privados ou a indenização de benfeitorias; (iii) a compensação de Reserva Legal; e (iv) a celebração de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) para população tradicional em UC de uso sustentável.

De acordo com os relatórios de gestão do ICMBIO, no período de 2013 a 2019, foram regularizados em torno de 100 mil hectares em UCs federais, dos quais 30% por meio de desapropriação de terras particulares e 70% por meio de doação, via mecanismo de compensação de Reserva Legal. Até 2017, o ICMBIO já tinha celebrado ao menos 47 CCDRUs, abrangendo uma área de cinco milhões de hectares, em 40 UCs, regularizando a ocupação de comunidades e populações tradicionais em UCs federais (ICMBIO 2014; ICMBIO 2015a; ICMBIO 2016b; ICMBIO 2017a; ICMBIO 2018; ICMBIO 2019a; ICMBIO 2020).

Com relação ao repasse de terras públicas federais de outros órgãos para o ICMBIO, houve progressos nos últimos anos. De acordo com o ICMBIO, ao menos 5,8 milhões de hectares de terras da União já foram repassados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU); mais de 1,5 milhão de hectares que estavam sob domínio ou gestão do INCRA foram transferidos ao ICMBIO, e uma parceria entre o ICMBIO e o Estado do Amazonas resultou na transferência de mais de 1,5 milhão de hectares de terras públicas estaduais inseridas em UCs federais (ICMBIO 2017b).

Os procedimentos de regularização fundiária são apresentados a seguir e estão resumidos na Figura 7, ao final.

## TRANSFERÊNCIA DO DOMÍNIO DE TERRAS PÚBLICAS

A transferência de domínio de terras públicas para o ICMBIO depende, inicialmente, da identificação dos titulares destas áreas, tais como a SPU, o INCRA e os institutos de terras estaduais.

A **Portaria Interministerial MPOG/MMA nº 436/2009** dispõe sobre a entrega ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) das áreas de domínio da União localizadas em UCs federais de posse e domínio públicos. Posteriormente, o MMA faz a concessão do direito real de uso destas terras ao ICMBIO.

Já a **Portaria Conjunta INCRA/ICMBIO nº 4/2010** dispõe sobre a concessão de direito real de uso das áreas sob domínio do INCRA localizadas em UCs federais de posse e domínio públicos ao ICMBIO.

Com relação às terras estaduais inseridas em UCs federais, é preciso que haja um termo de cooperação técnica entre o instituto de terras e o ICMBIO, por meio do qual o estado transfere as glebas públicas de domínio estadual ao órgão federal, ou diretamente aos beneficiários em caso de UC de uso sustentável. Cita-se como exemplo o acordo entre o Instituto de Terra do Estado do Amazonas (ITEAM) e o ICMBIO, em 2013, por meio do qual o ITEAM emitiu CCDRU às associações representativas das populações tradicionais de UCs federais de uso sustentável (Santos et al. 2015).

Caso o estado não queira transferir amigavelmente as terras, cabe à União promover a desapropriação das mesmas, mediante prévia autorização legislativa do Congresso Nacional (art. 2º, § 2º do Decreto-Lei nº 3.365/1941).

## DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS PRIVADOS E INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS

A desapropriação de imóveis e a indenização de benfeitorias de particulares são regidas, atualmente, pela **Instrução Normativa MMA/ICMBIO nº 4/2020**. Esta nova IN detalha todo o procedimento de desapropriação e indenização, que deve seguir 12 etapas: (i) instauração do processo; (ii) verificação dos limites e categoria da UC; (iii) inclusão do imóvel na malha fundiária; (iv) análise técnica documental da cadeia dominial; (v) avaliação do imóvel e/ou das benfeitorias; (vi) notificação do interessado sobre os valores da indenização administrativa amigável; (vii) abertura de prazo para contestação dos valores da avaliação do imóvel e/ou das benfeitorias; (viii) elaboração de parecer técnico; (ix) provisionamento de recursos financeiros; (x) análise jurídica; (xi) homologação do processo pelo presidente do ICMBIO; e (xii) pagamento de indenização administrativa ou proposição de ação judicial.

Uma novidade desta IN é a previsão de uma **relação semestral das Unidades de Conservação prioritárias para fins de regularização fundiária**. Para a formação da lista semestral, serão observados os seguintes critérios de prioridade: concessão de uso público; UCs estratégicas definidas em calendário anual; e tempo de criação da UC. A Portaria MMA/ICMBIO nº 948/2020 estabeleceu uma lista com 22 UCs prioritárias para regularização fundiária no período de 1 de julho a 31 de dezembro de 2020. Mas chama a atenção o fato de que a portaria foi publicada em 8 de outubro de 2020 e, portanto, esta lista teve apenas três meses de validade.

## **INSTAURAÇÃO E INSTRUÇÃO DO PROCESSO**

O primeiro passo para a regularização fundiária pode ser dado através de ofício pelo ICMBIO ou por iniciativa da parte interessada em receber a indenização. O processo administrativo será instaurado em nome do proprietário ou ocupante e terá como objeto um único imóvel, que poderá ser composto por matrículas distintas, desde que contíguas e pertencentes a um único proprietário ou a condomínio.

## **ANÁLISE TÉCNICA E JURÍDICA**

Uma vez aberto o processo, a Coordenação de Consolidação Territorial, auxiliada pela Gerência Regional e Chefia da UC, deverá instruir os processos com os documentos necessários, promover sua análise técnica e emitir parecer quanto ao atendimento das exigências requeridas, realizar a vistoria no local e elaborar relatório técnico e, por fim, elaborar a cadeia sucessória dominial do imóvel. Após este procedimento, o processo é encaminhado à Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBIO para proceder à análise jurídica e emitir parecer sobre sua regularidade.

## **AVALIAÇÃO DO IMÓVEL**

Constatada a regularidade técnica e jurídica do processo, será realizada a avaliação do imóvel, que deve levar em consideração seu preço global de mercado. Este inclui, além do valor da terra nua (valor da terra excluídas as construções, instalações e benfeitorias), as florestas naturais e as benfeitorias indenizáveis. Em caso de divergência entre a área registrada no RGI e a área medida, valerá a dimensão da menor área.

## **INDENIZAÇÃO ADMINISTRATIVA OU PROPOSIÇÃO DE AÇÃO JUDICIAL**

Nesta etapa, haverá a desapropriação amigável do imóvel ou a indenização das benfeitorias, em caso de posse. Concluída a avaliação, o interessado será notificado e terá 20 dias para comunicar o aceite, ou não, do valor da indenização a ser recebida. O interessado poderá interpor recurso ao presidente do ICMBIO, caso não concorde com o valor ofertado.

Acatado o valor, a transferência de propriedade será realizada, preferencialmente, por via administrativa, devendo ser formalizada por escritura pública de desapropriação amigável, no caso de imóvel de domínio privado. No caso de indenização por benfeitoria realizada em terras públicas, a formalização deverá ser mediante escritura pública de compra e venda.

Caso o proprietário não concorde com o valor oferecido por sua propriedade, o ICMBIO proporá ação judicial de desapropriação e o valor do imóvel será discutido em juízo. Em caso de posse, quando o interessado não concordar com o valor da indenização pelas benfeitorias, o ICMBIO proporá ação judicial para a desocupação da área, mediante depósito em juízo do valor referente às benfeitorias indenizáveis.

De acordo com a lei, as populações tradicionais residentes em UCs nas quais sua permanência não seja permitida, além de serem indenizadas, serão reassentadas em local e condições acordadas entre as partes. Enquanto não houver o reassentamento, será estabelecido um Termo de Compromisso, contendo normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da UC. Este Termo de Compromisso deve ser elaborado de acordo com a **Instrução Normativa**

**ICMBIO nº 26/2012.** O reassentamento de populações tradicionais que vivem em UCs de proteção integral é uma questão bastante polêmica e será melhor desenvolvida adiante.

### **COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL**

De acordo com o atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), todos os imóveis rurais devem manter uma Reserva Legal, que é uma porcentagem da área total do imóvel rural com vegetação nativa. Os imóveis que até julho de 2008 desmataram ilegalmente a vegetação nativa poderão recompor a Reserva Legal dentro de seu território ou compensá-la em outro imóvel rural.

A compensação de Reserva Legal pode ser feita, dentre outras opções, por meio de doação ao poder público de propriedade privada que esteja no interior de UC de domínio público e que não tenha sido desapropriada. Como o procedimento de desapropriação de imóvel rural em UC é burocrático e caro, esta alternativa é uma ótima opção tanto para o órgão quanto para o proprietário da área, pois é uma forma de regularização de UC mais célere e econômica. Por isso, o **ICMBIO (2015b)**, **considera a doação de imóveis localizados em Unidades de Conservação “um importante instrumento para acelerar a regularização fundiária”.**

Este tipo de compensação segue as regras dispostas na **Instrução Normativa ICMBIO nº 5/2016**. Com o objetivo de acelerar tal procedimento, o ICMBIO criou um banco de terras, constituído de imóveis rurais localizados em UCs federais, para os quais o órgão emitiu uma certidão de habilitação para compensação de Reserva Legal. Assim, o proprietário de imóvel rural que tiver passivo de Reserva Legal e estiver interessado nesta modalidade de compensação pode acessar o banco de terras no site do ICMBIO e verificar quais imóveis, no mesmo bioma, estão disponíveis para serem doados e, então, pode negociar diretamente com os respectivos proprietários. Para efetivar a compensação, é necessário que o interessado vá ao órgão ambiental da unidade federativa onde se encontra o imóvel com o passivo, já que o procedimento deve ser validado no órgão estadual. O ICMBIO (2015b) ressalta que “a validação dessa doação está sujeita às especificidades da legislação estadual”.

De acordo com o relatório de gestão do ICMBIO de 2019, há atualmente 366 imóveis habilitados, em 45 UCs, compreendendo uma área de 630 mil hectares no banco de terras do instituto para fins de compensação ambiental. Até o momento, o ICMBIO já recebeu 70 mil hectares por meio de doação.

### **CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO PARA POPULAÇÃO TRADICIONAL EM UC DE USO SUSTENTÁVEL**

As UC de uso sustentável de domínio público, que permitem a posse e o uso da terra por populações tradicionais, quais sejam, Reserva Extrativista (RESEX), Floresta Nacional (FLONA) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), precisam regularizar posses por meio de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) (Box 7), de acordo com o art. 18 da Lei nº 9.636/1988, o art. 23 da Lei do SNUC e a **Instrução Normativa ICMBIO nº 03/2007**, que disciplina a criação de RDS e RESEX.



O CCDRU permite que as famílias beneficiárias acessem diferentes políticas públicas, como benefícios do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), os créditos disponibilizados pelo INCRA e créditos do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF). O CCDRU também permite que sejam implantadas as infraestruturas necessárias para a vida cotidiana e atividades produtivas, desde que obedecidos o plano de manejo, o plano de gestão ou qualquer outro plano específico da área protegida, garantindo segurança jurídica às comunidades tradicionais (ICMBIO 2019b).

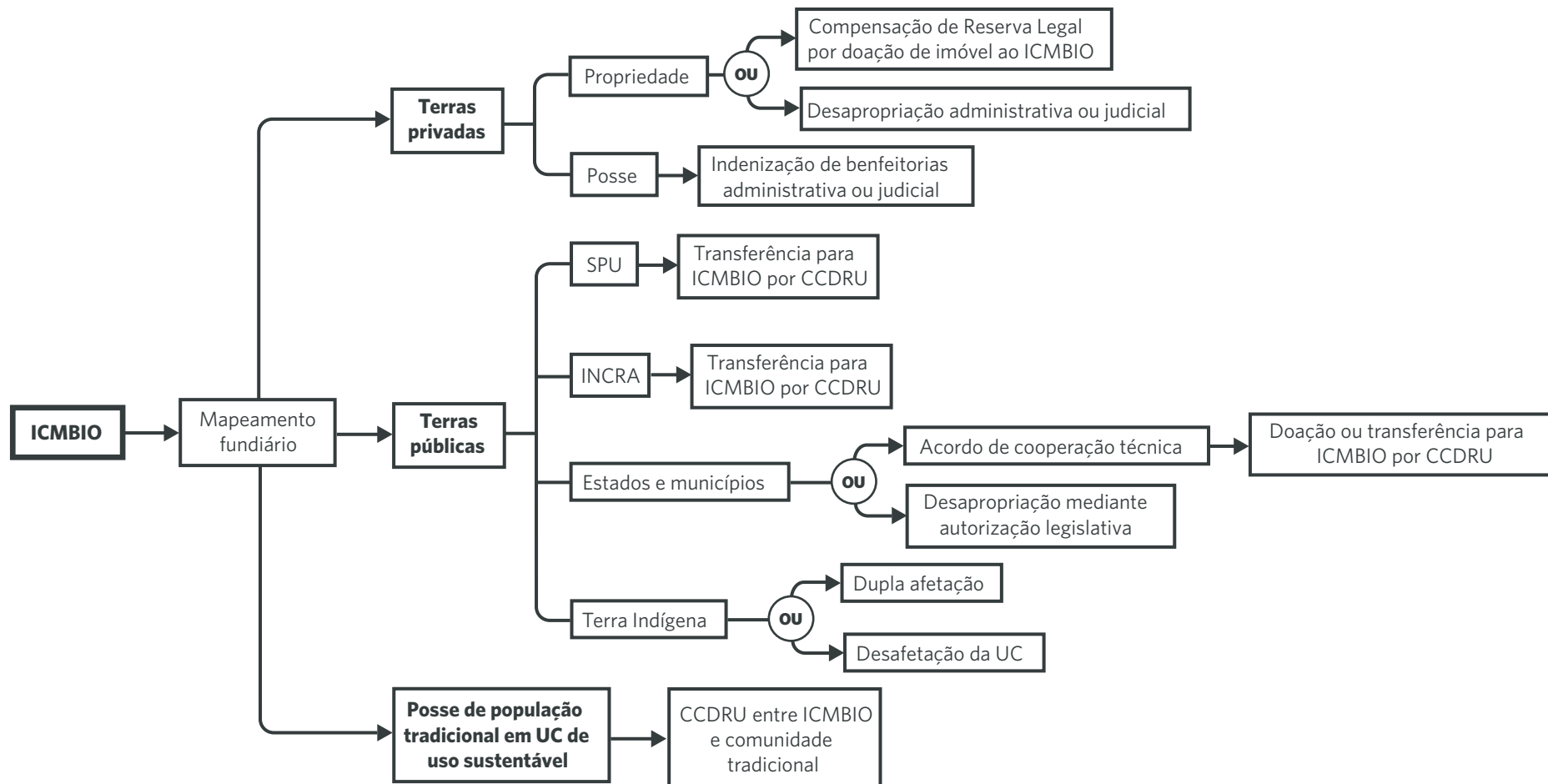
A primeira etapa consiste no cadastramento das famílias beneficiárias, nos termos da **Instrução Normativa ICMBIO nº 35/2013**. Por muito tempo, a coleta de informações foi precária. Entretanto, a partir de 2013, o ICMBIO empreendeu um enorme esforço e, até 2016, havia conseguido cadastrar mais de 61 mil famílias em 77 UCs de uso sustentável (ICMBIO 2016c). Os dados foram consolidados no Sistema de Informações das Famílias em Unidades de Conservação Federais (SISFAMÍLIAS), ferramenta virtual lançada pelo instituto em 2015 (ICMBIO 2015c; ICMBIO 2016a, 51).

Em seguida, o ICMBIO celebra o contrato de CDRU, coletivo, gratuito e por tempo indeterminado, com as organizações representativas das famílias beneficiárias nas UCs de uso sustentável, o que significa o reconhecimento formal do direito de posse e uso do território tradicionalmente ocupado (ICMBIO 2016a, 52). As associações representativas são chamadas de concessionárias e figuram como representantes de todas as famílias beneficiárias daquela área protegida, independentemente de serem ou não associadas àquela instituição (ICMBIO 2019b). Posteriormente, a associação outorga a cada morador um documento jurídico reconhecendo a ocupação gratuita de fração ideal da área do CCDRU (Idem).

#### **BOX 7. CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO (CCDRU)**

O CCDRU é um contrato administrativo entre o poder público e o beneficiário (individual ou coletivo) que transfere direitos sobre o uso e a ocupação da terra, podendo ser por tempo certo ou indeterminado. Ele estipula uma série de condições que devem ser cumpridas pelo beneficiário, sob pena de perder a concessão. O CCDRU não transfere a propriedade e, por isso, o beneficiário não pode vendê-la, porém o contrato pode ser transferido por hereditariedade. É a forma mais comum de titulação de populações tradicionais em UCs de uso sustentável e em assentamentos ambientalmente diferenciados. **Sua maior vantagem reside no fato de que o domínio da terra continua público, mas concede segurança jurídica às famílias beneficiárias.**

**Figura 7.** Fluxograma de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação



**Fonte:** Climate Policy Initiative adaptado de Chiavari et al. 2016

### 3.3.2 DESAFIOS E ENTRAVES NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS

Em auditoria sobre a governança das UCs da Amazônia, o Tribunal de Contas da União (TCU 2013, 60) constatou que “a complexidade do processo de demarcação e arrecadação de terras devolutas, as inconsistências na cadeia dominial constantes dos cartórios de registros de imóveis, a existência de títulos de propriedade falsos, a escassez de recursos financeiros para custear as indenizações e os obstáculos ao processo de reassentamento das famílias são os principais empecilhos encontrados no processo de regularização fundiária das UCs do bioma Amazônia”. A seguir, analisamos alguns destes e outros desafios e entraves no processo de regularização fundiária de UCs federais.

#### PROCEDIMENTO DE DESAPROPRIAÇÃO É COMPLEXO, LONGO E ONEROSO

Durante anos, o procedimento de desapropriação de propriedades privadas no interior de UCs de domínio público seguiu as regras previstas no Decreto-Lei nº 3.365/1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. O procedimento deste decreto-lei é extremamente burocrático, longo e oneroso, e, por isso, as ações de desapropriação propostas não foram suficientes para a regularização fundiária de UCs.

Com a edição da IN ICMBIO nº 2/2009, o procedimento de desapropriação e indenização se tornou bem mais ágil, representando um grande avanço (ICMBIO 2015c). Ainda assim, como constatado pelo TCU (2013, 60), se o pagamento de indenizações seguir o ritmo dos últimos anos, seriam necessários aproximadamente 100 anos para solucionar a questão da desapropriação das terras particulares.

De acordo com o ICMBIO, **a falta de recursos financeiros é o principal gargalo para a regularização fundiária de UCs**. Assim, para superar este obstáculo, o órgão sugeriu uma alteração no Decreto nº 6.514/2008 para colocar a regularização fundiária de unidades de conservação como beneficiária da conversão de multa ambiental (ICMBIO 2012b). Esta sugestão acabou sendo incorporada ao decreto, pela alteração promovida em 2019.

#### AUSÊNCIA DE CADASTRO ÚNICO DE TERRAS

Quando se trata de sobreposição de terras, é importante destacar a falta de certeza dos dados relativos às propriedades e posses rurais no Brasil. Há diferentes cadastros de imóveis rurais, porém nenhum com a devida precisão. No caso das Unidades de Conservação, existe o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), porém, além dos problemas de imprecisão e desatualização das informações cadastrais (TCU 2015, 17-18), o CNUC não é integrado aos demais cadastros rurais nem ao RGI, dificultando a identificação de sobreposição de áreas e de legalidade da cadeia dominial das propriedades no interior de UCs.

Sobre esta questão, o Instituto Socioambiental (ISA 2016a) afirma que a falta de “um cadastro fundiário nacional robusto e atualizado que permita ações conjuntas entre os órgãos de terras estaduais e federais (...) induz à ocorrência de porções de terras com escrituras originais de grilagens cartorárias, cujo domínio poderia já ser do Estado, isentando-o da necessidade de indenizações pendentes”.

## CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Quando uma UC federal é criada em sobreposição a posses de populações tradicionais e indígenas, a propriedades privadas e a terras públicas sob a dominialidade de outros órgãos federais e estaduais, é comum que haja conflitos e disputa pelo uso da terra.

Conforme já mencionado, um dos maiores problemas é a **posse de populações tradicionais em UCs de proteção integral**. Segundo o ICMBIO, há 39 UCs de proteção integral com sobreposição a territórios de comunidades tradicionais, abrangendo aproximadamente cinco mil famílias (MPF 2014, 97). De acordo com o art. 42 da Lei do SNUC, essas comunidades precisam ser indenizadas e reassentadas fora da UC. Porém, sobre esta questão, há divergências entre as correntes “preservacionistas” e “socioambientalistas” (Santilli 2005, 77-87). Enquanto a primeira sustenta que “a manutenção de populações tradicionais em Unidades de Proteção Integral é incompatível com os limites funcionais dessas figuras jurídicas” (Benjamin 2001, 42-43), a segunda corrente pretende harmonizar os objetivos da UC com a permanência das comunidades tradicionais.

Em “O mito moderno da natureza intocada”, Diegues (2001, 11) afirma que o modelo de criação de áreas protegidas parte da ideologia preservacionista baseada na visão do homem como necessariamente destruidor da natureza. Entretanto, o autor ressalta que a criação de “ilhas de conservação”, nas quais não se permite a presença humana, entrou em conflito com a realidade de países tropicais, cujas florestas eram habitadas por populações indígenas e outros grupos tradicionais. Estes grupos criaram sistemas sustentáveis de manejo da fauna e da flora que, além de conservar, potencializou a diversidade biológica. Assim, segundo Diegues (2001, 12), a presença das populações tradicionais nas UCs em que vivem é de fundamental importância.

No mesmo sentido, o MPF (2014, 16) reconhece que se trata de conflito aparente entre a proteção da diversidade biológica e da diversidade cultural, cuja solução deve ser a conciliação de interesses. Para transformar os conflitos em oportunidades, o MPF (2014, 25) apresenta quatro soluções institucionais possíveis: (i) a **desafetação** de parte da UC, isto é, redução dos seus limites, no caso de a presença de povos e comunidades tradicionais preceder à criação da UC; (ii) a **recategorização** da UC, transformando-a em UC de uso sustentável; (iii) a **dupla afetação**, nos casos em que se mostre possível a harmonização dos direitos de povos indígenas e tradicionais, a preservação do meio ambiente e a proteção da diversidade étnica e cultural; e (iv) a **remoção das populações**, como medida excepcional, nos casos em que ficar comprovada a incompatibilidade insuperável entre a permanência da comunidade e a UC.

Observa-se, entretanto, que a adoção destes arranjos institucionais propostos pelo MPF depende da definição de critérios altamente subjetivos, tais como a definição de populações e comunidades tradicionais e a definição de incompatibilidade ou não entre a permanência de populações tradicionais e os objetivos da UC. Na prática, esta harmonização tem sido difícil, como se vê nos inúmeros conflitos entre UCs e Terras Indígenas (ISA 2004).

O ICMBIO tem celebrado Termos de Compromisso com comunidades tradicionais, estabelecendo responsabilidades e ações entre os envolvidos a fim de reduzir o nível de conflito entre a gestão da UC e as comunidades locais. Em 2019, foram formulados termos em cinco Parques Nacionais: da Serra dos Órgãos, de Itatiaia, da Lagoa do Peixe, do Jaú e dos Lençóis Maranhenses.

A regularização fundiária de UCs federais que contenham terras públicas estaduais também não tem sido fácil. Por exemplo, no Estado do Amazonas, a regularização de várias Reservas Extrativistas federais dependia da transferência de terras estaduais para o ICMBIO. No início, o ICMBIO propôs uma troca de terras entre o estado e a União, porém, o Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM) rejeitou esta opção. O ITEAM não queria doar as terras porque significaria uma diminuição de seu patrimônio. A solução encontrada foi o estabelecimento de CCDRUs entre ITEAM e os beneficiários das UCs, por meio de um acordo de cooperação técnica entre ITEAM e ICMBIO. Este impasse durou anos e só obteve êxito devido ao “Fórum Diálogo Amazonas”, que foi capaz de articular diversas instituições (ICMBIO, SPU, MPF, ITEAM, Procuradoria-Geral do Estado e organizações representativas das comunidades) e construir uma solução coletiva (Santos 2015, 42-80).

## PRESSÕES E AMEAÇAS

As Unidades de Conservação sofrem com constantes **pressões e ameaças de madeireiros, fazendeiros e grileiros** que, a despeito da proteção legal, invadem essas áreas para obtenção de madeiras nobres e para a prática de pecuária e grilagem das terras.

Por exemplo, ao norte de Rondônia, as comunidades tradicionais que vivem em 16 RESEX sofrem com o avanço incontrolável do pasto e da grilagem. A despeito de uma denúncia de que bandidos haviam desmatado três mil metros cúbicos de madeira nobre, o que equivale a 150 caminhões abarrotados, ninguém foi autuado nem preso por crime ambiental (Borges e Nossa 2016a). Nesta região, em 2016, o crime organizado já tinha desmatado mais de 75 mil hectares em uma RESEX, sendo que apenas um madeireiro foi capaz de abrir mais de 200 quilômetros de estrada ilegal dentro da reserva (Borges e Nossa 2016b).

Além disso, grandes empreendimentos em Unidades de Conservação ou em suas proximidades para geração de energia hidráulica, projetos de mineração e obras de infraestrutura, como construção de rodovias e de linhas de transmissão, representam uma forte ameaça à integridade dos atributos ambientais das UCs.

Com relação aos empreendimentos de geração de energia, Vale (2010) identificou que ao mesmo tempo em que o governo colocava em operação o plano de ocupação dos rios amazônicos com usinas hidroelétricas, era também implementada uma ambiciosa política de conservação da biodiversidade nessa mesma região. Segundo o advogado, há uma nítida disputa entre duas políticas de grande importância para a vida nacional: a de produção de energia e a de proteção da biodiversidade. Como ambas as políticas caminham em paralelo e sem qualquer integração, os conflitos são cada vez mais constantes. Infelizmente, ele observa que “está cada vez mais clara a preponderância dos interesses econômicos sobre os ambientais”. De acordo com o Plano Decenal de Energia 2026, os projetos de geração de energia na Amazônia vão afetar diretamente 14 Unidades de Conservação e sua área de influência (WWF 2019a).

**Assim como os equipamentos de infraestrutura, a atividade minerária também ameaça as UCs.** De acordo com um estudo do WWF (2018), 219 Unidades de Conservação possuem alguma porção de seu território sobreposta por processos minerários considerados ativos pela Agência Nacional de Mineração (ANM). Cita-se, por exemplo, os conflitos envolvendo o Quadrilátero Ferrífero e a Serra do Gandarela, em Minas Gerais (Marent 2011, 99). O Quadrilátero Ferrífero é uma região de grande riqueza mineral, que tem sido explorada



durante séculos. Mas se situa na Mata Atlântica, um bioma altamente devastado e que por isso é estratégico para receber Unidades de Conservação nas áreas ainda bem preservadas, como a Serra da Gandarela. Diante da iminente instalação de um grande empreendimento minerário na Serra da Gandarela, o ICMBIO propôs, em 2010, a criação de um Parque Nacional para a preservação do local. No entanto, após a criação do parque, em 2014, o órgão foi pressionado a refazer seu desenho, de modo a retirar a área destinada para a extração de ferro de seus limites (ISA 2016b).

Atualmente, a UC de proteção integral potencialmente mais impactada pela sobreposição de processos minerários em diferentes estágios é o Parque Nacional do Monte Roraima, em Roraima, com 47.700 hectares de sobreposição, seguido dos Parques Nacionais do Jamanxim e Serra do Pardo, ambos no Pará (WWF 2019a).

### **PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE**

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional diversas propostas de mudança na legislação brasileira que ameaçam a integridade das UCs. A proteção do meio ambiente é vista por parte da sociedade e do governo como um grande entrave ao desenvolvimento nacional e há um forte movimento no sentido de mudar a legislação, flexibilizando as normas de proteção, sobretudo as relativas ao licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental é o procedimento por meio do qual se avaliam os impactos potenciais de uma determinada atividade no meio ambiente. A construção de equipamentos de infraestrutura, como usinas hidrelétricas, rodovias e linhas de transmissão de energia, bem como as atividades minerárias e agropecuárias em grande extensão, são atividades de alto impacto socioambiental. Assim, o licenciamento ambiental é instrumento indispensável para o conhecimento, a mitigação e a compensação desses impactos no meio ambiente.

A PEC nº 65/2012, por exemplo, pretende alterar o art. 225 da Constituição, estabelecendo que a simples apresentação do estudo prévio de impacto ambiental implica em autorização para a execução da obra. Esta proposta dispensa a avaliação prévia pelo órgão ambiental e a realização de audiências públicas. Outra proposta que pretende modificar o licenciamento ambiental é o PL nº 654/2015, que estabelece um procedimento de licenciamento ambiental célere para empreendimentos de infraestrutura estratégicos. De acordo com este projeto de lei, os prazos para a análise dos estudos ambientais devem ser curtos e a ausência de manifestação dos órgãos, nos prazos previstos, acarretaria concordância com o empreendimento objeto de análise.

Há, ainda, projetos de lei que pretendem permitir a mineração em UCs. O PL nº 37/2011, que institui o Código de Mineração Brasileiro, autoriza a exploração de recursos minerais em UCs de uso sustentável, desde que licenciadas pelo órgão ambiental. Já o PL nº 3.682/2012, além de autorizar a exploração mineral em UCs de proteção integral, também transfere para o Congresso Nacional a competência para a criação de novas UCs.

A aprovação destas propostas de mudança na legislação vigente colocará em risco a conservação da biodiversidade nas UCs, além da sobrevivência das populações tradicionais que nelas residem.

## PROPOSTAS DE REDUÇÃO, RECATEGORIZAÇÃO E EXTINÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (PADDD)

Uma das maiores ameaças à integridade das Unidades de Conservação são as propostas de redução, recategorização e extinção de Unidades de Conservação, conhecidas pela sigla em inglês "PADDD" (*Protected Areas Downsizing, Downgrading and Degazetting*).

As propostas de redução visam à diminuição dos limites de uma área protegida. Já as de recategorização pretendem alterar a categoria da UC, de uso integral para uso sustentável ou de uma categoria de UC de uso sustentável para outra a fim de flexibilizar restrições às atividades humanas na área protegida. Por fim, as propostas de extinção excluem a proteção legal de todo o território de uma área protegida, que deixa de existir.

De acordo com a plataforma PADDDtracker, **46 eventos de PADDD ocorreram na Amazônia entre 1988 e 2018, totalizando 14 exclusões, cinco mudanças de categoria e 27 reduções de áreas**, que impactaram 37 UCs (27 estaduais e 10 federais), em especial parques e florestas, afetando uma área de aproximadamente 8,8 milhões de hectares (WWF 2019a).

Há muitas propostas de PADDD em tramitação no Congresso Nacional, a exemplo do Projeto de Lei nº 8.107/2017, que pretende reduzir a Floresta Nacional do Jamanxim em torno de 30% e criar uma Área de Proteção Ambiental (APA), modalidade de UC muito menos restritiva. Estudo recente do WWF (2019a) lista 29 propostas de PADDD em UCs na Amazônia atualmente em tramitação, mas a organização estima que há mais de 150 propostas para alterar UCs em todo o Brasil (WWF 2019b).

A alteração dos limites de uma UC ou sua extinção não podem ser feitas via medida provisória. Ao analisar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4717/DF) contra uma medida provisória que alterava os limites de UCs na Amazônia (MP 558/2012), o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional a redução ou supressão de uma Unidade de Conservação ambiental por meio deste instrumento, sendo permitida apenas em lei em sentido formal (STF 2018).

## 3.4 ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

**Número de assentamentos federais:** 7.730\*

**Área ocupada:** 45.669.335 hectares (5,4% do território brasileiro)

**Número de famílias assentadas:** 800 mil

\*dos quais 7.172 são PA e modalidades extintas e 558 PAAD

**Número de assentamentos estaduais:** 1.160

**Área ocupada:** 3.601.577,8 hectares (0,4% do território brasileiro)

**Número de famílias assentadas:** 80 mil

**Fonte:** INCRA 2020a

**Nota:** O INCRA inclui em sua base de dados outras categorias fundiárias que são reconhecidas pelo órgão para viabilizar o acesso das comunidades aos programas governamentais, como é o caso das Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais, Comunidades de Fundo de Pasto, Reassentados de Barragens e Territórios Quilombolas.

Conforme mostrado no Capítulo 1, o processo histórico de aquisição de terras no Brasil resultou em uma elevada concentração fundiária e desigualdade no campo. Desde a década de 1960, a reforma agrária aparece como tema central no debate sobre políticas agrícolas e fundiárias; porém, ganhou força somente com a Constituição Federal de 1988. **Considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visam realizar uma melhor distribuição da terra, com acesso a políticas públicas para promover o desenvolvimento social e econômico das famílias beneficiárias** (Decreto nº 9.311/2018).

**Neste contexto, os assentamentos da reforma agrária foram criados para servirem como uma importante ferramenta de democratização e acesso à terra.** O assentamento pode ser definido como um espaço, geograficamente limitado, que engloba um grupo de famílias beneficiadas por programas governamentais de reforma agrária. A criação de um assentamento é o resultado de um ato administrativo do poder público que estabelece condições legais de posse e uso da terra (Carvalho 1999, 5).

A criação de assentamentos no Brasil passou por três períodos principais, que seguiram a lógica da evolução sociopolítica brasileira e da inclusão da temática ambiental no processo de reforma agrária no país.

O **primeiro período**, marcado pela criação do Estatuto da Terra em 1964, corresponde à elaboração de **Projetos de Colonização (PC)**, quando a preocupação em relação à reforma agrária estava vinculada à ocupação e colonização dos territórios da Amazônia. Essa foi a principal modalidade até o início dos anos 1980.

O **segundo período** nasceu com o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), em 1985, marcado pela criação de **Projetos de Assentamentos Tradicionais (PAs)**, em todos os estados do país. Os PAs foram criados para garantir terra às famílias de trabalhadores rurais, com o objetivo de produção a partir da substituição da floresta por cultivos agrícolas e pastagens cultivadas. Como os PAs foram responsáveis pelo desmatamento de extensas áreas na Amazônia (IPAM 2016), desde 1999 não é permitido criar esta modalidade de assentamento em áreas de floresta primária na Floresta Amazônica, na Mata Atlântica, no Pantanal Mato-Grossense e em outros ambientes protegidos (Portaria MEPF nº 88/1999).

O **terceiro período**, influenciado pelos princípios ambientais instituídos pela Constituição Federal de 1988, caracterizou-se pela criação dos **Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados (PAADs)** (Box 8) e pela instituição do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), em 2003. Estas novas modalidades de assentamento, instituídas sobretudo na região amazônica, conjugam o uso da terra com preservação ambiental e servem também para a proteção do território de populações tradicionais. Os PAADs foram criados em resposta à preocupação da inserção da pauta ambiental nos processos da reforma agrária.

O foco da presente seção será o de analisar os aspectos jurídicos da criação e regularização fundiária dos Projetos de Assentamentos Tradicionais e Ambientalmente Diferenciados, em âmbito federal, e os principais desafios e entraves para a sua efetiva implementação.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Os estados e municípios também podem criar assentamentos em seus territórios e possuem legislação própria para tal.

## BOX 8. TIPOS DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS

O **Projeto de Assentamento Extrativista (PAE)** é uma modalidade de assentamento cujo objetivo é regularizar as terras já ocupadas por populações tradicionais, extrativistas e ribeirinhas. O PAE é destinado à exploração de áreas florestais, por meio de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, sendo o extrativismo de produtos florestais a principal atividade econômica.

O **Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)** tem o objetivo de assentar populações não tradicionais em áreas de interesse social e ecológico; para isso é dada prioridade às populações que já desenvolvam ou que se disponham a desenvolver atividades de baixo impacto ambiental, como extrativismo e agricultura de subsistência, de acordo com a aptidão da área.

O **Projeto de Assentamento Florestal (PAF)** é especialmente aplicável à Amazônia e tem o objetivo de assentar populações extrativistas ou agricultores familiares para a prática de manejo florestal comunitário de forma sustentável.

### 3.4.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO

A implementação de projetos de assentamento como instrumento da reforma agrária tem previsão constitucional com fundamento em dois institutos: a desapropriação por interesse social de imóvel rural que não cumpre a função social (art. 184 da CF/1988) e a destinação de terras públicas e devolutas para fins de reforma agrária (art. 188 da CF/1988).

A criação, a implantação e a consolidação de projetos de assentamento federal seguem as regras gerais estabelecidas pela **Lei nº 8.629/1993**, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. O INCRA é o órgão federal responsável por executar a reforma agrária, nos termos da **Lei nº 4.947/1966**, que fixa normas de direito agrário, e do **Decreto-Lei nº 1.110/1970**, que cria o instituto.<sup>11</sup> Além disso, compete ao INCRA a expedição de atos normativos relativos à (i) aquisição, desapropriação, alienação e concessão de imóveis rurais; (ii) seleção e cadastramento de famílias candidatas ao assentamento; (iii) criação, implantação, desenvolvimento e consolidação de projetos de assentamento de reforma agrária, colonização e regularização fundiária.

A legislação sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do **Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)** foi toda alterada recentemente. A Lei nº 8.629/1993 foi bastante modificada pela **Lei nº 13.456/2017** e regulamentada pelo **Decreto nº 9.311/2018**. Porém esse decreto foi alterado, no final de 2019, pelo **Decreto nº 10.166**, tornando a legislação parcialmente confusa e, em alguns pontos, contraditória, como será visto à frente.

<sup>11</sup> Conforme explicado na nota de rodapé 1, em maio de 2016 o Incra passou a ser subordinado à Casa Civil. Junto com o Incra, a política para a reforma agrária também passou a ser de competência da Casa Civil.

De acordo com a legislação em vigor, a regularização fundiária de projetos de assentamento passa por sete etapas principais: (i) aquisição de terras; (ii) portaria de criação do assentamento; (iii) seleção dos beneficiários; (iv) vínculo jurídico; (v) instalação e estruturação dos assentamentos; (vi) verificação das condições de permanência do beneficiário do PNRA; e (vii) titulação definitiva e consolidação.

As etapas estão descritas a seguir e, ao final, um fluxograma resume o processo de regularização fundiária de projetos de assentamento da reforma agrária (Figura 8).

### AQUISIÇÃO DE TERRAS

A aquisição de terras para fins de implantação de assentamento decorre principalmente da **arrecadação de terras devolutas**, da **desapropriação** ou da **compra e venda de propriedades privadas**, de acordo com a **Instrução Normativa INCRA nº 83/2015**.

Antes de adquirir as terras, o INCRA faz pesquisas cartoriais e recebe indicações, apresentadas pelos movimentos sociais, de fazendas que seriam passíveis de desapropriação. Além disso, a obtenção de terras deve seguir os indicadores estabelecidos pela **Portaria MDA nº 6/2013**, para priorização na escolha de áreas. O INCRA deve priorizar áreas com maior proporção de famílias do campo em situação de extrema pobreza, com maior concentração fundiária e com existência de iniciativas que facilitem o acesso das famílias assentadas às políticas de inclusão social e produtiva.

O processo de desapropriação de um imóvel rural para fins de reforma agrária é estabelecido pela **Lei nº 8.629/1993** em conjunto com a **Lei Complementar nº 76/1993**. A desapropriação começa pela realização de um **laudo de vistoria prévia**, onde constarão questões sobre a viabilidade econômica do imóvel, a potencialidade do uso dos recursos naturais e a estimativa do número de famílias passíveis de assentamento.

Quando o imóvel é classificado como improdutivo, o INCRA dá sequência ao **processo de desapropriação**, independentemente da concordância do proprietário. O passo seguinte é a publicação do **decreto de desapropriação**, que declara o imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária. Com o decreto de desapropriação publicado, o INCRA ajuíza uma ação de **desapropriação**, apresenta os títulos emitidos para pagamento da terra e faz o depósito, em juízo, do dinheiro relativo às benfeitorias. Em seguida, a Justiça concede a posse do imóvel à autarquia. Com a **posse do imóvel**, o INCRA pode iniciar os procedimentos para selecionar as famílias cadastradas e criar o projeto de assentamento no local (INCRA 2016).

### PORTARIA DE CRIAÇÃO DO PROJETO DE ASSENTAMENTO

A criação de um assentamento é feita através da publicação de uma portaria, onde constam os dados do imóvel, a capacidade estimada de famílias, o nome do projeto de assentamento e os próximos passos que serão dados para sua implantação, nos termos da **Norma de Execução INCRA/DT nº 69/2008**.



## SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

O cadastro e a seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária são realizados por meio de editais de seleção em conformidade com o **Decreto nº 9.311/2018** e a **Instrução Normativa INCRA nº 98/2019**. O processo de seleção inicia-se com a publicação de edital de seleção para chamamento dos interessados, seguido da inscrição dos candidatos interessados perante o INCRA, do deferimento da inscrição e da classificação dos candidatos, e encerra-se com a homologação das famílias beneficiárias do projeto de assentamento.

Os beneficiários preferenciais e aqueles impedidos de figurar como tais seguem os critérios estabelecidos nos art. 19 e 20 da Lei nº 8.629/1993. A ideia é beneficiar aqueles que possuem conhecimento das atividades agrárias, praticam agricultura familiar e estejam próximos do local do assentamento para evitar a migração entre regiões.

Cada tipo de assentamento tem critérios específicos para a escolha dos beneficiários. Os beneficiários de assentamentos convencionais (PA), conhecidos como clientes da reforma agrária, são selecionados de acordo com critérios jurídicos, sociais e econômicos estabelecidos pela Instrução Normativa INCRA nº 98/2019. Assim, para ser cliente de reforma agrária, o interessado precisa ser: trabalhador rural desintrusado (retirado) de outra área, vítima de trabalho escravo, sem terra ou posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário; ter renda proveniente de atividade não agrícola menor que três salários mínimos; não ser funcionário público; não possuir outra propriedade rural; e não ter sido excluído de programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou crédito fundiário, dentre outros critérios.

Já nos casos de PAAD, cujo objetivo é apoiar grupos que já possuam práticas ambientais diferenciadas ou que disponham de condições para fazê-lo, o processo de seleção dos beneficiários é diferente, sendo restrito às famílias que já residam na área, observadas as vedações legais. Ele se inicia com a inscrição dessas famílias pelo ente governamental.

## VÍNCULO JURÍDICO

Imediatamente após a homologação da relação dos beneficiários pelo INCRA, será celebrado com os selecionados um **Contrato de Concessão de Uso (CCU)**, nos termos da Instrução Normativa INCRA nº 99/2019. O CCU é gratuito, inegociável e **autoriza de forma provisória**, segundo suas cláusulas, **o uso e a exploração do imóvel e o acesso às demais políticas do PNRA**. O CCU será celebrado sem prazo determinado e sua vigência termina com a titulação definitiva ou com sua rescisão ou resolução. O CCU é transferível, a qualquer tempo, por sucessão legítima ou testamentária, desde que os herdeiros ou os legatários atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA e assumam as obrigações constantes do instrumento, vedado o fracionamento do lote. O CCU conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações do INCRA e dos beneficiários. As regras sobre as cláusulas resolutivas do CCU são as mesmas aplicáveis ao Título de Domínio e à Concessão de Direito Real de Uso, conforme explicado posteriormente.

Nos **Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados (PAADs)**, diferentemente dos projetos de assentamento tradicionais, após a formalização do processo administrativo de criação do assentamento e homologação das famílias, a Superintendência Regional do INCRA providenciará a emissão da **Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)**. Quando isso não for possível, o órgão fará a emissão do CCU e, posteriormente, a titulação definitiva.

## INSTALAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS

Após a instalação das famílias, o INCRA começa os investimentos em obras de infraestrutura dos assentamentos e as famílias recebem os primeiros créditos para auxiliá-las na instalação e no desenvolvimento de atividades produtivas. Nesta etapa, é elaborado o **Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA)**, que realizado pelo INCRA com a participação dos beneficiários escolhidos, de acordo com a **Instrução Normativa INCRA nº 15/2004**.

O PDA é o instrumento de planejamento dos Projetos de Assentamento voltados para o desenvolvimento sustentável, segundo as suas dimensões econômica, social, cultural e ambiental. Com base no PDA, toda a implantação do assentamento vai se desenrolar. Ele compreende a execução dos serviços topográficos; a disponibilização de assistência técnica às famílias assentadas; a aquisição de ferramentas e outros utensílios à produção; a implantação das atividades produtivas; a realização da infraestrutura básica que inclui abertura de estradas, abastecimento de água e energia elétrica; entre outros.

Nos PAADs, além do PDA, ou mesmo em substituição ao PDA, a comunidade deve elaborar um **Plano de Utilização (PU)** do assentamento (no caso de PAE e PDS) ou um **Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS)**, no caso de PAF, estabelecendo as regras de uso e exploração da área.

## VERIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE PERMANÊNCIA DO BENEFICIÁRIO DO PNRA

A verificação das condições de permanência do beneficiário do PNRA é essencial para evitar fraudes, como a ocupação irregular dos lotes por pessoas que não atendem aos requisitos legais. São condições de permanência: (i) explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio da sua unidade familiar; (ii) não ceder o imóvel para uso e exploração de terceiros; (iii) observar a legislação ambiental, em especial a obrigação de manter as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal; (iv) observar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas pelo INCRA para o projeto de assentamento; (v) firmar instrumento de titulação definitiva; e (vi) cumprir com as demais obrigações e compromissos previstos no instrumento contratual.

**O INCRA verificará as condições de permanência antes de promover a titulação definitiva de lotes, por meio de CDRU ou título de domínio** ou para substituição de titularidade. Além disso, o INCRA promoverá, periodicamente, a atualização cadastral das famílias beneficiárias. O órgão também averiguará, de ofício ou por provocação, as condições da permanência do beneficiário no PNRA e das eventuais ocupações irregulares em áreas localizadas em projetos de assentamento.

Uma das novidades do Decreto nº 9.311/2018 e da IN INCRA nº 99/2019 é a previsão do uso de técnicas de sensoriamento remoto e cruzamento de dados em sistemas para fazer a verificação das condições de permanência. Assim, a vistoria no local somente será obrigatória: (i) se o imóvel tiver sido objeto de termo de embargo ou infração ambiental; (ii) quando o requerimento de titulação ou de regularização for realizado por meio de procuração; (iii) se constar na lista de exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, ou (iv) se houver

conflito agrário declarado ou registrado na Ouvidoria Agrária do INCRA. Estas obrigações serão estabelecidas no CCU, CDRU e Título de Domínio (TD) como **cláusulas e condições resolutivas**<sup>12</sup>.

Outra novidade da legislação é o estabelecimento de procedimento para apuração das irregularidades. Segundo a IN INCRA nº 99/2019, considera-se irregular a ocupação ou a exploração de áreas em projetos de assentamento quando realizadas: por beneficiários que infringirem a legislação ou as cláusulas e condições estabelecidas por documento titulatório celebrado com o INCRA; ou por não beneficiários que ocupem ou explorem áreas situadas em Projetos de Assentamento sem autorização prévia do INCRA. Caso as irregularidades não sejam sanadas no prazo legal, o beneficiário deverá desocupar a parcela e não poderá ser contemplado com outras políticas públicas do PNRA.

### TITULAÇÃO DEFINITIVA E CONSOLIDAÇÃO

De acordo com o Decreto nº 9.311/2018 e a IN INCRA nº 99/2019, a **titulação do assentamento por meio de Título de Domínio (TD) ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)** somente será efetuada posteriormente: (i) ao registro da área em nome do INCRA ou da União; (ii) à realização dos serviços de medição e demarcação dos lotes individuais, ou definição da fração ideal nos casos de área coletiva; (iii) ao georreferenciamento e certificação do perímetro do projeto de assentamento; (iv) à inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) da área do assentamento; (v) ao cumprimento das cláusulas contratuais do CCU pelo assentado; e (vi) à atualização cadastral do assentado.

### TÍTULO DE DOMÍNIO

O **Título de Domínio** é o instrumento com força de escritura pública que transfere de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo a propriedade da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, inegociável pelo prazo de 10 anos contado da data de celebração do CCU ou outro instrumento equivalente. Decorrido o prazo de 10 anos e cumpridas as condições resolutivas, a propriedade pode ser transferida livremente. Antes do prazo de 10 anos ou durante a vigência de cláusulas resolutivas, o Título de Domínio é transferível por sucessão legítima ou testamentária. O pagamento pelo título será efetuado à vista ou a prazo, em prestações anuais e sucessivas, em até 20 anos, com carência de três anos. O valor será estabelecido entre 10% até o limite de 30% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária. Em contrapartida, os títulos referentes a áreas de até um módulo fiscal<sup>13</sup> em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do INCRA ou da União serão expedidos de forma gratuita.

12 Cláusula sob condição resolutiva é uma cláusula que prevê o término do contrato pelo não cumprimento das obrigações ajustadas. No caso da regularização fundiária, o contrato é transferência da propriedade da terra da União para o ocupante, por meio do título de domínio. As cláusulas sob condição resolutiva são aquelas estabelecidas no próprio título e que impõem obrigações que se não forem cumpridas acarretam a anulação do título com o retorno da propriedade de volta para a União.

13 Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária, expressa em hectares, criada para fins fiscais. Os módulos fiscais variam de cinco a 110 hectares, conforme o município.

## CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO (CDRU)

A **CDRU** é o instrumento contratual com força de escritura pública, sob cláusulas resolutivas, **disponibilizado exclusivamente para Projetos de Assentamento Ambientamente Diferenciados (PAADs)**, que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, individual ou coletivamente, o direito real de uso da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, condicionado à produção rural.

A demarcação de parcelas, lotes e área de exploração individual em PAADs poderá ser realizada pelo INCRA ou diretamente pelas famílias interessadas, de acordo com os critérios adotados pela autarquia e sendo necessária a comprovação de sua conformidade.

A CDRU é transferível a qualquer tempo, desde que os herdeiros ou legatários atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA, sendo vedado o fracionamento do lote. A concessão objeto da CDRU é inegociável durante o período de 10 anos, contado da data de celebração do CCU. A CDRU terá prazo de vigência indeterminado, condicionado ao cumprimento das cláusulas resolutivas. Decorrido o prazo de 10 anos, cumpridas as condições resolutivas e mediante anuência do INCRA, a Concessão do Direito Real de Uso poderá ser negociada, desde que o adquirente atenda aos requisitos de elegibilidade do PNRA.

**Uma novidade recente na legislação é a previsão de CDRU apenas para PAAD** (art. 18 da IN INCRA nº 99/2019). Até a reforma de 2019, a legislação também previa a CDRU para beneficiários de projetos de assentamento tradicionais, que poderiam convertê-la em Título de Domínio. **Entretanto, a redação atual do Decreto nº 9.311/2018 deixa algumas dúvidas sobre esta questão**, pois continua mantendo certos dispositivos, como o artigo 33, que estabelece que “o titular da concessão objeto do CDRU poderá, a qualquer tempo, optar por convertê-lo em TD”. Não está claro em que situação esta regra do artigo 33 é aplicável.

## CLÁUSULAS E CONDIÇÕES RESOLUTIVAS

**As cláusulas e condições resolutivas** do Título de Domínio e na CDRU estabelecem as condições de permanência do beneficiário (como mencionado acima), além de outras obrigações expressamente previstas nos contratos. O descumprimento das cláusulas e condições resolutivas acarreta o término do contrato, o cancelamento do título e o retorno da parcela ao INCRA. As cláusulas resolutivas vigorarão pelo prazo de 10 anos, contado da data de celebração do CCU. Estas regras sobre as cláusulas resolutivas também se aplicam ao Contrato de Concessão de Uso.

## PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE TITULAÇÃO

A IN INCRA nº 99/2019 também estabelece todas as **etapas do procedimento administrativo de titulação**, com normas sobre a instrução processual, estabelecendo quais são as informações necessárias relativas ao projeto de assentamento e ao processo individual do beneficiário. Compete ao presidente do INCRA a assinatura dos instrumentos de titulação definitiva, que poderá delegar em portaria específica. Ao final do processo, o INCRA deverá encaminhar diretamente ao cartório todos os títulos - TD e CDRU - emitidos para fins de registro ou averbação na matrícula do imóvel. A autarquia criou, recentemente, uma divisão exclusiva de titulação em assentamentos, no âmbito da Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento (INCRA 2020b).

## CONSOLIDAÇÃO DO ASSENTAMENTO

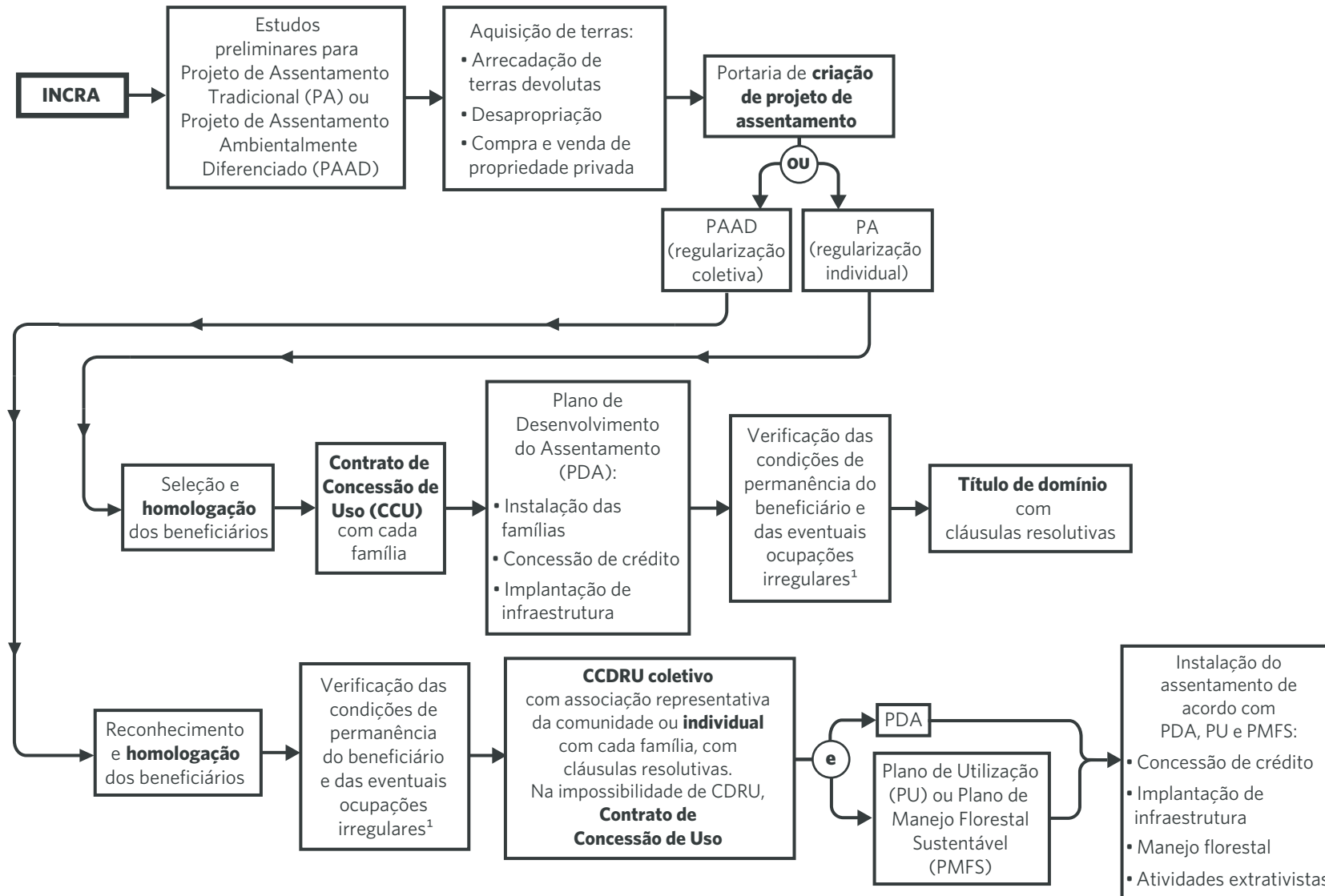
De acordo com a Lei nº 8.629/1993, a **consolidação dos projetos de assentamento** integrantes dos programas de reforma agrária se dará com a **concessão de créditos de instalação** (crédito dado às famílias) e a **conclusão dos investimentos em infraestrutura**, como água, energia e estradas, bem como com a **outorga do instrumento definitivo de titulação**.

Com o ato de consolidação do assentamento, o INCRA encerra a disponibilização de investimentos de infraestrutura, sem prejuízo da continuidade da concessão do crédito de instalação. A emissão de TD ou de CDRU, por si só, não consolida o projeto de assentamento, nem impede a continuidade da aplicação de políticas públicas voltadas ao público da reforma agrária.

O Decreto nº 9.311/2018 dispõe que, **independentemente do cumprimento dos requisitos de concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, considera-se consolidado o projeto de assentamento após 15 anos de sua implantação**. A redação original do Decreto nº 9.311/2018 previa que o INCRA poderia adiar a consolidação levando em consideração a infraestrutura disponível, a quantidade de beneficiários com moradia e acesso à energia elétrica, a quantidade de beneficiários com crédito de instalação e o número de lotes com titulação definitiva. Com a alteração promovida em 2019, a redação atual do decreto apenas prevê a possibilidade de o INCRA adiar a consolidação, mas não traz os critérios a serem considerados. Além disso, a redação atual também prevê uma regra para consolidar, em três anos, todos os assentamentos que em 1 de julho de 2017 tivessem mais de 15 anos.



**Figura 8.** Fluxograma de Regularização Fundiária de Projetos de Assentamento da Reforma Agrária



1. A verificação das condições de permanência e das eventuais ocupações irregulares também pode ocorrer em outras situações, como para avaliação do cumprimento das cláusulas resolutivas e para transferência do título.

**Fonte:** Climate Policy Initiative adaptado de Chiavari et al. 2016

### 3.4.2 DESAFIOS E ENTRAVES NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS

A plena implantação dos projetos de assentamento encontra desafios e entraves que decorrem de questões legais, institucionais, conflitos fundiários e ameaças e pressões externas, conforme mostrado a seguir.

#### PROCEDIMENTO BUROCRÁTICO, COMPLEXO E COM IRREGULARIDADES

O processo de criação e implantação de assentamentos da reforma agrária é bastante burocrático, regulamentado por um extenso conjunto normativo e com regras pouco claras e objetivas. As alterações legislativas recentes podem ter esclarecido e simplificado certos procedimentos, como o sistema de seleção dos beneficiários, mas ainda há dúvidas com relação à aplicação de algumas regras.

Esta **complexidade favorece a prática de irregularidades, constatadas em auditoria do Tribunal de Contas da União** (TCU 2016). Dentre as diversas falhas identificadas pelo TCU, ressaltam-se os vícios na seleção dos beneficiários para os projetos de assentamento, encontrados em todos os estados brasileiros. Segundo o tribunal, 578 mil beneficiários do PNRA, que representavam aproximadamente 30% de toda a base de assentados do programa, estariam em situação irregular: servidores públicos, pessoas com mandato eletivo, pessoas com renda superior a três salários mínimos, pessoas com sinais exteriores de riqueza, menores de idade, além de 37 mil falecidos que ainda constavam na lista. O TCU entrou com medida cautelar determinando a suspensão pelo INCRA: dos processos de seleção de novos beneficiários; do assentamento de beneficiários já selecionados; da remissão dos créditos para beneficiários com irregularidades; e do acesso a benefícios e políticas públicas para beneficiários com irregularidades (TCU 2016). O INCRA deveria apurar de imediato todas as irregularidades apontadas.

No início de 2020, o TCU analisou o monitoramento no INCRA a respeito das irregularidades verificadas na auditoria de 2016 e verificou que a autarquia vem dando cumprimento aos itens da deliberação do TCU sobre o marco legal para a seleção dos beneficiários. Entretanto, o TCU identificou problemas ainda existentes no INCRA, como “a baixa evolução das apurações, ausência dos indicadores e recursos insuficientes” (Valadares 2013).

Outro problema igualmente importante é a irregularidade dos ocupantes dos lotes nos assentamentos. Como os beneficiários não podem vender ou transferir os lotes legalmente, há um mercado ilegal de vendas de lotes para madeireiros e fazendeiros, que terminam por reconcentrar a terra, aparentemente sem a anuência do INCRA (TCU 2016; IPAM 2016).

#### GESTÃO INEFICIENTE E FALTA DE FISCALIZAÇÃO DO INCRA

A **falta de supervisão periódica da utilização dos lotes** impede que se verifique se as condições contratuais estão sendo cumpridas. Isto não somente impede o processo de titulação definitivo, como também **é um obstáculo para que o INCRA reincorpore os lotes abandonados ou transmitidos ilegalmente**.

A superintendência do INCRA nas regiões sul e sudeste do Pará reconheceu, em 2009, que aproximadamente 15 mil lotes foram ocupados e reconcentrados ilegalmente, ao mesmo tempo em que 11 mil famílias esperavam para serem assentadas. De acordo com os

procuradores da República Tiago Rabelo e André Raupp (MPF/PA 2012) “[c]omo o INCRA não investe na infraestrutura – incentivando, assim, o abandono, a comercialização ilegal e a concentração dos lotes – e, de outro lado, deixa de retomar as parcelas indevidamente ocupadas ou concentradas e adotar todas as providências correlatas, acaba perdendo o controle da situação ocupacional dos assentamentos, liberando indevidamente recursos em favor de quem não tem direito e se vendo obrigado a desperdiçar vultosas quantias para a desapropriação de imóveis particulares”.

### **ANTECIPAÇÃO DA ETAPA DE CONSOLIDAÇÃO E O RISCO DE RECONCENTRAÇÃO DE TERRAS**

A legislação atual considera consolidado um assentamento após 15 anos de sua implementação, independentemente do cumprimento dos requisitos de concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos em infraestrutura. Além disso, pela regra atual, todos os assentamentos com mais de 15 anos em 2017 deveriam ser consolidados em três anos. Observa-se que as **reformas legislativas recentes facilitam os critérios de titulação e antecipam a consolidação do assentamento, sem que os assentamentos sejam autossuficientes e as famílias assentadas tenham condições de permanecer no campo sem o auxílio do Estado.**

Claramente, o governo pretende liberar os assentamentos da tutela estatal através de uma política de titulação em escala, que iniciou no governo de Michel Temer e ganhou força no governo Bolsonaro. Em 2017, foram emitidos pelo INCRA 123 mil títulos, um recorde em relação aos governos anteriores (Fase 2019). O governo federal, sob a presidência de Jair Bolsonaro, prometeu entregar 600 mil títulos de regularização fundiária para assentados de todo o país, até o final de seu governo (MAPA 2019). Para tanto, o INCRA criou, em outubro de 2020, um Grupo de Trabalho Executivo de Titulação (GTE-Titulação) com o objetivo de mapear e acelerar os processos administrativos de titulação da Reforma Agrária e Regularização Fundiária (Portaria MAPA/INCRA nº 1.777/2020).

Na concepção antiga do INCRA, a consolidação seria a última fase do processo de criação de um assentamento, etapa na qual as famílias assentadas já teriam um conjunto de infraestruturas básicas, tais como água, energia, estradas e estariam aptas a seguir sem a ação e o acompanhamento “tutorial” do estado (Oliveira 2010). Entretanto, críticos argumentam que a titulação acelerada, de acordo com a política atual, levaria os agricultores a vender seus lotes, num processo de **reconcentração de terras**, e afirmam que o objetivo do governo ao promover a titulação dos lotes não é dar segurança jurídica ao pequeno produtor, mas sim liberar ao mercado de terras um montante significativo de terras públicas (Fase 2019).

De acordo com Benatti (2020), a aplicação da regra atual de emancipação dos assentamentos no Pará afetará cerca de 400 assentamentos tradicionais, mais de 86 mil famílias e ao menos 5,5 milhões de hectares de terra, que não contarão mais com o apoio do governo federal para desenvolver suas atividades agroextrativistas.

## ENFRAQUECIMENTO DO PAPEL DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DA COMUNIDADE EM PAADS

A legislação anterior estabelecia expressamente que a CDRU coletiva deveria ser outorgada em nome da entidade representativa dos assentados (art. 31 do Decreto nº 8.738/2016). Entretanto, uma alteração promovida pela Lei nº 13.465/2017, posteriormente regulamentada no Decreto nº 9.311/2018, **veda a titulação do assentamento em nome de pessoa jurídica**. Ora, na sistemática anterior, as entidades representativas deveriam se constituir como pessoa jurídica justamente para possibilitar a titulação coletiva (Benatti 2020). Com esta vedação, a legislação atual dificulta a titulação coletiva e privilegia a titulação individual nos PAADs. O que era uma exceção (titulação individual por meio de CCU ou CDRU) está se tornando a regra. Em 2006, o INCRA emitiu 25 contratos individuais. Este número, que já vinha aumentando desde 2010, cresceu vertiginosamente em 2017, com a emissão de mais de nove mil contratos, concentrados na Amazônia (Fase 2019).

Esta questão já foi, inclusive, objeto de ação judicial pelo MPF, em 2019 (MPF 2019). Segundo o órgão, “restou demonstrada a emissão de CCUs individuais em assentamentos coletivos, em quantidades significativas, fato este que compromete a própria existência dessa modalidade de assentamento, que pressupõe a posse coletiva da área”. A ação pede que o INCRA deixe de emitir CCUs individuais em assentamentos coletivos.

Esta alteração legislativa ameaça os PAADs que já foram implantados, mas que ainda não obtiveram a titulação coletiva. Este é o caso do Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Lago Grande, localizado no município de Santarém (PA). O PAE Lago Grande foi criado em 2005 e, até o momento, não foi assinado o contrato de CDRU com a Federação das Associações de Moradores e Comunidades do Assentamento Agroextrativista da Gleba do Lago Grande (Feagle), que representa as 144 comunidades que vivem ali (Neepe/ENSP/Fiocruz 2019). Além disso, os membros do PAE Lago Grande estão sendo pressionados a aceitar a regularização individual por meio de Contrato de Concessão de Uso (CCU) (Benatti 2020).

As associações também tinham um papel importante nos acordos e planos para definir e destinar as ocupações individuais e coletivas da área. Agora, a legislação coloca o INCRA como o principal articulador do espaço comunitário, pois a demarcação de parcelas, lotes e área de exploração individual poderá ser realizada pelo INCRA ou diretamente pelas famílias interessadas, de acordo com os critérios adotados pela autarquia. Segundo Benatti (2020), a legislação “desestimula a ação coletiva das populações tradicionais, pois a associação deixa de ser referência e obstáculos são criados para dificultar a atuação conjunta”. **Há claramente na legislação atual um enfraquecimento das entidades representativas das comunidades nos assentamentos ambientalmente diferenciados, que prejudica a posse coletiva da terra.**

## CONFLITOS FUNDIÁRIOS

A elevada concentração fundiária no Brasil, associada a um grande contingente de trabalhadores rurais sem terra, é a causa de graves conflitos no campo. Embora a reforma agrária tenha sido impulsionada a partir da década de 1990, de acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o número de conflitos no campo continua elevadíssimo. Em 2019, o meio rural brasileiro experimentou um significativo aumento de conflitos por terra: foram 1.254 ocorrências no total, das quais 1.206 decorrentes de conflitos provocados por grileiros,

proprietários, supostos proprietários, agentes ou órgãos do Estado, contra a ocupação e a posse de agricultores familiares e comunidades tradicionais (CPT 2020, 101).

Os conflitos fundiários também resultam da ausência de precisão técnica e jurídica no procedimento de criação dos assentamentos, que são instituídos em sobreposição com Terras Indígenas, Unidades de Conservação, áreas de várzea e, até mesmo, com outros assentamentos. De acordo com Chalito (Barros e Barcelos 2016a), ex-superintendente do INCRA em Santarém, no Pará, há vários exemplos de sobreposição, como o de um assentamento criado dentro dos limites da Terra Indígena Cachoeira Seca, e os assentamentos sobrepostos ao Parque Nacional da Amazônia, em Itaituba.

**A invasão de madeireiros e grileiros para a prática de atividades ilegais, como o corte de madeiras nobres e a criação de gado, são causas constantes de conflitos.** Em 2011, um casal de extrativistas do PAE Praia Alta Piranha, no Pará, foi assassinado devido a uma disputa de lotes no assentamento. A causa do crime foi a denúncia da aquisição ilegal de dois lotes no assentamento para a expansão de uma fazenda de gado (MPF/PA 2011). Quase 10 anos após o assassinato do casal, que lutava pela preservação da floresta, o avanço da pecuária torna o sonho do extrativismo cada vez mais distante para quem ainda resiste (Wenzel e Sá 2019).

Outro caso é o do PDS Esperança, em Anapu, Pará. Mesmo após 16 anos do assassinato da missionária estadunidense Dorothy Stang, de repercussão internacional, o assentamento ainda sofre com a invasão constante de madeireiros e grileiros. Em 2015, um casal de ativistas do PDS Esperança, após ter denunciado o corte ilegal de árvores, teve de deixar à pressas o local onde moravam para ser assentado em outra área da reserva, pois estavam jurados de morte (Borges e Nossa 2016). Devido ao aumento da invasão por grileiros e madeireiros desde 2019, o MPF do Pará, junto com outras instituições, acionaram a Justiça em 2020 pedindo que o INCRA restabeleça as guaritas de segurança, faça o monitoramento da área de Reserva Legal, expulse os invasores e cancele os Cadastros Ambientais Rurais registrados em sobreposição ao assentamento (MPF/PA 2020a).

No PDS Terra Nossa, 144 invasores (já identificados pelo INCRA) instalaram um regime de terror no assentamento, com ameaças e violências constantes contra os legítimos assentados. Em outubro de 2020, o MPF expediu recomendação ao INCRA para que retire imediatamente os grileiros e finalize os trabalhos de regularização do assentamento (MPF/PA 2020b).

## ACÇÕES JUDICIAIS

A falta de rigor técnico na criação dos assentamentos, somada às irregularidades por parte do INCRA, acaba ocasionando a propositura de ações judiciais pelo Ministério Público Federal (MPF), a fim de obrigar a autarquia a cumprir com os requisitos legais.

Por exemplo, no final do ano de 2007, o MPF ajuizou ação civil pública contra a superintendência do INCRA em Santarém, Pará, em uma ação que ficou conhecida como a **“Ação Civil Pública dos Assentamentos de Papel”**. De acordo com os procuradores, o INCRA havia praticado uma série de irregularidades na criação de vários assentamentos, dentre as quais: falta de laudos técnicos necessários; sobreposição com Terras Indígenas; seleção irregular dos beneficiários; e parceria fraudulenta entre a autarquia e o setor madeireiro. Esta ação teve desfecho quatro anos depois, com o consequente cancelamento ou interdição de 106 assentamentos criados, gerando ainda mais descontrole nestas áreas.



Os madeireiros tomaram o controle desses territórios e os conflitos pela terra se acirraram. Os assentados, por sua vez, ou foram expulsos ou ficaram em situação de penúria sem apoio do INCRA. A gestão da superintendência de Santarém formou um grupo de trabalho para a revisão e regularização dos assentamentos denunciados (Barros e Barcelos 2016b). No final de 2018, a Justiça Federal homologou um acordo entre o MPF e o INCRA para desinterditar 18 assentamentos de imediato, e possivelmente outras 43 áreas, desde que comprovada a viabilidade técnica e ambiental (MPF/PA 2018). Outros 21 assentamentos já foram avaliados pelo INCRA e considerados inviáveis técnica e ambientalmente (MPF/PA 2018).

## PRESSÕES E AMEAÇAS

De acordo com Benatti et al. (2008, 105-108), a maioria dos assentados não possui título definitivo e fica vulnerável à grilagem e à ação de fazendeiros e madeireiros. Os autores identificaram que, por falta de infraestrutura e apoio governamental, os assentados acabam abandonando ou vendendo suas terras e, assim, os Projetos de Assentamento do INCRA têm servido como mecanismo de “amansamento das terras” para repasse posterior às empresas pecuaristas e madeireiras.

Os assentamentos sofrem, assim, com constantes ameaças de grileiros, fazendeiros, madeireiros e garimpeiros, que veem essas extensas áreas como fonte de terras para a prática de atividades econômicas. Não é à toa que a reconcentração de terras nos assentamentos é um fenômeno crescente, reconhecido pelo INCRA e constatado em auditorias do TCU e ações do MPF.

## 3.5 POSSE EM TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS

**Área de florestas públicas não destinadas (FPND):** 64.504.192 hectares\* (7,6% território brasileiro)  
\*das quais: 30.177.747 são de áreas federais (46,8%) e 34.326.445, de áreas estaduais (53,2%)

**Fonte:** SFB 2020

**Nota:** Contrariando os dados oficiais, no entanto, pesquisadores estimam que há 51.867.075 hectares de florestas públicas não destinadas, das quais 18.913.264 são federais e 32.953.811, estaduais (IPAM 2020).

A simples posse da terra foi uma das formas de ocupação do território brasileiro desde o início da colonização portuguesa no século 16. Com a Lei de Terras de 1850, a apropriação de terras públicas passou a ser considerada crime; era necessário regularizar as posses constituídas e, a partir de então, adquirir terras apenas pela compra e venda de terras públicas ou particulares. Entretanto, essa lei foi ineficaz e, na prática, o apossamento de terras públicas se manteve ao longo de toda a história do país (conforme apresentado no Capítulo 1).

Apesar de a posse ter surgido e se expandido à margem da lei, atualmente, ela “é o elemento fundamental de acesso à terra e legitimador do direito de propriedade” (Rocha et al. 2019, 73). Para garantir segurança jurídica às posses legítimas em terras públicas, solucionar

conflitos fundiários e combater a grilagem, é preciso que estas áreas sejam identificadas e regularizadas.

A **regularização fundiária** de posses em terras públicas é o **mecanismo pelo qual o poder público reconhece a ocupação legítima e outorga o domínio pleno ou a concessão da área reivindicada**, transferindo o patrimônio público para o domínio particular (Rocha et al. 2019, 169). A regularização fundiária, ou legitimação de posse, é um instituto genuinamente brasileiro e tem sua origem histórica na necessidade de regularizar situações que não encontravam amparo jurídico (Rocha et al. 2019, 169).

Há, atualmente, diversos mecanismos de regularização fundiária em terras públicas, sejam elas federais ou estaduais. Nas seções precedentes, foram analisadas a regularização fundiária de posses coletivas, como as Terras Indígenas, os territórios quilombolas e a posse de populações tradicionais em Unidades de Conservação de uso sustentável ou em assentamentos ambientalmente diferenciados. Nesta seção, será analisada a regularização fundiária de posses individuais (unifamiliares), com foco apenas nas terras públicas federais.<sup>14</sup>

### 3.5.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE POSSE EM TERRAS DA UNIÃO

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a destinação de terras públicas e devolutas deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária (art. 188 da CF/1988). Além disso, é necessário que a área pública esteja cumprindo a sua função socioambiental para que a posse seja regularizada (IPAM 2006).

Existem diversos instrumentos de regularização fundiária em terras da União; no entanto, com relação aos imóveis rurais, a modalidade mais importante é a aquisição do imóvel por meio da alienação (venda, permuta ou doação). O ordenamento territorial e a regularização fundiária de terras públicas e devolutas da União são de responsabilidade do INCRA.

A regularização territorial de ocupações individuais (unifamiliar) em terras públicas federais depende principalmente do tipo de ocupante, do tamanho do lote e da localização. Desde 2009, as ocupações de pequenos e médios produtores rurais na Amazônia Legal são regularizadas pela **Lei nº 11.952/2009**, que estabelece regras especiais para estes grupos, tornando o procedimento mais simples. Além disso, também foi instituído para esta região um programa próprio para a regularização fundiária em áreas de várzea. Posteriormente, a **Lei nº 13.465/2017** alterou significativamente a legislação fundiária, sobretudo a Lei nº 11.952/2009, ampliando o alcance das regras especiais de regularização para todo o território nacional.

Para fins didáticos, podemos dividir a regularização fundiária de posses individuais em terras públicas federais em três principais categorias: (i) áreas de até 1 módulo fiscal; (ii) áreas entre um módulo fiscal e 2.500 hectares; e (iii) áreas maiores que 2.500 hectares. A regularização de posse de comunidades tradicionais em terras públicas federais pode ser classificada em: (i) áreas de várzea e orla marítima ou fluvial; (ii) áreas em Unidade de Conservação de Uso Sustentável; e (iii) Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados (PAAD). Um fluxograma, ao final da análise da legislação, resume os processos de regularização fundiária.

14 Cada estado brasileiro possui legislação e programas próprios para a regularização fundiária de posses em terras públicas estaduais.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL E DEMAIS REGIÕES DO PAÍS – LEI Nº 11.952/2009

### a) Histórico da Lei nº 11.952/2009

Em 2009, o governo federal editou a Medida Provisória (MP) nº 458, estabelecendo um procedimento especial para a regularização de posses em terras públicas da União no âmbito da Amazônia Legal. De acordo com a exposição de motivos da MP, a União detinha 67 milhões de hectares não destinados na Amazônia Legal (13,42% da área total da região) e o objetivo era implantar uma política de regularização fundiária para reduzir os conflitos e permitir segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para os ocupantes destas terras. A ideia era promover uma titulação mais expedita para ocupações de até quatro módulos fiscais, dando ênfase à pequena propriedade, cuja transferência seria gratuita até um módulo fiscal e por pagamento de valor diferenciado de um a quatro módulos fiscais.

Esta MP foi convertida na **Lei nº 11.952/2009** e desde então é **o principal marco legal sobre a regularização fundiária de posses em terras públicas federais**, servindo também de referência para a revisão de normas estaduais. A lei foi regulamentada, inicialmente, pelo Decreto nº 6.922/2009, que foi substituído pelo Decreto nº 9.309/2018 e, mais recentemente, pelo **Decreto nº 10.592/2020**.

A implementação da lei era de competência do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do **Programa Terra Legal**. O programa foi cancelado em 2019 e, atualmente, a reforma agrária e a regularização fundiária de áreas rurais, incluindo as áreas na Amazônia Legal, são atribuições do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de acordo com o Decreto nº 9.667/2019.

Originalmente, a Lei nº 11.952/2009 foi criada para facilitar o processo de regularização fundiária de pequenas e médias posses em terras públicas na Amazônia Legal, permitindo a regularização de ocupações anteriores a 1 de dezembro de 2004, até o limite de 1.500 hectares (ou 15 módulos fiscais), sem licitação pública. O requerente deveria comprovar: cultura efetiva; exploração direta, posse mansa e pacífica; não ter sido beneficiário de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural; e o georreferenciamento do imóvel. No final do processo, o ocupante poderia obter um Título de Domínio (TD) ou um contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), com cláusulas resolutivas por um período de 10 anos, que impunham obrigações, dentre as quais as regularizações ambiental e trabalhista, sob pena de perder o direito de propriedade sobre a área.

Antes de destinar as áreas por meio do Terra Legal, o MDA tinha que consultar a SPU, o INCRA, o ICMBIO, o Serviço Florestal Brasileiro, a FUNAI e os órgãos estaduais de meio ambiente sobre o interesse ou não da área destinada. Inicialmente, a consulta de interesses era feita por meio de ofícios e todo o processo era lento e ineficiente. Em 2013, foi criada a Câmara Técnica de Destinação e Regularização das Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. Cada órgão deveria inserir informações georreferenciadas das áreas de seu interesse no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e as decisões eram tomadas em reuniões, tornando o processo bem mais rápido e eficaz (Brito e Cardoso 2015, 64-66).

Embora o Terra Legal pretendesse promover uma ampla regularização de posses em terras federais na Amazônia Legal, nos primeiros cinco anos de vigência o programa alcançou

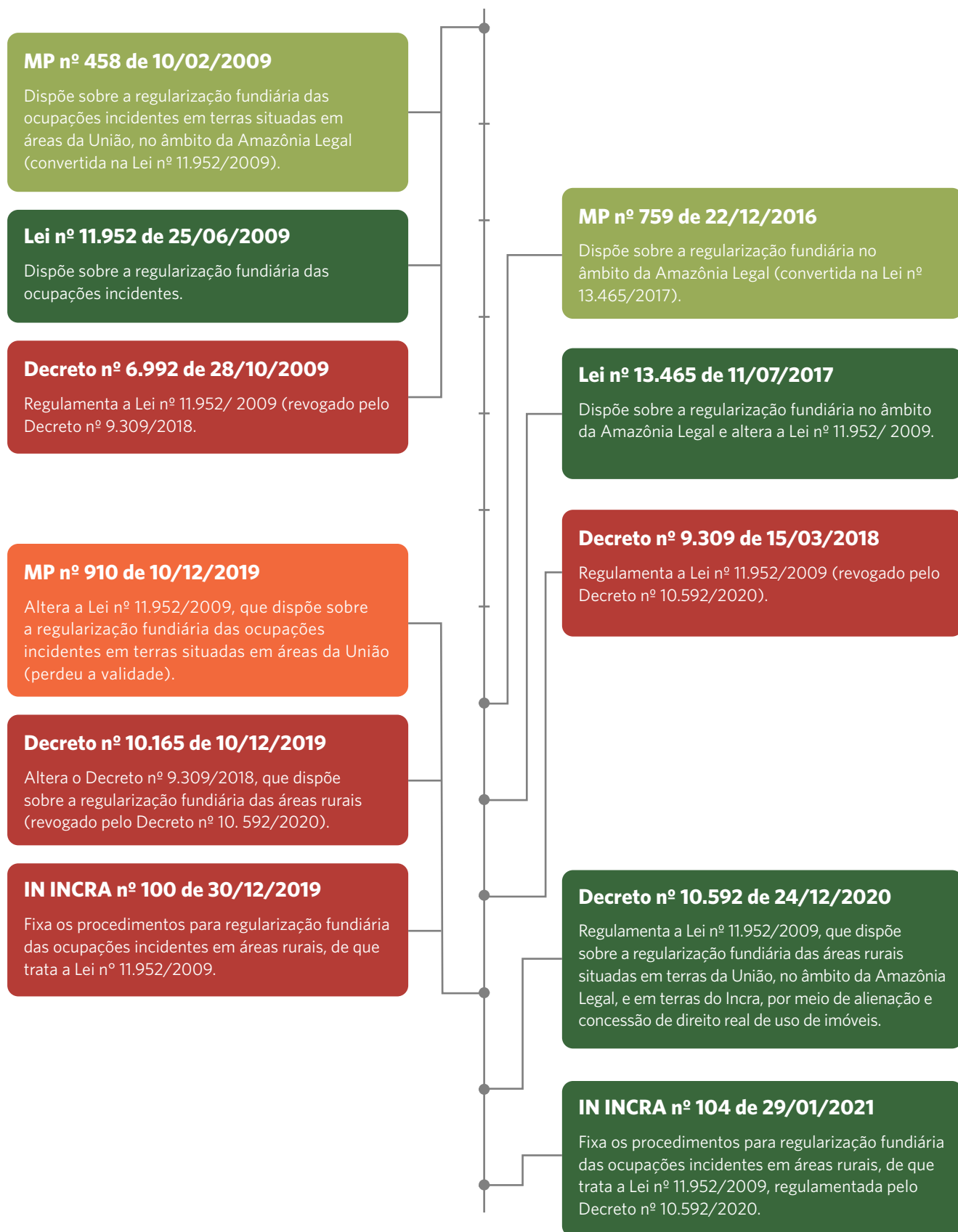
apenas 6% de seu objetivo inicial (Brito e Cardoso 2015, 56). Além disso, em 2014, embora a maioria dos imóveis cadastrados no programa fosse menor que um módulo fiscal, eles ocupavam apenas 16% da área cadastrada. Por outro lado, os imóveis médios (entre quatro e 15 módulos fiscais) foram os que mais se beneficiaram com o Terra Legal, ocupando em torno de 50% da área cadastrada (Brito e Cardoso 2015, 56).

Em 2017, o governo de Michel Temer editou a **MP nº 759**, visando **ampliar não só o escopo temporal da lei**, estendendo a regularização para ocupações anteriores a 22 de julho de 2008, **mas também a área passível de regularização**, que passou de 1.500 para 2.500 hectares, beneficiando médias e grandes ocupações. A MP nº 759/2017 foi convertida na **Lei nº 13.465/2017**, apesar das críticas que foram feitas por diferentes setores da sociedade. Acontece que os impactos desta lei ainda não tinham sido totalmente avaliados quando o governo Bolsonaro editou, em dezembro de 2019, uma nova medida provisória, a **MP nº 910**, com o objetivo de ampliar ainda mais o escopo temporal e espacial da Lei nº 11.952/2009. Já com expectativa de aprovação dessa MP, o governo editou também um pacote legislativo modificando regras sobre assentamento e instituindo o Decreto nº 10.165/2019, alterando o Decreto nº 9.309/2019, que regulamenta a Lei nº 11.952/2009.

A MP nº 910/2019 foi muito criticada, e sua tramitação foi dificultada pelo estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19. Ela acabou não sendo apreciada pelo Congresso Nacional no prazo legal e perdeu a validade. Em seu lugar, foi proposto o **Projeto de Lei (PL) nº 2.633/2020**. A mesa diretora da Câmara dos Deputados determinou a criação de uma Comissão Especial para analisar o PL, mas desde maio de 2020 sua tramitação está paralisada.

Observa-se que a legislação sobre a regularização fundiária de terras públicas federais tem sofrido diversas alterações, com impactos ainda não dimensionados. **Esta mudança constante nos marcos legais acaba transmitindo a mensagem de que vale o risco de invadir terras públicas porque alterações futuras poderão legitimar a ocupação.** A Figura 9, a seguir, apresenta a evolução da legislação indicando os marcos legais em vigor.

**Figura 9.** Evolução dos Marcos Legais sobre Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais



Legislação em vigor
  Legislação revogada
  Medida provisória convertida em lei
  Medida provisória perdeu a validade

Fonte: Climate Policy Initiative

## **b) Procedimento de Regularização de Terras Públicas Federais**

Para a regularização de ocupações em terras públicas federais, a Lei nº 11.952/2009, o Decreto nº 10.592/2020 e a Instrução Normativa INCRA nº 104/2021 estabelecem: (i) requisitos relativos aos ocupantes; (ii) requisitos relativos ao imóvel; (iii) procedimento de titulação; (iv) modalidades e condicionantes da titulação e (v) salvaguardas ambientais pré e pós-titulação.

### ***i. Requisitos relativos aos ocupantes***

O ocupante e seu cônjuge ou companheiro: (a) devem ser **brasileiros** natos ou naturalizados; (b) **não podem ser proprietários de imóvel rural** em qualquer parte do território nacional; (c) não podem ser funcionários públicos de órgãos fundiários; (d) precisam praticar **cultura efetiva e exploração direta, mansa e pacífica anterior a 22 de julho de 2008**; e (e) não podem ter sido beneficiados por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural.

Apesar de estabelecer como regra geral do marco temporal a ocupação anterior a 22 de julho de 2008, a Lei nº 11.952/2009 dispõe no artigo 38 que as ocupações **anteriores a 23 de dezembro de 2011** também poderão ser tituladas mediante o **pagamento do valor máximo da terra nua**.

### ***ii. Requisitos relativos ao imóvel (tamanho e localização)***

A lei permite a regularização de **áreas de até 2.500 hectares**, desde que não recaiam sobre territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas, comunidades quilombolas, florestas públicas, Unidades de Conservação (instituídas ou em processo de criação) e áreas destinadas à administração militar e a outras finalidades públicas.

Até 2017, a Lei nº 11.952/2009 se aplicava apenas às ocupações incidentes em terras públicas federais **na Amazônia Legal**. Com a alteração promovida em 2017, o procedimento foi estendido para **áreas fora da Amazônia Legal**, com exceção das ocupações contínuas até um módulo fiscal (art. 40-A da Lei nº 11.952/2009).

### ***iii. Procedimento de titulação***

A recém editada IN INCRA nº 104/2021 estabelece, detalhadamente, todo o processo administrativo de regularização fundiária.

O procedimento de titulação varia conforme o tamanho da área a ser regularizada. **Até um módulo fiscal**, apenas para territórios inseridos na Amazônia Legal, a titulação será promovida por processo simplificado. No procedimento simplificado, os ocupantes não precisam apresentar a inscrição do imóvel no CAR.

**De um a quatro módulos fiscais**, o procedimento de regularização é feito por meio de **declaração do ocupante e do seu cônjuge ou companheiro**, e **entrega de documentos** de identificação pessoais e do imóvel (planta georreferenciada com anotação de responsabilidade técnica), de inscrição no CAR e de documentos que comprovem a ocupação e a exploração direta. O INCRA fará a **análise da ocupação por meio de sensoriamento remoto** e a verificação das informações declaradas por meio do cruzamento com outras bases de dados, como o banco de infrações ambientais do IBAMA, o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análoga a de escravo, do Ministério da Economia, e a base de conflitos agrários registrados na Câmara de Conciliação



Agrária do INCRA. A vistoria prévia é dispensada, salvo nos casos previstos na legislação, como verificação de que o imóvel é objeto de embargo ou infração ambiental.

**De quatro módulos fiscais a 2.500 hectares**, o procedimento de regularização, além de seguir os requisitos descritos para os imóveis com até quatro módulos fiscais, deve ser **adicionalmente instruído por relatório de vistoria presencial**.

Uma novidade do Decreto nº 10.592/2020 é a emissão de Certidão de Reconhecimento de Ocupação, que servirá como documento hábil para comprovar a posse em área pública perante as instituições oficiais de crédito, até que seja entregue o Título de Domínio.

#### ***iv. Modalidades e condicionantes da titulação***

A titulação do imóvel varia conforme o tamanho da área a ser regularizada. **Até um módulo fiscal**, o imóvel será **doado**; **de um a 2.500 hectares**, a regularização será feita pela **alienação (compra da área)**, por **preços abaixo dos valores de mercado**. O INCRA vai considerar fatores como localização, condições de acesso, tempo de ocupação e tamanho do imóvel para determinar o preço. Para imóveis entre um e quatro módulos fiscais, o valor será entre 10% e 30%, e para imóveis entre quatro módulos fiscais e 2.500 hectares, será entre 30% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua do INCRA, dispensada a licitação. O Decreto nº 10.592/2020 estabelece ainda os encargos financeiros, a forma de pagamento e regras sobre renegociação dos títulos.

O título deverá conter **condições resolutivas**, por um **prazo de 10 anos**, estabelecendo: (i) a inalienabilidade (proibição de venda) do imóvel; (ii) manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; (iii) o respeito à legislação ambiental, em especial as regras relativas ao CAR; (iv) a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e (v) as condições e a forma de pagamento. O descumprimento das condições resolutivas implica no cancelamento do título e no retorno do imóvel para a União. Após o prazo legal e a verificação do cumprimento das cláusulas resolutivas, o INCRA emitirá certidão, que deverá ser averbada à margem da matrícula do imóvel.

#### ***v. Salvaguardas ambientais pré e pós-titulação***

Historicamente, políticas fundiárias foram promovidas totalmente desvinculadas da legislação ambiental, provocando desmatamento em desconformidade com a normas feitas para proteger as florestas. A Lei nº 11.952/2009 instituiu algumas regras de adequação ambiental para a titulação definitiva das posses, como a averbação da Reserva Legal e a recuperação das Áreas de Preservação Permanentes (APPs). Entretanto, as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 enfraqueceram as regras de proteção do meio ambiente, desvinculando mais uma vez a política fundiária da política ambiental. Posteriormente, a nova regulamentação da lei pelo Decreto nº 10.592/2020 incorporou mais uma vez algumas salvaguardas ambientais no procedimento de regularização fundiária.

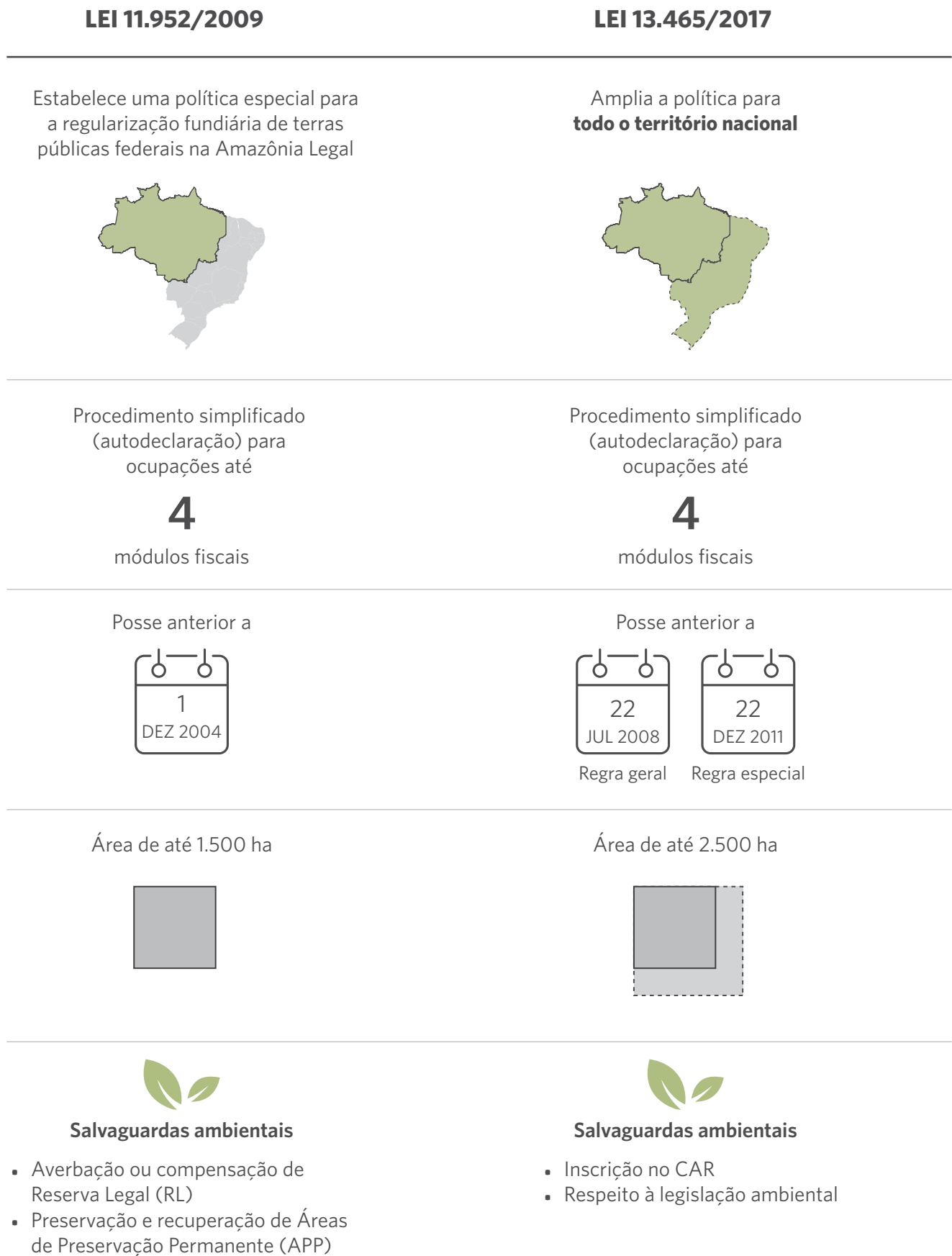
O Decreto nº 10.592/2020 instituiu algumas **salvaguardas ambientais pré-titulação**, como a necessidade de o ocupante declarar que o imóvel não se encontra sob embargo ambiental e não seja objeto de infração junto ao órgão de meio ambiente, e que está ciente de que as informações declaradas e as constantes no CAR serão passíveis de exame por esses órgãos. O INCRA também deverá verificar as declarações pelo cruzamento das informações com outras bases de dados, como o banco de infrações ambientais do IBAMA. Caso seja constatado embargo ou auto de infração ambiental, o imóvel deverá passar por vistoria

presencial. A vistoria verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu de dano ambiental, hipótese em que o pedido será indeferido, exceto se o interessado tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) ou instrumento similar.

A Lei nº 13.465/2017 revogou as **salvaguardas ambientais pós-titulação** previstas na redação original da Lei nº 11.952/2009, que impunham a obrigação de manutenção e regularização das áreas de Reserva Legal e APP, e inseriu uma previsão genérica de “respeito à legislação ambiental”, em especial às regras relativas ao CAR. Já o Decreto nº 10.592/2020 estabelece que a comprovação do respeito à legislação ambiental deve ser feita por meio da juntada de certidões negativas de infração ambiental, ou instrumento similar, e da inscrição no CAR. Claramente, **houve um retrocesso com relação às garantias ambientais para a titulação definitiva, pois independentemente de o imóvel ter sido autuado por infração ambiental, ele deveria apresentar provas de que está cumprindo com as regras sobre preservação de APP e conservação da Reserva Legal, ou que está em vias de regularização ambiental destas áreas, por meio da adesão ao PRA.**

Pesquisadores identificaram que o Programa Terra Legal contribuiu para o aumento de desmatamento em imóveis pequenos e médios, após a obtenção do título de propriedade (Probst et al. 2020; Lipscomb e Prabakaran 2020). Nesse sentido, os programas de regularização fundiária precisam estar alinhados com programas de regularização ambiental para evitar que a titulação promova desmatamento.

A Figura 10 abaixo resume a evolução dos parâmetros da Lei nº 11.952/2009, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017.

**Figura 10.** Evolução das Regras de Regularização Fundiária em Terras Federais (Lei nº 11.952/2009)

**Fonte:** Climate Policy Initiative

### **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE OCUPAÇÕES EM TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS COM ÁREA ATÉ UM MÓDULO FISCAL FORA DA AMAZÔNIA LEGAL<sup>15</sup>**

A aquisição da propriedade por meio da legitimação de posse foi prevista, originalmente, pela Lei de Terras de 1850. Posteriormente, com a edição do Estatuto da Terra de 1964, este instituto ganhou um novo impulso. De acordo com esta lei, os ocupantes de terras públicas federais têm direito à regularização de suas condições de uso e posse da terra, desde que haja cultura efetiva e morada habitual. Além disso, a lei estabelece que o trabalhador rural que ocupar a terra devoluta por pelo menos um ano terá preferência na aquisição de lote de dimensão do módulo rural.<sup>16</sup> O próprio Estatuto da Terra prevê que o processo de legitimação de posse depende de regulamentação específica.

Posteriormente, a **Lei nº 6.383/1976**, que dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União, também estabeleceu o direito de legitimação de posse de área de até 100 hectares e esta regra era regulamentada pela Instrução Normativa INCRA nº 80/2014. Com as alterações promovidas na legislação fundiária, sobretudo pela Lei nº 13.465/2017, a IN INCRA nº 80/2014 foi revogada pela IN INCRA nº 95/2018, que também foi revogada pela IN INCRA nº 100/2019, recentemente revogada pela IN INCRA nº 104/2021.

**Até o momento, o INCRA não estabeleceu novo procedimento dispondo sobre as regras de regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais com área de até um módulo fiscal fora da Amazônia Legal.**

### **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES TRADICIONAIS EM ÁREAS DE VÁRZEA E ORLA FLUVIAL E MARÍTIMA**

As várzeas são áreas localizadas ao longo de rios com ciclos anuais, marcados por períodos de cheias e vazantes. São terrenos que ficam alagados durante a enchente do rio e descobertos com a vazante. As várzeas de rios federais são bens da União (art. 20, CF/1988) e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) é o órgão responsável por sua identificação, demarcação e gestão.

Os terrenos de várzea abrigam uma rica sociobiodiversidade, sendo povoados por populações tradicionais que vivem do extrativismo florestal e da pesca. A falta de regulamentação legal sobre o uso e ocupação das várzeas sempre causou inúmeras dificuldades para a população ribeirinha que as habita. Sem a comprovação da posse da terra, os ribeirinhos não têm acesso a crédito ou benefícios governamentais, gerando grande fragilidade social. Por outro lado, “diferentemente da regularização fundiária em terra firme, a várzea possui peculiaridades ecológicas e sociais que obrigam um trabalho diferenciado no reconhecimento das posses e territórios” (Benatti 2016, 17).

<sup>15</sup> Este item trata apenas das regras sobre regularização fundiária de ocupações de até um módulo fiscal fora da Amazônia Legal, uma vez que essas ocupações seguem procedimento especial no âmbito da Amazônia Legal, como examinado anteriormente.

<sup>16</sup> O módulo rural representa a dimensão mínima de um imóvel rural caracterizado como propriedade familiar. O cálculo do módulo rural leva em consideração a situação geográfica do imóvel e a forma e condições do seu aproveitamento econômico. O módulo rural não se confunde com o módulo fiscal: enquanto o primeiro é calculado para cada imóvel rural em separado e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel, segundo sua região de localização, o módulo fiscal é uma unidade fixa, estabelecida para cada município.

Em 2005, foi criado o **Projeto Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia**, coordenado pela SPU e operacionalizado pelas Gerências Regionais do Patrimônio da União, visando dar segurança às posses de populações tradicionais que historicamente ocupam as várzeas de rios federais e ilhas da Amazônia (Enap 2007).

A **Portaria SPU nº 100/2009** disciplina, atualmente, a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em **áreas de várzeas de rios federais na Amazônia Legal** pelas populações ribeirinhas tradicionais. De acordo com esta portaria, a primeira etapa da regularização é a emissão do **Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)**, por meio do qual a União reconhece o direito à ocupação e possibilita a exploração sustentável dos recursos naturais nas áreas de várzeas. O termo concede acesso a crédito e a outros programas federais, como o Bolsa Família e programas de saúde. É importante ressaltar que o TAUS é um título transitório e precário e não transfere aos beneficiários o domínio da terra, que se mantém como patrimônio da União (Valadares 2013, 32). A **Portaria SPU nº 89/2010** disciplina a emissão de TAUS para comunidades tradicionais que ocupem imóveis da União, em todo o território nacional, em áreas de várzeas e mangues, orlas marítima e fluvial, terrenos de marinha, dentre outras áreas da União.

Desde 2007, com a Lei nº 11.481/2007 e posteriormente com a Lei nº 11.952/2009, é **possível promover a regularização fundiária em várzeas por meio da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)**. As portarias da SPU estabelecem expressamente que o TAUS pode ser convertido em CDRU (art. 4 da Portaria nº SPU 100/2009 e art. 11 da Portaria nº SPU 89/2010). Valadares (2013, 33) ressalta as vantagens deste novo instrumento para a regularização fundiária em várzea: enquanto o TAUS é um “instrumento outorgado, mais frágil e de caráter unilateral”, a CDRU estabelece “um vínculo juridicamente mais forte entre a família e a terra, por meio de um contrato com registro em cartório”. Além disso, a CDRU “permite que os filhos sucedam aos pais no direito de uso da terra”, garantindo, assim, que a posse da terra se estenda às gerações seguintes (Valadares 2013).

Embora o Projeto Nossa Várzea tenha beneficiado milhares de ribeirinhos em todos os estados da Amazônia, há alguns desafios e problemas que precisam ser superados para o avanço do programa, dos quais destaca-se a questão da área a ser regularizada. De acordo com a Portaria SPU nº 89/2010, o TAUS poderá ser outorgado para uma área definida em poligonal a um raio de até 500 metros, a partir do local de moradia do requerente, respeitados os limites de tradição das posses existentes no local. Pesquisas de campo demonstram que, na prática, não se respeitam os limites de tradição das posses existentes e que o raio de até 500 metros, além de ser insuficiente em alguns casos, provoca muita sobreposição entre vizinhos, gerando conflitos e judicialização (Gonçalves et al. 2016a, 94; Gonçalves et al. 2016b, 173-176).

## **ALIENAÇÃO DE BENS IMÓVEIS DE DOMÍNIO DA UNIÃO**

A **Lei nº 9.636/1998 dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União**. Esta lei foi alterada recentemente pela **Lei nº 14.011/2020**, que aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. De acordo com esta lei, a compra de terras públicas federais dependerá de autorização do

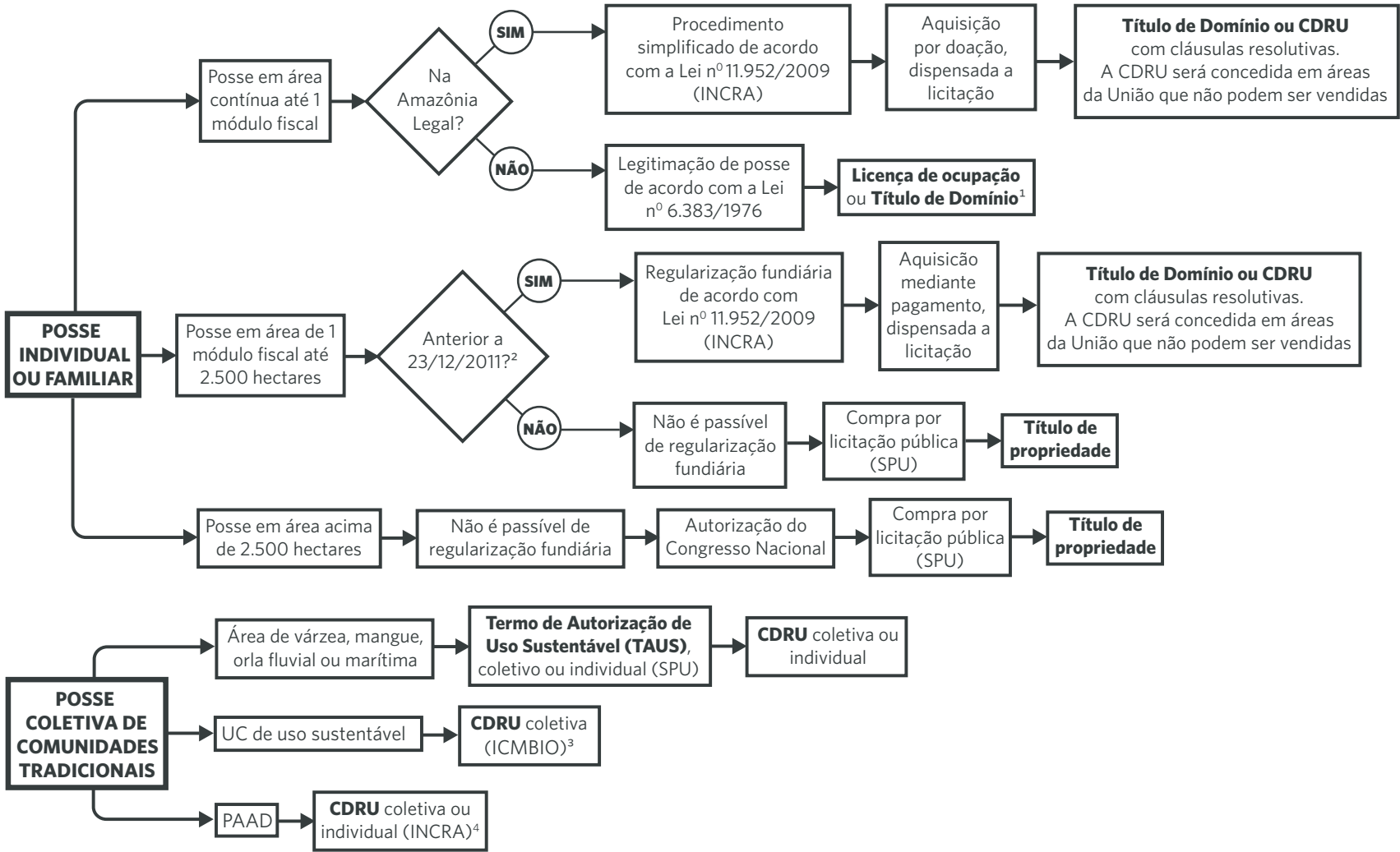
presidente da República e parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência. Uma novidade da lei de 2020 é a inclusão de dispositivo estabelecendo que qualquer interessado poderá apresentar proposta de aquisição de imóveis da União que não estejam inscritos em regime enfitêutico ou em ocupação, mediante requerimento específico à SPU. Além disso, a alienação será feita mediante concorrência ou leilão público. As regras para a licitação de terras federais seguem as disposições da Lei nº 8.666/1993. A alienação será sempre onerosa e o valor do imóvel objeto da regularização fundiária calculado com base no valor de mercado de terras.

### **ALIENAÇÃO OU CONCESSÃO DE TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS COM ÁREA SUPERIOR A 2.500 HECTARES**

De acordo com o art. 49, XVII da Constituição Federal de 1988, a alienação ou concessão de terras públicas acima de 2.500 hectares depende de aprovação pelo Congresso Nacional. Uma vez obtida a **aprovação pelo Congresso Nacional**, a compra depende de licitação pública, nos termos da Lei nº 9.636/1998 e da Lei nº 8.666/1993.



Figura 11. Fluxograma de Regularização Fundiária de Posse em Terra Pública Federal



1. A titulação era regulamentada pela IN Incra no 80/2014 que foi revogada em 2018. Até o momento o Incra não estabeleceu novo procedimento.  
2. As ocupações anteriores a 22/7/2008 podem ser regularizadas pela compra da área pelo preço de 10% a 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua do Incra e as ocupações entre 22/7/2008 e 23/12/2011 podem ser regularizadas mediante o pagamento do valor máximo da pauta de valores da terra nua do Incra.  
3. Ver se seção sobre Unidades de Conservação.  
4. Ver seção sobre assentamento da reforma agrária.

Fonte: Climate Policy Initiative adaptado de Chiavari et al. 2016

### 3.5.2 DESAFIOS E ENTRAVES NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE POSSES EM TERRAS DA UNIÃO

A regularização fundiária de posses em terras federais encontra desafios e entraves que decorrem de questões institucionais, conflitos fundiários e ameaças e pressões externas, conforme mostrado a seguir.

#### AUSÊNCIA DE CADASTRO ÚNICO DE TERRAS E BASE DE DADOS INCOMPLETA E IMPRECISA

A principal dificuldade nas ações de regularização fundiária em terras públicas é a **falta de informações precisas e integradas em um único banco de dados sobre a titularidade da terra**. Até hoje, as terras devolutas federais e estaduais ainda não foram totalmente identificadas, demarcadas e registradas, de modo que há muita incerteza sobre os direitos de propriedade de vastas extensões de terra, sobretudo na região amazônica.

Assim, todo procedimento de regularização fundiária depende de pesquisas cartoriais e levantamento das ocupações para verificação das propriedades e posses legítimas. Havendo dúvidas sobre a legitimidade das posses ou propriedades, é necessária a propositura de ação judicial para decisão definitiva sobre a validade do título.

#### INCAPACIDADE DO GOVERNO DE RECUPERAR AS ÁREAS IRREGULARMENTE OCUPADAS

Uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2017, identificou diversas falhas do Programa Terra Legal, em particular a **falta de providências para a recuperação de áreas irregularmente ocupadas na Amazônia e a ausência de medidas para a retomada e destinação das áreas cujos processos de regularização foram indeferidos** (TCU 2017). O TCU constatou que detentores de ao menos 887 mil hectares, com valor estimado de mais de R\$ 2,4 bilhões, em áreas cujos processos foram indeferidos, continuavam ocupando irregularmente esses territórios sem que o órgão responsável tomasse as providências necessárias (TCU 2017, 14). Outras irregularidades foram constatadas, tais como a titulação de imóveis que não se enquadram nos critérios legais, o não cumprimento das cláusulas resolutivas e desmatamento ilegal.

Em decisão recente, o plenário do TCU determinou ao INCRA que busque a recuperação dos imóveis da União ocupados irregularmente e deu um prazo de 120 dias para o INCRA apresentar um plano de ação (TCU 2020). A Corte de Contas também determinou ao MAPA que, no prazo de 120 dias, apresente plano de ação contemplando objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra Legal (TCU 2020).

#### CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Nas Regiões Centro-Oeste e Norte do país, existem dezenas de lotes em glebas públicas disputados à força por fazendeiros, grileiros, posseiros, pequenos agricultores e populações tradicionais, cujo resultado tem sido a apropriação ilegal destas áreas por meio de ameaças e violência (Box 9).

A **grilagem**, fenômeno histórico de apropriação ilegal de terras devolutas, é a **principal causa de conflitos fundiários em terras públicas**. O jornal O Estado de São Paulo, em uma série de reportagens inéditas, mapeou a grilagem em sete estados do Norte e Centro-Oeste do país, identificando 482 focos ativos de tensão e violência (Borges e Nossa 2016). Dados de 2006 demonstram que o total de terras no país suspeita de ser grilada é de aproximadamente 100 milhões de hectares (12% do território nacional), o que representa quatro vezes a área do Estado de São Paulo (IPAM 2006).

Outra fonte de conflitos fundiários em terras federais é a **criação de Unidades de Conservação, assentamentos da reforma agrária e a implantação de projetos de infraestrutura sobrepostos a territórios ocupados por populações tradicionais**. De acordo com Gonçalves et al (2016a, 65-66), “trata-se de uma situação comum no Pará, onde diversas UCs são criadas sem um diagnóstico preliminar da situação fundiária do local”. Os autores citam como exemplo a criação da área de proteção integral Parque Estadual do Charapucu, na Ilha de Marajó, em 2010, sobreposta à área ocupada historicamente por famílias agroextrativistas. Diante do conflito, o Ministério Público Estadual do Pará recomendou que a criação do parque fosse revista e discutida com a população local (Gonçalves et al. 2016b,178).

### **BOX 9. CAOS FUNDIÁRIO NA AMAZÔNIA E O EMBLEMÁTICO MUNICÍPIO DE ANAPU, PARÁ**

A cidade de Anapu, no Estado do Pará, é conhecida como exemplo emblemático do caos fundiário da Amazônia e dos inúmeros conflitos agrários que ali ocorrem. O território de Anapu é dividido por duas grandes glebas federais, Bacajá, ao sul da rodovia Transamazônica, e Belo Monte, ao norte, além da Terra Indígena (TI) Trincheira/Bacajá (Gonçalves et al. 2016c, 229-230).

Os conflitos têm origem na venda de terras das glebas de Belo Monte e Bacajá pelo INCRA em 1975. Foram licitados 180 lotes de áreas individuais, comprados por fazendeiros e madeireiros interessados em explorar a área. O Contrato de Alienação de Terras Públicas (CATP) estabelecia uma série de condições e obrigações que deveriam ser respeitadas pelos compradores, sob pena de os lotes serem devolvidos ao INCRA (CPT 2016, 214-218). Além da colonização oficial, as glebas foram ocupadas por migrantes vindos de vários estados do Brasil (Gonçalves et al. 2016c, 230). Antes da chegada dos colonos, entretanto, Anapu já era povoada por diversas comunidades ribeirinhas em ilhas ao longo do rio Xingu, além dos indígenas da TI Trincheira/Bacajá.

No início da década de 1980, o INCRA vistoriou as áreas e identificou que as condições contratuais não estavam sendo observadas e que vários lotes estavam abandonados. Outros tinham sido ilegalmente transferidos para terceiros, sem anuência do órgão fundiário, ou tomados por grileiros. Desde então, a situação fundiária no município é caótica. A autarquia decidiu entrar na Justiça para cancelar o registro imobiliário dos lotes licitados. Nos lotes recuperados pelo INCRA, foram

implantados assentamentos para fins de reforma agrária, mas os grileiros não desocuparam as terras, promovendo conflitos fundiários e violência contra os pequenos agricultores e assentados.

Mais tarde, no início dos anos 2000, sob influência de movimentos sociais e ambientais, foram criados assentamentos ambientalmente diferenciados no município, como o PDS Esperança, na Gleba Bacajá, e o PDS Virola Jatobá, na Gleba Belo Monte. No entanto, contrariados com a perda dos lotes, fazendeiros e madeireiros ameaçam constantemente os trabalhadores rurais e invadem as áreas protegidas para o corte ilegal de árvores nobres e a criação de gado (Borges e Nossa 2016).

Em 2005, o assassinato da missionária Dorothy Stang no PDS Esperança colocou Anapu no cenário internacional, mas, segundo a também missionária Jane Dwyer, “o tempo de assassinatos por terra não passou” (Borges e Nossa 2016). Segundo Eliane Brum (2020), a situação em Anapu é alarmante pois, entre 2015 e 2019, houve 15 assassinatos ligados à terra. A jornalista conta que “em 2018, uma lista de mercados para morrer circulava em Anapu como se fosse uma lista de compras de material escolar. Em novembro de 2019, a tensão quase podia ser tocada. Em dezembro, tornou-se alarmante. Todos os sinais mostram que a situação ruma para o total descontrole” (Borges e Nossa 2016).

Passados 16 anos do assassinato de Dorothy Stang, o que foi constatado pela reportagem do Estado de São Paulo em 2016 continua sendo verdade: **“enquanto a floresta cai, o tempo de barbárie e pobreza em Anapu permanece”** (Borges e Nossa 2016).

## AÇÕES JUDICIAIS

O Poder Judiciário tem sido acionado cada vez mais para solucionar conflitos fundiários. Trata-se, majoritariamente, de ações impetradas por particulares contra ribeirinhos que foram beneficiados com TAUS, reivindicando a reintegração de posse de áreas sobre as quais alegam deter títulos de aforamento emitidos por prefeituras antigas (Valadares 2013, 34). Há também casos de ações possessórias impetradas por fazendeiros contra agricultores familiares e assentados, fundamentadas em Contrato de Alienação de Terras Públicas (IPAM 2006, 41); ou mesmo ações possessórias contra ocupações coletivas de imóveis rurais por movimentos sociais de luta pela terra (Tárrega 2012).

O fato é que, historicamente, a Justiça tem se posicionado mais a favor dos grandes latifundiários, madeireiras e empresas mineradoras, em detrimento do direito de populações tradicionais e trabalhadores rurais. De acordo com o IPAM, “o Judiciário tem sido largamente utilizado pelos donos de terras para bloquear situações ou para encaminhá-las de acordo com suas conveniências. Nos últimos anos, até mesmo autos de infração ambiental emitidos pelo IBAMA vêm servindo como argumento aos advogados agraristas para obter a sanção da Justiça para o controle de grandes áreas de terras públicas, por pessoas físicas” (IPAM 2006, 41).

Com relação às ocupações coletivas, o Observatório da Justiça Brasileira concluiu que: “o Judiciário, ao menos nos casos analisados, não recepciona abertamente a ocupação de terras como uma estratégia política dos movimentos sociais para implementar a política pública da reforma agrária. Veem-na, de regra, como atentado à posse e propriedade privadas, numa perspectiva de direito moderno-liberal, positivista, monista e estatal. O individual impera sobre o coletivo. (...) Um direito civil aplicado à revelia dos avanços constitucionais” (Tárrega 2012, 88).

O Ministério Público Federal (MPF) acaba sendo o principal órgão de atuação na defesa judicial de populações tradicionais e trabalhadores rurais. É extensa a atuação do MPF na defesa dos direitos das comunidades tradicionais por meio de ações civis públicas e recomendações aos órgãos públicos, para assegurar a demarcação, a titulação e a posse das terras tradicionalmente ocupadas por elas, além das ações judiciais para combater a grilagem.

### **PRESSÕES E AMEAÇAS**

A principal ameaça ao direito territorial de posseiros e comunidades ribeirinhas em terras públicas federais é a **grilagem de terras para a prática de atividades agrícola e pecuária, bem como para o corte de madeiras nobres**, como visto acima.

Na Operação Castanheira em 2014, o Ministério Público Federal identificou que grileiros invadiam e vendiam terras já desmatadas para o cultivo de soja ou pecuária, mesmo sem registro no cartório. Para regularizar as propriedades, os clientes eram orientados a cadastrar as terras no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), no Programa Terra Legal e no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (MPF 2014; Brito e Cardoso 2015, 63).

Em um estudo para avaliar os impactos da Lei nº 13.465/2017, pesquisadores estimam um prejuízo para os cofres públicos de aproximadamente R\$ 118 bilhões, pela venda de terras abaixo do preço de mercado (Brito et al. 2019). De acordo com Brito (Imazon 2019), uma das autoras do estudo, “a expectativa de lucro com a posterior venda dessas áreas tituladas a preços irrisórios representa um estímulo a novas invasões de terra pública e grilagem na Amazônia, que é o roubo do patrimônio de todos os brasileiros”.

Assim como no caso de Terras Indígenas, territórios quilombolas e Unidades de Conservação, a implementação de grandes projetos de infraestrutura, como geração de energia e mineração, também ameaça as comunidades ribeirinhas. Nesses casos, há fragmentação do território nacional em prol de um suposto “interesse público”, a exemplo da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu, onde vários ribeirinhos foram removidos sem indenizações justas nas negociações com o empreendedor e “tampouco tem sido assegurado o direito ao reassentamento em condições sob as quais possam reproduzir satisfatoriamente seus modos de vida” (Gonçalves et al. 2016d, 283-284).

### **PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE**

De acordo com Valadares (2013, 33-34), tramita no Congresso Nacional mais de uma iniciativa de lei com o objetivo de restringir ou anular o poder da União de dar destinação às terras públicas federais, como a PEC nº 39/2011, que pretende extinguir o instituto do “terreno de marinha” (art. 20, inciso VII da CF/1988). De acordo com esta proposta, os

cartórios locais devem transferir a propriedade dessas áreas a “foreiros e cessionários”, o que, em termos práticos, “poderia converter automaticamente os ribeirinhos em ‘invasores’ de suas próprias terras” (Valadares 2013, 33-34).

**Cada vez que o governo federal altera o marco temporal para beneficiar ocupações recentes que foram feitas de forma ilegal, ele sinaliza que vale a pena invadir terras públicas porque, em algum momento, a legislação poderá ser alterada para anistiar os crimes praticados.** A edição da MP nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, já foi vista como uma alteração que beneficiou os grileiros (Observatório do Clima 2017). A edição da MP nº 910/2019, propondo novas alterações no marco temporal e flexibilizando ainda mais o procedimento de regularização fundiária para médias e grandes ocupações, foi mais uma sinalização nesse sentido. O fato de a MP ter perdido a validade não quer dizer que os riscos acabaram. Ainda tramita no Congresso Nacional o PL nº 2.633/2020, que altera o marco legal da regularização fundiária. Além disso, o governo federal sempre pode editar outras Medidas Provisórias.



# REFERÊNCIAS

## INTRODUÇÃO

Chiavari, Joana et al. *Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural: Legislação, Gestão Fundiária e Código Florestal*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2016. [bit.ly/39mTl8l](https://bit.ly/39mTl8l).

## CAPÍTULO 1

Allegretti, Mary. "A Construção Social de Políticas Públicas. Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros". *Editora UFPR*, nº 18 (2008): 39-59.

Alston, Lee J. et al. *Titles, conflicts, and land use: The development of property rights and land reform on the Brazilian Amazon frontier*. University of Michigan Press, 1999.

Antunes, Paulo de B. *A propriedade rural no Brasil*. Rio de Janeiro: OAB, 1985.

Benatti, José Heder et al. "Questão fundiária e sucessão da terra na fronteira Oeste da Amazônia". *Novos Cadernos NAEA* 11, nº 2 (2008): 85-122.

Benjamin, Antonio. "O meio ambiente na Constituição Federal de 1988". In *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, 363-398. São Paulo: Malheiros, 2005.

Cavalcante, José Luiz. "A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra". *Revista Histórica*, nº 2 (2005): 1-7.

Correia Filho, Virgílio. "Evolução dos processos de aquisição de terras no Brasil". *Revista Geográfica* 23, nº 49 (1958): 31-64.

Costa, Emilia. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6ª ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

Cunha Filho, Sérgio de B. et al. "Publicações da Escola da AGU: Lei Complementar 76/93 Comentada pela PFE/ INCRA". *EAGU* IV, nº 20 (2012).

Fausto, Boris. *História do Brasil*. 10ª ed. São Paulo: Edusp, 2002.

Figueiredo, Guilherme J. P. de. *A propriedade no Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

Fonseca, Ricardo Marcelo. "A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil". *Instituto de Investigações Jurídicas*, nº 17 (2005): 97-112.

Lourenço, Alberto. "Regularização fundiária e desenvolvimento na Amazônia". *Interesse Nacional* 2, nº 6 (2009).

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* 8, nº 1 (1996): 25-70.

- Mueller, Bernardo. *Key issues for properties rights in Brazil: implications for the Forest Code*. Climate Policy Initiative, 2016. [goo.gl/KZN2H3](https://goo.gl/KZN2H3).
- Nozoe, Nelson. "Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia". *Revista Economia* 7, nº 3 (2006): 587-605.
- Nozoe, Nelson. "A aplicação da legislação sesmarial em território brasileiro". *Estudios Historicos* 6, nº 12 (2014): 1750-1822.
- Porto, Ary Eduardo. *Aspectos de dominialidade*. Procuradoria Geral do Estado, 2016. [goo.gl/KvzM27](https://goo.gl/KvzM27).
- Rocha, Ibraim et al. *Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental*. 3ª ed. Revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- Secreto, María Verónica. "Legislação sobre terras no Brasil do oitocentos: definindo a propriedade". *Raíces* 26, nº 1 e 2 (2007): 10-20.
- Silva, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- Silva, Lígia O. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Unicamp, 1996.
- Silva, Lígia O. "As leis agrárias e o latifúndio improdutivo". *Revista São Paulo em Perspectiva* 11, nº 2 (1997): 15-25.
- Zenha, Edmundo. "Terras Devolutas – A Lei nº 601, de 1850". *Revista de Direito Administrativo* 28 (1952): 432-446.

## CAPÍTULO 2

- Anjos, Silvestre. "Funções do registro de imóveis". *Âmbito Jurídico* XIII, nº 83 (2010).
- Azevedo-Ramos, Claudia et al. "Lawless land in no man's land: The undesignated public forests in the Brazilian Amazon". *Land Use Policy* 99 (2020).
- Barros, Ciro e Iuri Barcelos. *Crime e grilagem com uso do CAR*. Agência Pública, 2016. [goo.gl/umfSf6](https://goo.gl/umfSf6).
- Brito, Brenda e Paulo Barreto. *A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do Programa Terra Legal*. Belém: IMAZON, 2011.
- Carneiro, Andrea. *Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.
- Caverni, Alexandre. *PF e Receita Federal lançam operação contra grilagem de terras e lavagem de dinheiro*. Reuters Brasil, 30 de junho de 2016. [bit.ly/2Yn5QA5](https://bit.ly/2Yn5QA5).
- Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Novo Código Florestal – Parte I: decifrando o novo Código Florestal*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2015. [goo.gl/tT4LFq](https://goo.gl/tT4LFq).
- Cunha Filho, Sérgio de B. et al. "Publicações da Escola da AGU: Lei Complementar 76/93 Comentada pela PFE/ INCRA". *EAGU* IV, nº 20 (2012).
- Fioravanti, Carlos. "As terras imaginárias do Pará". *Revista Pesquisa Fapesp* 279 (2019). [bit.ly/3pAFNkM](https://bit.ly/3pAFNkM).

- Greenpeace. *Grilagem de terras na Amazônia: Negócio bilionário ameaça a floresta e populações tradicionais*. Sem data. [bit.ly/2Yh4DKL](http://bit.ly/2Yh4DKL).
- Guedes, Sebastião N. R. e Bastiaan P. Reydon. "Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária". *Revista de Economia e Sociologia Rural* 50, nº 3 (2012): 525-544.
- INCRA. *O Livro Branco da Grilagem de Terra no Brasil*. 2000.
- INCRA. *Coordenação-Geral de Cartografia, Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, Coordenação-Geral de Cadastro Rural*. Processo nº 54000.044499/2018-23. Despacho DFG 0636686. 2018.
- INCRA. *Portal do SIGEF*. 2020. [bit.ly/3qXfRjO](http://bit.ly/3qXfRjO).
- IPAM. *A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira*. 2006. [goo.gl/54mHSe](http://goo.gl/54mHSe).
- IPAM. *Florestas Públicas não destinadas e grilagem*. 2020. [bit.ly/36jFVxD](http://bit.ly/36jFVxD).
- Jacomino, Sérgio. *Carta do Presidente. SREI - o Projeto Original do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o ONR*. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2017. [bit.ly/3tbGa7U](http://bit.ly/3tbGa7U).
- Lago, Ivan J. do. *Presente e futuro da integração de dados no Registro de Imóveis*. V Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico, UNICAMP, 2019.
- Observatório do Código Florestal. *Sugestões de Aperfeiçoamento do Sicar para a implementação do Código Florestal*. 2016. [bit.ly/36kKXkt](http://bit.ly/36kKXkt).
- Paixão, Silvano K. S. et al. "Estudo das necessidades dos usuários do cadastro nacional de imóveis rurais (CNIR)". *Revista Brasileira de Cartografia* 65, nº 2 (2013): 253-264.
- Rocha, Ibrahim et al. *Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental*. 3ª ed. Revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- Secretaria da Receita Federal (SRF). *Dados Estatísticos do CAFIR*. 2020. [bit.ly/3t4I8GO](http://bit.ly/3t4I8GO).
- Secretaria do Patrimônio da União (SPU). *Regularização de áreas da União na Amazônia Legal: contribuições ao Plano Amazônia Sustentável (PAS)*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), 2008.
- Secretaria do Patrimônio da União (SPU). *Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União. Relatório de Gestão 2015-2017*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), 2017. [bit.ly/3t3i1jO](http://bit.ly/3t3i1jO).
- Sparovek, Gerd et al. "Who owns Brazilian lands?" *Land use policy* 87, (2019).
- Supremo Tribunal Federal (STF). MS nº 29.375/Pará; MS nº 30.231/DF; MS nº 30.220/DF; MS nº 30.215/DF, MS nº 30.222/Pará, MS nº 30.040/Pará e MS nº 29.312/DF. Relatora Ministra Ellen Gracie. Diário da Justiça Eletrônico (DJe). De 1 a 9 de agosto de 2011.
- Supremo Tribunal Federal (STF). MS nº 31.681/DF. Relator Ministro Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico (DJe). 1 de agosto de 2016. [bit.ly/3a9MFPK](http://bit.ly/3a9MFPK).
- Torsiano, Richard. *Governança Responsável da Terra e dos Recursos Naturais*. Sociedade Rural Brasileira, 2016.

## CAPÍTULO 3

### 3.1 TERRAS INDÍGENAS

Advocacia Geral da União (AGU). *Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU*. Diário Oficial da União, nº 138, 1, 7-11. 2017. [bit.ly/2Ma4VAz](https://bit.ly/2Ma4VAz).

Amado, Luiz Henrique E. "Terra Indígena e legislação indigenista no Brasil". *Cadernos de Estudos Culturais* 7, nº 13 (2015).

Amado, Luiz Henrique E. *O direito originário dos povos indígenas*. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), 2020a. [bit.ly/3pmsTH6](https://bit.ly/3pmsTH6).

Amado, Luiz Henrique E. "Situação jurídica das terras Terena em Mato Grosso do Sul". *Tellus* 20, nº 41 (2020b).

Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (ABRACEEL). *Roraima mais perto do SIN*. 2020. [bit.ly/3t18BVR](https://bit.ly/3t18BVR).

Barros, Ciro e Iuri Barcelos. *A Funai pede socorro*. Agência Pública, 2016. [goo.gl/PZ0OH3](https://goo.gl/PZ0OH3).

Britto, Gladstone A. "Direitos e erros na demarcação de Terras Indígenas". *Revista Agrária*, nº 19 (2003): 34-60. [goo.gl/o54D0D](https://goo.gl/o54D0D).

Carvalho, Ricardo da C. e Andreia Fanzeres. *A análise de imóveis rurais cadastrados no sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural (SIMCAR) sobrepostos a terras indígenas em Mato Grosso*. Programa de Direitos Indígenas, política indigenista e informação à sociedade, 2020. [bit.ly/2LZgieJ](https://bit.ly/2LZgieJ).

Chiavari, Joana, Cristina L. Lopes e Julia N. de Araujo. *Projetos de lei ameaçam Código Florestal: propostas podem reduzir proteção à floresta*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

CIMI. *Funai desiste de ação que mantém indígenas em Nãnde Ru Marangatu; GT sofre interferência e portarias isolam aldeias*. 2019a. [bit.ly/2Yk8maw](https://bit.ly/2Yk8maw).

CIMI. *Pelo menos seis terras indígenas sofrem com invasões e ameaças de invasão no início de 2019*. 2019b. [bit.ly/2MwuZWd](https://bit.ly/2MwuZWd).

CIMI. *Raposa Serra do Sol: como está a Terra Indígena após uma década da histórica decisão do STF*. 2019c. [bit.ly/3cdDeBp](https://bit.ly/3cdDeBp).

CIMI. *Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil. Dados de 2019*. 2020a. [bit.ly/3jaHSBG](https://bit.ly/3jaHSBG).

CIMI. *Entenda o caso de repercussão geral no STF que pode definir o futuro das terras indígenas do Brasil*. 2020b. [bit.ly/3t4hAFJ](https://bit.ly/3t4hAFJ).

CIMI. *Decisões em série enfraquecem normativa da Funai que facilita grilagem de terras indígenas*. 2020c. [bit.ly/2McpITY](https://bit.ly/2McpITY).

Costa, Glayson. *Índios Cariri são o 1º povo indígena com território demarcado no PI; 'primeiros habitantes das terras'*. G1, 2020. [glo.bo/2MowWEh](https://glo.bo/2MowWEh).

Costa, Luciano. *Funai entrega a índios estudo sobre impacto de linha de energia em Roraima*. Reuters, 2021. [bit.ly/3owOWvv](https://bit.ly/3owOWvv).

Cunha, Manuela C. da. *Índios no Brasil: história, direitos e cidadania*. 1ª ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

Dantas, Carolina. *Terra indígena mais desmatada do Brasil tem 6º ano seguido de alta; veja os 10 territórios mais afetados*. G1, 1 de dezembro de 2020. [glo.bo/3a35ofS](https://globo.com/3a35ofS).

Di Cunto, Rafael. *Maia envia projeto de mineração em área indígena à comissão especial*. O Valor, 6 de fevereiro de 2020. [glo.bo/3pq1x2O](https://globo.com/3pq1x2O).

Empresa de Pesquisa Energética (EPE). *Plano Decenal de Expansão de Energia 2029*. Ministério de Minas e Energia (MME), 2019.

Fonseca, Bruno e Rafael Oliveira. *Com Bolsonaro, fazendas foram certificadas de maneira irregular em terras indígenas na Amazônia*. Agência Pública, 2020. [bit.ly/39rB2EV](https://bit.ly/39rB2EV).

FUNAI. *Direito originário*. 2016. [bit.ly/3citHJq](https://bit.ly/3citHJq).

G1. *Em reunião com governadores para tratar de Amazônia, Bolsonaro critica demarcação de terras indígenas*. 2019. [glo.bo/3pq38FM](https://globo.com/3pq38FM).

Gallois, Dominique T. "Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades?" In *Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza*, 1ª ed., 37-41. Instituto Socioambiental, 2004.

Gallois, Dominique T., Tatiane Klein e Talita L. Dal'bo. "Povos Indígenas, Políticas Multiculturais e Políticas da Diferença". *Revista de Cultura e Extensão USP*, nº 15 (2016): 31-48.

Greenpeace. *Garimpo aumenta em Terras Indígenas e Unidades de Conservação durante a pandemia da Covid-19*. 2020. [bit.ly/3iOZOIn](https://bit.ly/3iOZOIn).

ISA. *Decisão do STF reforça ataque aos direitos territoriais indígenas*. 2015. [goo.gl/GwijMu](https://goo.gl/GwijMu).

ISA. *Povo Xavante da Terra Indígena Marãiwatsédé (MT) mobiliza-se em defesa de seu território*. 2016. [goo.gl/PXfYmG](https://goo.gl/PXfYmG).

ISA. *Quem são?* 2018. [bit.ly/3omVkn7](https://bit.ly/3omVkn7).

ISA. *Situação jurídica das TIs no Brasil hoje*. 2019. [bit.ly/3oseec1](https://bit.ly/3oseec1).

ISA. *PL 191 desrespeita indígenas até na gestão de royalties*. 2020. [bit.ly/2YjtjIM](https://bit.ly/2YjtjIM).

Jucá, Beatriz. *Governo Bolsonaro manobra para travar a demarcação de terras indígenas no Brasil*. El País, 4 de fevereiro de 2020. [bit.ly/2MwRSc5](https://bit.ly/2MwRSc5).

Leitão, Matheus e Ana Krüger. *Marcelo Xavier completa 6 meses no comando da Funai sob críticas de servidores, indígenas e MPF*. G1, 24 de janeiro de 2020. [glo.bo/2YjNNL8](https://globo.com/2YjNNL8).

Mathias, Maíra. *Retrocessos na demarcação de Terras Indígenas: mais longe da terra*. EcoDebate, Cidadania e Meio Ambiente, 2016. [goo.gl/UDZCd5](https://goo.gl/UDZCd5).

Mendonça, Ricardo. *Dilma cede à pressão dos ruralistas e rifa os direitos indígenas, diz antropóloga da USP*. Folha de São Paulo, 14 de julho de 2013. [goo.gl/tHuZmf](https://goo.gl/tHuZmf).

Ministério Público Federal (MPF). *Análise de sobreposições de cadastros de propriedades rurais particulares em Terras Indígenas nos Estados brasileiros*. 2020. [bit.ly/2L2ijq0](https://bit.ly/2L2ijq0).

Ministério Público Federal/Procuradoria Geral da República (MPF/PGR). *Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais*. 2016. [goo.gl/SxAkrR](https://goo.gl/SxAkrR).

- Ministério Público Federal/Procuradoria Geral da República (MPF/PGR). *Nota Técnica nº 4/2020/6aCCR/MPF*. 2020. [bit.ly/3iU8erm](https://bit.ly/3iU8erm).
- Ministério Público Federal/Procuradoria da República em Mato Grosso (MPF/MT). *Ação do MPF aponta que identificação de Terra Indígena não avança por omissão da Polícia Federal*. 2016. [goo.gl/nk3ZhF](https://goo.gl/nk3ZhF).
- Ministério Público Federal/Procuradoria da República em Mato Grosso (MPF/MT). *MPF esclarece quanto a notícias relativas à possível tentativa de nova invasão à Terra Indígena Marãiwatsédé*. 2019. [bit.ly/2MvIcAO](https://bit.ly/2MvIcAO).
- Ministério Público Federal/Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul (MPF/MS). *MPF ajuíza ação para que Ministério da Justiça decida demarcação da Terra Indígena Taunay-Ipegue*. 2015. [bit.ly/3cip5TC](https://bit.ly/3cip5TC).
- Ministério Público Federal/Procuradoria da República em Mato Grosso (MPF/MS). *Justiça Federal profere duas decisões favoráveis à continuidade do processo demarcatório da Terra Indígena Cachoeirinha*. 2020. [bit.ly/3cfHkck](https://bit.ly/3cfHkck).
- Prazeres, Leandro. *Atuação da Funai em processo de conciliação pode legalizar invasão de terra indígena*. O Globo, 10 de janeiro de 2021. [glo.bo/3r14GGD](https://glo.bo/3r14GGD).
- Programa de Parceria de Investimentos (PPI). *Filtro: Projetos em andamento - Rodovia - 22 encontrados*. 2021. [bit.ly/3qWlspw](https://bit.ly/3qWlspw).
- Resende, Sarah M. *'No que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena', diz Bolsonaro a TV*. Folha de São Paulo, 5 de novembro de 2018. [bit.ly/36imlSk](https://bit.ly/36imlSk).
- Rocha, Ibraim et al. *Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental*. 3ª ed. Revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- Supremo Tribunal Federal (STF). *Petição nº 3.388 – Roraima*. 2009. [goo.gl/Gbx0qn](https://goo.gl/Gbx0qn).
- Supremo Tribunal Federal (STF). *Plenário mantém condições fixadas no caso Raposa Serra do Sol*. 2013. [goo.gl/5CxEwb](https://goo.gl/5CxEwb).
- Supremo Tribunal Federal (STF). *Suspensos efeitos de parecer da AGU sobre terras indígenas até julgamento final de RE sobre o tema*. Notícias do STF, 2020. [bit.ly/3ckWPjs](https://bit.ly/3ckWPjs).
- Supremo Tribunal Federal (STF). *Repercussão Geral. Tema 1031. Leading Case: RE 1017365. Andamento do processo*. 2021. [bit.ly/39wH1rG](https://bit.ly/39wH1rG).
- Torsiano, Richard. *Governança Responsável da Terra e dos Recursos Naturais*. Sociedade Rural Brasileira, 2016.
- Warth, Anne. *Governo define linha Manaus-Boa Vista como estratégico para a soberania nacional*. O Estado de São Paulo, 27 de fevereiro de 2019. [bit.ly/3qQLg7o](https://bit.ly/3qQLg7o).
- Yamada, Erica M. e Luiz Fernando Villares. "Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: Todo Dia Era Dia de Índio". *Revista Direito GV* 6, nº 1 (2010): 143-157.



### 3.2 TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Almeida, Alfredo W. B. de. *Terra de quilombo, Terras Indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. 2ª ed. PGSCA-UFAM, 2008.

Almeida, Alfredo W. B. de. *Quilombolas e novas etnias*. UEA Edições, 2011.

CPI-SP. *PEC 215: Mais uma ameaça aos direitos quilombolas*. 2015. [goo.gl/LgsPeQ](http://goo.gl/LgsPeQ).

CPI-SP. *Desafios para a titulação das terras quilombolas*. 2018. [bit.ly/3on7uwm](http://bit.ly/3on7uwm).

CPI-SP. *Direitos Quilombolas*. 2020a. [cpisp.org.br/direitosquilombolas](http://cpisp.org.br/direitosquilombolas).

CPI-SP. *Sobreposição com Unidades de Conservação*. 2020b. [bit.ly/3a6ofXj](http://bit.ly/3a6ofXj).

Fundação Cultural Palmares (FCP). *Comunidades certificadas*. 2020. [bit.ly/2KRvAkY](http://bit.ly/2KRvAkY).

INCRA. *Dados Gerais - Quilombolas*. 2018. [bit.ly/3iUCwuq](http://bit.ly/3iUCwuq).

ISA. *Impactos da PEC 215/2000 sobre os povos indígenas, populações tradicionais e o meio ambiente*. 2015. [goo.gl/6PySZG](http://goo.gl/6PySZG).

ISA. *O que o governo Dilma fez (e não fez) pelos territórios quilombolas?* 2016. [goo.gl/ktKOS2](http://goo.gl/ktKOS2).

Leite, Ilka B. “Os Quilombos no Brasil: Questões Conceituais e Normativas”. *NUER/UFSC* 7 (2000): 1-38.

Ministério da Economia (ME). *Orçamentos da União. Exercício Financeiro 2021. Projeto de Lei Orçamentária*. Volume II. 2020. [bit.ly/3iSFobd](http://bit.ly/3iSFobd).

Ministério Público Federal (MPF). *MPF em defesa das terras quilombolas*. 2014. [bit.ly/36icMmo](http://bit.ly/36icMmo).

Ministério Público Federal (MPF). *Reconhecimento de Direitos Territoriais de Comunidades Quilombolas*. Manual de Atuação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. 2018.

Ministério Público Federal (MPF). *Justiça íntima presidente do INCRA a concluir procedimento demarcatório da comunidade quilombola Vidal Martins*. 2020. [bit.ly/39vb5nX](http://bit.ly/39vb5nX).

Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Pará (MPF/PA). *Indígenas e quilombolas de Oriximiná (PA) entram em acordo sobre limites de terras*. 2015. [bit.ly/36mmFQ1](http://bit.ly/36mmFQ1).

Penteado, Otavio. Comunicação telefônica de Otavio Penteado, da Comissão Pró-Índio de São Paulo, para Luiza Antonaccio, do CPI/PUC-Rio, em 23 de maio de 2016.

Rosa, Vera e Julia Lindner. *Presidente da Fundação Palmares chama movimento negro de ‘escória maldita’; ouça áudio*. O Estado de São Paulo, 2 de junho de 2020. [bit.ly/2MvDmBH](http://bit.ly/2MvDmBH).

Treccani, Girolamo D. *Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação*. Secretaria Executiva de Justiça, 2006.

Vieira, Fernanda, Mariana Trotta e Flávia Carlet. “Sob o rufar dos ng’oma: O Judiciário em disputa pelos quilombolas”. *Revista Direito e Práxis* 8, nº 1 (2017): 556-591. [bit.ly/3pqC9tN](http://bit.ly/3pqC9tN).

### 3.3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

- Assunção, Juliano e Clarissa Gandour. *Áreas protegidas, embora críticas, não são suficientes para desacelerar o desmatamento na Amazônia: O Brasil precisa de políticas de conservação direcionadas e coordenadas*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. [bit.ly/3iSIImz](https://bit.ly/3iSIImz).
- Benjamin, Antonio H. de V. e. "O regime brasileiro de unidades de conservação". *Revista de Direito Ambiental* 6, nº 21 (2001): 27-56. [bit.ly/36hd7Ww](https://bit.ly/36hd7Ww).
- Borges, André e Leonencio Nossa. *Mortes camufladas*. Estadão, 2016a. [goo.gl/9tN91W](https://goo.gl/9tN91W).
- Borges, André e Leonencio Nossa. *Saque na Floresta*. Estadão, 2016b. [goo.gl/C8QS6T](https://goo.gl/C8QS6T).
- Diegues, Antonio Carlos S. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec - Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, 2001.
- ICMBIO. *Memória de Reunião do Comitê Gestor do ICMBio*. 2012a. [goo.gl/aLHhPE](https://goo.gl/aLHhPE).
- ICMBIO. *Instituto desapropria 138 mil hectares e acelera regularização fundiária das UCs*. 2012b. [goo.gl/7DwCAk](https://goo.gl/7DwCAk).
- ICMBIO. *Relatório de Gestão 2013*. 2014.
- ICMBIO. *Relatório de Gestão 2014*. 2015a. [bit.ly/2M2n43o](https://bit.ly/2M2n43o).
- ICMBIO. *ICMBio recebe 1.570 ha por compensação de reserva legal*. 2015b. [goo.gl/smWm7n](https://goo.gl/smWm7n).
- ICMBIO. *Oito anos de conquistas socioambientais*. 2015c. [goo.gl/6RHf7n](https://goo.gl/6RHf7n).
- ICMBIO. *Relatório de Gestão Interno 2015*. 2016a.
- ICMBIO. *Relatório de Gestão 2015*. 2016b.
- ICMBIO. *61 mil famílias extrativistas cadastradas em 77 UCs*. 2016c. [bit.ly/3sVFoM9](https://bit.ly/3sVFoM9).
- ICMBIO. *Relatório de Gestão 2016*. 2017a.
- ICMBIO. *Conquistas na regularização fundiária*. 2017b. [bit.ly/2M2ok6C](https://bit.ly/2M2ok6C).
- ICMBIO. *Relatório de Gestão Interno 2017*. 2018.
- ICMBIO. *Relatório de Gestão 2018*. 2019a.
- ICMBIO. *O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) nas Unidades de Conservação Federais*. 2019b. [bit.ly/3aeNGXO](https://bit.ly/3aeNGXO).
- ICMBIO. *Relatório de Gestão 2019*. 2020. [bit.ly/3iRmbGB](https://bit.ly/3iRmbGB).
- ISA. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. 2004.
- ISA. *Regularização Fundiária. Unidades de Conservação no Brasil (UCB)*, 2016a. [goo.gl/zHu5bB](https://goo.gl/zHu5bB).
- ISA. *Parque Nacional de Serra do Gandarela. Unidades de Conservação no Brasil (UCB)*, 2016b. [goo.gl/nplJS8](https://goo.gl/nplJS8).
- Leuzinger, Marcia D. *Uso Público em Unidades de Conservação*. Congresso de Direito Ambiental da PUC-Rio, 2010.

Maia, Maria Fernanda. *WWF lança plataforma de monitoramento de alterações em áreas protegidas brasileiras*. WWF, 2019. [bit.ly/3sW6UZX](https://bit.ly/3sW6UZX).

Marent, Breno R., Wanderson L. Lamounier e Bernardo M. Gontijo. "Conflitos ambientais na Serra do Gandarel, Quadrilátero Ferrífero – MG: mineração x preservação". *GEOgrafias (UFMG)* 7, nº 1 (2011): 99-113.

Ministério do Meio Ambiente/Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (MMA/CNUC). *Painel de Unidades de Conservação Brasileiras*. 2020. [bit.ly/3jdX0hU](https://bit.ly/3jdX0hU).

Ministério Público Federal (MPF). *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais*. 2014.

Santilli, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

Santos, Ailton D. dos, Josinaldo Aleixo e Roberta A. de Andrade. *Fórum Diálogo Amazonas: regularização fundiária urgente!* IEB, 2015.

Sousa, Nadine O. de M. et al. "Dez anos de história: avanços e desafios do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza". In *Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro*, 7-20. 2011.

Supremo Tribunal Federal (STF). *ADI nº 4717 - Distrito Federal*. 2018. [bit.ly/3iSXZ6X](https://bit.ly/3iSXZ6X).

Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão 3.101/2013-Plenário*. Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. TC nº 034.496/2012-2. 2013.

Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório de auditoria coordenada em áreas protegidas na América Latina*. 2015.

ISA. *Hidrelétricas. Unidades de Conservação no Brasil (UCB)*, 2016. [goo.gl/D9l4f3](https://goo.gl/D9l4f3).

WWF. *Mineração na Amazônia Legal e Áreas Protegidas: Situação dos direitos minerários e sobreposições*. 2018. [bit.ly/3iQniGy](https://bit.ly/3iQniGy).

WWF. *PADDD em Unidades de Conservação na Amazônia: Mapeamento e análise das tendências de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação no bioma*. 2019. [bit.ly/2MsDe5N](https://bit.ly/2MsDe5N).

Young, Carlos Eduardo F. e Rodrigo Medeiros. *Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras*. Conservação Internacional (CI-Brasil), 2018.

### 3.4 ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

Barros, Ciro e Iuri Barcelos. *'Encontrei um quadro catastrófico', revela ex-superintendente do Incra em Santarém*. Agência Pública. 2016a. [bit.ly/3tbJ9gG](https://bit.ly/3tbJ9gG).

Barros, Ciro e Iuri Barcelos. *Assentamentos irregulares são os que mais desmatam na Amazônia*. Agência Pública. 2016b. [goo.gl/GXQ3vY](https://goo.gl/GXQ3vY).

Benatti, José Heder et al. "Questão fundiária e sucessão da terra na fronteira Oeste da Amazônia". *Novos Cadernos NAEA* 11, nº 2 (2008): 85-122.

- Benatti, José Heder et al. "Terras tradicionalmente ocupadas e a nova lei de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017)". In *Direito e Desenvolvimento*, 371-390. EDUFMA, 2020.
- Borges, André e Leonencio Nossa. *Mortes camufladas*. Estadão, 2016. [goo.gl/9tN91W](http://goo.gl/9tN91W).
- Carvalho, Horácio M. de. *Interação Social e as possibilidades de coesão e de identidade sociais no cotidiano da vida social dos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de reforma agrária no Brasil*. NEAD, 1999.
- Canuto, Antonio et al. *Conflitos no Campo – Brasil 2015*. Comissão Pastoral da Terra (CPT), 2016.
- FASE. *Mais proprietários e menos assentados como e por que a atual política fundiária ampliará a concentração de terras*. *Direito à Terra e ao Território*, nº 1. 2019. [bit.ly/2Mtxo46](http://bit.ly/2Mtxo46).
- INCRA. *Obtenção de terras*. 2016. [goo.gl/1ZIRN3](http://goo.gl/1ZIRN3).
- INCRA. *Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação*. 2020a. [bit.ly/3rfzTGp](http://bit.ly/3rfzTGp).
- INCRA. *Titulação de Assentamento*. 2020b. [bit.ly/2KVHNoO](http://bit.ly/2KVHNoO).
- IPAM. *Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia – Histórico, Tendências e Oportunidades*. 2016.
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). *Governo vai entregar 600 mil títulos de regularização fundiária*. 2019. [bit.ly/3osBExX](http://bit.ly/3osBExX).
- Ministério Público Federal (MPF). *Referência: Inquérito Civil - IC 1.23.002.000336/2018-30*. 2019. [bit.ly/2KVbO8b](http://bit.ly/2KVbO8b).
- Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Pará (MPF/PA). *MPF quer que assassinato do casal de extrativistas seja julgado pela Justiça Federal*. 2011. [bit.ly/3cwqPcf](http://bit.ly/3cwqPcf).
- Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Pará (MPF/PA). *MPF processa INCRA por não combater a venda de lotes de reforma agrária no sudeste do Pará*. 2012. [bit.ly/3psvnnv](http://bit.ly/3psvnnv).
- Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Pará (MPF/PA). *Justiça homologa acordo entre INCRA e MPF para desinterdição de assentamentos no Pará*. 2018. [bit.ly/36kO6K6](http://bit.ly/36kO6K6).
- Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Pará (MPF/PA). *Instituições acionam a Justiça para obrigar ações contra invasões e desmatamento em assentamentos em Anapu (PA)*. 2020a. [bit.ly/36epse4](http://bit.ly/36epse4).
- Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Pará (MPF/PA). *MPF recomenda ao INCRA que retire grileiros invasores do assentamento Terra Nossa, no Sudoeste do Pará*. 2020b. [bit.ly/3t6CzaY](http://bit.ly/3t6CzaY).
- NEEPES/ENSP/FIOCRUZ. *Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil*. 2019. [bit.ly/2YmoKY2](http://bit.ly/2YmoKY2).
- Oliveira, Augusto de A. *Critérios de avaliação de qualidade e a consolidação de assentamentos de reforma agrária no Brasil: a experiência do "Programa de Consolidação e Emancipação (auto-suficiência) de assentamentos resultantes de reforma agrária-PAC"*. 2010. [bit.ly/3cdVue4](http://bit.ly/3cdVue4).
- Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão nº 775/2016*. Processo nº TC 000.517/2016. 2016.

Tribunal de Contas da União (TCU). *TCU verifica avanços na seleção de beneficiários da Reforma Agrária*. 2020. [bit.ly/3iZ4qoX](https://bit.ly/3iZ4qoX).

Wenzel, Fernanda e Marcio I. Sá. *Todos os caminhos levam ao boi: pasto domina assentamento onde ativistas foram mortos*. O Eco, 2019. [bit.ly/39IH6OT](https://bit.ly/39IH6OT).

### 3.5 POSSE EM TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS

Benatti, José Heder. "Várzea e as Populações Tradicionais: a Tentativa de Implementar Políticas Públicas em uma Região Ecologicamente Instável". In *A Função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia*, 17-30. IPEA, 2016.

Borges, André e Leonencio Nossa. *Mortes camufladas*. Estadão, 2016. [goo.gl/9tN91W](https://goo.gl/9tN91W).

Brito, Brenda e Dário Cardoso. *Regularização fundiária no Pará: afinal, qual é o problema?* Belém: IMAZON, 2015.

Brito, Brenda et al. "Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon". *Environmental Research Letters* 14, nº 6 (2019).

Brum, Eliane. "A miliciarização da Amazônia: como o crime vira lei e o criminoso 'cidadão de bem' na maior floresta tropical do mundo". In *Conflitos no campo Brasil: 2019*. Comissão Pastoral da Terra, 2020.

Canuto, Antonio et al. *Conflitos no Campo – Brasil 2015*. Comissão Pastoral da Terra, 2016.

ENAP. *Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira*. 2007.

Gonçalves, Amanda C. O. et al. "Belém e Abaetetuba". In *A Função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia*, 63-106. IPEA, 2016a.

Gonçalves, Amanda C. O. et al. "Marajó". In *A Função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia*, 107-198. IPEA, 2016b.

Gonçalves, Amanda C. O. et al. "Médio Xingu". In *A Função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia*, 199-274. IPEA, 2016c.

Gonçalves, Amanda C. O. et al. "A Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia". In *A Função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia*, 275-314. IPEA, 2016d.

IMAZON. *Estudo indica prejuízo de R\$ 118 bilhões ao país com a privatização de terras na Amazônia*. 2019. [bit.ly/2MOZ1lq](https://bit.ly/2MOZ1lq).

IPAM. *A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira*. 2006. [goo.gl/54mHSe](https://goo.gl/54mHSe).

IPAM. *Florestas Públicas não destinadas e grilagem*. 2020. [bit.ly/36jFVxD](https://bit.ly/36jFVxD).

Lipscomb, Molly e Niveditha Prabakaran. "Property rights and deforestation: Evidence from the Terra Legal land reform in the Brazilian Amazon". *World Development* 129 (2020).

Observatório do Clima. *Janot vai ao STF contra Lei da Grilagem*. 2017. [bit.ly/3aa0pdh](https://bit.ly/3aa0pdh).

Probst, Benedict et al. "Impacts of a large-scale titling initiative on deforestation in the Brazilian Amazon". *Nature Sustainability* (2020): 1-8.

Rocha, Ibraim et al. *Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental*. 3ª ed. Revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

Serviço Florestal Brasileiro (SFB). *Cadastro Nacional de Florestas Públicas*. 2020. [bit.ly/2NGrGfY](https://bit.ly/2NGrGfY).

Supremo Tribunal Federal (STF). *Suspensa decisão do CNJ que determinou cancelamento de matrículas imobiliárias*. Notícias do STF, 2011. [goo.gl/2m59t5](https://goo.gl/2m59t5).

Tárrega, Maria Cristina V. B. et al. *Observatório da atuação do Poder Judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por movimentos sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011): Relatório Final de Pesquisa*. Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2012.

Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório de Auditoria*. TC 031.961/2017-7. 2017.

Tribunal de Contas da União (TCU). *Incrá terá que buscar a recuperação de imóveis na Amazônia Legal*. 2020. [bit.ly/2YmEEBz](https://bit.ly/2YmEEBz).

Valadares, Alexandre A. "Terra Legal e Nossa Várzea: duas Concepções Diversas de Políticas de Regularização Fundiária e Acesso a Terra". *Boletim regional, urbano e ambiental*, IPEA, nº 8 (2013): 27-34. [goo.gl/tAAwgZ](https://goo.gl/tAAwgZ).



[climatepolicyinitiative.org](http://climatepolicyinitiative.org)



CLIMATE  
POLICY  
INITIATIVE

