

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

TESE DE DOUTORADO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA: UMA
ANÁLISE DE POLÍTICAS DE ORDENAMENTO
FUNDIÁRIO A PARTIR DA ABORDAGEM COGNITIVA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Fernanda do Socorro Ferreira Senra Antelo

2018



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA: uma análise de políticas de ordenamento fundiário a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas

FERNANDA DO SOCORRO FERREIRA SENRA ANTELO

Sob a orientação do Professor

Sergio Pereira Leite

Tese de Doutorado submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, na linha de Pesquisa de Políticas Públicas, Estado e Atores Sociais.

Rio de Janeiro, RJ
Julho/2018.

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

AA624r Antelo, Fernanda do Socorro Ferreira Senra, 1973-
Regularização fundiária na Amazônia: uma análise da
política de ordenamento fundiário a partir da
abordagem cognitiva de políticas públicas / Fernanda
do Socorro Ferreira Senra Antelo. - 2018.
280 f.

Orientador: Sergio Pereira Leite.
Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências
Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade,
2018.

1. Políticas públicas. 2. Abordagem cognitiva. 3.
Regularização fundiária. 4. Amazônia. I. Leite, Sergio
Pereira, 1965-, orient. II Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade III. Título.

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de
Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 ”This Study was
financed in part by Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil
(CAPES) - Finance Code 001”

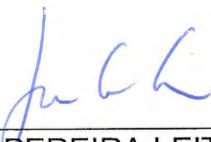
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade (CPDA)

**FERNANDA DO SOCORRO FERREIRA
SENRA ANTELO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais.

Tese aprovada em 12/07/2018.


Prof. Dr. SERGIO PEREIRA LEITE (CPDA/UFRRJ)
(Orientador)


Prof.ª Dr.ª CLAUDIA JOB SCHMITT (CPDA/UFRRJ)


Prof.ª Dr.ª KARINA IOSHIE MARTINS KATO (CPDA/UFRRJ)


Prof.ª Dr.ª MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTAÑS (UFRJ)


Prof. Dr. PAULO ROBERTO RAPOSO ALENTEJANO (UERJ)

Eu gostaria de poder ter agradecido a algumas pessoas pelo apoio na conclusão deste trabalho. Infelizmente elas não mais se encontram conosco. Portanto, gostaria de dedicar esta tese a algumas pessoas extraordinárias.

A Jean Hébette, pelo apoio e inspiração intelectual que motivou o início de minha formação acadêmica.

A Cláudia Pojo e Osvaldo Russo, exemplos de militância pela reforma agrária e justiça ambiental.

A Francisco Senra Blanco, que mesmo na doença sempre se preocupou com próximo e sempre me perguntava como estavam os estudos. Ele teria sentido um imenso orgulho em ter seu sobrenome estampado em um trabalho acadêmico.

AGRADECIMENTOS

Sempre apreciei uma boa história, um bom conto. Uma trama bem urdida, personagens cativantes, reviravoltas na trama, um final que nem mesmo eu conseguia prever. Já nas primeiras linhas de uma boa história eu conseguia perceber se seria ou não uma boa leitura. Mas como começar a contar uma história pelo seu final?

Quando comecei a escrever minha tese, fui, como muitos, deixando para depois a redação dos agradecimentos. Mas na verdade, foram todos vocês, que agora lêem estas linhas, que tornaram possível chegar aonde cheguei.

Então, pergunto novamente, como escrever, como lembrar-me de todos que tornaram este momento possível. A jornada que iniciei há muitos anos, talvez mesmo na infância, foi uma jornada só possível com a inspiração e o apoio de muitos, uma legião.

Portanto, antes de tudo, deixe-me pedir desculpas e não fique triste, meu caro leitor, caso não esteja vendo seu nome citado nestes agradecimentos. Não culpe o papel, por ser curto demais e não incluí-lo. Pode culpar esta minha falha memória.

Gostaria de agradecer primeiramente ao professor Sergio Leite pelas ricas contribuições nesta tese e pela viabilização das pesquisas de campo. Agradeço também por ter acompanhado minha trajetória acadêmica no CPDA, fornecendo-me inúmeras oportunidades de pesquisa e aprendizado. Durante todo esse período, sempre pude contar com seu apoio e compreensão, mesmo diante das grandes adversidades vividas durante a construção desta tese.

A todos os atores envolvidos nesta pesquisa, agradeço por terem compartilhado suas percepções, posicionamentos e críticas, por cada e-mail, cada conversa, cada entrevista e cada material cedido para a construção deste trabalho.

Aos professores que compartilharam conteúdos e ideias nesta etapa do meu percurso acadêmico: Fátima Portilho, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado e Renato Maluf.

Aos membros da banca de qualificação, professores Leonilde Medeiros e Renato Maluf pelos comentários, críticas e sugestões que ajudaram a enriquecer este estudo.

Aos professores, Claudia Job Schmitt, Karina Kato, Mariana Trotta e Paulo Alentejano, membros da minha banca de doutoramento, pelas justas e oportunas críticas.

Aos membros do colegiado do CPDA, agradeço por todo o apoio durante o processo de elaboração e revisão desta tese.

Aos servidores e ex-funcionários do CPDA, em especial à Ana Lídia Barbosa, Fernanda Sodré, Gabriela Ferreira, Silvia Alves de Andrade e Teresa Ferreira, que ajudaram a realizar a travessia pelo “mundo da burocracia acadêmica”.

Nestes tempos de contingenciamento de recursos para as atividades de C & T, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão de bolsa de estudos durante trinta e seis meses, permitindo-me viabilizar este doutorado.

À Faperj pelo auxílio financeiro durante minha pesquisa de campo.

Ao Projeto CAPES Pro-Amazônia e ao CNPq/ANA/MCTIC pelo apoio financeiro a realização desta pesquisa.

Aos membros do Grupo de Estudos em Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (Gemap) pelo convívio harmonioso, debates e sugestões que indicaram pistas importantes sobre os caminhos a serem seguidos.

Aos colegas da turma de doutorado 2013: Gilmara Sarmento, Ricardo Dias, Elisandra Galvão, Geovania Manos, Andréia Tecchio, Andréa Rente, Sandro Leão, Daniel Delatin e Patrícia Braga pelo diálogo que estabelecemos acerca de nossos trabalhos, pelo convívio prazeroso fora do ambiente acadêmico e pelo incentivo nos momentos de incerteza.

À Sociedade para a Pesquisa e Proteção do Meio Ambiente (Sapopema) pelo apoio institucional na confecção dos mapas que ilustram esta tese.

A formatação final desta tese só foi possível graças à Copiadora Colibri. No processo, agradeço o apoio diligente do “Senhor” Ilson Gonçalves.

À Nazaré Diniz pelo apoio e recepção afetuosa em minhas passagens por Brasília.

Ao professor Fernando Michelloti pelo apoio durante a pesquisa de campo em Marabá.

Às queridas colegas do meu período “ippuriano”: Carla Hirt e Mariana Albinati pelas trocas e pela amizade que desejo retomar plenamente findo este período de confinamento produtivo.

Aos amigos, Carlos Augusto Ramos, Divani de Souza Matos, Elielson Pereira, Guilherme Carvalho, Silvana Maria dos Santos, Wandicléia Lopes, Wilian Assunção e Yamira Rodrigues pelo compartilhamento de experiências e textos, mas sobretudo pela amizade, o carinho e o riso em meio ao cotidiano cansativo da tese e à crise profunda vivida pelo país.

À Diva de Farias pela amizade, preces e incentivo constante na caminhada como doutoranda.

À amiga Socorro Pena pela imensa disposição em ajudar e pelos ideais compartilhados.

Ao meu pai Pedro Ferreira, por ter me apoiado na minha formação escolar e por ter estado do meu lado nos momentos em que mais precisei. Minhas desculpas por não ter podido estar presente fisicamente no seu momento de maior necessidade.

Aos meus queridos Heitor Antelo e Josefa Antelo. Muitas foram às ocasiões durante estes últimos anos em que não pude estar presente, mesmo estando na mesma morada. Que um dia possamos dizer que valeu a pena!

Por fim, deixo um espaço especial para agradecer ao meu esposo, Domingos Antelo, por cuidar de mim, pelo apoio afetivo e material em todos os momentos desta difícil caminhada e por enfrentar ao meu lado esses longos (e duros) anos de doutorado.

RESUMO

ANTELO, F.S.F.S. **Regularização fundiária na Amazônia:** uma análise de políticas de ordenamento fundiário a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2018.

A apropriação privada da terra é um traço marcante do processo de ocupação e integração da região amazônica ao restante do território nacional. Ao longo desse processo, em diferentes momentos históricos, foram editados distintos instrumentos legais visando promover a regularização fundiária das terras ocupadas nessa região. A despeito disso, a situação fundiária da região permaneceu nebulosa e indefinida, tornando-se cada vez mais difícil identificar e separar a terra pública da terra privada. Desde 2009, um fato político vem colaborando para renovar esse cenário e estimular o interesse da comunidade acadêmica pelo estudo das políticas territoriais e espaciais: a aprovação da lei nº. 11.952/2009, que instituiu uma ambiciosa política federal de regularização fundiária destinada a realizar a regularização fundiária simplificada e célere de aproximadamente 300 mil posses localizadas em terras públicas na Amazônia Legal. Esta tese analisa a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas as ideias que fundamentaram a construção das políticas de regulação da terra no Brasil e na Amazônia, com uma ênfase particular na política federal de regularização fundiária supramencionada. Buscou-se, ainda, identificar as teias de relações existentes entre os diversos segmentos envolvidos no debate sobre o ordenamento fundiário, bem como o campo de forças políticas atuantes nos momentos em que ocorreram as principais mudanças nos instrumentos legais e normativos. Este trabalho possui como principal recorte temporal o período que se estende de 2003 a 2016. No entanto, na medida em foram analisadas as complexas dimensões e relações que envolvem o tema do ordenamento fundiário nessa região, entendeu-se que, para compreender o cenário de “caos fundiário” na Amazônia e a demanda por uma intervenção pública direcionada a resolução desse problema, seria necessário realizar um mergulho nas dimensões histórica, econômica, política, social e institucional no qual se inseriram outras mudanças nos marcos legais referentes ao ordenamento fundiário regional. A pesquisa de campo envolveu levantamento bibliográfico, buscas documentais e a realização de entrevistas semiestruturadas com distintos atores (gestores e servidores públicos, parlamentares, lideranças de organizações produtivas e sindicais, dirigentes de organizações não governamentais, operadores do campo do direito e pesquisadores especialistas nas temáticas agrária e fundiária). Como método de análise das informações coletadas, utilizou-se a abordagem qualitativa, sob a perspectiva comprehensivista de Max Weber (2004), pois o objetivo era compreender os sentidos das ações sociais destes agentes, em um contexto específico, e obter as explicações para as suas causas, o desenvolvimento e os efeitos destas ações, bem como suas contradições. A análise realizada evidencia que as políticas de gestão fundiária aplicadas à região amazônica desde o período colonial tiveram como um dos seus efeitos à sobreposição de camadas de documentos de propriedade (legítimos ou não) e, sobretudo, de demandas territoriais de distintos grupos sociais. Para tentar solucionar o problema fundiário dessa região na atualidade, os formuladores de políticas públicas tiveram de se debruçar sobre um extenso e complexo passivo.

Palavras chave: políticas públicas, abordagem cognitiva, regularização fundiária, Amazônia.

ABSTRACT

ANTELO, F.S.F.S. **Land regularization in the Amazon:** an analysis of land use planning policies based on the cognitive approach of public policies.2018. Thesis (Doctorate in Social Sciences). Institute of Humanities and Social Sciences, Department of Agriculture and Society, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2018.

The private appropriation of the land is a striking trait of the occupation and integration process of Amazon's region to the remainder of the national territory. Throughout this process, at different historical moments, different legal instruments were edited in order to promote land settlement of the occupied lands in that region. Despite this, the land situation on that region remained hazy and undefined, making it increasingly difficult to identify and separate public lands from private land. Since 2009, a political fact has collaborated to renew this scenario and stimulate studies of territorial and spatial policies the interest by the academic community: the approval of Law nº. 11.952/2009, which instituted an ambitious federal policy of land regularization to carry out a simplified and swift regularization of approximately 300,000 possessions located in public lands in the Legal Amazon. This thesis analyzes from the cognitive approach of public policies the ideas that grounded the construction of the regulation policies of land regulation in Brazil and in the Amazon, with a particular emphasis on the federal land tenure regularization policy mentioned above. It also sought to identify the webs of relationships existing between the various segments involved in the land's ordination debate, as well as the field of political forces that were active at the time of the major changes in legal and regulatory instruments. This work has, as the main temporal clipping, the period extending from 2003 to 2016. However, to the extent that the complex dimensions and relationships involving land ordination theme in this region were analyzed, it was understood that, in order to comprehend the "land chaos" scenario in the Amazon and the demand for a public intervention directed to Resolution of this problem, it would be necessary to exam in greater detail the historical, economic, political, social and institutional dimensions in which other legal framework regarding regional land's regulation were inserted. The field research involved bibliographic survey, documentary searches and the realization of a multistructured interviews with diverse agents (managers and public servants, parliamentarians, leaders of productive and union organizations, leaders of non-governmental organizations, operators in the field of law and researchers specialists in the agrarian and land themes. The collected information analysis selected was the qualitative approach, under the comprehensive perspective of Max Weber (2004), as the objective was to understand the reasons behind the social actions of these agents, in a specific context, and to obtain explanations about their causes, the development and effects of these actions, as well as their contradictions. The analysis underlined that land management policies applied to the Amazon region since the colonial period had as one of its effects the overlapping layers of property documents (legitimate or not) and, above all, demands of different social groups. To try to solve the land problem of this region today, public policy makers have had to address an extensive and complex passive.

Key words: Public policies, cognitive approach, land regularization, Amazon

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.1 Fases da política pública segundo Surel	14
Figura 2.1 Área de abrangência da Amazônia Legal	93
Figura 3.1 Taxas anuais de desflorestamento na Amazônia Legal (1988-2004)	135
Figura 3.2 Glebas federais a serem regularizadas pelo Programa Terra Legal	194
Figura 3.3 Etapas do Programa Terra Legal em 2009	195
Figura 3.4 Etapas do Programa Terra Legal (consolidadas em 2014)	207
Figura 3.5 Evolução do georreferenciamento (2009-2014)	210
Figura 3.6 Evolução do número de títulos e área destinada em ha/ano (2009-2014)	210

LISTA DE BOX

Box 1.1. - Fases do sesmarialismo no Brasil	36
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro I.1. Estrutura do sistema de crenças das coalizões de defesa	20
Quadro 1.1 Síntese da Proposta de Lei de Terras formulada por P. de Vasconcelos e M. Ribeiro (1842).....	42
Quadro 2.1. Formas de reconhecimento territorial (tipo de ocupante e jurisdição).....	118
Quadro 3.1. Principais ideias trabalhadas pelos consultores contratados pela SAE.....	163
Quadro 3.2. Estrutura do sistema de crenças das coalizões de defesa: Subsistema/domínio: políticas agrárias e fundiárias	171

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1. Assassinatos em conflitos por terra (1964-1985).....	102
Tabela 2.2. Criação de assentamentos no BR e AL após a redemocratização (1985-2010)	122

LISTA DE SIGLAS

Aba	Associação Brasileira de Antropologia
Abag	Associação Brasileira do Agronegócio
Abin	Agência Brasileira de Inteligência
Abiove	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
Abra	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Adepará	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Aerfa	Agência de Regularização Fundiária da Amazônia
AGU	Advocacia Geral da União
Aimex	Associação das Indústrias Exportadoras de Madeiras do Estado do Pará
Alap	Área de Limitação Administrativa Provisória
ALEMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
Anai	Associação Nacional de Apoio ao Índio
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Anec	Associação Nacional dos Exportadores de Cereais
Anoreg	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
APA	Área de Proteção Ambiental
APP -	Área de Preservação Permanente
Bacen	Banco Central
Basa	Banco da Amazônia S/A
BB	Banco do Brasil
BCA	Banco de Crédito da Amazônia
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
Bndes	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Caixa	Caixa Econômica Federal
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CDR	Comitê de Decisão Regional
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
Cei	Centro de Estudos Indígenas
Cedi	Centro Ecumênico de Documentação e Informação
Censipam	Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia
Cerfal	Coordenação Estadual de Regularização Fundiária da Amazônia Legal
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CI	Conservation International
Cimi	Conselho Indigenista Missionário
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNB	Construindo um Novo Brasil
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Cnumad	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Conage	Coordenação Nacional dos Geólogos
Conic	Conselho Nacional de Igrejas Cristãs
Conjur	Consultoria Jurídica
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

Coseplan	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais
CNPT	Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais
CNRA	Campanha Nacional pela Reforma Agrária
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CNTR	Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
Cosag	Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias de São Paulo
CPDA	Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
CPEC	Comissão Provisória de Estudos Constitucionais
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CSSN	Conselho Superior de Segurança Nacional
CTI	Centro de Trabalho Indigenista
CUT	Centro Único dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DEM	Partido Democratas
Degrad	Sistema de Monitoramento de Degradação Florestal
Deter	Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real
DFS	Distrito Florestal Sustentável
DS	Democracia Socialista
DT	Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos
EC	Emenda Constitucional
EM	Exposição de Motivos
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Enid	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
EEPPG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
Esalq	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
FAAB	Frente Amplia da Agropecuária Brasileira
FAEP	Federação de Agricultura do Estado do Paraná
Fase	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBDS	Fundação Brasileira para Desenvolvimento Sustentável
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
Febraban	Federação Brasileira de Bancos
Fetagri Pará	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Pará
Fiepa	Federação das Indústrias do Estado do Pará
Finam	Fundo de Investimento da Amazônia
Fiset	Fundo de Investimento Setorial
Flona	Floresta Nacional
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FPA	Frente Parlamentar da Agricultura
Funai	Fundação Nacional do Índio
GACS	Grupo de Acompanhamento e Controle Social

Gebam	Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas
GEE	Grupo Executivo Estadual
GEI	Grupo Executivo Intergovernamental
Geipot	Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes
Getat	Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GTPS	Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável
IAG	Grupo Consultivo Internacional
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibad	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
Ibge	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibra	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICV	Instituto Centro de Vida
Idam	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas
Idace	Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará
Idaron	Agência de Defesa Sanitária Agrossilvopastoril do Estado de Rondônia
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Geral da América do Sul
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Imazon	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IN	Instrução Normativa
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inda	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola
Inesc	Instituto de Estudos Socioeconômicos
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Inter	Instituto Jurídico das Terras Rurais
Ipam	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
ISA	Instituto Socioambiental
Iterpa	Instituto de Terras do Pará
ITR	Imposto Territorial Rural
LF	Laudo Fundiário
Malungu	Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Estado do Pará
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Master	Movimento dos Agricultores Sem Terra
MCidades	Ministério das Cidades
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEAF	Ministro Extraordinário de Assuntos Fundiários
MEPF	Ministro Extraordinário de Política Fundiária
Mirad	Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário
MNU	Movimento Negro Unificado
MPE	Ministério Público Estadual
MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi
MPF	Ministério Público Federal

MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NAE	Núcleo de Assuntos Estratégicos
NTGARFAL	Norma Técnica para Georreferenciamento em Ações de Regularização Fundiária Aplicada à Amazônia Legal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAN	Ouvidoria Agrária Nacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Opan	Operação Anchieta
PA	Projeto de Assentamento Federal
PAC -	Programa de Aceleração do Crescimento
PAD	Projeto de Assentamento Dirigido
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PAF	Projeto de Assentamento Florestal
PAS	Plano Amazônia Sustentável
Parna	Parque Nacional
PAQ	Projeto de Assentamento Quilombola
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PDT	Partido Democrático Trabalhista
Peaex	Projeto Estadual de Assentamento Agroextrativista
PFCA	Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PGC	Programa Grande Carajás
PGR	Procuradoria Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Plano Integrado de Colonização
PIN	Plano de Integração Nacional
PL	Projeto de Lei
PLPT	Programa Luz para Todos
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNB	Produto Nacional Bruto
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
Polamazônia	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
Polonoroeste	Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPCDAM	Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará
PPG-7	Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais
Brasileiras	
PPS	Partido Popular Socialista
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PrevFogo	Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais
Prodes	Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PSC	Partido Social Cristão
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PUC Minas	Universidade Católica de Minas Gerais
PV	Partido Verde
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
Rebio	Reserva Biológica
Resex	Reserva Extrativista
RFB	Receita Federal Brasileira
RL	Reserva Legal
Saden	Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional
SAE/PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SCA	Secretaria de Coordenação da Amazônia
Sema	Secretaria de Meio Ambiente
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Serfal	Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
Sigef	Sistema de Gestão Fundiária
SIN	Sistema Interligado Nacional
Sipam	Sistema de Proteção da Amazônia
Sisbin	Sistema Brasileiro de Inteligência
Sisnama	Sistema Nacional de Meio Ambiente
Sisterleg	Sistema do Terra Legal
SNA	Sociedade Nacional da Agricultura
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNCTI	Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
Snuc	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPLP	Secretaria de Planejamento de Longo Prazo
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
SR	Superintendência Regional
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SRFA	Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
SSAE	Subsecretaria de Ações Estratégicas
SSDS	Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável
STF	Supremo Tribunal Federal
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudepe	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
Sudhevea	Superintendência da Borracha
TD	Título de Domínio
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TEQ	Território Estadual Quilombola
TNC	The Nature Conservancy
UDR	União Democrática Ruralista
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UHE	Usina Hidroelétrica
Ultab	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas no Brasil
UNI	União das Nações Indígenas
Unisinos	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Usp	Universidade de São Paulo
WWF Brasil	Fundo Mundial para o Meio Ambiente
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

INTRODUÇÃO

Apresentação da justificativa e problemática de pesquisa

A conformação da legislação sobre a propriedade na Amazônia remonta a uma premissa fundamental do colonialismo português que permitia que o emissário da Coroa, no ato do descobrimento, incorporasse as terras da colônia ao patrimônio português. Esse processo de incorporação estabelecia as bases legais para a política de dominação e subordinação executadas pela metrópole.

Para ocupar e explorar essa nova colônia, o governo metropolitano optou por transplantar para cá a mesma legislação de terras que já vinha sendo utilizada em Portugal. Neste sistema, grandes extensões de terras eram distribuídas apenas aos membros da corte e a famílias abastadas, que as recebiam sob a forma de concessões administrativas, com o compromisso específico de cultivá-las e demarcá-las, sob pena de terem suas áreas confiscadas e reincorporadas ao patrimônio português, caso falhassem nesse compromisso.

Esse sistema de regulação fundiária, baseado no privilégio, limitava o acesso a terra. Como consequência, os demais grupos sociais que não dispunham de recursos financeiros nem de influência política passaram a buscar o acesso as terras por meio do aposseamento primário. Esta prática, apesar de ser considerada ilegal, era, de acordo com o costume local, reconhecida como legítima, caso as terras fossem cultivadas de modo regular durante certo intervalo de tempo. Posteriormente, este mecanismo de acesso a terra foi incorporado também pelos cortesãos, pelas famílias abastadas e por demais atores sociais que, com isso, buscavam ter acesso a grandes extensões de terra. A partir de então, a apropriação primária de terras se tornou um modo corrente de obtenção da propriedade privada da terra no Brasil.

Desse modo, chega-se ao momento de transição da Colônia para o Império e da mão de obra escrava para o trabalho livre, cujo ponto máximo foi à expedição da Lei nº 601, de 1850, também conhecida como Lei de Terras, que estabeleceu um regime fundiário no qual as terras devolutas são um patrimônio público a ser transferido para o domínio particular por meio de transações financeiras.

Essa legislação representou uma transição entre dois conceitos de propriedade distintos: a propriedade enfitéutica e a propriedade alodial. Na primeira, o significado essencial da propriedade privada residia no seu uso, o qual garantia os direitos de propriedade; na segunda, o significado estava centrado no valor que a posse desses direitos confere ao seu proprietário. No entanto, essa primeira legislação genuinamente brasileira não foi bem-sucedida, na medida em que a maioria dos detentores das áreas resistiu à legalização porque a legislação possuía brechas que desestimulavam a regularização das terras. Além disso, o próprio governo central tinha dificuldade em garantir os direitos à propriedade fundiária. Como resposta a esse fracasso, o governo imperial buscou emitir novas normas de regulamentação, nas quais também não obteve êxito.

Com o passar do tempo, as terras da Região Amazônica passaram a ser ocupadas sistematicamente por novos atores sociais. Inicialmente, foram os seringalistas e seringueiros, oriundos de várias partes do país. A corrida pela borracha fez com que o processo de ocupação da região, até então lento e gradativo, fosse acelerado, além de fortalecer a aplicação da Constituição Republicana de 1891 que, adotando o regime federativo, outorgou aos estados membros o direito sobre os seus territórios.

Assumindo o poder sobre esse estoque fundiário, os governos da região não tardaram a realizar grandes concessões de terras, tendo como base a estratégia preconizada pela Lei de Terras. Desse momento em diante, a estrutura social da Amazônia passou a sofrer profundas transformações. A terra, até então considerada abundante e livre, passou a ser objeto de cobiça e interesse pelas elites rurais, que foram se apropriando de áreas ocupadas por povos indígenas, ribeirinhos, extrativistas etc., desencadeando assim a formação das primeiras grandes propriedades nessa região.

Com a implantação do Estado Novo, houve um incremento na intervenção estatal na região e deu-se início ao processo sistemático de privatização dos espaços de uso pela União e a sua posterior alienação a particulares. Como resposta à Constituição de 1946, foi instituída, em 1953, a primeira estrutura administrativa destinada a promover o desenvolvimento da chamada Amazônia Legal. A criação desta e a abertura das primeiras estradas de rodagem permitiram a chegada de sucessivas levas de migrantes. Como resultado, as terras dessa região passaram por um processo de valorização fundiária e se intensificaram as fraudes, a especulação imobiliária e os conflitos em torno do acesso e domínio da terra, visto não terem sido adotadas as medidas necessárias para resolver a situação de incerteza dominial.

Essa situação agravou-se particularmente nas últimas cinco décadas, em virtude do processo de integração dessa região ao restante do território nacional. Durante esse período, os governos federal e estaduais publicaram inúmeros instrumentos jurídicos visando regulamentar o acesso a terra que, no entanto, não levaram em consideração as especificidades regionais. A reboque de tais legislações foram criados projetos de colonização (público e privados), seguidos por grandes projetos agropecuários. Com eles vieram os migrantes do Sul em busca de terras e os retirantes da seca e das cercas do Nordeste, além dos aventureiros, atraídos, principalmente, pela perspectiva de lucro fácil nos garimpos da região e, mais recentemente, os produtores e empresas de *commodities* (agrícolas e não agrícolas). Todos animados pelo desejo de conquistar a terra e/ou se apropriar dos recursos naturais ali inseridos. Em várias dessas situações, havia algum instrumento normativo que, na tentativa de estimular a ocupação das terras amazônicas, contribuiu para a formação do cenário atual, marcado pela apropriação privada de terras públicas, conflitos e violações de direitos humanos.

A partir de uma análise histórica, pode-se verificar que este agravamento se deu por um conjunto de razões: i) as especificidades político-econômicas do processo de ocupação das terras; ii) a sobreposição e desarticulação de políticas, resultante da expedição durante os períodos colonial, imperial e republicano de uma grande quantidade de leis destinadas a tratar da questão do acesso e da apropriação da terra; iii) as dificuldades em se trabalhar em um território tão extenso e tão diverso em aspectos fisiográficos; e iv) as fragilidades no sistema de registro de imóveis e na sua correição.

Embora a regularização fundiária das posses fosse uma demanda de vários segmentos sociais regionais, o tema sempre foi tratado como uma espécie de tabu, na medida em que toda discussão sobre o enfrentamento desse problema trazia à tona uma série de questões como as dificuldades na interpretação e aplicação das normas jurídicas, as deficiências políticas, técnicas e orçamentárias dos órgãos fundiários responsáveis pela realização dessas ações, as implicações da regularização sobre o desmatamento dessa região, entre outros.

No início da década de 2000, ocorreu um fortalecimento dos argumentos quanto à necessidade de legitimação das posses rurais localizadas na região. Nessas narrativas, a indefinição dos direitos de propriedade aparece como o principal problema, enquanto a

segurança jurídica instituída por meio da propriedade privada é apresentada como condição necessária à organização da desordem fundiária, à realização de investimentos produtivos (públicos e privados) e à utilização sustentável dos recursos naturais.

A partir de 2009, um novo fato político renovou este cenário empírico e estimulou o interesse da comunidade acadêmica pelo estudo das políticas territoriais e espaciais: a aprovação da Lei federal nº 11.952, que instituiu uma ambiciosa política federal de regularização fundiária, que pretendia realizar a regularização simplificada e célere de aproximadamente 300 mil posses localizadas em terras públicas na Amazônia Legal.

A motivação para a realização deste estudo se encontra, em primeiro lugar, na aparente celeridade com que se deu o processo de elaboração e aprovação dessas leis, diante da difundida noção sobre a intenção do sistema jurídico brasileiro de perpetuar a falta de soluções jurídicas para a questão fundiária nacional e, em particular, amazônica; em segundo lugar, a própria vivência profissional e a elaboração da dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), em 2010, sobre a compreensão dos processos de concepção, formulação e tomada de decisão na política de ordenamento territorial na região do Baixo Amazonas, no Oeste do Pará¹. Durante a realização deste estudo, as iniciativas de regularização fundiária que vinham sendo promovidas pelo governo federal adquiriram relevância nas narrativas sobre uma região que, recentemente, havia sido alvo de outras ações como o processo de destinação de terras devolutas para a criação de unidades de conservação e assentamentos de reforma agrária. As questões que emergiram do presente estudo instigaram a tentativa de encontrar uma explicação que considerasse a complexidade do problema em suas dimensões econômica, política, social, cognitiva e institucional.

Neste sentido, esta tese tem como **objetivo** analisar, a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas, as ideias que fundamentaram a construção das políticas de regulação da terra no Brasil e na Amazônia, com ênfase particular na política federal de regularização fundiária supramencionada.

Deste objetivo geral, desdobraram-se **três eixos de investigação específicos**:

i) investigar os principais elementos formadores da noção do direito à propriedade fundiária no país, desde o processo de transposição do sesmarialismo para o território brasileiro até a conjuntura mais recente. Mais do que uma visão histórica do fenômeno de ordenamento fundiário do Brasil, busca-se por meio desta contextualização abordar este processo dentro de um quadro de convergências e disputas de ideias e interesses entre diferentes atores sociais, os quais intencionavam estruturar as políticas públicas do seu setor.

ii) descrever analiticamente o contexto histórico e institucional da formação territorial da Amazônia, enfatizando os elementos que deram origem ao “caos fundiário” na região e fatores que colocaram a regularização fundiária no centro da agenda regional de políticas públicas;

iii) analisar a produção e institucionalização dessa nova política federal de regularização fundiária para a Amazônia Legal, buscando identificar a matriz cognitiva e normativa dessa política pública, nomeando, por conseguinte, seus princípios gerais e específicos, métodos e instrumentos da política pública; mapear os processos de conflito e interação entre os atores

¹ Para detalhes, ver Ferreira (2010).

sociais (individuais e coletivos) que ajudaram a definir essa política de ordenamento fundiário, além de pontuar mecanismos de mutação e/ou inércia da política pública em tela.

Nesta tese foi utilizado um *mix* de abordagens cognitivas de políticas públicas. A teoria dos paradigmas políticos será empregada para tentar identificar como certas ideias (e não outras) tornaram-se dominantes nos discursos políticos sobre a regularização fundiária, ajudando assim a produzir mudanças políticas. As coalizões de defesa ajudarão a identificar não apenas as disputas políticas entre os grupos de atores que participaram da definição das políticas de regularização fundiária, mas também das ideias que estavam em disputa. Nesse sentido, trabalhou-se com o pressuposto de que os atores não disputaram as políticas somente para defender interesses, mas especialmente para apoiar ideias; e que estes se reuniram em grupos de defesa de uma causa porque compartilhavam percepções comuns sobre o mundo e buscaram imprimir suas crenças em determinadas políticas. Por fim, acionou-se também o neoinstitucionalismo histórico, buscando explicar a trajetória de elaboração dessa política federal de regularização fundiária, na tentativa de identificar em que medida tal política pública se diferencia ou se assemelha a outras políticas de gestão fundiária anteriores.

Com base no referencial teórico e objetivos específicos estabelecidos, foram formuladas três **premissas** com o intuito de auxiliar na problematização do tema:

i) ao longo do processo de ocupação e formação do território nacional, quatro paradigmas de ordenamento fundiário estiveram em disputa: a) o *paradigma da propriedade concessionária*; b) o *paradigma da apropriação possessória*; c) o *paradigma da propriedade privada*; d) o *paradigma da propriedade agro-ethno-sócio-ambiental*², os quais podem ser compreendidos a partir do uso das abordagens cognitivas de políticas públicas na sua interpretação.

ii) durante a trajetória de ocupação e integração da Amazônia ao restante do território nacional, diferentes paradigmas de ordenamento fundiário foram implementados nela. Inicialmente, percebeu-se uma primeira cristalização em torno dos *paradigmas da propriedade concessionária* e da *apropriação possessória* estabelecidos nessa região, ainda no período colonial. Estes foram substituídos pelo *paradigma da propriedade privada da terra*, que surgiu no Brasil a partir da aprovação da Lei de Terras de 1850, e foi alterado formalmente a partir da publicação do Estatuto da Terra de 1964, criado com base nos reclamos pelo estabelecimento de limites ao livre exercício do direito de propriedade privada. Mas se discursivamente este pretendia relativizar o direito absoluto à propriedade, acabou favorecendo a instalação nessa região de grandes latifúndios e empresas rurais apoiados no *paradigma da propriedade privada*. Na década de 1980, numa conjuntura de crise de financiamento do processo de modernização e promulgação da Constituição Federal de 1988, emerge o *paradigma da propriedade agro-ethno-sócio-ambiental*. Durante o largo período analisado, apenas os paradigmas da *apropriação possessória* e da *propriedade privada* obtiveram êxito em sedimentar os seus componentes cognitivos e normativos de maneira a constituir uma longa fase de “política pública normal” no ordenamento fundiário brasileiro.

iii) Mais recentemente, as mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas a partir do movimento de corrida por terras no mundo e no Brasil, resultaram no aumento das expectativas relativas à reinserção das terras da Amazônia Legal no mercado fundiário. Desenrola-se assim um movimento de crítica e revisão dos princípios gerais e específicos, métodos e instrumentos

² Neste estudo, toma-se emprestada a denominação empregada por Treccani (2006), visando dar conta da diversidade de elementos agrários e étnicos que perpassam as diferentes maneiras das populações tradicionais se relacionarem com a terra e os recursos naturais.

das políticas públicas concebidas com base no *paradigma da propriedade agro-etno-sócio-ambiental*, bem como um revigoramento do *paradigma da propriedade privada* nessa região.

Questões de pesquisa

Considerando os elementos mencionados acima e a instrumentalização obtida a partir das disciplinas cursadas no doutoramento, esta tese pretende responder à seguinte questão:

– Quais ideias tem orientado a construção de políticas de regulação fundiária no Brasil e na Amazônia ao longo do tempo?

Buscando melhor delimitar tal problema, foram elaborados dois questionamentos auxiliares que, espera-se, conduzam a uma reflexão ampla sobre o tema:

– Como foram construídas essas ideias?

– Quais atores sociais (individuais e coletivos) participaram dessa construção?

A escolha dessa questão analítica se deve à relevância do debate sobre a regularização fundiária, que pode ser considerada um dos temas mais presentes e oportunos no espaço público brasileiro nos últimos anos. Na Amazônia, em particular, esse debate adquiriu contornos especiais, na medida em que, após um período no qual as demandas de ajuste fiscal e conservação ambiental determinaram os caminhos das políticas agrária e fundiária, anunciar-se um novo sentido para o paradigma do ordenamento fundiário, agora voltado para o enfrentamento do problema da insegurança jurídica, associada à propriedade da terra, como uma estratégia para reposicionar essa região no processo de desenvolvimento nacional (FERREIRA, 2010).

A ausência de regularização fundiária na Amazônia não é apenas um fato ou dado da realidade. Este problema e suas possíveis soluções são construtos sociais dinâmicos, os quais são concebidos pelos distintos atores, de acordo com seus conhecimentos, ideias, crenças e valores (MULLER, 2003).

Na literatura acadêmica existe uma série de abordagens para tratar a questão fundiária: análises que associam o caráter rentista do capitalismo brasileiro às situações de violência no campo (MARTINS, 1980); estudos que relacionam grilagem e corrupção à violência no campo (ASSELIN, 1982; TRECCANI, 2001; OLIVEIRA, 2016); abordagens sobre as dificuldades do arcabouço-jurídico legal vigente em abarcar a diversidade de formas de aposseamento tradicional da terra rural na Região Amazônica (BENATTI, 2003; TRECCANI, 2006); pesquisas sobre as políticas de destinação de terras públicas nessa região, que destacam suas causas, finalidades e contradições (TORRES, 2012); enfoques sobre a atuação dos atores do campo do direito na formulação da nova legislação federal, numa perspectiva de sucesso da relação norma-resultado (FAIDHERB, 2009); investigações acerca do tratamento jurídico dado às detenções agrárias (BARRETO, 2011); análises relativas ao padrão histórico da regulação da propriedade da terra no Brasil (FERNANDES, 2014); e avaliações a respeito da elaboração, da execução e dos resultados obtidos na implementação do Programa Terra Legal em regiões específicas da Amazônia Legal (ARANTES, 2009; MACHADO, 2011; RIBEIRO, 2016).

Apesar de terem sido realizados inúmeros estudos sobre os temas agrário e fundiário, não existe nenhum estudo na sociologia, ciência política ou áreas afins que privilegie a compreensão dos processos de gênese e mudanças nas políticas federais de ordenamento fundiário brasileiro a partir de uma dimensão cognitiva.

Embora a aplicação das abordagens cognitivas venha sendo um tema de crescente interesse na análise de políticas públicas, a interpelação cognitiva das políticas, muitas vezes, é refutada em razão das dificuldades teóricas e empíricas que coloca. No entanto, compreende-se que as abordagens cognitivas podem contribuir para a compreensão da forma como conhecimento, ideias, crenças e representações têm sido acionados na busca por uma interpretação do problema da ausência de regularização fundiária nessa região, suas consequências e possíveis soluções.

Do mesmo modo, acredita-se que a aplicação conjunta desses três marcos teóricos tenha sido pertinente, consideradas as limitações analíticas identificadas em cada um desses quadros e a própria complexidade do objeto em estudo.

Nesta direção, a relevância desta proposta assenta-se, principalmente, sobre a diversidade de atores envolvidos, a complexidade de suas ideias, crenças e interesses, bem como as características dos espaços regionais que deveriam ser inseridos no mercado fundiário formal via processos de regularização fundiária. Além disso, a análise dos processos de produção e institucionalização de políticas fundiárias se apresenta como um campo pouco explorado e, em nosso entendimento, bastante promissor para a compreensão de políticas públicas e das políticas de regulação da terra no Brasil.

Buscou-se, a partir desse estudo, preencher uma lacuna presente na literatura. Foi de interesse da pesquisa resgatar historicamente a evolução do modelo de regulação da propriedade no Brasil e na Amazônia, em particular, delineando o surgimento dos diferentes modos de apropriação da terra: concessão gratuita, ocupação primária e aquisição onerosa. Ainda com o risco de uma elaboração demasiadamente descritiva, considerou-se este um caminho necessário, para se colocar em evidência os contextos político-administrativos nos quais se inseriram as mudanças operadas nos marcos legais referentes ao ordenamento fundiário, bem como as implicações destes instrumentos sobre as políticas recentes de regularização fundiária para essa região.

Antes de iniciar-se a discussão sobre a política pública supramencionada, propor-se-á ainda um caminho interpretativo que estabeleça a trajetória histórica de regulamentação das formas de apropriação do território nacional e, dentro desta, os processos que levaram à constituição do chamado “caos fundiário” e à emergência de uma proposta de formulação de uma política federal de regularização fundiária específica para a Amazônia Legal. Essas sucessivas intercessões instigaram também a busca por uma explicação que levasse em conta aspectos cognitivos e institucionais da formação e mudança das políticas públicas.

Marco teórico-conceitual da tese

A análise de políticas públicas surgiu como disciplina acadêmica nos Estados Unidos, na década de 1960, como um conjunto de estudos em função do crescente interesse dos *policy makers* e dos acadêmicos que buscavam explicar o processo de elaboração das políticas públicas a partir da observação das ações dos governos, estando ausentes preocupações em estabelecer relações com as bases teóricas referentes ao papel do Estado e suas instituições. Algo diferente, entretanto, se processou na Europa, em especial na França, onde o debate da ciência política e das políticas públicas foi marcado pelo distanciamento das questões do direito e da administração pública em direção a uma sociologia da ação pública.

Recentemente, os esforços de análise de políticas públicas têm se modificado devido a uma série de fatores, tais como: o aumento da complexidade dos problemas públicos a serem

resolvidos; a descentralização e desconcentração da ação pública; a multiplicação de atores e arenas públicas decisórias; a fragmentação das políticas públicas; a dissolução das fronteiras entre o público e o privado; e fenômenos de transnacionalização das políticas públicas, entre outros (LASCOUMÉS; LES GALÉS, 2012).

Nessa direção, passou a ocorrer também um deslocamento do olhar dos pesquisadores, indo desde uma posição analítico-prescritiva até uma leitura mais cognitiva dos processos de elaboração de uma política pública. Desse modo, agora já não se trata mais de analisar uma política pública somente por sua capacidade de transformação da realidade, mas também como uma construção social que mobiliza atores e interesses distintos (às vezes até mesmo antagônicos). Ocorre assim uma adesão maior aos enfoques analíticos centrados na fragmentação do poder, na multiplicação dos atores e no reconhecimento da importância da atuação dos mediadores (MASSARDIER, 2011).

Considerando a complexidade das questões expostas e a diversidade das interações envolvidas nas políticas públicas, observa-se um amplo repertório de teorizações e vertentes analíticas que tentam dar inteligibilidade aos distintos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Distinguem-se sumariamente cinco grandes vertentes para sua análise: a) a dimensão institucional, na qual as organizações políticas estruturam a tomada de decisões e os resultados; b) uma vertente interessada em perceber as formas de atuação e impacto dos atores sociais (grupos e redes); c) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes externos (sociais e econômicos); d) a racionalidade dos atores que explica as decisões como o resultado das preferências e negociações entre eles; e e) por fim, as abordagens cognitivas (ou setoriais) que destacam o papel das ideias e do conhecimento (FARIA, 2003).

Abordagem cognitiva de políticas públicas

A abordagem cognitiva ou setorial de origem francesa não é uma escola nem uma corrente, trata-se de um conjunto de perspectivas teóricas e metodológicas que reconhecem a relevância de fatores externos (contexto histórico, político e social), mas que priorizam o papel do conhecimento, ideias, representações e crenças como variáveis explicativas da ação pública (SABATIER; SCHLAGER, 2000).

Embora a reflexão sobre a importância das ideias não seja algo novo nas ciências sociais, foi somente a partir de meados da década de 1980 e início dos anos 1990 que os pesquisadores passaram a examinar mais cuidadosamente como as ideias afetam a formulação de políticas públicas no mundo. Trata-se de um esforço em apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores (públicos e privados) poderiam inscrever suas ações (SUREL, 1998).

Os estudos cognitivos compreendem a formulação e a implementação das políticas públicas de um modo diferente; não como um mecanismo de resolução de problemas, mas como uma tentativa de agir sobre um domínio da sociedade. Esta ação passa pela seleção de objetivos que partem de uma representação do problema, de suas consequências e de suas possíveis soluções. Nesta perspectiva, as políticas públicas são também espaços nos quais uma dada sociedade constrói e expressa a sua relação com o mundo, isto é, consigo mesma (MULLER, 2003).

A abordagem cognitiva comprehende a dimensão simbólica da construção da política, a qual é constituída de valores, crenças, visões de mundo e de sociedade que dão sentido à ação

do Estado. Para Muller e Surel (2002), a abordagem cognitiva repousa sobre a ideia de que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai se impor, ser aceita e reconhecida como verdadeira pela maioria dos atores de um dado setor, porque ela permite a estes compreender as transformações de seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e de interpretações causais, que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais são confrontados.

O modelo proposto se firma, ainda, sobre a convicção de que é possível identificar valores gerais que definem uma visão de mundo, bem como identificar princípios específicos que permitam operacionalizar esses valores, e ainda identificar as escolhas instrumentais. Dessa forma, seria possível isolar, analiticamente, os processos pelos quais são produzidas e legitimadas as representações, as crenças, os comportamentos, especialmente sob a forma de políticas públicas (MULLER; SUREL, 1998). Igualmente, seria possível colocar à luz a existência de uma matriz cognitiva e normativa capaz de produzir um sentimento subjetivo de pertença, gerador de uma identidade específica, que facilitaria a identificação de grupos ou organizações envolvidas no processo de formulação de políticas públicas.

A abordagem cognitiva das políticas públicas é representada por, pelo menos, cinco quadros analíticos: “referenciais” (JOBERT; MULLER, 1987; JOBERT, 1992; MULLER, 1995; JOBERT, 1995; MULLER; SUREL, 1998; MULLER, 2005; 2008); “fóruns e arenas” (JOBERT, 1992; 1994; 1995; FOUILLEUX, 2000; 2003; 2011); “coalizões de defesa” (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999; SABATIER; SCHLAGER, 2000; SABATIER; WEIBLE, 2007); “paradigmas” (HALL, 1993; SUREL, 1995; 1997; 2000), e “narrativas e discursos” (RADAELLI, 2000; 2006; RADAELLI; SCHMIDT, 2004; SCHMIDT; RADAELLI, 2004), que reconhecem a relevância de fatores externos (contexto histórico, político e social), mas priorizam o peso do conhecimento, das ideias, representações e crenças como variáveis centrais na explicação dos comportamentos sociais e das políticas públicas.

Nos últimos anos, o Brasil tem se consolidado como um vasto campo de discussão analítica e de testes das abordagens cognitivas de políticas públicas em vários setores. Destacam-se, os trabalhos que aplicaram a abordagem de “coalizões de defesa” às políticas de turismo (CAVALCANTI, 2006), biodiversidade e florestas (ARAÚJO, 2007), esportes (BUENO, 2008), economia (CERQUEIRA, 2010), saneamento básico (OLIVEIRA, 2011), agricultura familiar (SANTOS, 2011), e meio ambiente (ARAÚJO, 2013); e os estudos que combinaram duas ou mais abordagens cognitivas para analisar a política de ensino superior europeia (FRONZAGLIA, 2011) e as políticas brasileiras da agricultura familiar (GRISA, 2012) e de tributação (LUKIC, 2013).

Para analisar-se o processo de produção e a circulação de ideias na formulação de políticas públicas de regularização fundiária na Amazônia Legal, destacou-se a abordagem cognitiva das políticas públicas, a qual enfatiza o papel das ideias, crenças, representações sociais e aprendizagem na elaboração das políticas públicas. A ênfase situa-se no modo como os atores compreendem o mundo, interpretam e propõem soluções aos problemas públicos. Como afirma Surel (2000, p. 1), a abordagem cognitiva considera que “as políticas públicas são influenciadas pelas crenças comuns de um conjunto de atores (públicos e privados), as quais definem a maneira como estes atores percebem os problemas públicos e concebem respostas para os mesmos”.

Paradigmas políticos

Para a realização deste estudo de caso, optou-se pela utilização da vertente analítica dos paradigmas políticos representada pelos trabalhos de Hall (1993) e Surel (1995; 1997) e inspirada pelos trabalhos epistemológicos de Thomas Kuhn (2006). Segundo este, um paradigma é o conjunto de realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante certo tempo, fornecem problemas e soluções para os membros de uma determinada comunidade científica e somente eles. Sendo o compartilhamento desse paradigma em comum que os constitui como uma comunidade científica (KUHN, 2006).

Primeiro autor a associar os paradigmas às políticas públicas, em seu estudo sobre a introdução das ideias monetaristas em substituição às keynesianas na Grã-Bretanha, Hall define um paradigma de política pública (*policy paradigm*) como um “quadro geral de idéias e padrões que especificam não somente os objetivos das políticas e os instrumentos que podem ser utilizados, mas também a própria natureza dos problemas que devem ser resolvidos” (sic) (HALL, 1993, p. 297). Esta transição é marcada por intensas transformações nos princípios e nas representações fundamentais das sociedades, alterando, por conseguinte, o papel do Estado e do mercado e redefinindo as próprias prioridades da ação pública. Em estudos posteriores, Surel se debruçou sob a perspectiva dos paradigmas a partir de estudos sobre as políticas de estabelecimento do preço único dos livros e de enfrentamento da AIDS, ambas na França (SUREL, 1995). Nos dois casos, as transformações nessas políticas foram precedidas por mudanças radicais nos seus fundamentos cognitivos, tratando-se, neste modo, de mudanças de paradigmas, as quais poderiam ser evidenciadas a partir de analogias com o modelo teórico proposto por Kuhn.

Matriz setorial da política pública

Quatro elementos formam a matriz setorial (ou disciplinar) de um paradigma: princípios metafísicos gerais, hipóteses e leis, metodologias e instrumentos específicos (SUREL, 1995, p. 129). Em sentido estrito, esses elementos “confundem-se, interagem e confrontam-se”, e entre si “não há hierarquização obrigatória (...) mas interpenetração e valorização flutuantes” (SUREL, 1995, p. 131). Nesse sentido, um paradigma e, por conseguinte, uma política pública, só emerge com a formação da matriz setorial em torno destes quatro componentes e de um sistema de atores em causa (SUREL, 1995).

Aplicados às políticas públicas, os princípios metafísicos gerais são “certas indicações abstratas e relativamente simples sobre os modos de funcionamento da sociedade e, mais especificamente, do campo político (que) constituem, de certa maneira uma (ou um conjunto de) meta-imagem(ns) social(ais) coletivamente legitimada(s)” (SUREL, 1995, p. 130).

O segundo elemento — as hipóteses e leis — é constituído por um “conjunto de axiomas, hipóteses ou raciocínios que estabelecem uma relação entre o sistema simbólico e o universo concreto” (...) “que asseguram a operacionalização dos princípios metafísicos gerais” (SUREL, 1995, p. 132). Em outros termos, as hipóteses são os elementos que ligam o sistema conceitual abstrato ao universo concreto (GRISA, 2012), guiando a ação das autoridades públicas num domínio e/ou numa política precisa e/ou num subsistema. As hipóteses estabelecem eixos de ação desejáveis, com base no peso das instituições e nos interesses e estratégias dos atores sociais. Para Surel (1997, p. 36): “Uma vez adquirido, pelo menos temporariamente, todas as representações que permitem a compreensão do mundo, os

atores retraduzem estes quadros em seu comportamento, definindo quais os tipos de transações que consideram satisfatórios e/ou legítimos".

A metodologia é o terceiro elemento do paradigma. Consiste na disposição prática sobre os métodos e os meios mais apropriados para realizar os valores e os objetivos definidos. No seu estudo sobre as políticas macroeconômicas, Hall mostra que as técnicas empregadas variam de acordo com o paradigma adotado, sendo que os dispositivos de reativação do consumo pelo viés de uma política orçamentária expansionista, característicos do keynesianismo, opõem-se, por exemplo, aos controles das taxas e ao uso geral da política monetária no quadro monetarista. Nesse sentido, a mobilização de certo número de instrumentos não se faz de maneira neutra, mas responde, ao contrário, a certos imperativos normativos e práticos concebidos como mais apropriados para gerir a relação entre o Estado e determinado setor em causa³.

Finalmente, entre os elementos que compõem a matriz disciplinar, estão os instrumentos específicos que completam a matriz setorial e permitem a realização prática e coerente de um paradigma, de acordo com os métodos, princípios e regras que formam o seu substrato cognitivo e normativo. No caso das políticas públicas, Surel cita como exemplos de dispositivos instrumentais os discursos, as aprovações de leis, as regras orçamentárias e administrativas, a criação de instituições etc. que acompanham e apoiam a constituição de um novo paradigma (SUREL, 1995, p. 135).

Essa matriz cognitiva, compartilhada por certo número de atores sociais, ajuda-os a reconhecer a existência de um problema e a necessidade de ação, a perceber a instrumentalização da política como fonte de poder político, e a articular-se a outros atores para a efetivação da política. Além do quadro cognitivo, estrutura-se também um plano normativo, que visa determinar o comportamento dos atores públicos e privados envolvidos em uma determinada política pública.

Fases da política pública

Para Kuhn (2006), a atividade científica é composta por três fases: um período pré-científico, seguido de um período de ciência normal e um período de crise, os quais, por analogia, também podem ser identificadas nas políticas públicas (SUREL, 1995). A primeira fase é denominada pré-científica. Na fase pré-científica há divergências entre os grupos sociais que competem pela definição legítima da atividade científica. Os diferentes grupos defendem, cada um, diferentes hipóteses, métodos e instrumentos, daí sua incapacidade de compreender-se e comunicar-se. Os atores envolvidos na atividade científica se apoiam, por conseguinte, em "visões de mundo" totalmente incompatíveis, sobre diferentes hipóteses, assim como sobre métodos e instrumentos de experimentação distintos. Os grupos que lutam pela definição de um paradigma legítimo se opõem, portanto, a todos os elementos de uma matriz disciplinar.

Em relação ao campo das políticas públicas, a primeira fase corresponde à emergência dos problemas públicos, com sua inscrição na ordem do dia, em que os atores estão em concorrência e apresentam visões diferentes sobre o problema e, consequentemente, formulam soluções distintas. Surel denomina esta fase de "pré-política", o que corresponde a um amadurecimento gradual das estruturas cognitivas comuns, do universo normativo e do

³ Segundo Surel (1995), estes podem abranger posturas como a coerção, a mediação ou a concertação.

sistema de atores (SUREL, 1995). De acordo com o autor, nessa fase de instabilidade, os grupos envolvidos na maioria das vezes definem problemas e formulam soluções incompatíveis, daí sua incapacidade de entenderem-se e comunicarem-se, o que Kuhn denominou de incomensurabilidade de paradigmas (SUREL, 1995).

Em seguida, ocorre uma fase relativamente estável, a da “ciência normal”, que corresponde à existência de uma matriz disciplinar ou um paradigma dominante, que estrutura o campo da pesquisa científica. Para Kuhn (2006), quando a ciência está em sua fase normal significa que a pesquisa está solidamente fundada sobre uma ou mais realizações científicas passadas que apoiam toda a teoria aceita e definem os problemas, métodos e aplicações legítimos em uma área de pesquisa para sucessivas gerações de pesquisadores. A estabilização do campo científico permite a resolução de problemas dentro de um quadro cognitivo, normativo, metodológico e instrumental específico, porque eles são considerados melhores do que seus concorrentes na resolução de alguns enigmas.

No que se refere às políticas públicas, esta fase corresponde ao momento em que ocorre um equilíbrio nas relações de poder e na construção de representações, o que favorece o estabelecimento de acordos sobre a natureza do problema, as possíveis soluções e os instrumentos a serem utilizados (SUREL, 1995, p. 142) (ver Figura I.1).

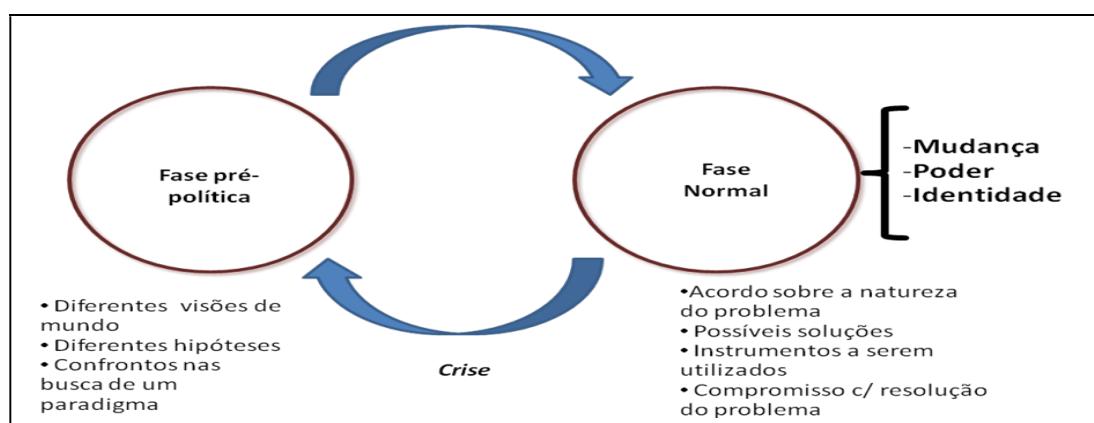


Figura I.1: Fases da política pública segundo Surel

Fonte: Elaboração própria.

Com a estabilização do paradigma, é possível solucionar enigmas em um campo cognitivo, normativo, metodológico e instrumental específico. Ocorre assim um período de equilíbrio paradigmático, uma vez que as relações de força, as representações e identidades sociais, bem como os modos operativos são compartilhados entre os diferentes atores político-administrativos. No entanto, quando esse paradigma não mais solucionar as anomalias observadas, ele estará suscetível a uma nova crise.

Mudanças nas políticas públicas

Na sua *fase normal*, a ciência e as políticas públicas podem sofrer dois tipos de alterações que configuram “mudanças de primeira e segunda ordem” (*first order change* e *second order change*) (HALL, 1993). A primeira se dá quando as condições específicas dos instrumentos de políticas são modificadas, enquanto o desenho da política e o paradigma que a orienta permanecem inalterados. A segunda, por sua vez, ocorre quando tanto o desenho da

política quanto os seus instrumentos são modificados, mas com a permanência do paradigma. Tratam-se, pois, de processos rotineiros incrementais que ajustam a política sem modificar a hierarquia de metas traçadas anteriormente. Em grande medida, essas mudanças são fruto do aprendizado social de técnicos e burocratas na implementação de políticas anteriores.

Durante a fase de crise, ocorre o esgotamento do paradigma dominante, que já não é capaz de relatar e explicar a realidade por meio de seus componentes. Kuhn afirma que uma mudança de paradigma começa com a consciência de uma anomalia, ou seja, a impressão de que a natureza, de uma forma ou de outra, contradiz os resultados esperados dentro de um quadro de paradigma que governa a ciência normal (KUHN, 2006). Começa então a surgir um movimento de ajuste que pode ocasionar reações em cadeia até o desequilíbrio e a superação do marco cognitivo tradicional. Quando há ruptura, os marcos referenciais, os métodos e os instrumentos do antigo paradigma científico são dispensados, pois não permitem a resolução dos problemas apresentados. Ocorre assim a “crise paradigmática” ou “mudanças de terceira ordem”.

No que diz respeito à ordem pública, esta crise de paradigma pode acontecer por vários motivos, como crises econômicas, catástrofes naturais, eventos de grande impacto na opinião pública ou mesmo fatos mais sutis e difíceis de serem percebidos que, dependendo do caso, podem ser caracterizados como “ameaças à ordem pública” (SUREL, 1995, p. 142). Muller e Surel (1998) definem “crise política” como uma fase da ação pública em que as representações dominantes já não conseguem interpretar a evolução de um campo social de maneira a satisfazer as partes interessadas e, portanto, não podem mais organizar e legitimar com sucesso a ação do Estado (MULLER; SUREL, 1998).

Segundo Hall (1993), a ascensão da primeira-ministra Margaret Thatcher e as transformações macroeconômicas decorrentes são exemplos legítimos de “mudanças de terceira ordem”. Neste caso, a política mudou integralmente: objetivos, instrumentos e arranjos. A mudança foi motivada por uma plataforma política e por intensos debates públicos provocados pela incapacidade do paradigma keynesiano em solucionar as anomalias existentes. A batalha para “modificar um paradigma de política por outro foi um assunto de toda a sociedade, mediada pela imprensa, profundamente imbricado com a competição eleitoral, e lutado na arena pública” (p. 287).

Neste sentido, pode-se dizer que as mudanças de terceira ordem (*third order change*) envolvem modificações nos instrumentos específicos de políticas, nas metas gerais e no próprio sistema de ideias e padrões que orientam a abordagem da realidade pelos especialistas (HALL, 1993; SUREL, 1995). São, portanto, mudanças ou paradigmáticas ou revolucionárias.

A perda de referências e instrumentos legítimos advinda da crise paradigmática demanda novas formulações aos problemas, bem como soluções mais apropriadas. Regressa-se, assim, à fase análoga à “pré-científica” (ou “pré-política pública”), em que “visões de mundo” produzidas e difundidas por atores distintos estão em disputa pela definição legítima de um setor e pelas ações e instrumentos a serem utilizados nele. Uma das consequências da crise de paradigma é a procura de novas definições e soluções para os problemas. Isso traz de volta algumas características da primeira fase, como a disputa de atores em torno de um novo paradigma que vai legitimar a estruturação de um setor.

No que se refere à mudança de paradigma político, o processo quase sempre é impulsionado por fatores sociais e não por fatores rigorosamente científicos. A mudança é caracterizada pelo embate dos interesses em jogo, expressando a configuração da esfera de autoridade sobre as políticas públicas. A mudança de paradigma é então precedida de mudanças

na esfera do poder. O papel da experiência com as políticas anteriores aparece na medida em que a não resolução dos problemas colocados na perspectiva de um determinado paradigma ameaça o poder das autoridades que o sustenta. Esta fase dá origem a uma mudança na política pública a partir do momento em que a perda de referenciais legítimos leva à formulação de paradigmas concorrentes usados por atores em conflito. “A crise se resolve pouco a pouco, à medida que há acordos sobre as representações, normas, dispositivos e atores sociais. Uma vez que a aceitação global é obtida (ou ao menos a dominação de uma dentre aquelas em disputa), assiste-se a um processo de cristalização que abre o período de política pública normal” (SUREL, 1995, p. 144).

Ao contrário do que ocorre nas ciências naturais, a emergência de um novo paradigma nas ciências sociais não produz necessariamente a substituição do anterior, mas pode-se dar por meio de novas associações e arranjos com paradigmas preexistentes mais ou menos antigos. Isto porque a construção do conhecimento, bem como a sua validação, ocorre de maneira discursiva e cumulativa a partir de pontos de vista diferentes e em competição⁴ (ALEXANDER, 1999). O mesmo acontece no campo das políticas públicas, um novo paradigma pode emergir de novas associações ou hierarquizações com elementos precedentes e distintos (SUREL, 1998). Quer dizer, longe de ignorar os elementos da matriz setorial preexistente, um novo paradigma pode evocar, conviver ou permanecer em constante disputa com estruturas cognitivas e normativas anteriores.

A existência desses paradigmas é fundamental para explicar a formação ou mudança de uma política pública. No entanto, para entender como eles são traduzidos em políticas concretas, é necessário compreender também como surge a difusão das ideias, crenças e valores entre os atores do subsistema fundiário.

A partir desses elementos, entende-se que os diferentes paradigmas de ordenamento fundiário são resultados dos processos de disputa entre setores distintos da sociedade na sua tentativa por influenciar o desenvolvimento nacional e regional. Estes se materializam nos territórios a partir de normas de ação construídas com base em ideias, crenças, representações e orientações de diferentes coalizões de defesa envolvidas. Sob essa perspectiva, a noção de paradigma implica duas dimensões: de um lado, um processo de categorização e de definição mais abstrata de um dado setor da sociedade, e de outro, uma dimensão mais dinâmica representada pela instituição de instrumentos político-jurídicos que vão orientar e estruturar uma determinada política pública. Assim, tem-se um conjunto de conceitos e padrões que especificam não apenas os objetivos das políticas de regulação fundiária e os instrumentos que podem ser utilizados, mas a própria natureza dos problemas a serem resolvidos. Essas noções orientaram a análise dos distintos paradigmas que determinaram a formulação das políticas de regulação fundiária no Brasil e na Amazônia, em particular, em diferentes períodos.

⁴ Segundo Alexander (1999), por razões cognitivas e valorativas, as condições definidoras da crise paradigmática nas ciências naturais são inerentes às ciências sociais. Isto porque o ideal de objetividade empírica é essencialmente contestável desse campo científico, tanto em suas declarações factuais mais específicas como em suas generalizações mais abstratas.

Advocacy Coalition Framework

Na análise sobre as políticas de regularização fundiária para a Amazônia Legal, foi utilizado, ainda, o modelo analítico das coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework*), concebido por Sabatier (1988), desenvolvido por Sabatier; Jenkins-Smith (1993, 1999) e aperfeiçoado por Sabatier; Weible (2007), que busca compreender as mudanças nas políticas públicas a partir das dinâmicas de conflito e negociação entre diferentes coalizões de defesa — cada uma composta por atores de uma variedade de instituições que compartilham um conjunto de crenças políticas — em disputa no interior de um subsistema de política pública (*policy subsystem*)⁵.

De acordo com Sabatier, em um *policy subsystem* existem várias coalizões de defesa em concorrência. Na maioria dos subsistemas há sempre uma coalizão dominante, que é a mais bem-sucedida em transformar metas em ações governamentais, enquanto as demais são subordinadas a ela. Uma coalizão de defesa é formada por diferentes atores sociais, dotados de algum tipo de especialização na área em que atuam, que compartilham convicções normativas e causais bastante estáveis e que se engajam, de modo singular, numa atividade coordenada e estratégica durante um intervalo de tempo significativo (SABATIER, 1993), buscando influenciar nos processos decisórios⁶.

As percepções das coalizões sobre o mundo e as políticas públicas não são baseadas em critérios exclusivamente técnicos, mas em um sistema de crenças, valores, interesses e expectativas em relação à posição do Estado no mundo, à eficácia dos instrumentos da política pública, dentre outros (SABATIER, 1993).

Esta vertente analítica da abordagem cognitiva concebe as políticas públicas como construções sociais, baseadas em conjuntos de valores e de ideias, dentro de um contexto social e político específico. Esse modelo considera que as mudanças nas políticas são resultado de um processo dinâmico influenciado por conflitos sociais e políticos, mas também por mudanças no ambiente externo, o que inclui transformações tecnológicas, alterações no contexto internacional e choques naturais. Desse modo, as modificações em um subsistema da política pública seriam passíveis de explicação a partir de fatores cognitivos, como convicções e conhecimentos, e por fatores não cognitivos, como as mutações nos subsistemas mais amplos, em um ambiente de rede.

Em outras palavras, a interação dentro do subsistema político dá relevância ao papel das ideias, uma vez que elas são capazes de influenciar a maneira pela qual os diferentes subgrupos percebem o mundo e disputam, por meio de coalizões, a possibilidade de promover alterações nas políticas públicas.

A multiplicidade de fatores intervenientes capazes de explicar o processo decisório, estabelecida neste modelo, é condizente com aquele identificado previamente no caso da

⁵ Subsistemas de políticas podem ser definidos como “a interação de atores procedentes de diferentes instituições que procuram influenciar as decisões governamentais num domínio de política pública” (SABATIER, 1993, p. 16) ou simplesmente como “o conjunto de atores que são implicados no tratamento de um problema ligado a uma política pública” (SABATIER, 1993, p. 24).

⁶ Com uma composição mais variada que o “triângulo de ferro” do modelo pluralista, as coalizões são formadas por grupos de interesses, burocratas, parlamentares, membros do Judiciário, comunidades de especialistas (pesquisadores, acadêmicos e técnicos), setores da mídia e beneficiários de políticas que interagem, de modo cooperativo e competitivo, na tentativa de transformar suas convicções em políticas públicas, sem que a atuação de qualquer um deles possa ser reduzida a uma concepção meramente maximizadora dos interesses (SABATIER, 2007).

política de regularização fundiária supramencionada e apresenta uma possibilidade analítica interessante para complementar o estudo em tela. Isto porque o modelo considera tanto o fluxo do sistema político (*politics*) quanto o fluxo da política pública (*policy*) em uma ampla matriz de causalidades, com grande potencial de aderência à política pública a ser analisada.

As hipóteses e a lógica causal do modelo de coalizões de defesa estão baseadas nas seguintes premissas: i) o processo de mudança política exige uma perspectiva temporal de longo prazo, sugerindo-se a análise de uma década ou mais; ii) os subsistemas políticos são a principal unidade de análise; iii) os subsistemas políticos são formados por um amplo conjunto de atores de diferentes instituições que procuram influenciar as decisões governamentais na arena política⁷; e iv) as políticas públicas e os programas governamentais são interpretados como traduções dos sistemas de crença das coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Subsistemas: atores, coalizões e mediadores

No interior dos subsistemas, a abordagem das coalizões de defesa prevê que os atores sociais (públicos e privados) organizem-se em um número reduzido de coalizões — entre duas e quatro —, compartilhando um conjunto de crenças e princípios de ação comuns que definem a maneira como esses atores percebem os problemas e concebem respostas para eles (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Para agrupar esses atores em coalizões, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) propõem o sistema de crenças, ao invés de interesses, por acreditarem que as crenças são mais inclusivas e verificáveis do que os interesses. Assim, definem os sistemas de crenças como o conjunto de recursos e indicadores de desempenho necessários para atingir uma determinada meta.

O processo de construção de políticas públicas em quase todos os subsistemas políticos possui grande complexidade, o que torna a tarefa de pessoas e organizações para reter conhecimentos com razoável profundidade em todos os campos; algo extremamente difícil e que força as coalizões de defesa a se tornarem especializadas para melhor influenciar o processo de tomada de decisão (SABATIER; WEIBLE, 2007). Essa especialização significa concentrar sua atuação em um único subsistema de políticas, ainda que, na maioria das vezes, sejam vários os programas governamentais que os atores utilizam para alcançar seus objetivos.

O subsistema político estudado é caracterizado por uma dimensão funcional/substantiva e por uma territorial. A dimensão funcional/substantiva diz respeito aos princípios, objetivos e instrumentos da política pública de regularização fundiária. Enquanto a dimensão territorial corresponde aos limites administrativos da política de regularização fundiária estudada de forma mais aprofundada — a Amazônia Legal —, considerando as sobreposições de competências e as eventuais incertezas quanto à jurisdição das terras passíveis de serem regularizadas. Neste sentido, alguns elementos como as regras constitucionais que definem a competência sobre as áreas de terras públicas e devolutas serão tratados, ora como variáveis endógenas, ora como variáveis exógenas do processo⁸.

⁷ Referência a um conjunto de atores políticos provenientes de vários setores, como: representantes eleitos, burocratas, parlamentares, líderes de grupos de interesse e pesquisadores acadêmicos, além de membros do Judiciário, jornalistas e outros atores sociais envolvidos em um problema específico e que compartilham determinado sistema de crenças, valores, percepções, pressupostos causais e demonstram acentuada capacidade de coordenação de atividades ao longo do tempo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER, 2006).

⁸ Sabatier e Weible (2007, p. 193) sublinham a dificuldade de delimitar o escopo de um subsistema, quando da existência de sobreposição ou coexistência com outros níveis de subsistemas.

Essa vertente analítica também dá ênfase especial à figura dos mediadores (*policy brokers*), isto é, atores sociais que não pertencem a nenhuma coalizão em particular e cujo papel principal seria mediar as relações dentro de um subsistema político, possibilitando a manutenção de conflitos em um nível razoável e o estabelecimento dos compromissos necessários à solução de um problema público⁹ (SABATIER, 1993).

Uma característica relevante desses atores em relação aos que atuam na defesa de uma política está no fato de que os primeiros podem aceitar algumas modificações na política, caso estas ajudem a reduzir o conflito entre as coalizões, enquanto os últimos estão mais propensos a buscar a manutenção do sistema.

Sistema de crenças

O sistema de crenças das coalizões é composto por valores prioritários que orientam os membros de uma coalizão de defesa em relação aos problemas que devem receber a mais alta prioridade, os fatores causais que necessitam ser examinados mais detalhadamente, a eficácia dos instrumentos das políticas públicas e quais instituições governamentais são mais propensas a aderir os pontos de vista da coalizão. Em consequência, ao mesmo tempo que uma coalizão procura definir e explicar um problema, busca também encontrar os meios para resolvê-lo.

Essas crenças estão organizadas em uma estrutura hierárquica tripartite em que os níveis mais profundos e permanentes frequentemente constrangem (delimitam as possibilidades) as crenças mais específicas, superficiais e transitórias. No nível mais profundo e estável, o núcleo profundo (*deep core beliefs*) é formado por crenças ontológicas e normativas básicas que orientam a atuação das coalizões de defesa em diferentes áreas (*i.e.*, valorações como liberdade individual *versus* equidade social ou esquerda *versus* direita). Esse núcleo profundo é comum a vários subsistemas de políticas públicas e muito resistentes às mudanças¹⁰.

Em um nível intermediário, está o núcleo da política (*policy core beliefs*), que corresponde aos compromissos normativos relativos à natureza dos problemas existentes, sua gravidade, sua urgência e possíveis causas e soluções. Essas crenças e percepções causais são restritas ao subsistema de política em que a coalizão atua e, portanto, funcionam como uma espécie de cimento que mantém a coalizão relativamente coesa e mobilizada.

Por fim, no nível mais superficial, estão as convicções secundárias (*secondary aspects*), cujo conteúdo, mais flexível, é formado por um amplo conjunto de decisões instrumentais e detalhes programáticos da política pública que são mais ajustáveis a partir de novos dados, experiências ou mudanças estratégicas (*i.e.*, crenças alusivas à gravidade dos problemas e à importância relativa dos fatores causais em momentos ou espaços específicos; preferências por determinados instrumentos de políticas públicas ou por determinados *design* de instituição; avaliações sobre a performance de programas ou órgãos específicos etc.). Neste nível, em geral, proliferam as divergências intracoalizão, pois mesmo que haja concordância recíproca nos níveis anteriores, os atores podem apontar soluções distintas para um mesmo problema (ver **Quadro I.1**):

⁹ Como exemplos de *policy brokers* apontam-se burocratas, parlamentares, juízes e mesmo o conjunto de cidadãos no exercício do voto.

¹⁰ Os atributos básicos de um programa de ação governamental dificilmente são modificados na ausência de perturbações externas significativas ao subsistema, isto é, mudanças nas condições socioeconômicas, coalizões governamentais de longo alcance no sistema político, ou resultado de políticas públicas de outros subsistemas (SABATIER, 1993).

Quadro I.1: Estrutura do sistema de crenças das coalizões de defesa

	Núcleo profundo (deep core)	Núcleo da Política (policy core)	Aspectos secundários (secondary aspects)
Características definidoras	Axiomas ontológicos e normativos fundamentais	Posições fundamentais na política a respeito das estratégias básicas para alcançar os valores centrais do subsistema.	Decisões e informações instrumentais necessárias à implementação do núcleo da política
Abrangência	Extravasa o subsistema, atravessando todos os subsistemas de política.	Todo o subsistema.	Apenas parte do subsistema.
Suscetibilidade à mudança	Muito difícil (semelhante a uma conversão religiosa).	Difícil de ocorrer, mas pode se dar se a experiência revelar sérias anomalias.	Moderadamente fácil; objeto da maioria das formulações administrativas e legislativas das políticas públicas.
Componentes	Percepções sobre aspectos essenciais da natureza humana (má / boa, egoísmo / altruísmo); Prioridades sobre valores fundamentais: liberdade / igualdade; Critérios básicos de distribuição da justiça; Identidade sociocultural: étnica, religiosa, de gênero.	Preceitos normativos fundamentais; Orientação sobre prioridade de valores básicos; Definição de segmentos cujo bem-estar deve ser prioritariamente atendido Percepção da gravidade dos problemas e de suas causas básicas; Distribuição apropriada de autoridade entre governo e mercado.	Percepções sobre a gravidade de aspectos específicos dos problemas em situações específicas; Maioria das decisões sobre regras administrativas, alocação orçamentária e interpretação e revisões legais; Informações sobre a performance de programas específicos ou instituições.

Fonte: Adaptado a partir de Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 133).

Embora possam ser estabelecidos acordos e compromissos entre coalizões, o centro do relacionamento entre elas é conferido pelo conflito, no qual uma coalizão tenta impor suas preferências e realizar os princípios de ação coerentes com seus próprios sistemas de crenças. No entanto, quase sempre há uma coalizão dominante, enquanto as demais são minoritárias. A coalizão dominante é aquela que consegue se distinguir das demais no processo de tomada de decisão das políticas públicas pelos valores, crenças, ideias e recursos de que dispõe¹¹ (SOUZA, 2006).

¹¹ Segundo as teorias sobre este quadro analítico, as coalizões de defesa podem dispor de seis tipos diferentes de recursos, distribuídos de maneira desigual entre elas, tais como: a) autoridade formal para a tomada de decisões, quando há presença na coalizão de atores que detêm autoridade; b) opinião pública, no que se refere à aceitação pública e ao apoio concedido à coalizão pela sociedade; c) informações (dados/conhecimento), que ressaltam a seriedade de um problema e que servem para angariar, solidificar apoios e reforçar crenças; d) “tropas” mobilizáveis, que consistem em ter apoios para mobilização pública, para realização de campanhas eleitorais e outras atividades políticas; e) recursos financeiros, que podem servir para obter outros recursos, incluindo a produção de novas informações, o apoio a candidatos simpatizantes nas eleições e campanhas de mídia; e f) habilidades de liderança, que ajudam a criar uma visão mais atraente da coalizão, de modo a atrair mais recursos e definir estratégias mais apropriadas (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Fatores de mudança nas políticas públicas

A abordagem das coalizões de defesa considera fatores que favorecem a ocorrência de mudanças no sistema de crenças e nas políticas públicas: a) aprendizado orientado pela política pública; b) choques externos; c) choques internos; d) acordos ou alianças políticas em momentos críticos (SABATIER; WEIBLE, 2007).

No entanto, esses quatro fatores que possibilitam mudanças na política pública não são necessariamente alternativos, independentes ou excludentes entre si. Frequentemente, eles surgem em sequência, um após o outro. Por exemplo, uma crise externa é capaz de gerar dentro do subsistema político processos de aprendizagens políticas, sociais e instrumentais como forma de responder as falhas nas políticas públicas.

Aprendizado orientado pela política pública

Essa abordagem assume a importância do aprendizado orientado pela política pública (*policy-oriented learning*), o qual ocorre quando os indivíduos assimilam novas informações, incluindo aquelas baseadas em experiências passadas, e aplicam-nas às suas ações subsequentes (HALL, 1993). A ênfase desta abordagem está na cognição e na redefinição de interesses e estratégias com base na aquisição de dados que afetam as crenças e as ideias que sustentam as políticas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2007).

A compreensão da aprendizagem como um processo social é um aspecto fundamental do modelo de coalizões de defesa, que o diferencia de outras abordagens sobre políticas públicas. Os atores e coalizões aprendem por meio das interações sociais em que se engajam na defesa de suas ideias. As políticas públicas têm, assim, um sentido social, construído politicamente, a partir do confronto de ideias e valores defendidos por grupos em diferentes arenas deliberativas e espaços institucionais.

O aprendizado orientado é um processo instrumental e contínuo, pois envolve ciclos internos e externos de retroalimentação de percepções que possibilitam mais conhecimento dos parâmetros relacionados ao problema e dos fatores que o afetam. Nesse movimento, é mais provável que o aprendizado orientado pelas políticas públicas ocorra em situações em que há um nível intermediário de conflito entre as coalizões. Isto porque quando confrontados com constrangimentos ou oportunidades, os atores sociais tentam responder de maneira consistente com suas crenças centrais. Nos casos de conflito elevado, os atores, quando confrontados com constrangimentos ou oportunidades, procuram desenvolver análises a fim de defender suas crenças centrais, e são menos receptivos a refletir e modificar seus valores: não há aprendizagem e sim uma afirmação das diferentes posições. Por sua vez, quando o conflito é muito baixo, as coalizões não se mobilizam (ou mobilizam-se muito pouco) em torno dos temas em jogo. Deste modo, não há esforço intelectual e, portanto, não há aprendizado¹² (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; 1993).

¹² Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (2007), isto ocorre porque o limite desse aprendizado social está no fato de que ele é filtrado a partir de crenças preexistentes, isto é, os atores sociais sempre procuram interpretar novos eventos por vias que não questionem ou abalem os axiomas básicos sob os quais estão estruturados os seus conhecimentos.

Choques externos ao subsistema político

Os choques externos ou perturbações externas — como mudanças socioeconômicas, de regime, resultados de outros subsistemas ou desastres — podem alterar a distribuição das forças entre as coalizões, atrair a atenção da opinião pública e do tomador de decisão governamental, oferecendo oportunidades para mudanças maiores na política pública. Mas isso somente irá ocorrer se a oportunidade for aproveitada por coalizões minoritárias que buscam promover modificações (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999).

Choques internos ao subsistema político

Além dos choques externos, perturbações internas oriundas do próprio subsistema político podem fornecer caminhos alternativos para maiores mudanças na política pública. Isto porque possuem potencial para alterar o balanço de poder entre as coalizões de defesa participantes de um dado subsistema. Em geral, os choques internos confirmam ou reforçam as convicções de núcleo da política (*policy core*) das coalizões de defesa minoritárias, e criam (ou aumentam) as dúvidas dentro de uma coalizão dominante. Choques internos que indicam grandes falhas nas políticas e no comportamento de uma coalizão dominante também afetam o sistema de convicções dos participantes do subsistema político (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Acordos ou alianças políticas

Em estudos mais recentes sobre as coalizões de defesa, foi destacada ainda a possibilidade de mudanças mais expressivas nas políticas públicas a partir do estabelecimento de um acordo político entre diferentes coalizões em disputa em relação a um determinado problema público (SABATIER, 2006; SABATIER; WEIBLE, 20007).

Considera-se como precondições para que haja negociação e estabelecimento deste acordo político: a) a existência de uma situação de grande impasse em que todas as coalizões concebem a continuação do *status quo* como algo inaceitável, pois todos os participantes do conflito sairiam perdendo; b) a participação assegurada de todos os representantes das coalizões envolvidas; c) o estabelecimento de regras de decisão com base no consenso; d) a disponibilidade de tempo (habitualmente um ano ou mais); e) a presença de mediadores de políticas públicas competentes (*policy brokers*); f) a existência de confiança mútua entre as coalizões oponentes; e g) a abertura das coalizões para o aprendizado orientado pelas políticas (SABATIER, 2006).

Essa modalidade de mudanças nas políticas públicas normalmente advém do reconhecimento por parte das diferentes coalizões envolvidas dos resultados ou impactos muito ruins da política vigente. Nessa perspectiva, todas as coalizões de defesa buscariam um acordo para mudança, visto que a manutenção da política vigente já não se sustentaria no sistema de convicções.

No modelo de coalizões, mudanças maiores nas políticas públicas são possíveis com a sucessão de coalizões, a qual é provocada por eventos externos ou internos ao subsistema. Enquanto uma coalizão permanecer no poder, podem acontecer modificações por aprendizagem nas convicções secundárias.

Conforme visto anteriormente, o modelo de coalizões de defesa define as políticas públicas como o produto de um sistema de crenças específicas, oriundo das confrontações contínuas e de compromissos sucessivos estabelecidos entre diferentes coalizões de defesa que integram um determinado subsistema político.

Neoinstitucionalismo histórico

O neoinstitucionalismo é uma abordagem teórica cuja ênfase principal está na ideia de que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais. Mas, antes de ser uma teoria unificada, esta se desdobra em, pelo menos, três correntes de pensamento: o neoinstitucionalismo da escolha racional, o neoinstitucionalismo histórico e o neoinstitucionalismo sociológico que, de modo geral, distinguem-se a partir das perspectivas “calculadora” ou “cultural”, por meio das quais fornecem distintas respostas a questão da relação entre instituições e comportamentos (HALL; TAYLOR, 2003).

A perspectiva calculadora enfatiza o caráter instrumental e estratégico das instituições que sempre possuem um papel positivo, ou seja, atuam sobre o comportamento dos indivíduos, diminuindo os custos de transação e limitando desse modo o comportamento autointeressado decorrente das informações assimétricas, bem como reduzindo as incertezas em relação ao comportamento provável dos demais atores (HALL; TAYLOR, 2003).

O enfoque cultural sublinha o comportamento como limitado por uma visão do mundo própria do indivíduo e, dessa forma, não inteiramente estratégico. Quer dizer, mesmo reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, essa perspectiva enfatiza os indivíduos como entidades profundamente envolvidas num mundo de instituições, símbolos, cenários e protocolos, os quais fornecem informações estratégicas úteis por afetarem a identidade e as preferências dos atores, guiando a ação dos indivíduos mais com base na interpretação de uma situação do que de um cálculo puramente utilitário (HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003).

Neste sentido, o neoinstitucionalismo histórico considera as instituições como regras formais e informais importantes, não apenas porque constrainham os atores, mas por lhes alterarem as preferências. Muito embora elas não sejam o único fator de influência na vida política, fazem parte de uma cadeia de causas e efeitos, influenciada por fatores como a difusão de ideias e o desenvolvimento socioeconômico (HALL; TAYLOR, 2003).

O neoinstitucionalismo histórico se concentra ainda na história das instituições políticas que têm suas origens nos resultados das escolhas propositais e condições iniciais históricas, e que se desenvolvem ao longo do tempo. Como consequência, essa vertente considera o contexto e o tempo como importantes variáveis para a análise das mudanças institucionais (PIERSON, 2004).

Nesta perspectiva, a origem das instituições e suas modificações não podem ser explicadas a partir da lógica da instrumentalidade, mas pela adequação social. Esta deve atingir a legitimidade no seio da sociedade, o que se coloca em contraposição à lógica da instrumentalidade, visto que a funcionalidade ou disfuncionalidade das instituições não são elementos relevantes para aferir a sua longevidade (HALL; TAYLOR, 2003). Partindo desse pressuposto, mudanças institucionais apenas ocorreriam caso isso pudesse ajudar a reduzir as incertezas na atuação delas, nos resultados a serem obtidos ou ainda se outras instituições já houvessem adotado com sucesso essas mesmas medidas.

Esse modelo opera com a noção de dependência de trajetória (*path dependence*), a qual privilegia a análise dos momentos críticos (*critical juncture*) e das consequências não intencionais (*unintended consequences*) buscando explicar como as instituições produzem esses trajetos e como elas se estruturam para oferecer respostas a um novo desafio (HALL; TAYLOR, 2003).

No neoinstitucionalismo, durante muito tempo, a explicação mais difundida para as mudanças esteve assentada nos modelos da vertente histórica que enfatizam o papel das escolhas passadas sobre o comportamento e as preferências dos atores sociais (PIERSON, 2000; 2004), a partir dessa explicação, as instituições permanecem em inércia, até que se deparem com choques externos. No entanto, recentemente, foram desenvolvidos trabalhos que, mantendo-se dentro da perspectiva histórica, consideram as mudanças graduais e progressivas como elementos relevantes na dinâmica institucional, bem como incorporam a essa análise a lógica de atuação dos atores e a capacidade destes em reinterpretar as normas e os valores, valendo-se das ambiguidades intrínsecas aos arranjos institucionais (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010).

Mudanças abruptas

Nesta abordagem das mudanças, a criação e a remodelagem das instituições estariam inseridas em um contexto prévio, vinculadas a questões econômicas, políticas, sociais, históricas e culturais, as quais condicionariam o grau de liberdade do agente da mudança, influenciando o alcance e a possibilidade de realização da reforma pretendida. Esses mecanismos limitam as possibilidades dos atores em promover mudanças, gerando estabilidade e continuidade institucionais. Neste caso, a dificuldade em se modificar um sistema é tanto maior quanto mais consolidadas forem as instituições, sendo também maiores os custos econômicos e políticos para modificá-lo.

Deste modo, haveria uma tendência de estabilidade e continuidade institucional, com a possibilidade de modificações profundas apenas em contextos específicos. Isto ocorre porque acontecimentos do passado podem dar vazão a uma cadeia de determinações que influenciam as decisões políticas no presente. Essas escolhas e eventos históricos, por mais distantes e remotos que estejam, exercem um efeito de constrangimento sobre as decisões no presente, de modo que seja coerente com as escolhas efetuadas no passado (MAHONEY, 2000; 2001; PIERSON, 2000; 2004).

Considerando-se que o *path dependence* não se encerra ao final de um momento crítico, mas permanece aberto a uma série de fatores influentes, a partir dos quais se abririam precedentes para o desenvolvimento das sequências autorreforçantes (*self-reinforcing sequences*). Estas, dizem respeito à ideia de que os atores sociais dificilmente conseguem reverter os efeitos das escolhas feitas no início de determinada trajetória. Isto ocorre porque um momento crítico ocasiona a formação de instituições, estruturas e políticas que tendem a se tornar persistentes, que não podem ser facilmente transformadas e que atuam reforçando a trajetória oriunda da escolha feita¹³.

¹³ Mahoney (2001) destaca que, depois de ocorrido o momento crítico, o legado posterior à escolha condiciona o caminho a ser seguido, impedindo o retorno às condições iniciais para novas escolhas e dificultando a seleção de opções que estejam fora desse caminho escolhido inicialmente. Além disso, afirma que o estabelecimento de instituições e estruturas ao longo do tempo gera uma cadeia de causalidade, ligando eventos que, uma vez em movimento, ocorrem de forma independente dos fatores institucionais que os produziram. Essa sequência de

Essa visão concebe os processos de dependência da trajetória sob o prisma do autorreforço de um mesmo resultado, por meio da ação dos mecanismos de retornos crescentes (*increasing returns*)¹⁴ e processos de feedback positivo (*positive feedback processes*)¹⁵. Nesse esquema analítico, os retornos crescentes são oriundos do momento crítico e, ao mesmo tempo, produtores dos processos de *feedback* positivo. Ao final, ambos conferem rigidez estrutural a uma alternativa em detrimento de outras.

Em resumo, a conjuntura crítica é responsável pelo desencadeamento do fenômeno da dependência de trajetória, enquanto a sequência autorreforçante consiste em propriedades responsáveis por garantir o seguimento da própria trajetória iniciada no momento crítico. Deste modo, para que aconteçam mudanças em um sistema institucional consolidado, será necessária a ocorrência de um novo momento crítico que tornaria factível a mudança institucional.

Mudanças graduais

Essa perspectiva alternativa foi desenvolvida por Thelen (2003) e aperfeiçoada por Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) a partir da crítica aos modelos que estudam o fenômeno das mudanças institucionais com base em uma clara distinção entre mudança e estabilidade institucional.

A partir dos estudos sobre a trajetória do sistema de educação vocacional na Alemanha e em vários outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Thelen (2003) propõe uma nova abordagem da mudança institucional baseada no argumento de que a maioria das mudanças institucionais ocorre na ausência de momentos críticos e que, em muitos contextos, os mecanismos endógenos de mudança são mais influentes do que aqueles decorrentes de choques exógenos. Desse modo, para compreender a dinâmica institucional, seria necessário prestar mais atenção nas pequenas e contínuas transformações que surgem durante longos episódios de relativa estabilidade política e/ou organizacional.

Neste sentido, Thelen (2003) propôs uma investigação acerca de como instituições são renegociadas periodicamente e internamente a partir de reformas, ou seja, sem modificações drásticas. A autora parte dos conceitos de estratificação institucional e conversão para compreender a mudança institucional. Sendo a estratificação institucional entendida como a renegociação parcial de alguns elementos de um dado conjunto de instituições, deixando os outros no lugar. E a conversão, referente ao redirecionamento de instituições já existentes para novos fins, os quais impulsionariam transformações no papel que eles desempenham ou na função a que elas servem (THELEN, 2003).

Posteriormente, Streeck e Thelen (2005) condensaram essa variedade de processos de mudança institucional em dois pares: mudanças abruptas ou incrementais e mudanças

eventos pode culminar em resultados diferentes daqueles do momento crítico inicial.

¹⁴ Segundo a definição de Pierson (2000), retornos crescentes significam que a probabilidade de se dar um passo à frente no mesmo caminho ou rota estabelecida aumenta cada vez que se avança no próprio caminho. Isso acontece porque os benefícios relativos a essa atividade, comparados com o das alternativas possíveis, aumentam com o tempo.

¹⁵ Para Pierson (2004), os *positive feedback processes* são resultados dos retornos crescentes oriundos do momento crítico. Quer dizer, são externalidades positivas que as escolhas efetuadas no momento crítico e reforçadas pelos retornos crescentes geram sobre pessoas, instituições ou políticas que não estão diretamente envolvidas no processo de tomada de decisão. Ou seja, dizem respeito ao efeito positivo que as escolhas possuem sobre terceiros, sem representar custos ou responsabilidades sobre essa situação.

pontuais ou contínuas, caracterizadas de acordo com a velocidade e a amplitude da mudança. A partir do cruzamento desses pares, podem ser obtidos quatro tipos de mudança: a) processo incremental, gerando continuidade, em que se observa a instituição mudando gradualmente de modo a se adaptar ao meio ambiente e se autorreproduzir; b) processo incremental, gerando descontinuidade, em que várias mudanças graduais vão ocasionar em um ponto qualquer do futuro a substituição da instituição antiga por algo novo, sem que ocorram mudanças abruptas; c) processo abrupto, gerando continuidade, representado pela resistência da instituição ao choque. Ela sobrevive ao impacto e retorna, após a crise; d) processo abrupto, gerando descontinuidade, em que há uma ruptura sistêmica, substituindo-se radicalmente as regras antigas por novas instituições, denominadas pelos autores de mudanças fundamentais.

Neste modelo, os mesmos fatores que explicam a estabilidade também explicam a mudança, pois ambas estão intrinsecamente ligadas. Para compreendê-las, seria necessário observar os diferentes contextos e a distribuição interna de poder das instituições, bem como as formas como os atores se relacionam, que mutuamente se influenciam. Neste modelo há uma distinção entre os processos de mudanças e seus resultados. Em relação aos processos de mudança institucional, estes são passíveis de ocorrer de modo abrupto ou de forma gradual, mas ambas podem ter como resultado a continuidade ou a descontinuidade institucional.

Segundo Streeck e Thelen (2005), as transformações podem acontecer tanto por influências externas como por influências internas. Nesse último caso, as mudanças são fruto do próprio costume institucional, do seu modo de atuação e interação com a sociedade e com as demais instituições, em resposta às lacunas e contradições existentes no sistema, como meio de busca de adaptação de suas funções, formas, limites em relação às demais instituições.

Igualmente, embora as modificações lentas e pontuais sejam menos aparentes do que as mudanças abruptas, elas são tão ou mais importantes, em termos de efeitos causais, do que as grandes transformações. Nesse sentido, as instituições podem ser modificadas ao longo do tempo por meio de processos radicais, mas também pelo somatório de movimentos incrementais que podem levar a uma nova matriz institucional (MAHONEY; THELEN, 2010).

Esses autores propõem, ainda, a partir de reflexões sobre modelos anteriores (THELEN, 2003; STREECK; THELEN, 2005), uma teoria da mudança institucional gradual que permite ordenar e comparar casos empíricos em diferentes contextos. A contribuição dos autores parte da crítica de que a maioria dos especialistas no tema tem concentrado seus estudos nos efeitos de choques exógenos, que trazem algumas reconfigurações institucionais básicas, e negligenciam alterações que são baseadas em desenvolvimentos endógenos, que frequentemente se desdobram incrementalmente.

Neste modelo, Mahoney e Thelen (2010) propõem que as modificações são determinadas pelas características do contexto político, pelas características da própria instituição e pelo tipo de agente da mudança dominante. O contexto político está relacionado à possibilidade de voto fraco ou forte à mudança. As características da instituição dizem respeito ao nível de discricionariedade dos atores na interpretação e aplicação das regras existentes. Por fim, os agentes da modificação institucional podem ser caracterizados de acordo com a sua submissão às regras existentes e o seu desejo de preservar (ou não) as instituições.

Partindo dessas premissas, Mahoney e Thelen (2010) esquematizam quatro tipos de mudanças institucionais graduais: i) “deslocamento” (*displacement*): quando as regras

existentes são eliminadas e ocorre a introdução de novas regras; ii) “sobreposição em camadas” (*layering*): acontece quando há acréscimo de novas regras ao modelo vigente. Nesse caso, as regras existentes podem ser complementadas, emendadas ou alteradas; iii) “derivação/desvio” (*drift*): ocorre quando as regras continuam as mesmas, mas seu impacto varia de acordo com as alterações externas; iv) “conversão” (*conversion*): as regras continuam formalmente as mesmas, mas os atores sociais, se aproveitando das ambiguidades do contexto, passam a interpretá-las e aplicá-las de outras maneiras. Estes tipos são definidos a partir da ponderação em relação ao ponto em que essa transformação institucional acontece. Esses processos favorecem a adaptação das instituições a um novo contexto em que ocorrem modificações nas relações de poder ou contestações sobre suas funções e propósitos, sem que se transformem profundamente ou deixem de existir¹⁶ (MAHONEY; THELEN, 2010).

Este modelo analítico também destaca os diferentes tipos de atores envolvidos na mudança institucional, a saber: insurgentes, simbiontes, subversivos e oportunistas, cujas estratégias diferenciadas irão desenvolver-se em ambientes institucionais específicos. De acordo com Mahoney e Thelen (2010), os insurgentes rejeitam o *status quo* e a regulação existente, agindo deliberadamente no intuito de eliminar instituições ou regras¹⁷. Os simbiontes se dividem em dois subtipos: os parasitas e os mutualistas. Os primeiros, apesar de dependerem da instituição, contradizem-na na sua finalidade, gerando desse modo pequenas fraturas, que podem se alargar com o tempo e promover a mudança; enquanto os segundos se beneficiam das regras estabelecidas e são capazes de utilizá-las estrategicamente para promover os seus interesses, mas sem comprometer a sobrevivência da instituição. Por sua vez, os subversivos são atores que desejam substituir uma instituição existente, mas sem violar as regras institucionais para atingir os seus objetivos. Ao contrário, dissimulam suas preferências seguindo as expectativas institucionais, enquanto aguardam o momento oportuno para propor novas regras e práticas em paralelo àquelas já existentes. Desse modo, os subversivos estão associados aos processos de mudança institucional por “sedimentação” ou “sobreposição em camadas”. Finalmente, os oportunistas possuem preferências ambíguas acerca da continuidade da instituição. Embora não busquem a preservação das normas e instituições vigentes, não se engajam em alterá-las, devido aos elevados custos para modificá-las. Assim, estes exploram todas as possibilidades de ganho existentes no intuito de atingir os seus objetivos e, por isso, podem se transformar em importantes fontes de inércia ou de mudança institucional. Desse modo, esses atores estão associados à conversão institucional (MAHONEY; THELEN, 2010).

Para além desta tipologia, esse modelo analítico considera que qualquer ator social pode ocupar diferentes papéis no contexto da mudança institucional. Por exemplo, adotando uma postura oportunista em uma arena ou assumindo o papel de insurgente em outro contexto ou em outro momento. Além disso, não é necessário que determinado conjunto de atores esteja sempre associado à responsabilidade pelas transformações, pois a modificação institucional também pode ser subproduto não intencional, desenvolvido a partir das lutas entre os atores ou coalizões. Considera-se ainda que o sucesso dos vários tipos de agentes para efetuar transformações depende das coalizões que eles são capazes de tomar parte ou

¹⁶ Esta proposição mais recente não reconhece o modelo de mudança baseado na exaustão (*exhaustion*), formulado por Streeck e Thelen (2005), o qual indica a ruptura e extinção institucionais.

¹⁷ Segundo esses autores, o intuito desses atores é promover o deslocamento rápido das instituições. No entanto, se a mudança ocorre de forma gradual, é porque esses são incapazes de fazer as coisas mudarem tão rapidamente quanto eles gostariam.

ainda das alianças que são capazes de estabelecer ou que emergem espontaneamente durante esse processo (MAHONEY; THELEN, 2010).

O sucesso desses diferentes atores sociais na realização de mudanças não depende exclusivamente da sua capacidade individual de mobilizar recursos, mas está também associado a sua capacidade de ajudar a formar coalizões de defesa com outros agentes, promover a mudança dos acordos existentes ou auxiliar a resistir a ela.

Com base nesses elementos analíticos e empíricos, utilizar-se-á uma combinação da abordagem dos paradigmas políticos, o modelo analítico das coalizões de defesa e o referencial teórico do neoinstitucionalismo histórico, no intuito de analisar as ideias que fundamentaram a construção das políticas de regulação da terra no Brasil e na Amazônia, com ênfase na elaboração e institucionalização da Lei nº 11.952/2009, que estabelece a política federal de regularização fundiária para a Amazônia Legal.

Preparação e realização da pesquisa: procedimentos metodológicos

Para a realização da pesquisa, foram utilizados como recursos metodológicos principais: pesquisa bibliográfica, levantamento de campo com entrevistas e análise documental.

A pesquisa bibliográfica consistiu no levantamento de referenciais teóricos publicados por meio físico e eletrônico, como artigos científicos, livros, dissertações e teses acadêmicas e outros documentos sobre análise de políticas públicas, abordagem cognitiva de políticas públicas e regularização fundiária. Esse material permitiu conhecer o que já foi estudado sobre esses assuntos, reconstruir os elementos teóricos fundamentais ao debate sobre a produção e circulação de ideias e a regularização fundiária na Região Amazônica, bem como realizar um melhor delineamento da problemática e analisar o objeto de pesquisa em tela.

A primeira etapa da pesquisa de campo ocorreu entre julho a novembro de 2009, para elaboração de dissertação de mestrado. Parte do material recolhido nesse levantamento, como entrevistas realizadas com gestores do Programa Terra Legal na Amazônia, compõe o quadro de conhecimento prévio sobre o tema e foi considerada muito importante, por ter instigado este estudo sobre as políticas de ordenamento fundiário dessa região.

A segunda etapa foi composta por seis viagens a campo, realizadas especificamente para as investigações relacionadas a esta tese de doutoramento. Na primeira, em agosto de 2015, em Belém, foram entrevistados gestores e servidores públicos, parlamentares, líderes de organizações sindicais, operadores do campo do direito e especialistas na questão agrária e fundiária.

A segunda viagem, em setembro de 2015, teve como destino a “Conferência Amazônica dos Movimentos Sociais do Campo sobre Assentamentos Sustentáveis”¹⁸, em Brasília, na qual aproveitou-se para fazer contatos e trocar ideias sobre as políticas agrárias e fundiárias com os atores amazônicos, bem como para realizar entrevistas com alguns destes atores.

A terceira viagem de campo, em dezembro de 2015, para Brasília, teve o intuito de entrevistar atores diretamente envolvidos na formulação e institucionalização do Programa Terra Legal na Amazônia. Apesar de ter sido realizada logo após a autorização para a abertura do processo de “impeachment” da Presidente Dilma Rousseff (PT) na Câmara dos Deputados, esta foi muito importante, pois foi realizada antes do encerramento das atividades da antiga

¹⁸ Este evento foi organizado com o propósito de apresentar as propostas dos movimentos sociais do campo e construir agendas de negociação de ações, projetos, programas e políticas públicas para o fortalecimento dos assentamentos sustentáveis na Amazônia.

Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR), cuja extinção foi determinada na reforma ministerial realizada pelo governo federal em outubro daquele ano. Conforme poderá ser observado adiante no texto, esta foi a primeira instituição governamental a pôr em pauta o problema da ausência de regularização fundiária da Região Amazônica no contexto recente.

A quarta viagem, em junho de 2016, teve como destino São Paulo, para a realização de duas entrevistas. Uma foi cancelada, de forma injustificada, pelo entrevistado, e outra foi realizada com um pesquisador especialista nas questões agrária e fundiária. Ainda no mês de junho, retornou-se a Brasília. Nessa ocasião, o cenário político da capital federal estava bastante conturbado, em virtude do “afastamento temporário” de Dilma Rousseff do cargo de presidente e das primeiras modificações realizadas pela “gestão Michel Temer” (PMDB)¹⁹, mas ainda assim foi possível entrevistar atores públicos e privados diretamente ligados às questões agrária e fundiária.

Na quinta viagem, entre agosto e setembro de 2016, foram entrevistados, nas cidades de Belém e Marabá, no Pará, atores públicos e privados relacionados à elaboração e à implementação desta referida política. E, por fim, em dezembro de 2016, foi feita a última incursão a campo em Brasília, para entrevistar um assessor da coalizão patronal.

Além disso, durante todo esse intervalo, foram realizadas entrevistas on-line, via plataforma *Skype*, buscando acessar atores sociais relevantes para o estudo. Estes, em sua maioria, encontravam-se dispersos em várias regiões do país, e por conta de contingências pessoais e financeiras não puderam ser entrevistados presencialmente.

As entrevistas durante a fase de pesquisa de campo exclusiva para esta tese foram semiabertas ou abertas, voltadas à compreensão da inserção do entrevistado em relação ao problema e às suas perspectivas, e serviram como fontes orais do estudo.

Embora a maior parte dos informantes tenha sido identificada previamente, outros foram contatados por meio da técnica conhecida como bola de neve (*snowball*), na qual ao final da sessão de entrevista a pessoa abordada apresentava nomes de outros indivíduos a serem inquiridos. Desse modo, foi sendo ampliado progressivamente o grupo de entrevistados que se encontravam em espaços de interesse, mas sobre os quais não se tinha conhecimento no início da pesquisa.

A partir das periodizações propostas por Alentejano (2007), Loureiro (2009) e Treccani (2009), delimitou-se como intervalo temporal para a realização do estudo o período que se estende de 1985 a 2016, no qual é possível identificar problemas, desafios e mudanças na agenda de ordenamento fundiário da Amazônia Legal. Esse período foi desdobrado em seis subperíodos, organizados a partir de alguns momentos críticos:

a) 1985-1988: início da Nova República e da implementação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), devolução das terras federalizadas aos estados, realização da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e surgimento das coalizões que passariam a disputar as soluções para as crises e impasses políticos em relação ao mundo rural a partir daquele momento; b) 1989-1995: redução significativa da intervenção governamental na região como reflexo do desmonte das estruturas do Estado, refluxo da reforma agrária e intensa mobilização de pequenos produtores e trabalhadores rurais; c) 1996-1999: intensa criação de assentamentos e enunciação da grilagem de terras públicas como problema na agenda de políticas (principal problema fundiário da Amazônia) e recadastramento de imóveis rurais; d) 2000-2002 (final do

¹⁹ Possivelmente as principais, com impacto direto sobre o tema de trabalho, foram a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a sua vinculação, juntamente com o Incra, à Casa Civil da Presidência da República em 30 de maio de 2016.

Governo Fernando Henrique Cardoso): anúncio de um portfólio de investimentos públicos em obras de infraestrutura destinados a atrair capital privado nacional e internacional (o Plano Plurianual – PPA, “Avança Brasil”); e) 2003-2006 (início do 1º Governo Lula): auge da especulação fundiária e exploração predatória dos recursos naturais no entorno da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), bloqueio governamental ao exercício de atividades e empreendimentos causadores de degradação ambiental, assassinato da missionária Dorothy Stang e criação de unidades de conservação e assentamentos; f) 2007-2009: elaboração, institucionalização e início da implementação da nova política de ordenamento fundiário na Amazônia Legal; g) 2010-2016: mudanças no Programa Terra Legal no qual podem ser identificados ajustes nos instrumentos desta política visando ao seu aperfeiçoamento e, por fim, o encerramento das atividades do MDA, que realizava a gestão desta política pública.

De maneira geral, nestas entrevistas buscou-se abordar atores sociais com uma vinculação mais significativa com o objeto de estudo, a partir dos quais foram trabalhados os seguintes temas: i) percepção do entrevistado sobre o problema fundiário da Amazônia Legal; ii) identificação dos antecedentes do Programa Terra Legal; iii) caracterização do posicionamento do entrevistado na elaboração, negociação e sanção da proposta da nova política, suas ideias e crenças, a sua percepção quanto a sua própria capacidade de influir na tomada de decisão e a atuação dos demais atores no processo; iv) levantamento das estratégias utilizadas, recursos disponíveis, possíveis constrangimentos, consensos e conflitos, além da ocorrência de mudanças de posicionamento entre atores relevantes ao longo do processo; v) mapeamento das inovações e aprendizagens proporcionados pela política pública; vi) caracterização da percepção dos entrevistados sobre como foram tratadas, a partir do instrumento de política fundiária aprovado, questões como propriedade individual, função social da terra, mercado de terras e concentração fundiária; vii) sugestões bibliográficas sobre o tema; viii) sugestões de pessoas a serem abordadas na pesquisa; e viii) perspectivas futuras da política fundiária federal em face do processo de “impeachment” em curso²⁰ (para mais detalhes sobre os roteiros, ver Anexo 1).

Somente foram realizadas entrevistas após o consentimento dos entrevistados, o qual sempre foi precedido por esclarecimentos escritos e verbais acerca dos objetivos do estudo, dos temas a serem abordados durante a entrevista e das questões relativas à confidencialidade dos participantes da pesquisa²¹.

O relacionamento profissional prévio com alguns dos entrevistados facilitou o desenvolvimento da pesquisa de campo e a realização de várias entrevistas. Além disso, em alguns casos, os informantes também se envolveram na pesquisa, intermediando novos contatos e a realização de outras entrevistas com outros atores sociais relevantes para o estudo.

Apesar de alguns atores terem se esquivado da pesquisa no primeiro contato, a maioria das entrevistas ocorreu em clima espontâneo e tranquilo. Muitos, inclusive, após terem sido mobilizados por suas redes de relação pessoal e/ou profissional fizeram contato conosco se disponibilizando a participar da pesquisa e repassando materiais que consideravam de interesse para a pesquisa.

²⁰ Esse tema foi introduzido nos roteiros de pesquisa a partir de maio de 2016, quando foi aprovada pelo Senado Federal a instauração do processo de “impeachment” e determinado o afastamento da Presidente Dilma Rousseff até a sua conclusão.

²¹ Na quase totalidade dos casos, foi realizado um contato prévio com o entrevistado, via e-mail, no qual era efetuada a apresentação da pesquisa de doutorado. Nestes contatos, era sempre encaminhado um resumo por escrito da proposta de projeto de tese.

Ao todo, foram realizadas 57 entrevistas, sendo que apenas uma delas foi confidencial, pois o informante não autorizou o seu registro em áudio. Como o objetivo principal era o aprendizado a partir dos atores, de suas percepções sobre o tema em análise e as reflexões que estes produziram sobre o tema, optou-se ainda por resguardar o anonimato dos entrevistados. Desse modo, os recortes de entrevistas, quando utilizados nesta narrativa, são identificados apenas pela caracterização genérica do informante, a forma de realização da entrevista (presencial ou via plataforma de comunicação) e a data de sua realização.

Realizou-se ainda um esforço de levantamento documental, buscando identificar e analisar projetos de lei, leis, portarias, resoluções, materiais de divulgação do governo federal sobre as políticas públicas de regularização fundiária e artigos e relatórios de avaliação ou pesquisa elaborados por especialistas e movimentos socioambientais envolvidos com o tema, além da leitura e análise de debates sobre reforma agrária, regularização fundiária e proteção ao meio ambiente em anais da ANC, assim como de reportagens e registros dos fatos relacionados à regularização fundiária a partir de alguns periódicos de circulação nacional, cobrindo o período de tramitação da referida lei (fevereiro a junho de 2009). Esse levantamento contribuiu para: i) identificação de fatos, ideias, crenças, interesses e estratégias dos atores e instituições relevantes à análise; ii) mapeamento de informantes a serem abordados durante as entrevistas; iii) identificação de ideias e atores que não participaram ou foram excluídos ao longo do processo de formulação das políticas em tela; iv) reconhecimento da ocorrência de eventos externos ao subsistema que foram relevantes à mudança da política pública; v) direcionamento das entrevistas; e vi) problematização, verificação e ratificação das informações fornecidas pelos distintos informantes.

Como método geral de análise das informações coletadas, utilizou-se a abordagem qualitativa, sob a perspectiva compreensivista de Weber (2004), um método racionalista que busca compreender a ação real dos atores sociais envolvidos, influenciada por irracionalidades de toda espécie (afetos, erros etc.)²², que influenciam o desenrolar esperado no caso de um comportamento puramente racional. Isto porque o estudo se apoia nas ideias de racionalidade e de sentido, dentro do contexto específico de cada ação, como recursos metodológicos para a compreensão interpretativa e explicação causal da ação social destes diferentes agentes.

²² Esses desvios, mencionados pelo autor, são estabelecidos em relação a um comportamento do tipo ideal, uma construção sociológica que pressupõe para cada grupo determinado certo grau de influência da racionalidade (referente a valores ou afins), dos afetos e das tradições.

Estrutura de organização da tese

Esta tese está organizada em três capítulos, além desta introdução, dos referenciais bibliográficos e de um glossário. O primeiro capítulo traz uma breve retrospectiva do processo de formação territorial brasileiro desde o período colonial até a atualidade, demonstrando as mudanças observadas na legislação referente ao ordenamento fundiário e ao direito sobre a propriedade da terra. Ainda que esta discussão tenha transformado o percurso analítico mais longo, fez-se necessário analisarem-se previamente outras políticas pretéritas e atuais, na medida em que estas têm rebatimento sobre o território regional. Quer seja pela subordinação desse subsistema de políticas ao legislador originário, quer seja pela sobreposição de instrumentos normativos.

O segundo capítulo trata especificamente do processo de ocupação da Amazônia. Para tanto, discorre-se sobre as diversas normas constitucionais e infraconstitucionais que foram publicadas visando promover um ordenamento fundiário dessa região. Estas políticas, em sua maioria, baseavam-se na negação das formas tradicionais de ocupação coletiva e sua substituição pela propriedade privada da terra.

No terceiro e último capítulo são analisadas as questões em torno da formação do novo paradigma de ordenamento fundiário, a partir da publicação da Lei nº 11.952/2009. Inicialmente, busca-se mostrar as razões para a emergência do problema da ausência de segurança jurídica da propriedade e a sua inclusão na agenda política. Em seguida, dá-se atenção às discussões que foram, em princípio, centradas em duas propostas. Discute-se seus diagnósticos e a maneira como são analisados os problemas, suas semelhanças e diferenças, bem como os instrumentos propostos pelas diferentes coalizões envolvidas para promover uma mudança na política de regularização fundiária. Na terceira sessão deste capítulo, aborda-se o processo de tramitação dessa MP no Congresso Nacional, enfatizando, ao mesmo tempo, as relações entre os atores sociais e as ideias e interesses acionados no processo de disputa. Na quarta sessão, são abordadas as ideias institucionalizadas, a estrutura político-administrativa montada para a sua implementação e os aspectos referentes à sua constitucionalidade. Na quinta parte, desenvolvem-se as questões relativas à implementação da nova legislação, tais como as expectativas, os resultados e aprendizados alcançados, as necessidades de reforma dessa política e, por fim, abordam-se os cenários futuros relativos ao ordenamento fundiário da Região Amazônica. Nesse sentido, são abordadas a participação de antigos e novos atores em torno de questões como a defesa da reforma agrária, o reconhecimento dos direitos territoriais e a desregulação da propriedade fundiária.

Em cada capítulo, procurou-se detalhar as principais ideias em disputa e a construção de instrumentos de regulação da propriedade fundiária, assim como as mudanças propostas e os objetivos almejados. Em relação ao terceiro capítulo, também se buscou caracterizar a atuação dos diferentes atores sociais envolvidos e quais as principais ideias, estratégias, recursos e modos de ação, assim como as interações que estes mantinham entre si e por quais meios eles se mantiveram engajados ao longo do tempo na defesa de suas propostas.

Por fim, nas conclusões, é apresentada uma síntese dos principais argumentos e hipóteses analisadas ao longo da tese. São retomadas algumas questões relativas à concepção da pesquisa, o desenvolvimento da tese e os resultados obtidos no seu desenvolvimento.

Dentro do possível, buscou-se adotar um sentido cronológico na narrativa sobre o processo de ocupação e formação territorial nacional e regional, bem como das mudanças nas políticas de ordenamento fundiário, na medida em que se acredita que o desenrolar dos fatos e

a sua interpretação pelos diferentes atores ocasionam as próprias mudanças nas políticas públicas. Em vez de separar o enquadramento teórico da investigação em um capítulo específico, optou-se por fazer uma breve síntese e uma justificação das abordagens teóricas utilizadas e posteriormente apresentar os fatos ocorridos em sua sequência cronológica, analisando-os em conjunto.

CAPÍTULO I: PROCESSOS DE OCUPAÇÃO E APROPRIAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL: uma trajetória a partir de fatos e ideias

De acordo com Benatti (2009), propriedade é toda relação jurídica de apropriação de uma coisa, e essa apropriação, no território brasileiro, deu-se basicamente a pretexto de controlar os recursos naturais. A legislação é uma norma geral aplicável por todos os demais entes federados ou políticos, mas a sua aplicação sempre variou em cada região conforme as características das formas de apropriação da terra, das atividades econômicas desenvolvidas e dos recursos naturais existentes.

Neste sentido, este capítulo procura identificar e analisar os principais elementos formadores da noção do direito à propriedade fundiária no país, desde o processo de transposição do sesmarialismo para o território brasileiro até a conjuntura mais recente. Mais do que uma visão histórica do fenômeno de ordenamento fundiário do Brasil, busca-se por meio desta contextualização abordar tal categoria dentro de um quadro de convergências e disputas de ideias e interesses de diferentes atores sociais, os quais intencionavam estruturar as políticas públicas do seu setor.

Neste capítulo, será visto que a Lei de Terras, o Estatuto da Terra e a Constituição Federal de 1988 definiram, cada um a seu modo, um novo paradigma para o ordenamento fundiário brasileiro, construído a partir das críticas endereçadas por distintos grupos sociais aos problemas do paradigma anterior.

No entanto, analisar os processos que originaram essas diferentes concepções sobre políticas públicas de regularização fundiária não é uma tarefa fácil, especialmente em virtude da grande sobreposição de instrumentos jurídicos expedidos ao longo do tempo pelos diferentes órgãos responsáveis pela alienação de terras públicas: cartas de sesmaria, registros paroquiais, títulos de aforamento, títulos de posse, títulos de ocupação, licenças de ocupação, autorizações de detenção, contratos de alienação de terras públicas, títulos de legitimação, títulos provisórios, títulos de propriedade definitivos etc. (TRECCANI, 2009).

1.1 Regime sesmarial, regime senhorial e propriedade moderna: origens dos paradigmas da propriedade da terra no Brasil e na Amazônia

Neste capítulo parte-se do pressuposto geral de que os contornos atuais da estrutura agrária brasileira possuem raízes históricas, as quais se devem em boa parte às suas especificidades naturais, à existência de inúmeras formas de aposseamento da terra e a uma complexa legislação agrária (federal e estadual), que remontam a vários séculos e processos sociais.

A primeira fase de ocupação e formação territorial do Brasil abordada se estende do período colonial até a Independência do país (LOUREIRO, 2009). Nela predominaram as grandes concessões de terras efetuadas pela metrópole portuguesa no intuito de promover a ocupação e o povoamento, considerados indispensáveis para a proteção das terras descobertas da cobiça dos outros impérios europeus e organizar a produção agrícola com fins comerciais (SILVA, 1996).

Nesta fase, um segundo marco histórico importante foi a publicação da Lei nº 601 de 1850, regulamentada em 1854, que estabelece a transação comercial como o único meio de transferência de terras do Estado para os indivíduos. A partir dela, a terra torna-se uma

mercadoria, assumindo o caráter de renda capitalizada. Esta lei pode ser compreendida como uma tentativa do Estado imperial de retomar o controle do processo de apropriação das terras devolutas e, ao mesmo tempo, resolver o problema da carência de mão de obra por meio do estímulo à imigração estrangeira (SILVA, 1996).

A segunda fase de ocupação abordada neste capítulo se estende do final do século XIX até meados do século XX. Esse período está relacionado à Proclamação da República e, sobretudo, à Constituição Republicana de 1891, que adotou o regime federativo como base do ordenamento jurídico nacional e outorgou aos seus estados membros a responsabilidade pela regularização das terras devolutas não localizadas em zonas de fronteira ou de segurança nacional (SILVA, 1996).

Na Amazônia, essa fase coincidiu com o *boom* do ciclo da borracha, na qual ocorreu uma intensificação dos fluxos migratórios em direção a essa região. Assumindo a jurisdição sobre suas terras, os estados se encarregaram de conceder grandes concessões de terras públicas, com limites imprecisos, a membros das oligarquias regionais. Até então, as terras da Amazônia não eram consideradas mercadoria, mas um indicativo de poder e uma forma de acesso ao mercado e outras formas de riqueza. Décadas mais tarde, estas concessões se transformaram em um elemento intrínseco ao cenário de conflitos e disputas judiciais que envolvem o direito à propriedade da terra nessa região.

A terceira fase de ocupação abordada neste capítulo corresponde à ditadura (1964-1985) e representa um marco do ponto de vista do reordenamento político-institucional, assim como das transformações espaciais e territoriais na Amazônia (LOUREIRO, 2009). Nesse período, a principal estratégia de ação para a Amazônia consistia na realização de grandes investimentos em infraestrutura e na criação de mecanismos de incentivo fiscal e crédito rural, por meio dos quais passou a injetar um grande volume de recursos em determinados setores, com o intuito de promover a integração da região aos mercados nacionais e internacionais. A perspectiva de integração regional tecida no interior da estratégia de desenvolvimento nacional operava segundo a hipótese de que a ocupação dos supostos “espaços vazios” na Região Amazônica ajudaria a solucionar as tensões decorrentes da modernização da agricultura, bem como ajudaria a superar a vulnerabilidade geopolítica brasileira no centro do continente sul-americano (BECKER, 1990).

A quarta fase de ocupação corresponde à promulgação da Constituição Federal de 1988, marcada pela ação de diferentes grupos — conservadores e progressistas — que irão disputar o estatuto da propriedade fundiária no Brasil (RIBEIRO, 1987). Como um desdobramento direto dessa disputa, apresenta-se a instituição de normas voltadas à proteção ao meio ambiente e aos direitos das chamadas minorias (notadamente indígenas e quilombolas), assim como a centralidade adquirida pelas questões agrárias e fundiárias na agenda política brasileira, sobretudo em face da intensa mobilização popular e da repercussão (nacional e internacional) obtida por alguns eventos trágicos ocorridos na luta pela terra (LEITE; MEDEIROS, 2004).

Finalmente, a quinta fase de ocupação pode ser caracterizada pelo movimento de corrida mundial por terras intensificado a partir de 2008, sobretudo após o aumento do interesse pela produção de alimentos e agrocombustíveis (BORRAS JR.; FRANCO, 2010), o qual de certa forma prepara o terreno para a política a ser analisada mais detalhadamente no presente estudo. Assim, ainda neste capítulo, aborda-se o modelo de intervenção fundiário adotado, o qual corresponde a um conjunto estruturado de diferentes níveis políticos destinados a dinamizar o mercado fundiário (ROSSET, 2004; PEREIRA, 2006).

Estes distintos momentos do processo de ocupação e formação do território brasileiro, junto com os institutos jurídicos que lhe são pertinentes, irão compor as camadas sucessivas de documentos, chegando até os dias atuais. Disso resulta a grande imprecisão em relação ao quadro fundiário regional e o excessivo número de litígios e conflitos pela propriedade da terra na Amazônia Legal.

1.1.1 Origens do Sesmarialismo

Originalmente, as sesmarias foram promulgadas por D. Fernando I, em julho de 1375, visando ao reaproveitamento das terras abandonadas na sua totalidade, ao aumento da produção e à mitigação dos efeitos da crise de abastecimento no Reino de Portugal (SILVA, 1996).

O princípio básico dessa legislação era a obrigação dos proprietários de terras em aproveitá-las na sua totalidade para enfrentar a escassez. Considerando que, no período de elaboração da legislação supramencionada, a terra era considerada sinônimo de riqueza e definidora do lugar dos indivíduos na sociedade, não raro eram os nobres que detinham vastas extensões de terras. No entanto, na medida em que a Idade Moderna se aproximava, os nobres iam delegando cada vez mais a administração das suas propriedades a terceiros e passando mais tempo longe dessas áreas.

Nesse sentido, o sesmarialismo buscava estimular o retorno às raízes agrícolas do país por meio da eliminação das restrições ao acesso à propriedade agrária. Desse modo, a legislação estabeleceu que as terras incultas ou abandonadas, independentemente de quem as detinha, poderiam ser redistribuídas entre outros lavradores, de modo que nenhuma porção do território português ficasse sem o devido aproveitamento.

Segundo os termos desse instituto jurídico, a responsabilidade pelo cultivo das terras e a promoção do desenvolvimento das lavouras recaíam primeiramente sobre o dono da propriedade, independentemente do tamanho desta ou da situação em que fora estabelecida a sua posse. Aos que não possuíam terras caberia buscar trabalho na propriedade de outros senhores. Além disso, os indivíduos que, em outros tempos, tinham trabalhado na lavoura e que agora se encontravam ociosos ou no exercício de algum ofício não proveitoso ao bem comum, também estariam obrigados a retomar sua antiga condição de trabalhadores da terra.

Para driblar possíveis protestos dos proprietários em face da obrigatoriedade da divisão das terras que não tinham condições de cultivar sozinhos, a norma sesmarial estabeleceu que aqueles a quem fosse concedido o direito de trabalhar na lavoura de terceiros deveriam pagar uma espécie de renda pela utilização da terra a ser negociada entre o proprietário desta e o lavrador, visando ao aproveitamento integral da propriedade.

Em virtude da situação de abandono em que se encontravam as terras do Reino de Portugal, muitas vezes não era possível determinar a quem de fato elas pertenciam. Dessa maneira, ao receber de El-Rei o título de sesmeiro, o indivíduo deveria, antes de proceder à divisão e à doação das frações de terras consideradas improdutivas aos indivíduos interessados em trabalhá-las, publicar editais anunciando a doação daquele pedaço de terra em sesmaria, de modo que os possíveis donos pudesse se manifestar. Caso o proprietário não aparecesse ou não manifestasse motivo razoável para não proceder ao cultivo da terra, ficava o dito sesmeiro autorizado a entregar o direito de cultivo da terra a qualquer pessoa que demonstrasse interesse e tivesse condições de organizar a produção agrícola.

Outro aspecto a destacar nessa legislação é o caráter hereditário da transmissão de bens entre as gerações presentes naquele momento. Se até então a hereditariedade se relacionava ao

conceito de direito de herança dos bens de família, a partir da promulgação da lei, este recaía também sobre a obrigação do serviço. Quer dizer, as gerações seguintes desses trabalhadores levados a trabalhar de forma compulsória, também estavam obrigadas a dar continuidade a este ofício.

Por se tratar de uma legislação cujo objetivo era a reestruturação da atividade agrícola do país, respeitadas as obrigações legais relativas à ocupação e ao aproveitamento produtivo, ocorreria a confirmação do domínio sobre a referida área, enquanto o não cumprimento das obrigações legais implicava a revogação da concessão, a entrega das terras a outros indivíduos com interesse em produzir e a aplicação de penas físicas e morais (*i.e.*, castigos corporais, pagamento de multas ou até mesmo a expulsão do Reino).

Neste sentido, conforme Souza Filho (2003), em sua origem as sesmarias assumem integralmente a ideia de propriedade como direito de usar a terra e, mais que isso, a obrigação de cultivá-la. Por isso, antes de ser uma lei de direitos, era uma lei que previa uma série de obrigações: lavrar a terra, limitar o gado apenas ao indispensável à aragem do solo, vincular o trabalhador a um patrão por meio do estabelecimento de um salário mínimo, fixar as rendas a serem pagas aos proprietários em caso de arrendamento, entre outras.

Apesar da queda da dinastia de Borgonha, este instituto jurídico foi ratificado e consolidado pelos demais monarcas, encontrando-se presente, com algumas variações, nas codificações básicas lusitanas: as Ordenações Afonsinas (de 1446, Liv. IV, Tit. 81), Manuelinas (de 1514, Liv. IV, Tit. LXVII) e Filipinas (de 1603, Liv. IV, Tít. XLIII), as quais, grosso modo, definiam sesmarias como “as dadas de terras, casaes, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora não o são (LIMA, 1988, p. 25).

Embora presente em todas as Ordenações do Reino, esse instituto caiu em desuso no Reino de Portugal, especialmente a partir da descoberta da América e do novo caminho para as Índias, o que impulsionou o avanço da propriedade mercantilista. Deste modo, o direito de propriedade, que nasceu como um direito de uso produtivo, foi aos poucos se transformando até se converter em um direito independente, cuja legitimidade estava vinculada à troca por um bem não corruptível ou uma transação monetária (SOUZA FILHO, 2003).

A despeito das dificuldades observadas na implementação do regime sesmarial no Reino de Portugal, esse modelo de concessão e ocupação de terras foi transposto para o território brasileiro, logo após o seu descobrimento.

1.1.2 Sesmarialismo no Brasil

Com o descobrimento, toda a extensão do território brasileiro se tornou propriedade da Coroa portuguesa por título jurídico de direito de conquista²³. Nele, todas as atividades a serem desenvolvidas, assim como a utilização de seus recursos naturais, eram legalmente permitidas apenas com autorização expressa do monarca (LIMA, 1988). Iniciava-se assim o longo processo de formação da propriedade privada no Brasil.

Mesmo com o declínio do sesmarialismo na metrópole e a realidade totalmente distinta da colônia, esse instrumento jurídico foi aplicado ao território brasileiro durante quase três séculos, sem que se tivessem os devidos cuidados em adaptar a legislação às especificidades do novo meio (SILVA, 1996). Aqui as terras não estavam abandonadas, mas ocupadas por povos

²³ Para mais detalhes, ver texto da *Bula Papal Inter Coetera* de 1493, que estabelece as regras para a divisão do chamado “novo mundo” entre os reinos de Espanha e Portugal (FALCÃO, 1995).

indígenas que possuíam formas próprias de aproveitamento da terra, mas estes, por força do ordenamento jurídico da época, eram considerados seres sem alma, objetos apropriáveis por qualquer um (FALCÃO, 1995). Deste modo, prevaleceu a concessão papal e o instituto das sesmarias, e a Coroa portuguesa acabou por desprezar a ocupação indígena e considerar o território colonial como desocupado (SOUZA FILHO, 2003).

Se, na metrópole, o sesmarialismo colaborou para a reintrodução das terras abandonadas na produção de gêneros para o consumo doméstico e para o desenvolvimento do trabalho livre, aqui na colônia os imperativos funcionais do antigo sistema colonial fizeram-no excludente, pois com a abundância de terras e a escassez de mão de obra, o sistema sesmarial serviu para restringir o acesso a terra e impedir que a mão de obra se espalhasse pelo continente, deixando de produzir os gêneros que interessavam aos capitais mercantilistas (SOUZA FILHO, 2003).

Ainda que a legislação para a destinação das terras fosse a mesma da metrópole ou muito semelhante, aqui a concessão das sesmarias tinha como finalidade promover a ocupação do território e reafirmar a posse das terras em nome da Coroa portuguesa, em disputa com a Espanha e outras nações europeias, bem como produzir bens agrícolas tropicais em larga escala para o comércio internacional (SILVA, 1996).

No sesmarialismo, a sesmaria não era um direito, e a concessão de áreas dependia da vontade de um funcionário responsável, sendo, pois, abertamente nepotista: “Os sesmeiros entregavam terras para si mesmos e seus próximos, familiares ou amigos, até o ponto em que a palavra sesmeiro passou a designar também o titular de uma sesmaria e não mais a autoridade pública responsável por sua concessão (SOUZA FILHO, 2003, p. 61).

No regime sesmarial, o domínio dito eminente sobre o território cabia ao Estado, enquanto o domínio útil das terras era transferido aos concessionários que, dentre outras coisas, comprometiam-se a cultivá-las, tornando-as produtivas, sob pena de comisso, isto é, perderem o domínio útil sobre as terras, as quais retornariam ao patrimônio público para serem posteriormente doadas a outro concessionário²⁴. Com a restrição da posse efetiva das terras e a exigência de distribuição de uma parte delas aos colonos interessados, a Coroa portuguesa buscava garantir o completo aproveitamento do território brasileiro e sua inserção na economia mercantil (ABREU, 1997).

Diante desses elementos, um dos argumentos aqui propostos é que ainda no período colonial pode-se perceber a formação do *paradigma da propriedade concessionária*. Este é caracterizado pela transferência da terra para membros da corte e famílias abastadas, por meio de concessões administrativas realizadas pelo governo metropolitano, mediante o compromisso específico do cultivo e demarcação das terras, bem como a sua reincorporação ao patrimônio português, em caso de falha nesse compromisso.

De acordo com Silva (1996), o sesmarialismo brasileiro pode ser esquematicamente dividido em duas fases, a partir das características das relações estabelecidas entre a metrópole e a colônia. Estas podem ser visualizadas de forma sintética e rápida no box de informações abaixo:

²⁴ Nascia, assim, o instituto jurídico agrário essencialmente brasileiro, denominado terras devolutas (ROCHA et al., 2015).

Box 1.1: Fases do Sesmarialismo no Brasil

Primeira fase (do descobrimento até o final do século XVIII)

- ✓ **Atividade econômica principal:** monocultura da cana-de-açúcar para exportação, a qual demandava grandes extensões de terras.
- ✓ **Características da concessão:** gratuidade e condicionalidade da doação. As terras não estavam sujeitas à tributação, mas havia cobrança de um dízimo referente à produção para a Ordem de Cristo¹.
- ✓ **Especificidades da relação com a autoridade metropolitana:** vista grossa e liberalidade.

Segunda fase (final do século XVIII até 1822)

- ✓ **Atividade econômica principal:** cana-de-açúcar para exportação, descoberta do ouro.
- ✓ **Características da concessão:** foram estabelecidas exigências quanto à obrigatoriedade no aproveitamento da terra e ao pagamento do dízimo. Foram também firmadas cláusulas contratuais no intuito de restringir as concessões e revalidações de sesmarias na colônia baseadas em critérios, tais como: a) fim da gratuidade da doação e obrigatoriedade de pagamento do foro²; b) fixação de limites para o tamanho das concessões (exigência de medição e demarcação do imóvel)³; c) confirmação das sesmarias⁴. Quando cumpridas todas estas obrigações, El-Rei confirmaria a carta e a terra seria incorporada ao patrimônio particular ou, caso contrário, a sesmaria seria revogada.
- ✓ **Especificidades da relação com a autoridade metropolitana:** tentativa de maior controle do processo de apropriação das terras pelas autoridades em Portugal.

Obs.: Na prática, todos os regulamentos expedidos deixaram em aberto o tamanho das áreas a serem concedidas, enquanto os critérios para receber as sesmarias em doação eram apenas a disponibilidade de capital e o compromisso de produzir cana-de-açúcar para exportação. Ademais, essas regras sempre eram ignoradas devido à imprecisão das técnicas de localização e de delimitação das áreas, ao costume disseminado da compra e venda das sesmarias ou ainda quando elas contrariavam os determinantes da inserção da colônia no mercado mundial: produção e comercialização de gêneros tropicais no mercado externo.

¹. Embora as terras doadas não fossem tributadas, existiam um mecanismo de tributação sobre os produtos da colônia e um regulamento sobre como esses produtos deveriam ser aproveitados na própria colônia, a fim de não prejudicar o abastecimento da metrópole. Desse modo, a Coroa mantinha para si o direito de comercialização de produtos mais valiosos encontrados na colônia, tais como o pau-brasil e os metais preciosos.

². Com a Carta Régia de 27 de dezembro de 1695, foi implantada a exigência da cobrança de um foro, segundo a extensão e a qualidade da terra.

³. Provavelmente, a primeira iniciativa nesse sentido foi a Carta Régia de 27 de dezembro de 1695, a partir da qual foi estabelecido o limite para concessões de terras, as quais não poderiam exceder quatro léguas de comprimento por uma de largura.

⁴. A partir da Carta Régia de 23 de novembro de 1698, foi estabelecida a obrigatoriedade da confirmação real das sesmarias concedidas no Brasil, a qual deveria ser realizada segundo a distância que se encontrasse do Reino.

Fonte: Silva (1996); elaboração própria.

Estas modificações pontuais nas normas referentes ao sesmarialismo podem ser interpretadas como uma mudança do tipo “sobreposição em camadas” (*layering*), pois buscavam promover um ajuste de alguns componentes do quadro institucional para melhor adequá-lo aos problemas observados na colônia, sem, no entanto, modificar completamente o sistema de distribuição de terras estabelecido pelo governo metropolitano.

O sesmarialismo perdurou por aproximadamente três séculos no Brasil, período no qual teriam sido concedidas entre 16.000 e 20.000 sesmarias (STOLL; FISCHER; FOLHES, 2017). Estas tiveram como resultado a formação da propriedade latifundiária, resultante da distorção

desse regime de apropriação da terra no Brasil e do próprio modelo de produção monocultor e escravista. Alguns elementos que ajudam a compreender como se desenvolveu o sesmarialismo no território nacional, são: i) a abundância de terras que fazia com que as áreas concedidas, tanto para a agricultura quanto para pecuária, fossem verdadeiros latifúndios; ii) a forma de inserção da colônia no mercado mundial, exportando gêneros tropicais com alto valor comercial na Europa; iii) a interdição da escravização dos indígenas e a pressão exercida por grupos vinculados ao tráfico negreiro, o que ocasionará a preferência das autoridades pelo trabalho compulsório; iv) a adoção dos métodos de cultivos rudimentares que levavam ao rápido esgotamento do solo, ocasionando o abandono das zonas fatigadas e a busca por novas áreas; v) a ausência de caráter predominantemente absoluto da propriedade fundiária e, portanto, a sua subordinação às necessidades sociais (SILVA, 1996).

Durante o período em que o sesmarialismo esteve em vigência, a Coroa portuguesa enfrentou vários problemas para efetivar e regularizá-lo. Isto ocorreu, de um lado, em virtude da inexistência de um regulamento específico que tratasse exclusivamente da matéria, o qual deu origem a um sistema peculiar de regulamentação das terras que se efetivava por meio da expedição de instrumentos diversos (forais, decretos, alvarás, cartas régias etc.), os quais foram publicados visando solucionar problemas, pontuais ou não, surgidos a partir das diferenças sociais entre a metrópole e a colônia. De outro, porque o próprio governo metropolitano, enquanto pôde, desrespeitou as normas que estabeleciais o limite máximo das sesmarias, as quais não poderiam ser maiores que a capacidade do beneficiário em aproveitá-las; e também ignorou deliberadamente as práticas de ocupação de terras e de seu não aproveitamento.

Simultaneamente ao *paradigma da propriedade concessionária* ocorreu também a formação do *paradigma da apropriação possessória* caracterizado pela disseminação dos apossamentos. Esta forma de apropriação territorial não tem origem na transferência oficial do bem público para o domínio particular, representativo daquele sistema, mas pela aquisição direta e livre de terras, independente da existência de títulos legais. Este ocorria porque a maior parte da população da colônia estava impossibilitada de recorrer ao monarca, a fim de obter uma concessão sesmarial. Sem acesso aos procedimentos administrativos destinados a viabilizar o domínio da terra, a posse física se configurava na forma mais comum de sua obtenção pela população (LIMA, 1988).

No entanto, esta prática não era exclusiva dos agricultores pobres, era utilizada também por aqueles que detinham recursos financeiros e influência política e que adquiriam verdadeiros latifúndios, muitas vezes de maneira onerosa. Estes, ao mesmo tempo que evitavam parte da burocracia inerente ao processo de aquisição da propriedade fundiária naquele período, também se esquivavam das obrigações referentes à medição e à demarcação das sesmarias, podendo, portanto, dar prosseguimento ao padrão itinerante e esgotador de exploração colonial, o qual demandava grandes extensões de terras (BENATTI, 2009).

Essas peculiaridades na implementação do sesmarialismo e no processo de apropriação de terras foram resultado da abundância de terras livres, das características da agricultura colonial e das dificuldades de controle do território pelas autoridades metropolitanas. Além disso, já havia também a conduta especulativa de determinados atores sociais, que buscavam ter acesso a grandes estoques de terras e recursos naturais, seja para uso produtivo ou não.

Dada as características desses dois paradigmas de ocupação do território colonial, eram bastante comuns os conflitos entre sesmeiros e posseiros. Não raras vezes, houve a

necessidade de mediação das autoridades metropolitanas, que buscavam definir o direito de domínio sobre as terras em disputa. Foi em uma das tentativas de gestão desse tipo de conflito que o então príncipe regente extinguiu, por meio da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, o regime de concessão de terras no Brasil, suspendendo desse modo todas as sesmarias futuras, até a convocação da Assembleia-Geral Constituinte.

Cabe assinalar, que a suspensão do *paradigma concessionário da terra* não se deu por uma decisão isolada do governo provisório, mas por sua incompatibilidade com a realidade fundiária da colônia, que fugia ao controle estatal, e pela emergência de um novo sistema jurídico baseado no liberalismo em estruturação naquele período, o qual privilegiava a liberdade dos indivíduos e a não intervenção do Estado na economia e na propriedade fundiária (SOUZA FILHO, 2003). Este evento representou o início do processo de transição entre o modelo enfiteútico caracterizado pela transferência do domínio útil do Estado para terceiros, em troca de um pagamento anual, pelo modelo alodial baseado na propriedade absoluta e na mercantilização da terra²⁵.

1.1.3 Fase áurea dos apossamentos e as tentativas de instauração de um regime de terras no Brasil

A suspensão das sesmarias deu início a um vazio de regulamentação infraconstitucional em relação ao acesso a terra, no qual o Estado não edita nenhum instrumento legal buscando disciplinar o tema. Esse período — compreendido entre 1822 e 1850 — ficou conhecido como “áureo da posse” (MATTOS NETO, 1988, p. 95) ou “império das posses” (JONES, 1997, p. 12), durante o qual se manteve a possibilidade de apropriação contínua de terras devolutas, independente da expedição de título jurídico do direito positivo, de maneira que a terra era garantida a quem dela tivesse a posse mediante ocupação. Ocorre assim o aprofundamento da anarquia fundiária que já vinha ocorrendo, desde o início da colonização, no qual as posses avançaram à revelia das sesmarias concedidas.

A apropriação primária de terras decorre da percepção de que o direito de usar, gozar e até dispor da terra estava relacionado à sua utilização efetiva, independente da existência de título de transferência expedido pelo poder público. Cabe recordar que o apossamento de terras se constituía em uma prática constante, desde o período colonial, visto que, por não se enquadrarem nas exigências impostas para à aquisição de sesmarias ou ao tentarem fugir delas, muitos colonos acabaram optando pela simples ocupação. Por meio desta, foram se constituindo tanto pequenas e médias ocupações voltadas à subsistência e ao fornecimento de gêneros para o consumo doméstico quanto grandes áreas direcionadas à produção de bens para o mercado externo, como a cana-de-açúcar. Obviamente que os grandes posseiros, bem mais do que os pequenos e médios, sempre tiveram mais possibilidades de efetivar as suas pretensões de obter um título de domínio.

De acordo com Souza Filho (2003), mesmo no período em que se tornou a única forma de aquisição do domínio sobre a terra, a posse ocorria principalmente nas áreas ainda não apropriadas pelas sesmarias confirmadas. A partir do ato consumado, os posseiros buscavam obter a legitimação dessas áreas junto ao governo, que não as concedia, justificando não dispor de ordenamento jurídico que regulamentasse esse tipo de concessão. Em paralelo a isso, ocorriam também ações visando coibir a ocupação, especialmente dos pequenos posseiros.

²⁵ Durante o período colonial, a terra não poderia ser considerada como mercadoria, pois ela não poderia ser possuída ou comercializada, mas apenas ser um recurso utilizado com exclusividade (GUIMARÃES, 2009).

Estas medidas não eram realizadas com o intuito de promover o ordenamento do território, mas, sobretudo, para proteger o seu poder patrimonial sobre o solo, o qual estava ameaçado pelo uso indiscriminado da posse por aqueles que buscavam terras desocupadas ou ociosas para trabalhar de maneira autônoma²⁶.

Muito embora essa fase tenha sido considerada o auge do regime de posses, em virtude de uma maior abertura do sistema jurídico à posse e à configuração de instrumentos não formais de apropriação da terra²⁷ (BENATTI, 2009), o que se observou foi a manutenção de um padrão de ocupação semelhante ao existente no período sesmarial, baseado na monocultura e no trabalho escravo, com um aumento significativo dos latifúndios improdutivos (PEREIRA, 2003).

Nesta tese, identifica-se nesse período a consolidação do paradigma alternativo denominado *apropriação possessória da terra*. Este é caracterizado pela lógica do direito costumeiro, ou seja, um regime de apropriação baseado na ausência de instrumentos de transferência do patrimônio público para o domínio particular e na aquisição direta e livre da propriedade sobre as terras desocupadas ou ociosas.

Com a promulgação da Constituição Imperial de 1824, o direito de propriedade, em seus contornos efetivamente burgueses de direito absoluto, passa a ser assegurado nos seguintes termos:

Art. 179 – A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização. (BRASIL, 1824).

Na prática, o texto constitucional monárquico brasileiro reproduzia a concepção de garantia do direito de propriedade individual instituída pelos movimentos liberais europeus. Esse contexto de efervescência nas concepções políticas inspirou a Constituição Portuguesa, que, por seu turno, influenciou a Constituição Imperial Brasileira. Esta definiu como um dos seus objetivos a garantia dos direitos individuais à liberdade, à segurança e à propriedade do povo brasileiro, além de definir a propriedade como um direito individual abstrato de caráter perpétuo e absoluto²⁸ (SOUZA FILHO, 2003).

Embora a Constituição Imperial Brasileira consagrasse ideias liberais como o direito à propriedade privada, ela não normatizou administrativamente a questão do acesso a terra. Deste modo, criou-se um paradoxo legislativo: de um lado, a norma constitucional garantia o pleno direito à propriedade; de outro, precisava ser aprovada uma lei complementar definindo os

²⁶ Conforme será abordado mais adiante no texto, o reconhecimento dessa forma de apropriação surge posteriormente como resultado da aprovação Lei de Terras, segundo a qual a posse antiga, acompanhada pela efetiva cultura do território, gerava direito de propriedade.

²⁷ Segundo Benatti (2009), foi a prática cotidiana e a construção de uma concepção jurídica favorável à apropriação privada que acabou consolidando a ocupação como uma das formas de se ter acesso a terra.

²⁸ Segundo Souza Filho (2003), a concepção individualista de propriedade, instituída pela Constituição de 1824, enfatizava entre os poderes do proprietário a faculdade de não usar a terra, deixando-a improdutiva até o ponto de destruição daquilo que antes havia nela. A única exceção era a possibilidade de desapropriação pelo Estado em caso de necessidade de um uso público da terra.

critérios para a materialização desse direito. Com a liberalidade da apropriação em relação a qualquer condição ou cláusula resolutiva, acabou prevalecendo a “lei do mais forte”. Nesta circunstância, quem possuía melhores condições socioeconômicas poderia se apoderar de maiores quantidades de terras (TRECCANI, 2001).

Em face da ausência de uma legislação específica, não poderia ser arguida pelo governo nenhuma hipótese de ilegalidade em relação aos processos possessórios, ainda que estas práticas fossem injustas ou nocivas aos interesses do Império. Deste modo, não havia razões para que os sesmeiros em situação irregular ou os grandes posseiros pressionassem o governo para que regulamentasse a questão fundiária. Assim, de um lado, os grupos sociais com relevância na organização e sustentação do Estado nascente permaneceram impossibilitados de obter o monopólio jurídico das glebas que estavam sob sua posse. De outro, mantida a possibilidade de apropriação contínua de terras brasileiras (SILVA, 1996).

Segundo Motta (1998) e Nozoe (2006), a primeira iniciativa visando superar esse vazio legal foi a elaboração de um projeto de lei de autoria de José Bonifácio de Andrada e Silva visando revalidar concessões de sesmaria e regularizar áreas de apossamento. Em um manuscrito intitulado “Apontamentos sobre as sesmarias no Brasil”, reproduzido por Correa Filho, o Patriarca da Independência apresenta sete medidas fundiárias, possivelmente a serem oferecidas aos legisladores constituintes. Nesse documento, propunha que as sesmarias legítimas, mas sem aproveitamento, tivessem a parte superior a 1300 jeiras (aproximadamente 260 hectares) restituídas ao patrimônio público, incidindo sobre a fração restante a obrigação de aproveitamento, mediante a formação de roças e sítios, no prazo máximo de seis anos, bem como que os apossamentos com algum estabelecimento ou sítio fossem limitados a 650 jeiras. Nesse mesmo documento, sugeria ainda o fim das concessões de terras e a limitação da concentração da propriedade (NOZOE, 2006).

Em outro documento, intitulado “Lembranças e apontamentos do Governo Provisório de São Paulo para seus deputados, também atribuído a José Bonifácio, previa-se o confisco das terras dos indivíduos que as detinham sem título algum, excetuada a parcela cultivada, à qual seriam somadas 400 jeiras, a serem plantadas em prazo determinado. Em relação às sesmarias que não estivessem cultivadas, preconizava-se a sua reincorporação ao patrimônio nacional, deixando-se uma légua quadrada aos antigos sesmeiros, sobre as quais recaía a mesma obrigação imposta aos posseiros. Nesse documento constavam ainda propostas em relação ao fim das doações gratuitas de terras e a limitação do tamanho das áreas alienadas (NOZOE, 2006).

No entanto, as propostas de José Bonifácio acabaram esbarrando nos interesses dos grandes sesmeiros e posseiros que teriam os seus poderes limitados e, portanto, ficariam subordinados aos interesses mais gerais do Império (MOTTA, 1998). Estas proposições também não obtiveram a anuência dos membros da Corte brasileira, cuja capacidade de governo dependia do apoio dessa aristocracia agrícola colonial que buscava manter privilégios relativos à propriedade fundiária (NOZOE, 2006).

Sete anos depois, outro personagem de destaque na história brasileira, Diogo Antônio Feijó, elaborou uma nova proposta de lei agrária. Este projeto buscava reorientar o processo de distribuição das terras no país, bem como tratar da questão da defesa do direito de propriedade. Visando deter ou, pelo menos, minimizar os efeitos da concentração fundiária, o projeto estabeleceu uma vinculação entre a extensão das áreas a serem doadas e a tipologia de sua qualidade (MOTTA, 1998).

Feijó propôs ainda legitimar os terrenos já possuídos sob a forma de sesmarias ou por simples aposseamento, mas para isso era necessário que os demandantes as detivessem por um período superior a dez anos e que essas áreas não estivessem em contradição com algum título considerado de valor (sesmaria que tivesse cumprido as condições legais de medição e demarcação e estivesse sendo cultivada de acordo com as possibilidades do seu proprietário).

Segundo Motta (1998), tanto as propostas de José Bonifácio quanto as de Feijó apoiavam-se no princípio da obrigatoriedade do cultivo visando conter abusos de sesmeiros e grandes posseiros que incorporavam grandes glebas de terras, mas que não as cultivavam. Além disso, para ambos, a política de doação de terras não tinha como finalidade o atendimento exclusivo de um único grupo social. Em Bonifácio, os beneficiários seriam os imigrantes europeus pobres, índios, mulatos e negros alforriados; no projeto de Feijó, os beneficiados seriam todos os cidadãos emancipados.

Mesmo após ter sido eleito regente, em 1835, em virtude da abdicação de D. Pedro I, Feijó não conseguiu promover modificações efetivas nas formas de regulação da terra, visto que o governo instituído esteve a maior parte do tempo sob forte contestação de distintos grupos sociais e sublevações populares em diversas províncias, como os Balaios (1838-1841), no Maranhão, e a Cabanagem (1835-1840), no Pará (MOTTA, 1998).

Muito embora as propostas de Bonifácio e Feijó não tenham sido discutidas, nem pela Câmara dos Deputados nem pelo Senado Federal, algumas das questões relativas à distribuição das terras levantadas por eles sempre estiveram presentes nos debates, vindo inclusive a fazer parte do projeto que resultou na Lei de Terras de 1850 (MOTTA, 1998).

1.1.4 Emergência do paradigma da propriedade privada no Brasil

Para melhor compreensão da forma como se deu a emergência do paradigma da *propriedade privada* no Brasil, desde a seção anterior realizou-se uma digressão sobre as crises dos paradigmas da *propriedade concessionária* e da *apropriação possessória*, buscando destacar as discussões sobre os problemas observados no cenário externo e interno e as propostas que vinham sendo realizadas no âmbito do governo.

Com a pressão cada vez mais forte pela Abolição da Escravatura, o Estado brasileiro passou a se preocupar com a substituição da mão de obra escrava pelo trabalho livre. Para o governo, essa transição deveria ocorrer de maneira gradual. Primeiro, para não provocar grande impacto na oferta de força de trabalho, sobretudo nas fazendas cafeicultoras que se estendiam rapidamente pelo Vale do Paraíba, no Rio de Janeiro. Segundo, para que a substituição da mão de obra escrava pela colonização estrangeira não se constituísse em um esforço dispendioso e sem retorno, caso essa população se dispersasse pelo interior do país em busca de terras livres que pudessem adquirir por meio do aposseamento simples e da cultura efetiva. A solução era apelar para a comercialização de terras, que geraria receitas para os cofres públicos, favorecendo a colonização pretendida. No entanto, para que isso ocorresse era necessário estabelecer o real domínio sobre as terras, isto é, apartar as terras de domínio particular das terras públicas em geral, e das terras devolutas em particular. Além disso, a aquisição onerosa das terras limitaria o acesso a terra pelos negros, tanto libertos quanto cativos, privando-os da condição de proprietários. Desse modo, o Estado poderia ofertar terras a um preço relativamente acessível e em ambiente de segurança jurídica, de modo a despertar o interesse pela exploração e aproveitamentos dessas áreas (SILVA, 1996).

A despeito dos problemas provocados pela ausência de regulação fundiária, essas questões só voltaram a fazer parte do centro da agenda legislativa em 1842, quando Cândido de Araújo Viana, ministro do Império no segundo gabinete conservador, solicitou a elaboração de propostas visando à resolução dos problemas de distribuição de terras e de substituição da mão de obra escrava. Nesse sentido, um projeto de lei de autoria de Bernardo Pereira de Vasconcelos e José Cesário de Miranda Ribeiro, que englobava preocupações com a imigração e a regularização da propriedade das terras, foi apresentado à apreciação no Conselho de Estado Pleno e posteriormente na Câmara dos Deputados (SILVA, 1996).

De acordo com Silva (1996), esse projeto de lei de autoria de Pereira de Vasconcelos e Miranda Ribeiro era composto de três partes, que dispunham sobre os seguintes temas: regularização da propriedade territorial; atribuições do Estado; e colonização estrangeira. Estes são apresentados resumidamente no quadro abaixo:

Quadro 1.1: Síntese da Proposta de Lei de Terras formulada por P. de Vasconcelos e M. Ribeiro (1842)

Tema	Proposta
1. Regularização da propriedade territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Revalidação das sesmarias que não haviam cumprido as condições de concessão. • Legitimação de posses com período superior a um ano e um dia e que não ultrapassassem $\frac{1}{2}$ léguas quadradas no terreno de cultura e 2 léguas de campos de criação. • Obrigatoriedade do registro e demarcação das posses num prazo de seis meses. Findo este prazo, ocorreria a aplicação de multa e, após seis anos, caso estas não estivessem demarcadas e registradas, seriam reincorporadas ao patrimônio do Estado.
2. Colonização estrangeira	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização para utilização de recursos arrecadados nas operações de alienação de terras no financiamento da vinda de trabalhadores europeus livres. • Proibição de aquisição e arrendamento de terras antes de três anos de permanência no país pelos colonos cujas despesas de transferência para o Brasil tivessem sido feitas às expensas do erário.
3. Atribuições do Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização para a cobrança de imposto territorial anual e de taxa de revalidação das sesmarias e legitimação das posses. • Competência do governo imperial para promover a venda de terras devolutas e a reserva de áreas para a colonização indígena e a construção naval. • Proibição da concessão de novas sesmarias (exceto nas faixas de fronteira), bem como o aposseamento de terras, sendo que este poderia ser punido com a expulsão, a perda de benfeitorias e a prisão dos envolvidos.

Fonte: Silva (1996). Elaboração própria.

O escopo dessa proposta era dificultar o acesso a terra, influenciado pelas ideias do economista britânico Edward G. Wakefield, segundo as quais o fácil acesso a terra abundante e barata desencorajaria o trabalho assalariado. Nessas condições, o imigrante (ou qualquer outro trabalhador livre) poderia se recusar a trabalhar nas grandes propriedades rurais e se dispersar pelo interior do território brasileiro, tornando-se proprietário e produtor autônomo, inviabilizando assim a formação de uma classe assalariada, sem a qual não seria possível a consolidação do sistema de produção capitalista. Partindo dessas premissas, a única forma de se obter trabalho livre seria estabelecer óbices à propriedade rural, como o encarecimento artificial

do preço das terras. Desse modo, o imigrante teria que trabalhar por um longo tempo como assalariado, antes de conseguir adquirir a sua própria gleba. Os recursos obtidos com a comercialização das terras seriam utilizados para importar mais colonos, o que, por sua vez, contribuiria para baratear o custo da mão de obra e encarecer ainda mais as terras²⁹ (SILVA, 1996).

De modo geral, a intenção desses legisladores era manter um grande contingente de trabalhadores que pudessem servir como mão de obra barata e disponível. Ademais, a partir de um controle mais rigoroso da emissão de títulos de propriedade fundiária, impedir que eles se apossassem das terras com base nos princípios do direito costumeiro.

Este projeto de lei foi discutido no período de setembro a novembro de 1842 no Conselho de Estado e apresentado em março do ano seguinte à Câmara dos Deputados, onde não foi bem recepcionado. Pesava contra o projeto a mentalidade escravista ainda presente na sociedade e no Estado brasileiro, que resistiam à ideia de substituição da mão de obra escrava pelo trabalho livre; a rejeição dos liberais em relação aos impostos e taxas de validação ou qualquer dispositivo que limitasse o tamanho das posses; e as disparidades entre as diferentes regiões brasileiras no que se refere à demanda por terra e mão de obra. Além da própria resistência do gabinete liberal em aprovar medidas de regulamentação territorial que ajudassem a reforçar a autoridade imperial e a centralização do poder (SILVA, 1996).

Deste modo, esse projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados, mas permaneceu engavetado no Senado durante sete anos, intervalo no qual o gabinete do ministro era chefiado pelos liberais (SILVA, 1996). Nesse período, outras propostas foram apresentadas buscando proibir os imigrantes de adquirirem, alugarem ou usarem terras, mesmo que pertencentes a particulares. Nenhuma delas foi aprovada, seja por estarem em desacordo com a Constituição Imperial ou por serem incompatíveis com o direito de propriedade. No entanto, todas elas ajudaram o tema da lei de terras a se manter na agenda de assuntos discutidos pelo governo regencial (SOUZA FILHO, 2003).

Somente quando os conservadores retomaram o poder, em 1848, esse projeto foi reformulado, com a supressão das disposições polêmicas referentes ao imposto territorial e à expropriação de terras, abrindo-se o caminho para a sua aprovação no Senado Federal (SILVA, 1996).

1.1.5 Lei de Terras de 1850

Finalmente, em 8 de setembro de 1850, foi promulgada a Lei nº 601, também denominada Lei de Terras, Lei de Terras e Imigração ou ainda Lei de Terras Devolutas, ora definida de acordo com sua ementa:

²⁹ Esse projeto de lei era produto de uma perspectiva política conservadora — denominada por Silva (1996) de estratégia Saquarema — que vinculava a questão da mão de obra à política de terras, de modo que as frações das classes dominantes — notadamente os cafeicultores fluminenses naquele momento — pudessem efetuar a transição da mão de obra escrava para o mercado de trabalho livre, com o mínimo possível de perdas. Esta envolvia um conjunto de medidas, tais como: i) a defesa do gradualismo na substituição da mão de obra escrava pela mão de obra livre, mantendo a escravidão em paralelo à introdução de imigrantes pelo governo; ii) o incentivo à imigração europeia não apenas para a substituição dos escravos, mas para o povoamento do extenso território brasileiro e o branqueamento de sua população; iii) a demarcação das terras devolutas, viabilizando desse modo a sua comercialização e o financiamento da imigração estrangeira pelo governo.

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara (BRASIL, 1850).

Considera-se que o *paradigma da propriedade privada* entra em vigor no país com a publicação desta lei. A partir dela, realiza-se pela primeira vez a cristalização de um corpo de regras visando dar coerência ao processo de apropriação do território brasileiro.

O princípio geral desse paradigma é a não intervenção do Estado na propriedade, o qual era compatível com o sistema jurídico liberal em estruturação no período. A partir de tal paradigma, a modalidade de propriedade era plena e absoluta, o que diferia substancialmente dos *paradigmas da propriedade concessionária e da apropriação possessória da terra*, visto que este novo paradigma desobriga o seu detentor de observar qualquer pressuposto da produtividade, bem como proíbe a apropriação direta e livre da terra.

Nestas condições, a propriedade plena e absoluta foi garantida como um direito individual e voluntarista, a partir do qual as decisões como usar ou não usar a terra, usá-la até o ponto de destruí-la ou deixá-la improdutiva dependiam exclusivamente da vontade do detentor do domínio da terra, sendo a única exceção a possibilidade de desapropriação pelo Estado, se este viesse a ter algum interesse de uso público sobre ela.

O *paradigma da propriedade privada* aboliu ainda a concessão, a posse e a exploração como instrumentos legítimos de aquisição fundiária. Ademais, a partir daquele momento, aqueles que ocupassem áreas ou procedessem a derrubadas e queimadas para instalação de novas culturas em terras consideradas devolutas, infringiriam a lei e, portanto, estavam sujeitos às sanções como despejo, multa, obrigação de reparo ao dano causado e prisão³⁰ (Art. 2º).

A partir da aprovação dessa lei, a propriedade da terra somente poderia ser adquirida pela via monetária, devendo também ser demarcada e registrada em cartório para que fosse efetivada a plena transferência do patrimônio público para o privado³¹. A única exceção a essa regra referia-se às terras localizadas em regiões de fronteira, que podiam ser concedidas de maneira gratuita pelo Império àqueles que se dispusessem a promover a ocupação em regiões remotas e de difícil acesso (Art. 1º)³².

Outra modificação relevante introduzida pela Lei nº 601 foi a definição jurídica de terras devolutas, que são aquelas, supostamente, sem nenhuma destinação ou utilização pública ou privada, tais como:

§ 1º. As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.

³⁰ Embora esse dispositivo seja interpretado por alguns juristas contemporâneos como uma espécie de prenúncio da questão ambiental, tratava-se, segundo Souza Filho (2003), de um mecanismo de prevenção das ocupações desordenadas baseado na ideia de preço suficiente (*sufficient high price*) de Wakefield.

³¹ A partir dessa definição, fica estabelecida também a regra de que toda terra sobre a qual não incidisse título particular legal seria considerada pública ou devoluta.

³² Ainda que essa medida reiterasse a existência de um poder discricionário do Estado em conceder terras, esse dispositivo representou uma inovação no sistema legal fundiário brasileiro: a alienação onerosa de terras públicas.

§ 2º. As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comissão por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º. As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comissão, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º. As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (Art. 3º) (BRASIL, 1850).

Conforme os termos dessa lei, legitima-se a subtração das terras de uso comum na medida em que o Estado Imperial estabelece o direito de reservar as terras devolutas que julgasse necessárias para a colonização indígena; a fundação de povoações; a abertura de estradas; a construção naval; o estabelecimento de áreas de servidão ou outro estabelecimento público qualquer (Art. 12).

A Lei nº 601 também buscava individualizar e diferenciar as terras públicas das particulares, bem como legalizar a situação das terras já ocupadas, conforme a situação em que se encontravam. No caso das sesmarias caídas em comissão ou outras concessões do governo-geral ou provincial, estas poderiam ser revalidadas, caso estivessem cultivadas ou com princípios de cultura e morada habitual, ainda que não tivessem sido cumpridos todos os requisitos estabelecidos pela legislação anteriormente (Art. 4º).

Da mesma forma, também poderiam ser legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante. Mas para tanto se exigia que o posseiro desenvolvesse cultura efetiva e tivesse nessa terra sua moradia habitual³³ (Art. 5º).

Destaca-se, ainda, que além da área cultivada, que incluía os campos para criação de animais, a posse a ser legalizada nos termos do enunciado do artigo 5º compreenderia também outro tanto mais de terreno devoluto contíguo, contanto que a extensão total da posse não excedesse a área de sesmaria concedida para cultura ou criação na mesma comarca ou na mais vizinha³⁴ (Art. 5º, §1º).

As terras ocupadas, mas que não se achavam cultivadas, nem mesmo com princípios de cultura, estavam irremediavelmente caducas e, portanto, deveriam ser reintegradas ao patrimônio público (Art. 6º). Essas eram as verdadeiras terras devolutas, que só poderiam ser transferidas ao domínio particular pela aquisição onerosa, conforme disciplinado pelo Art. 1º da Lei nº 601. Assim, o ocupante que havia abandonado a posse, ou o beneficiário do título que nunca exerceu o direito de posse, nada mais tinha a requerer, nenhum direito lhe seria reconhecido.

A Lei nº 601 estabeleceu que fossem delimitados prazos para a medição das terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou outras concessões adquiridas anteriormente, e que o governo designaria e instruiria pessoas para efetuar as medições (Art. 7º). Caso não fossem cumpridas as demarcações no prazo estabelecido, os detentores seriam considerados caídos em comissão e as terras que se achassem incultas voltariam a ser incorporadas ao estoque de terras devolutas (Art. 8º).

³³ A partir da análise desse instrumento de política pública, pode-se concluir que a propriedade privada no Brasil tem como origem duas vias distintas: i) atos do Poder Público, como concessões, cessões ou alienações; ii) ato ou iniciativa do próprio particular, com a posse da terra e dos recursos naturais, amparado ou não por um título legal.

³⁴ Cabe mencionar que o mecanismo de reconhecimento das posses tinha por objetivo atender a grande propriedade, não incluindo aqueles grupos que não detinham poder na época, como os indígenas, negros, caboclos, ribeirinhos etc.

Ao governo cabia extremar terras públicas e particulares, respeitando os direitos de sesmeiros e posseiros, o que significava considerar os prazos concedidos para a demarcação de suas terras (Art. 10). Além disso, era de responsabilidade do governo a criação de um registro geral de terras possuídas a partir de declarações feitas pelos próprios possuidores, impondo multas àqueles que não declarassem suas terras no prazo determinado³⁵ (Art. 13).

A partir da Lei nº 601, ficava o governo autorizado a vender terras devolutas em hasta pública ou fora dela, como e quando julgasse conveniente. Devendo para isso previamente medir, dividir, demarcar e descrever as terras que fossem postas à venda (Art. 14). Para tanto, o governo deveria estabelecer uma Repartição Geral das Terras Públicas, órgão encarregado de conduzir os necessários trabalhos de medição, divisão, descrição e conservação de terras devolutas, bem como a venda e a distribuição de terras por meio de projetos de colonização nacional e estrangeira³⁶ (Art. 21).

Outro ponto crucial da Lei de Terras é identificado nos artigos 18 a 20, que instituíam mecanismos de incentivo e realização da colonização no Brasil. O intento das disposições legais era atender à demanda por mão de obra, substituindo o trabalhador escravo pelo imigrante livre.

Nesse trecho da legislação foi estabelecida uma autorização para que o governo pudesse financiar a imigração de colonos livres para serem empregados em estabelecimentos agrícolas, trabalhos dirigidos pela Administração Pública ou na formação de colônias nos lugares em que estas mais conviessem, tomando antecipadamente todas as medidas necessárias para que tais colonos achassem emprego logo que desembarcassem no país (Art. 18).

A Lei nº 601/1850 determinava ainda que os recursos adquiridos com a venda de terras deveriam ser obrigatoriamente empregados na medição de terras e na importação de colonos livres (Arts. 19 e 20).

Em suma, o *paradigma da propriedade privada* foi estabelecido pela Lei de Terras de 1850. Trata-se da cristalização dos marcos cognitivos e normativos (jurídicos e administrativos) fundamentais, no âmbito do Estado de Direito, para delimitação do direito de propriedade e das formas de acesso as terras no Brasil. Deste modo, esta lei converteu sesmarias em títulos de domínio, revalidou sesmarias e outras concessões públicas caídas em comisso³⁷ e estabeleceu critérios para a legitimação de grandes posses. Além disso, a partir dela, determinou-se que a transferência da terra, que antes poderia ser realizada de forma concessionária, só poderia ser feita por meio de transação mercantil. Assim, a terra passa a ser entendida como uma mercadoria e não mais como uma concessão, tornando-se, pois, um bem inacessível para aqueles que não possuíssem outra coisa além da própria força de trabalho.

³⁵ Com base nesta determinação, o Decreto nº 1.318/1854, que regulamenta a Lei de Terras, instituiu o Registro Paroquial ou Registro do Vigário. Este se constituía em um registro unilateral da ocupação a ser realizado pelo vigário paroquial, que simplesmente anotava em um livro próprio essas informações. Ao declarante não era necessário comprovar a ocupação da área declarada, enquanto o vigário não poderia se negar a registrá-la, ainda que duvidasse da ocupação do imóvel. A partir desse registro, o Governo Imperial pretendia, teoricamente, conhecer a quantidade de terras nas mãos de particulares e as terras devolutas existentes. Para mais detalhes, ver Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854 (BRASIL, 1854).

³⁶ O regulamento que criou a Repartição Geral das Terras Públicas e adotou outras medidas para a execução da Lei de Terras foi elaborado pelo Conselho de Estado, em 1851, fazendo parte do Decreto nº 1.318/1854.

³⁷ De acordo com Holston (1993), a Lei de Terras se desenvolveu, em grande medida, a partir da necessidade de legalizar invasões. Essa origem acabou redundando em um conjunto denso de complexidades jurídicas destinadas a viabilizar manobras extrajudiciais destinadas a legalizar processos de apropriação de terra, bem como interferir em outras áreas da lei e da burocracia.

Esta lei esteve em vigência por mais de um século, como principal instrumento jurídico ordenador da estrutura fundiária brasileira. Durante esse período, ocorreu o apogeu e a decadência do ciclo do café e o processo de industrialização brasileira, mas a Lei de Terras, ao contrário do apregoado durante a sua elaboração, não conseguiu regularizar a gestão da propriedade do solo e também passou a ser questionada por alguns grupos sociais, pelo fato de serem priorizados o livre uso, o gozo e a disposição, em detrimento do aspecto social da terra. Deste modo, esta legislação foi suplantada pelo Estatuto da Terra, em 1964, no início de um novo ciclo de desenvolvimento do direito agrário e do capitalismo no Brasil, conforme será abordado mais adiante neste texto.

1.2 Proclamação da República e a descentralização da gestão das terras

1.2.1 Constituição de 1891 e outras leis do período

A segunda fase de ocupação se estende do final do século XIX até meados do século XX. Esse período é inaugurado pela Abolição da Escravatura, em 1888, que foi um fator decisivo para a queda da monarquia e a Proclamação da República, no ano seguinte, na medida em que o regime imperial perdeu o apoio da classe escravocrata.

Nesse contexto, a Constituição de 1891 adotou o regime federativo como base para o ordenamento jurídico nacional (Art. 1º) e reafirmou a propriedade privada como um direito absoluto, exceto nas desapropriações por interesse e utilidade pública, que poderiam ser realizadas mediante indenização prévia (Art. 72, §17), confirmado a força do pensamento liberal (BONAVIDES; ANDRADE, 1988). Além disso, outorgou aos estados membros da Federação a competência para legislarem sobre as terras devolutas localizadas em seus respectivos territórios, excetuando-se aquelas que possuíam caráter de indispesabilidade para o Poder Público, tais como as faixas de fronteira e as áreas necessárias à defesa de fortificações, edificações militares e estradas de ferro federais, que permaneceram sob o domínio da União (Art. 64)³⁸.

Esta decisão foi resultado da institucionalização legal das aspirações da maioria dos representantes eleitos na Assembleia Constituinte, que ensejavam mais autonomia para gerir as terras devolutas inseridas em seu território. Não por acaso, durante a elaboração da carta constitucional, os federalistas representantes das tendências descentralizadoras venceram os debates com os estados³⁹, recebendo a competência para legislarem sobre os modos de aquisição, ocupação e legitimação da propriedade em terras devolutas (SILVA, 1996).

Apesar de a Lei de Terras prever o reconhecimento jurídico de terras destinadas costumeiramente ao uso comum, essa proteção não abarcava as terras de ocupação permanente. Desse modo, havia um benefício explícito para os grandes pecuaristas, que faziam uso das

³⁸ Essa Constituição também dispôs que a legislação fundiária do antigo regime continuaria em vigor, até que cada estado membro decidesse, em lei própria e não contrária aos princípios consagrados na carta constitucional, alterar o sistema agrário por ela regulado. Isto porque um dos pressupostos do ordenamento jurídico brasileiro federativo é que as legislações constitucionais e infraconstitucionais dos estados não poderiam ferir os preceitos estabelecidos na Constituição Federal.

³⁹ Durante a Assembleia Constituinte, formaram-se dois grupos: o dos unionistas e dos federalistas. O primeiro, liderado pelo senador baiano Rui Barbosa, defendia um modelo federativo centralizado com uma atribuição maior de poderes à União e, o segundo, encabeçado pelos deputados gaúchos Júlio de Castilhos e Antônio Augusto Borges de Medeiros, além do senador paulista Manuel Ferraz de Campos Sales e o deputado catarinense Lauro Müller, era favorável a conferir aos estados um leque mais amplo de competências, para que assim obtivessem o máximo possível de autonomia (SILVA, 1996).

terras comunais para desenvolver suas atividades. Assim, as legislações estaduais excluíam, na prática, o reconhecimento da propriedade de indígenas e quilombolas sobre suas terras. O modelo de propriedade instituído pelas políticas agrárias implementadas nesse período privilegiava a apropriação privada e individual, limitando pela barreira econômica a formação de uma classe de pequenos produtores rurais, bem como ocasionando a exclusão sistemática das populações camponesas e a concentração fundiária crônica.

Cabe mencionar que, durante a Assembleia Constituinte, o governo provisório havia realizado duas intervenções no ano de 1890, buscando promover um maior controle do poder público federal sobre o processo de apropriação das terras, mas estas ajudaram a acirrar ainda mais os ânimos daqueles que lutavam pela descentralização da gestão das terras devolutas (SILVA, 1996). A primeira intervenção foi a publicação do Decreto nº 451-B, de 31 de maio, que determinou a transcrição e o registro dos títulos de domínio no Registro Torrens. A segunda foram os Decretos nºs 528, de 28 de junho, e 964, de 7 de novembro. O primeiro decreto — Decreto nº 528 — estabeleceu a formação dos chamados burgos agrícolas, visando ordenar o ingresso e a fixação dos imigrantes no território brasileiro, enquanto o segundo — Decreto nº 964 — alterou alguns dispositivos do decreto anterior, no intuito de promover melhores preços e condições para a alienação de terras devolutas. Com essas medidas, o governo provisório esperava estruturar uma engrenagem capaz de solucionar alguns dos principais problemas fundiários do país.

Esta transferência de parcela do estoque de terras devolutas para o domínio dos estados resolveu a antiga disputa entre as tendências unionistas e federalistas, com a vitória dos últimos, no que se refere às políticas de terras e de mão de obra. Na prática, essa mudança significou o esvaziamento e a própria inconstitucionalidade do Registro Torrens, bem como o abandono da política de criação de núcleos coloniais, quando inúmeros contratos de apoio à instalação de colonos estrangeiros foram reincididos. Nestes termos, São Paulo foi um dos poucos estados em condições de manter a imigração subvencionada, graças à riqueza gerada pelo café, e receber levas significativas de trabalhadores. Já nos demais estados essa mudança significou o bloqueio ao fomento do processo migratório. Situação que permaneceu inalterada, pelo menos até 1911, período no qual a União buscou se desvincilar da responsabilidade de implementar uma política de ocupação do território nacional, deixando tudo a cargo dos governos estaduais, que estavam mais sintonizados com as demandas das oligarquias rurais. Mesmo após a criação de algumas institucionalidades direcionadas à resolução dos problemas fundiários, o governo federal não conseguiu estruturar uma política para as terras devolutas sob sua gestão (terrenos de marinha e faixas de fronteira), que fosse distinta daquela que vinha sendo conduzida pelos estados (SILVA, 1996).

Cabe assinalar que parte dessas questões ganharia maior respaldo com a publicação do Código Civil brasileiro de 1916, o qual seguiu a orientação liberal estabelecida pelo Código Civil Francês (ou Código Napoleônico) de 1804. A partir do Código Civil, o direito de propriedade passa a se constituir um direito real, que recaía diretamente sobre a coisa e conferia ao seu proprietário as prerrogativas de uso, gozo e disposição desta, além da possibilidade de reivindicá-la de quem injustamente a possuísse⁴⁰ (Art. 524).

Pode-se aduzir que essa codificação veio conferir mais robustez ao *paradigma da propriedade privada*, na medida em que estabeleceu a dicotomia entre o público e o privado, e instituiu a propriedade como direito fundamental, titularizado pelos cidadãos em face do Estado,

⁴⁰ Para a compreensão do individualismo em seus fundamentos éticos e históricos, bem como sobre a relação entre o público e privado ver Facchini Neto (2006).

sendo este obrigado a respeitá-lo da maneira mais ampla possível. Nessa direção, a esfera privada era concebida como espaço politicamente neutro, baseado em relações entre indivíduos livres e independentes, sem a interferência do poder estatal. Deste modo, competia ao Estado apenas estabelecer normas protetivas e assegurar a proteção dos interesses individuais privados, enquanto aos indivíduos, orientados por ideais de igualdade e liberdade, cabia buscar a materialização de suas aspirações pessoais (COMPARATO, 2000).

1.2.2 Gestão das terras devolutas pelos governos estaduais

Com base nos dispositivos da Constituição de 1891, os estados receberam a competência para legislar sobre suas terras devolutas tomando como referência os princípios estabelecidos pela Lei de Terras de 1850 e o seu decreto regulamentador. No entanto, como estes tinham em vista o atendimento das ideias e interesses das oligarquias regionais, desconsideraram alguns dos principais objetivos da referida lei: o de estancar o apossamento de novas áreas e promover a demarcação das terras devolutas. Desse modo, as regras foram sendo adaptadas aos interesses dos posseiros, as terras públicas continuaram a ser apropriadas e os prazos de revalidação de sesmarias e legitimação de posses passaram a ser continuamente dilatados (SILVA, 1996).

Posteriormente, os estados começaram a elaborar suas próprias constituições. Nessa oportunidade, o que se viu foi a criação de mecanismos de gestão fundiária que favoreciam a transferência de grandes estoques de terras já ocupadas por posseiros para grandes fazendeiros e grandes empresas de colonização. Estes, por sua vez, para desenvolverem seus projetos de ocupação e colonização passaram a expulsar das terras os antigos posseiros (MARTINS, 1995).

Para agravar ainda mais o problema, junto com a competência administrativa para elaborar legislações específicas para esse estoque de terras devolutas, os estados também receberam um patrimônio com limites imprecisos e anárquicos na sua titulação. Isto porque embora a cobertura de títulos ainda fosse bastante reduzida, os documentos já expedidos eram de difícil localização e nem sempre era evidente se possuíam algum valor jurídico (TRECCANI, 2009).

A estadualização das terras devolutas fez florescer ainda o coronelismo, que representava uma descentralização da política dos governadores para o nível dos estados. Nela, o chefe político local (também chamado de coronel) controlava o eleitorado, pela realização de favores pessoais ou pela coerção, submetendo-o aos interesses do Presidente, do governador estadual e dos intendentes municipais (SILVA, 1996). Em geral, essa atuação extravasava a esfera eleitoral, estendendo-se para as disputas em torno do direito de ocupar e utilizar a terra. Assim, as resoluções de problemas que demandavam do poder dos coronéis possuíam como características principais o personalismo e o privatismo (LEAL, 1997).

Com o advento das legislações fundiárias estaduais, o governo federal praticamente se retirou das disputas por terras devolutas, que ficaram sob a guarda dos coronéis e das oligarquias regionais enraizados nas estruturas dos estados. Isso conferiu mais relevância à capacidade dos ocupantes de se manterem na terra o tempo suficiente para se beneficiarem das sucessivas dilatações nos prazos e dos benefícios proporcionados pela legislação fundiária (SILVA, 1996).

Do mesmo modo, com a cessão das competências dos estoques fundiários para os estados, intensificou-se o processo de transferência das terras devolutas para atores privados. Isto revela a sintonia dos entes subnacionais com os princípios então emergentes da não

intervenção do Estado na propriedade e do uso da propriedade em toda a sua plenitude. Logo, ao garantir o direito pleno e absoluto à propriedade, as leis de terras estaduais manifestaram-se em defesa do fundamento liberal de liberdade de ação individual contra as ingerências do Estado.

Diante disso, generalizou-se rapidamente, em todo o território nacional, a apropriação de terras públicas por particulares e a resolução de conflitos fundiários por coronéis ou autoridades (estaduais ou municipais). Nessa direção, Rebouças (*apud* SODERO, 1978, p. 139), em carta datada de março de 1897, relata a Joaquim Nabuco que a propriedade territorial no Brasil estava “tão concentrada, tão mal dividida, tão mal distribuída que” (...) “afora os sertões e os lugares incomunicáveis” não havia “terra para ser cultivada pelos brasileiros e estrangeiros”.

Como resultado, nos primeiros anos da República, verdadeiras guerras foram travadas, tendo como pretexto a disputa pela terra e a hegemonia do comércio. De modo geral, essas lutas sempre foram tratadas pelas autoridades públicas como casos de polícia, fanatismo religioso ou banditismo social, nos quais os opositores do latifúndio eram considerados inimigos internos da pátria e da ordem constituída⁴¹ (MARTINS, 1981).

1.2.3 Regulamentação das terras na Era Vargas

A década de 1920 foi marcada pelo enfraquecimento da política dos estados e pelo crescimento de movimentos de oposição ao modelo político estabelecido, como o Tenentismo, movimento liderado por oficiais de baixa patente do exército que teve abrangência nacional e perdurou por quase toda aquela década. Ao final deste período, durante os preparativos para a eleição presidencial em 1930, ocorreu o ápice da crise, instaurada pela indicação à Presidência do paulista Júlio Prestes, que culminou com a quebra do velho pacto político de alternância no poder dos partidos republicanos de Minas Gerais e São Paulo (FAUSTO, 1970).

Com a Revolução de 1930, ocorre uma inflexão no papel desempenhado pelo Estado brasileiro e, consequentemente, nas próprias políticas de gestão fundiária. No que se refere ao Estado, essa mudança pode ser caracterizada pela incorporação de ideias nacionalistas e desenvolvimentistas, em voga naquele momento, e pela estruturação de uma matriz institucional mais reguladora e intervencionista nos diferentes campos da vida nacional: economia, saúde, educação, cultura, questões trabalhistas, políticas públicas etc. (FONSECA, 2004).

Nessa esteira, já no início de sua gestão, o Governo Provisório instituiu uma comissão de juristas para rever a legislação fundiária em vigor e apresentar propostas para a modificação de itens relativos à prescritibilidade dos bens públicos passíveis de apropriação individual e modificações (SILVA, 1996). Enquanto essas propostas eram discutidas, o governo publicou dois atos administrativos, visando conter a apropriação de terras devolutas. O primeiro foi o Decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931, que estabeleceu a competência dos estados para administrarem suas terras, mas excluiu a possibilidade de aquisição das terras por *usucapião* (Art. 1º). O segundo foi o Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933, que vedou o resgate de

⁴¹ Em geral, estes movimentos tiveram sua origem na expulsão dos camponeses das terras já ocupadas ou, ainda, em razão de questões relacionadas à renda da terra — visto que muitos posseiros acabaram sendo convertidos em meeiros e parceiros pelos novos proprietários de terra (MARTINS, 1981).

aforamentos em terras da União por meio da proibição da prescrição aquisitiva de bens públicos (Art. 2º)⁴².

A Constituição de 1934, por sua vez, foi resultado dos trabalhos desenvolvidos pela Assembleia Constituinte instalada em novembro de 1933, por convocação do Governo Provisório e como resposta à Revolução Constitucionalista de 1932. No geral, a Constituição de 1934 não diferiu muito da Constituição de 1891, visto que preservava a estrutura federativa, o presidencialismo, o liberalismo e a independência entre os três poderes, mas abria os horizontes do constitucionalismo brasileiro para novos fundamentos econômicos e sociais originados durante a conjuntura do pós-Primeira Guerra Mundial (1914-1918), em especial às constituições mexicana⁴³ e alemã (de Weimar)⁴⁴, elaboradas, respectivamente, em 1917 e 1919 (SOUZA FILHO, 2003).

Desse modo, a Constituição de 1934 estabeleceu a competência privativa da União para legislar sobre normas fundamentais do direito rural (Art. 5º, XIX, alínea c) e os bens de domínio federal (Art. 5º, XIX, alínea j), estendido também aos estados por meio de princípios constitucionais (Art. 7º Inciso I, alíneas a e b); outorgou aos estados membros a preferência na aquisição de bens federais alienáveis (Art. 5º, §2º); estabeleceu a possibilidade dos estados legislarem supletiva ou complementarmente em temas como o direito rural, desapropriações e registros públicos de modo a atender as peculiaridades locais e suprir as lacunas e problemas na legislação federal (Art. 5º, §3º); condicionou a alienação ou aquisição de imóveis pelos entes federados à existência de uma legislação especial (Art. 17, inciso IV); reconheceu o direito dos posseiros a usucapião agrário, mas condicionou-o à inexistência de oposição de terceiros, e desde que limitado a 10 hectares (Art. 125); inaugurou o controle político sobre o processo de transferência da propriedade no país a cargo do Poder Legislativo central (Art. 130); e estabeleceu a necessidade de realização de audiências prévias do Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN) nas concessões de terras e aberturas de estradas situadas na faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras nacionais (Art. 166, *caput*).

Essa Constituição também estatuiu que a legislação seria um mecanismo destinado a promover a produção e regular as condições de trabalho no campo e na cidade, considerando a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país (Art. 121); estabeleceu ainda que o trabalho agrícola seria objeto de regulamentação especial e que haveria preferência pelo trabalhador nacional nas ações de colonização e aproveitamento das terras públicas (Art. 121, §4º); bem como ordenou a cooperação entre União, estados e municípios visando à estruturação de colônias agrícolas para onde seriam encaminhados os habitantes das regiões empobrecidas e os trabalhadores desempregados (Art. 121, §5º).

⁴² Para detalhes, ver o texto dos Decreto nºs 19.924, de 27 de abril de 1931, e 22.785, de 31 de maio de 1933 (BRASIL, 1931; 1933)

⁴³ Souza Filho (2003) considera a Constituição mexicana mais completa e mais aprofundada do que a de Weimar, pois ela traz em seu escopo um conjunto de elementos que não apenas condicionam a propriedade da terra, mas a reconfiguram num contexto em que a população daquele país (em sua maior parte, indígena) buscava manter-se indígena e livre.

⁴⁴ Esta Constituição preocupou-se em positivar os direitos sociais, que se somaram aos direitos e garantias individuais já consolidados. Nesse sentido, ela estabeleceu a restrição à propriedade privada, criando desse modo a ideia de que a propriedade obriga o proprietário, e essa obrigação é o cumprimento de uma demanda social. Desde então, essa ideia passou a acompanhar o Direito ocidental, muitas vezes não entendida; outras, não aplicada e, em outras, deliberadamente esquecida, mas sempre ostensivamente presente em discursos oficiais e decisões judiciais (SOUZA FILHO, 2003).

No que se refere ao direito de propriedade, pela primeira vez este deixa de ser absoluto para se moldar e satisfazer o interesse social ou as necessidades da coletividade (Art. 113, inciso 17). A partir da Constituição de 1934, o proprietário continua possuindo os poderes de usar, gozar e dispor da terra, mas não mais com a liberdade e a absolutividade garantida pelas duas primeiras constituições brasileiras. No entanto, por ser este texto constitucional de breve duração e por depender de uma regulamentação que não chegou a ocorrer, esta mudança teve pouco impacto sobre a política agrária e a jurisprudência relativa ao tema (SOUZA FILHO, 2003).

Destaca-se, também, nesse texto constitucional dispositivos de proteção às belezas naturais (Art. 10, inciso III) e ao patrimônio artístico e cultural (Art. 148), introduzindo uma preocupação com a situação das águas e florestas (Art. 5º, letra *j*, §3º). No entanto, essa abordagem da questão ambiental ocorre de forma fragmentada, protegendo-se apenas alguns elementos da natureza, sem considerá-la como um todo, embora tal proteção devesse ocorrer de forma mais integrada.

Estas mudanças regulatórias foram inspiradas na crença compartilhada, pelas principais forças sociais atuantes no cenário nacional naquele período, de que somente com um Estado centralizador, modernizador e industrializante seria possível adotar as medidas necessárias à promoção do desenvolvimento nacional (FONSECA, 2001). Isto significava ainda compartilhar as ideias de modernidade e inserir-se no clima intelectual internacional, no qual o liberalismo estava em franco descenso (LEOPOLDI, 1999).

A quarta constituição brasileira foi outorgada em 10 de novembro de 1937, mesmo dia em que era implantado no país o Estado Novo (1937-1945). Esta fora elaborada pelo jurista Francisco Campos — um dos principais expoentes do pensamento autoritário brasileiro —, contando com a aprovação prévia do presidente Getúlio Vargas e do ministro da Guerra, general Eurico Gaspar Dutra.

A essência do pensamento centralizador e autoritário de Campos colocava-o em sintonia com as tendências fascistas e antidemocráticas emergentes em várias partes do mundo. Desse modo, o viés liberalizante presente nos textos constitucionais anteriores foi rompido. Assim, as principais características da Constituição de 1937 foram o corporativismo, a proeminência do poder central sobre os estados e municípios, bem como a preponderância do Poder Executivo sobre os poderes legislativo e judiciário (ABREU, 2015).

Nesse contexto, no texto constitucional, as áreas de domínio público federal e estadual continuaram praticamente as mesmas (Arts. 36 e 37), com pequenas modificações na forma e no tempo verbal, mas sem muitas alterações no seu conteúdo. A competência para legislar sobre os bens de domínio federal passa a ser uma atribuição exclusiva da União (Art. 16, inciso XIV). Enquanto o Poder Legislativo é remodelado, passando a ser exercido pelo Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do presidente da República (Art. 38, *caput*, e §1º e Arts. 50 e 56), em substituição ao Senado Federal. Nesse arranjo, o Conselho da Economia Nacional e o presidente da República passaram a deter o monopólio quase exclusivo sobre as iniciativas de projetos de lei (Art. 64, §1º) e foram ampliados os poderes de intervenção na tramitação das demais proposições (Art. 64, §2º, e Art. 65, § único). Além disso, estes receberam larga competência para expedir regulamentos complementares às leis de iniciativa do Legislativo, o qual deveria se limitar a deliberar sobre a substância e os princípios das matérias em análise (Art. 11).

Nesse novo arranjo, o presidente da República poderia também, nos períodos de recesso do Parlamento ou dissolução da Câmara dos Deputados, expedir decretos-lei sobre matérias de

competência legislativa da União, excetuando-se aquelas relativas à “alienação e à oneração de bens imóveis da União” (Art. 13, alínea *h*).

Muito embora tenha sido mantida a competência formal dos estados para legislar sobre a propriedade territorial rural (Art. 23), devido ao controle político do processo de transferência da propriedade, estes estavam impedidos de realizar concessões superiores a dez mil hectares sem a autorização do Senado Federal (Art. 155). Ademais, o CSSN deveria se manifestar previamente sobre as concessões de terras realizadas em faixas de fronteiras (Art. 165, § único).

No que se refere ao direito de propriedade, a Constituição de 1937 outorgou ao legislador ordinário competência para regular o exercício do direito de propriedade, sem vinculação explícita com o interesse social ou a função social da propriedade (Art. 122, inciso XIV). Sobre a aquisição prescritiva de terras públicas, o texto constitucional reproduziu sem muitas alterações o que já estava previsto na Constituição precedente, mantendo-lhe as condições e pré-requisitos (Art. 148).

Quanto ao aspecto ambiental, esta Constituição se manteve no mesmo padrão do texto anterior, especialmente no tocante à competência da União para legislar e fiscalizar o uso e a exploração dos recursos naturais renováveis e não renováveis (Art. 16, inciso XIV), bem como a proteção do patrimônio artístico e cultural (Art. 134).

Embora juridicamente válida, a Constituição do Estado Novo não chegou a ser implementada, visto que Vargas preferiu exercer um governo discricionário e com poderes excepcionais, por isso operou indistintamente a partir dos decretos-leis previstos no Art. 180 (ABREU, 2015).

Pode-se dizer que as principais características assumidas pelo governo Vargas desde o seu início em 1930 e, sobretudo a partir do Estado Novo, são a centralização política e o intervencionismo estatal, consubstanciados na ideologia do nacionalismo e do desenvolvimentismo. É a partir da ótica do nacionalismo que se pode compreender as preocupações do governo central com a ocupação e povoamento dos chamados espaços vazios e das fronteiras nacionais.

Nesse sentido, a partir de 1938, o governo Vargas inaugurou a chamada “Marcha para Oeste”, uma estratégia de ocupação na qual se realiza uma ampla colonização de terras na fronteira, evitando-se, assim, a redistribuição de terras já apropriadas via reforma agrária. Com essa política de cunho nacional expansionista, buscava-se promover o desenvolvimento nacional e inserir na dinâmica de reprodução capitalista essas regiões periféricas, supostamente vazias.

Segundo Oliveira (2008), a noção de “vazio” atualizava o conceito de “sertão”, entendido como um espaço incivilizado, distante do litoral e desprovido de autoridade do Estado que, desde as narrativas euclidianas, vinha despertando o interesse das elites nacionais que buscavam integrar os diferentes espaços territoriais e construir uma nação.

Assim, a abertura de novas áreas de colonização e o direcionamento de correntes migratórias para essas regiões eram fundamentais para o estabelecimento do modelo de ordenamento desejado pelo governo central: atenuaria os conflitos provocados pelas tensões sociais no campo e nas cidades; direcionaria brasileiros para preencher os espaços vazios nas áreas de fronteira; dinamizaria a produção agrícola; geraria empregos; e ajudaria a formar um mercado de consumo doméstico para os produtos industriais.

Esquematicamente, esta política idealizada pelo governo Vargas se constituía em um conjunto bastante amplo de ações governamentais, indo desde a implantação de colônias agrícolas, a abertura de estradas e pistas de pouso e a construção de equipamentos de educação

e saúde fundamentais até a penetração do capital e a redefinição de território de Goiás, Mato Grosso e Paraná, que foram os estados encarregados de receber esse excedente populacional. Na prática, o projeto foi viabilizado, principalmente, pela criação de colônias agrícolas e pela migração de indivíduos que haviam sido expulsos do campo e se encontravam desempregados nas cidades ou trabalhavam como empregados rurais nos latifúndios, sobretudo na região Nordeste, para essas novas áreas, em busca da propriedade da terra.

Ainda que o discurso oficial indicasse a necessidade de ocupação de espaços vazios, esta área fronteiriça, em especial o Centro-Oeste, já não era tão desocupada assim. Isto porque, embora existissem inúmeros instrumentos legais proibindo a aquisição prescritiva de bens públicos, essa região já se encontrava ocupada e vinculada ao exterior a partir de uma lógica primário-exportadora (SILVA, 1997).

1.2.4 Redemocratização e Constituição de 1946

A Carta Constitucional de 1946 foi o coroamento de uma conjunção de forças liberais, populares e conservadoras que deram sustentação política ao golpe militar que derrubara o governo de Getúlio Vargas, em outubro de 1945. Do ponto de vista formal, foi uma das constituições mais avançadas que o país já possuiu. Entre os avanços proporcionados pelo texto, destacam-se a restauração da autonomia dos estados (Art. 7º); o restabelecimento da independência entre os três poderes (Art. 36); a criação do direito de participação dos empregados nos lucros das empresas (Art. 157, IV) e da estabilidade no emprego (Art. 157, XII); e o restabelecimento do direito de greve (Art. 158).

No que se refere ao domínio público, a redação da Constituição de 1946 se afastou das duas cartas anteriores, que mantinham como patrimônio da União os bens que já lhes pertenciam, retomando, de certa maneira, a formulação da Constituição de 1891, ao estabelecer expressamente que se incluíam entre os bens federais a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro (Art. 34, inciso II).

O texto constitucional previu ainda a proteção à propriedade familiar, isentando de Imposto Territorial Rural (ITR) as propriedades rurais que não excedesse o limite de vinte hectares quando cultivadas individualmente ou apenas com o concurso do trabalho familiar e nos casos em que o seu proprietário não dispusesse de outro imóvel (Art. 19, §1º).

Quanto à possibilidade de desapropriação da terra, esta se ampliou com a Constituição de 1946, que garantia o direito de propriedade, mas previa a desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização pecuniária, visando promover a distribuição da propriedade com igualdade de oportunidades para todos (Art. 141, §16). Essa Constituição introduziu pela primeira vez a preocupação com a função social da propriedade, e determinava que o seu uso estivesse condicionado ao bem-estar social (Art. 147, *caput*); e mais adiante, no mesmo artigo, mencionava, também pela primeira vez, que além da desapropriação por necessidade ou interesse público, seria possível que esta fosse realizada para fins de reforma agrária (Art. 147, §5º).

Com base no texto constitucional, a regra facilitaria a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e aproveitamento de terras públicas (Art. 156, *caput*); asseguraria aos posseiros de terras devolutas a preferência para aquisição prescritiva de áreas até 25 hectares, onde estes mantivessem morada habitual (Art. 156, §1º); e promoveria o controle político do Legislativo federal sobre o processo de alienação ou concessão de terras

públicas acima de dez mil hectares (Art. 156, §2º). No entanto, essas alterações nas normas constitucionais acabaram não produzindo alterações profundas no que diz respeito aos imóveis rurais. Isto porque, embora a norma constitucional consagrasse a função social da propriedade como um princípio fundamental e os dispositivos permitissem a desapropriação para fins de reforma agrária, na prática eles inviabilizavam-na ao estabelecer que a indenização deveria ser prévia, justa e em dinheiro.

A Constituição de 1946 se mostrou ainda extremamente tênue no tocante à proteção ao meio ambiente, ao dispor sobre a competência da União para legislar sobre águas e florestas (Art. 5º, inciso XV, letra *I*) e determinar que obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, monumentos naturais, paisagens e locais dotados de particular beleza ficasssem sob a proteção do Poder Público (Art. 175)⁴⁵.

Essas mudanças normativas assinalaram as transformações que vinham ocorrendo na sociedade brasileira, o reconhecimento da ocorrência da ampliação das desigualdades sociais e a necessidade de se garantir a fruição dos direitos individuais e sociais pelos indivíduos. Desse modo, o Estado, antes voltado apenas para conferir eficácia à liberdade econômica, passou a intervir nos processos econômicos visando estabelecer relações sociais mais justas, seja de forma direta, assumindo a gestão de determinados serviços sociais, seja de forma indireta, por meio do disciplinamento das atividades e negócios entre particulares que antes até eram deixados à livre autonomia privada⁴⁶.

Finalmente, cabe mencionar que nesse mesmo texto constitucional também está presente um primeiro instituto destinado a promover de forma sistemática o desenvolvimento e a integração da Amazônia ao restante do país. Trata-se da destinação, para fins de execução do plano de valorização econômica dessa região, de uma quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária pelo prazo de, pelo menos, vinte anos consecutivos (Art. 199).

1.2.5 Mobilizações camponesas, reformas de base e reforma agrária nas décadas de 1950 e 1960

Durante esse período, ocorreram poucas modificações nos marcos legais referentes à apropriação territorial, bem como na sua aplicação. Mas se assistiu à agitação popular no meio rural e à efervescência dos debates em torno da reforma da estrutura agrária nacional. Cabe mencionar que esse período foi marcado pela ascensão das lutas pela terra em todo o território, dando origem a organizações de trabalhadores articuladas em âmbito nacional e com grande capacidade de mobilização, tais como: as Ligas Camponesas no Nordeste; a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas no Brasil (Ultab), em São Paulo; e o Movimento dos Agricultores Sem Terra (Master), no Rio Grande do Sul, que reivindicavam direitos sociais e trabalhistas e delineavam propostas de reformas sociais, especialmente a reforma agrária (MEDEIROS, 1989).

⁴⁵ De maneira geral, esse disciplinamento tinha por escopo a racionalização econômica da exploração dos recursos naturais. Portanto, de forma alguma, pretendia promover a defesa ambiental, tal como concebemos atualmente.

⁴⁶ Aparentemente, os formuladores da Constituição de 1946 refletiram sobre a doutrina social da Igreja e inseriram no texto constitucional a função social da propriedade legitimada e consagrada como um princípio fundamental por meio de declarações de episcopais, cartas pastorais e encíclicas papais, a partir das quais a propriedade da terra estaria condicionada ao seu uso social. Para uma análise mais detalhada do papel da Igreja Católica nessa questão, ver Carvalho (1985); Pierucci; Souza; Camargo (1989).

Por seu turno, as organizações de representação dos interesses agrários se destacaram pela crítica vigorosa a qualquer iniciativa de divisão de terras, por mais modestas que fossem as propostas elaboradas pelo governo federal. Contra essas iniciativas foram lançados argumentos de vários tipos: superioridade da grande propriedade agrícola em relação à pequena; subdivisão natural das propriedades; abundância de terras e escassez da população. Além disso, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), essas organizações se aproveitaram do clima de guerra fria e do caráter conservador e liberalizante do governo para desenvolver uma cruzada anticomunista, identificando qualquer proposta de reforma agrária como o princípio da socialização completa dos meios de produção no país (TAPIA, 1986).

Nesse período, não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina, o sistema latifundiário se encontrava em profunda crise, criando a possibilidade de mudanças radicais não só no sistema econômico, como também no político. Para evitar o avanço de ideias socialistas como as que haviam prevalecido em Cuba, os governos desses países se reuniram no Uruguai, sob o fomento da Aliança para o Progresso. O documento final desse encontro, intitulado Carta de Punta Del Este (1961), expressa a preocupação com a distribuição desigual de recursos e renda na agricultura latino-americana e recomendava uma efetiva transformação das estruturas de propriedade e uso da terra nesse continente.

A reforma agrária afirmava-se como parte fundamental das transformações estruturais que deveriam liquidar a dominação tradicional no campo, melhorar a distribuição e dar novo impulso ao processo de industrialização por meio do fortalecimento do mercado interno (SILVA, 1997), proposta que inspirou reações contrárias dos grandes proprietários rurais.

Do ponto de vista normativo, a questão fundamental era a eliminação das contradições existentes entre dois dispositivos da Constituição de 1946. Um deles determinava que o uso da propriedade estivesse condicionado ao bem-estar social e que a lei deveria promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos (Art. 147); o outro estabelecia o princípio assegurador do direito de propriedade, ressalvados os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro aos proprietários atingidos pela reforma agrária (Art. 141 §16).

Nesse sentido, entre a Constituição de 1946 e o Estatuto da Terra, houve duas tentativas de alteração da legislação agrária⁴⁷. A primeira proposta, em 1953, consistiu em um Projeto de Lei encaminhado por Getúlio Vargas ao Congresso Nacional, o qual buscava transferir para o legislador ordinário a competência para definir casos de desapropriação por interesse social, critérios para cálculo das indenizações e formas de pagamento, mas esta proposta sofreu resistência de representantes dos setores agrário e comercial e de segmentos do próprio Estado, que rechaçaram a possibilidade de maior intervenção do Estado nos assuntos econômicos⁴⁸ (TAPIA, 1986). A segunda foi o Anteprojeto de Lei de Reforma Agrária apresentado pelo então presidente João Goulart, em 22 de março de 1964, que estabelecia a modificação dos artigos 141, §16, e 147 da Constituição Federal como pré-requisito para viabilizar o pagamento das

⁴⁷ Destaca-se ainda durante o período a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/1963), que reconheceu a existência do trabalhador rural como categoria profissional e, consequentemente, permitiu uma intervenção direta do Estado na elaboração e implementação de políticas voltadas a promover direitos individuais, coletivos, processuais, previdenciários e trabalhistas dos atores sociais que compunham o setor agrícola.

⁴⁸ Este Anteprojeto acabou paralisado por quase dez anos, até ser retomado e dar origem à Lei nº 4.132/1962, que define os casos de desapropriação por interesse social, excluindo a hipótese de arrendamento compulsório e sem mencionar expressamente a questão da propriedade agrária.

desapropriações em Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis num prazo de 20 anos, especialmente emitidos para este fim.

Em 13 de março daquele mesmo ano, o presidente João Goulart assinou o Decreto nº 53.700, prevendo a desapropriação para fins de reforma agrária das terras localizadas numa faixa de dez quilômetros que ladeavam eixos rodoviários, leitos de ferrovias, açudes públicos federais e terras beneficiadas por obras de irrigação, drenagem e açudagem da União⁴⁹. Dois dias após a assinatura desse decreto, em mensagem ao Congresso Nacional, o presidente João Goulart propôs a realização de um conjunto de medidas econômicas e sociais consideradas indispensáveis ao desenvolvimento do país, sendo uma das principais a reforma agrária⁵⁰.

O envio dessa mensagem presidencial ao Congresso intensificou a mobilização promovida por grandes proprietários rurais, burguesia industrial paulista, frações da classe média urbana, grupos conservadores da Igreja Católica e segmentos das forças armadas, que se uniram na crítica às chamadas reformas de base, sobretudo contra a proposta de reforma agrária. Essa mobilização desembocou no golpe de 1º de abril daquele ano e no ciclo de governos militares que perduraria por 21 anos.

1.2.6 Estatuto da terra e a modernização da propriedade da terra no Brasil

Como reflexo de um longo processo de lutas sociais e políticas e do compromisso internacional em efetivar a reforma agrária, o governo brasileiro promulgou a Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra). Esta normatização institucionalizou o Direito Agrário no ordenamento jurídico brasileiro, garantindo a sua autonomia legislativa, e regulamentou os dispositivos da Constituição de 1946, referentes à promoção de uma “melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (Art. 1º, §1º)⁵¹.

Conforme abordado anteriormente, do regime de sesmarias até a adoção do Estatuto da Terra, passando pela Lei de Terras, muitos foram os institutos adotados no Brasil para tratar do regime de posse e da obtenção da propriedade da terra. Mas foi com a adoção desse Estatuto que a propriedade imóvel rural viu-se vinculada a sua função social e, por conseguinte, ao trabalho, à produção e ao bem-estar da sociedade. Assim, pode-se dizer que o Estatuto da Terra foi a segunda e mais relevante tentativa de regulação das formas de apropriação da terra no país. Na época de sua promulgação, o Brasil vivia em um cenário conturbado do ponto de vista fundiário. Aliás, uma das justificativas para a sua aprovação era a extrema concentração da propriedade fundiária e a situação de tensão e vulnerabilidade social em que vivia uma parcela significativa da população rural brasileira. Neste sentido, quando formulado pelos militares em 1964, o Estatuto tentava conciliar, por um lado, a defesa da propriedade privada da terra e a reivindicação de maior apoio aos grandes proprietários em dificuldades econômicas, e, por outro, a reivindicação de acesso a terra pelas organizações

⁴⁹ Este Decreto teve como relator o então deputado federal Plínio de Arruda Sampaio. O seu teor nem chegou a ser analisado pelo Congresso Nacional, em virtude do golpe de Estado que suspendeu as atividades das instituições democráticas no país. Para mais detalhes, ver a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (BRASIL, 1964).

⁵⁰ Referência ao pacote de medidas agrárias, bancárias, educacionais, eleitorais, fiscais e urbanas, também denominadas de reformas de base voltadas a promover a maior intervenção do Estado na vida econômica e o maior controle dos investimentos estrangeiros no país.

⁵¹ Para mais detalhes, ver Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (BRASIL, 1964).

representativas de trabalhadores rurais emergidas a partir da década de 1950 em várias regiões do país.

Do ponto de vista teórico, nas discussões sobre o Estatuto da Terra buscava-se relativizar o caráter absoluto e ilimitado do direito de propriedade, condicionando-o à satisfação das necessidades da coletividade. Esta mudança seria possível por meio de uma intervenção jurídica destinada a inserir limites ao exercício desse direito, que não poderia mais se circunscrever aos interesses exclusivos do proprietário.

A partir do Estatuto da Terra, foi estabelecido em lei o princípio de função social da terra, o qual é exercido sempre que a propriedade cumpre simultaneamente os seguintes requisitos: a) favorece o bem-estar dos proprietários, dos trabalhadores e de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições que regulam as relações de trabalho entre aqueles que possuem a terra e os que a cultivam (Art. 2º, §1º)⁵².

Com a aprovação desse Estatuto, alguns termos que haviam alcançado grande politização antes do golpe de 1964 — *i.e.*, minifúndio, propriedade familiar, latifúndio e empresa rural — adquiriram o estatuto de categorias normativas, estabelecidos a partir de critérios que levavam em consideração a dimensão de área, as modalidades e os graus de utilização da terra, a natureza das relações de trabalho e outros requisitos (Art. 4º, II, IV, V e VI).

Com base nesta classificação, pode-se dizer que o Estatuto da Terra não alterou o *paradigma de propriedade privada*, apenas criou um mecanismo de correção de algumas injustiças, por meio da desapropriação (SOUZA FILHO, 2003). A partir deste aparato legal, as grandes propriedades que apresentassem irregularidades em qualquer um destes quesitos eram classificadas na condição de latifúndios. Todas as áreas enquadradas nesse duplo conceito eram consideradas atrasadas ou mal utilizadas, portanto, teoricamente, estariam sujeitas à desapropriação para fins de reforma agrária. Por sua vez, as propriedades englobadas como minifúndios deveriam ser desapropriadas, visando à reaglutinação e à formação de propriedades maiores. Já os agricultores que se encontrassem nesses minifúndios ou em áreas de posse passariam a ser considerados potenciais beneficiários das políticas de reforma agrária, juntamente com agricultores e trabalhadores rurais sem acesso a terra.

O texto buscava ainda inibir o domínio público sobre imóveis rurais em caráter permanente (Art. 10, §1º). As únicas exceções deveriam ser os imóveis da União destinados a pesquisa, experimentação, demonstração ou fomento. Com base nesse princípio de privatização dos imóveis rurais públicos, foi produzido um vasto conjunto de instrumentos destinados a transferir os grandes estoques de terras públicas federais para particulares⁵³.

A partir do Estatuto da Terra foi definido também que o pagamento de indenizações seria realizado em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis num prazo de vinte anos, e que o cálculo dos valores das indenizações seria realizado a partir do valor fiscal declarado pelo proprietário, acrescido das benfeitorias e da correção monetária cabível (Art. 19, §2º, alínea *a*).

O Estatuto da Terra tratou ainda da legitimação das posses localizadas em terras públicas de propriedade da União, sem outra destinação específica, por meio da cultura

⁵² Esta se expressa na maior abrangência na enunciação da função social como princípio da ordem econômica e fonte legitimadora do direito à propriedade da terra definida a partir da Constituição Federal de 1988.

⁵³ Referência ao processo sistemático de arrecadação e transferência das terras devolutas federais que ocorreu na Amazônia Legal com base no Decreto-lei nº 1164/1971, o qual será abordado mais adiante no texto.

efetiva e morada habitual (Arts. 11 e 97, inciso I). Mas limitou sua extensão à área de um módulo rural definido conforme a região de localização do imóvel (Art. 97, inciso II).

Outras determinações importantes trazidas pelo Estatuto da Terra foram a transferência da competência para cobrança do ITR para o âmbito da União e a tributação progressiva da terra, as quais tentavam impedir a manutenção da ociosidade das propriedades (Título III, Capítulo I.). Com essa modificação, buscava-se consolidar o ITR como instrumento básico de reforma agrária e desenvolvimento rural no país. Este instituto, embora presente nos textos constitucionais de 1934, 1937 e 1946, teve sua cobrança transferida para a União apenas a partir de 1964⁵⁴.

O Estatuto da Terra também estabeleceu um cadastro de imóveis rurais, cuja finalidade seria oferecer dados e elementos de informação necessários à formulação e à execução dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária e de Colonização (Art. 2º, alínea I, letra b)⁵⁵.

A partir desse Estatuto, foram instituídas duas agências governamentais para tratar das políticas agrárias e agrícolas: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra), vinculado à Presidência da República, responsável pelo desenvolvimento da política agrária; e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (Inda), ligado ao Ministério da Agricultura, responsável pela política agrícola⁵⁶.

A aprovação desta legislação refletiu o embate de ideias e interesses dos diferentes atores envolvidos no debate sobre a questão da terra naquele período, que pode ser sintetizada da seguinte forma: redistribuição da propriedade da terra como medida de promoção do desenvolvimento econômico e justiça social *versus* modernização do latifúndio sem o questionamento do direito à propriedade⁵⁷.

Mas a aprovação do Estatuto da Terra foi muito mais do que isto. Sobretudo quando se considera a conjuntura econômica e política em que se materializou. Tal assentimento significou, do ponto de vista discursivo, uma tentativa de apaziguamento das lutas camponesas; e do ponto de vista instrumental, a possibilidade de o Executivo Federal dispor de todas as terras devolutas do país. Inclusive permitindo a este ente federativo a intervenção na esfera das propriedades privadas legítimas e, em determinadas circunstâncias, no estoque de terras devolutas dos estados e municípios, por meio do instituto da “desapropriação por necessidade social e para fins de reforma agrária”.

⁵⁴ Mesmo com estas mudanças, a finalidade desse imposto, que era desestimular a subutilização da terra e promover a geração de receitas, sempre esteve longe de ser alcançada. Isto porque o ITR nunca chegou a se constituir em uma boa fonte de receita federal, tampouco contribuiu para promover as mudanças socioeconômicas no meio rural (PINTO, 1995).

⁵⁵ Este foi regulamentado pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, e regulamentado pelo Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973, e passou a integrar o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Para mais detalhes, ver BRASIL (1972; 1973).

⁵⁶ Cinco anos depois, ambos os órgãos são extintos e cria-se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inca) — subordinado ao Ministério da Agricultura —, a ser responsável pelas ações de colonização e reforma agrária. Sua submissão a uma instituição de orientação tradicionalmente patronal implicava um rebaixamento político-institucional, na medida em que o seu antecessor direto fora diretamente vinculado à Presidência da República. Para mais detalhes, ver Decreto-lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970 (BRASIL, 1970b).

⁵⁷ Em resumo, os militares aplicaram um projeto agrário elaborado a partir das contribuições do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (Ipes) e do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad), cujo objetivo principal era se contrapor às mobilizações dos grupos populares e às ações políticas do governo João Goulart. Para mais detalhes, ver Bruno (1997) e Delgado (2005).

Para Souza Filho (2003), o Estatuto da Terra manteve na íntegra a legitimidade contratual da propriedade privada, pois mesmo quando a função social não era cumprida, isto é, quando a propriedade não era útil à sociedade brasileira, a sua legitimidade não era questionada. Ao contrário, a penalidade estabelecida era a desapropriação com indenização, não mudando, pois, a relação absoluta e exclusiva do proprietário com a terra. Desse modo, o Estatuto da Terra não chegou a se constituir na negação do conceito liberal de propriedade privada, mas na sua reafirmação, na medida em que a terra é sempre integrante de um patrimônio, cuja integridade é garantida pelo Estado.

Na teoria, o Estatuto da Terra estabeleceu que a propriedade fundiária deveria estar subordinada a uma função social, mas, na prática, não regulamentou a questão de modo que ela pudesse ser executada, e ressignificou a reforma agrária como uma espécie de concessão dos governos militares. Deste modo, o que prevaleceu nesse período foi a vertente da modernização da agricultura brasileira em detrimento da reforma agrária (LEITE, 1995). Assim, as ações de desenvolvimento agrícola vinculadas às estratégias de produção de *commodities* para a geração de divisas receberam mais atenção do governo do que as desapropriações e concessões de glebas de terras destinadas a solucionar os conflitos fundiários.

Apesar disso, comprehende-se que o Estatuto da Terra trouxe outros elementos ao modelo jurídico estabelecido pela Lei nº 601/1850. Primeiro porque ele buscava relativizar o caráter absoluto e ilimitado da propriedade privada moderna, mas falhava na sua tentativa de apaziguar as reivindicações por reforma agrária. Segundo porque ao legislar sobre os estoques de terras devolutas, esse instituto acaba incidindo sobre grande parte das terras onde se daria o processo de modernização da agricultura brasileira. Foi exatamente nesse período que o processo de alienação de terras públicas e legitimação das terras devolutas em poder de particulares assumiu sua dimensão de maior radicalidade, especialmente se comparado a outros períodos de formação e organização do território brasileiro, conforme será observado no próximo capítulo.

Pode-se assim aduzir que as mudanças na legislação trazidas pelo Estatuto da Terra correspondem a um processo de “sobreposição de camadas” (*layering*), na medida em que são adicionados novos institutos jurídicos justapostos aos antigos, sem, contudo, alterar elementos relativos à propriedade privada estabelecidos pelo Código Civil brasileiro de 1916.

A Constituição de 1967, por sua vez, refletiu a situação política, econômica e social do país. O Estado passou a exercer controle direto sobre todos os setores da vida social, inclusive a ordem socioeconômica, a participação política, a família, a educação e a cultura (COSTA, 1987-88).

Entre os bens da União, o texto constitucional incluiu as terras devolutas necessárias a defesa da nação e ligadas à dinamização da vida econômica (Art. 4, inciso I). Cabendo aos estados, os rios e lagos em seu domínio e aqueles com nascente e foz neles, as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas não açambarcadas pela União (Art. 5)

No que se refere a propriedade da terra, a Constituição de 1967 repetiu as disposições sobre desapropriação constantes nas cartas de 1934, 1937 e 1946 (Art. 150, §22). Porém, nos casos de desapropriação por interesse social, suprimiu-se a exigência de prévia indenização, mantendo-se apenas o termo “justa indenização” em títulos especiais da dívida pública.

Por hora, cabe apenas registrar que o processo de disputa pela terra no Brasil não se encerrou com a publicação do Estatuto da Terra nem com outros instrumentos jurídicos posteriores. Ao contrário, durante o regime militar, e mesmo após este, o jogo de demandas e

pressões continuou a ocorrer, direcionando essa questão dos regimes de posse e uso da terra ora mais para um lado, ora mais para o outro.

1.3 Crise fiscal e transição democrática na década de 1980

No início da década de 1980, as crises fiscal e política do Estado brasileiro precipitaram o fim do modelo baseado na substituição de importações, na intervenção estatal e no financiamento fundamentado no endividamento externo. Este período poder ser caracterizado pela: a) crise externa, devido aos choques do petróleo e à alta dos juros internacionais; b) crise interna, demarcada pela aceleração inflacionária, pela deterioração da capacidade de financiamento do setor público e pela perda da base de sustentação política do governo.

Diante do cenário externo desfavorável e da diminuição da capacidade de financiamento do setor público, o modelo de crescimento adotado se esgotou, e o governo se viu obrigado a optar por uma política econômica na qual o setor agrícola brasileiro deveria cumprir um novo papel: gerar divisas por meio de um *superávit* comercial, principalmente no seu segmento agroindustrial, para fazer frente aos serviços da dívida externa (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

Nesse contexto, as transformações no sistema de intervenção pública foram a adoção de uma política econômica recessiva, acompanhada por desvalorizações cambiais significativas, com o intuito de promover um amplo deslocamento de recursos dos setores produtores de bens de consumo doméstico para os de exportações, de modo que a possibilidade de retomada do crescimento econômico passasse a depender mais do comportamento do mercado externo. No que se refere especificamente ao setor agrícola, os ajustes combinaram a redução do crédito rural subsidiado e a indexação dos financiamentos aos índices de inflação.

Segundo Delgado (2012), esse ajustamento doméstico teve um efeito disruptivo sobre o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro que, durante a década de 1980, não conseguiu ultrapassar a taxa média de 1,7%, resultado bastante inferior à média de quase 9% obtida durante a década precedente. Ademais, de acordo o autor, esse período também foi marcado pela ameaça permanente de hiperinflação, colapso financeiro e perda progressiva da capacidade de implementação de políticas econômicas setoriais de forma autônoma pelo Estado brasileiro.

Apesar disso, o setor agropecuário obteve um desempenho bastante favorável quando comparado ao setor industrial e ao conjunto da economia brasileira (DELGADO, 2012). Isto ocorreu, em grande parte, devido aos aportes das políticas cambial, tecnológica e de preços mínimos, que ajudaram: a) na compensação das perdas de receitas provocadas pela queda dos preços das *commodities*; b) no direcionamento da atividade agrícola para culturas de maior valor comercial; c) na redução dos custos de produção; d) no aumento da produtividade agrícola; e e) garantir a rentabilidade dos produtores em um contexto de grande instabilidade interna (GASQUES; VILLA VERDE, 1990; GOLDIN; REZENDE, 1993).

Destacam-se ainda, neste período, inúmeras reformas promovidas pelo governo que não conseguiram efetivar a estabilização macroeconômica. Estas iniciativas foram acompanhadas por ciclos de euforia e instabilidade no setor agropecuário, sobretudo em relação aos preços dos ativos (terras e *commodities* de origem agrícola), que acabaram

redundando em grave crise no setor rural brasileiro, no início da década seguinte⁵⁸ (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

Durante o mesmo período, também recrudesceu a crise de poder e de legitimidade da ditadura militar, iniciada em meado da década anterior, que culmina com a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência da República e a promoção de mudanças no ordenamento jurídico brasileiro, via promulgação da Constituição Federal 1988.

Nessa época, ocorre ainda uma mudança no quadro de luta pela terra, com a emergência e afirmação de novos sujeitos sociais representados pelos trabalhadores sem terra, povos indígenas, remanescentes de quilombos, extrativistas, ribeirinhos e atingidos por barragens etc., os quais expressam distintas concepções sobre a terra e os recursos naturais, que transcendem a mera disputa por acesso e controle dos meios de produção (SOUZA FILHO, 2015).

Num contexto em que se combinavam crise econômica e abertura política, as questões agrárias e fundiárias adquiriram relevância na discussão pública sobre os benefícios e custos socioeconômicos e ambientais do processo de modernização da agricultura brasileira. Desse modo, a pauta por reforma agrária adquiriu novos contornos, mais amplos e de grande visibilidade política, como uma espécie de reivindicação síntese dos distintos atores sociais (individuais e coletivos) atuantes no meio rural brasileiro naquele período (DELGADO, 2012).

1.3.1 I Plano Nacional de Reforma Agrária

Com o fim do regime militar em 1985, foi lançada a proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), cujo intuito era contribuir para a mudança dos regimes de posse e uso da terra no Brasil por meio da efetiva aplicação do Estatuto da Terra, o qual previa expressamente a elaboração periódica de planos nacionais e regionais de reforma agrária (Arts. 33 e 34).

O I PNRA possuía como alguns objetivos e metas: i) o estabelecimento do instituto da desapropriação por interesse social como principal mecanismo para a obtenção de terras para reforma agrária; ii) a indenização das áreas desapropriadas com base no valor declarado pelo proprietário para pagamento do ITR e não com base no valor de mercado; iii) a reforma em áreas prioritárias, selecionadas a partir de fatores como a incidência de conflitos, a presença de infraestrutura e a ocupação e densidade demográfica etc.; iv) o assentamento, no intervalo de quinze anos, de sete milhões de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra, sendo 1,4 milhão de famílias durante o governo José Sarney; v) o estabelecimento de programas complementares de regularização fundiária, colonização e tributação da terra e de apoio voltados ao cadastro rural, apoio jurídico, e estudos, pesquisas e desenvolvimento de recursos humanos; vi) a suspensão imediata dos processos de licitação de terras; a desapropriação imediata das áreas com processos concluídos; o cancelamento de concessões de terras públicas ainda não efetivadas e a desativação das milícias armadas; e vii) a garantia de participação das organizações representativas dos trabalhadores em todas as fases da reforma agrária.

Para alcançar esses objetivos e metas, foram indicados para a direção dos órgãos executores da reforma agrária: Nelson de Figueiredo Ribeiro, para o recém-criado Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), e José Gomes da Silva, para o

⁵⁸ Para uma discussão mais aprofundada sobre esse tema ver Leite (2001) e Delgado (2011).

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o que parecia demonstrar a intenção do novo governo em cumprir o disposto no Estatuto da Terra.

Apesar disso, o anúncio da elaboração do I PNRA, durante o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (CNTR), em maio de 1985, com suas metas ambiciosas, parecia reiterar a prioridade concedida pelo governo às demandas sociais do campo. Nesse sentido, este contou com amplo apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra). No entanto, logo as elites agrárias mobilizadas em torno de suas principais entidades de classe — Sociedade Rural Brasileira (SRB) e Confederação Nacional da Agricultura (CNA) — insurgiram-se contra as propostas apresentadas e os responsáveis por sua execução, ao mesmo tempo que buscaram assegurar a participação desta categoria nas discussões sobre a questão da reforma agrária (PILATTI, 2008).

Em um movimento simultâneo, segmentos empresariais mobilizados na crítica à política agrícola vigente e na resistência aos movimentos de ocupação de terras criaram a União Democrática Ruralista (UDR), entidade que aglutinava os latifundiários na defesa da propriedade privada individual da terra e na formação de um fundo para eleger congressistas que defendessem seus interesses na Constituição. Esta cresceu rapidamente e obteve grande protagonismo ao se contrapor às propostas de reforma agrária e ao defender de forma explícita o uso de violência física na defesa de suas demandas (MEDEIROS, 2010).

De modo geral, as organizações representativas de proprietários e empresários rurais defendiam a inviolabilidade do direito de propriedade e incorporaram o argumento da produtividade em seu favor. Esta foi à tônica da atuação destes atores sociais, tanto na elaboração do I PNRA quanto no processo constituinte. Para estas organizações, a estrutura fundiária brasileira era coerente com a lógica do sistema econômico, na medida em que a competitividade desse setor correspondia às exigências dos mercados interno e externo. Assim, o ajuste entre a oferta e a demanda não deveria se realizar pela desagregação do sistema produtivo, independente dos altos índices de concentração fundiária no país. Caberia ao governo a tarefa de implantar uma política agrícola que estimulasse a expansão das áreas cultivadas e assegurasse a lucratividade dos investimentos efetuados (GRAZIANO DA SILVA, 1987).

Nesta linha de argumentação, a reforma agrária surge como uma política social compensatória e não mais como alternativa para a reorganização produtiva (MARTINE, 1991). Seguido essa diretiva, as áreas destinadas aos assentamentos de reforma agrária deveriam ser circunscritas às terras devolutas e às propriedades particulares não produtivas, desde que devidamente indenizadas (GRAZIANO DA SILVA, 1987).

No entanto, a morte inesperada de Tancredo Neves e a conformação do governo José Sarney (1985-1990), com um perfil conservador e antirreformista, acabaram fazendo com que a proposta de realização de uma reforma agrária ampla e massiva não fosse levada adiante, mais uma vez.

Diante disso, a versão final do I PNRA, lançada em outubro de 1985, foi publicada com uma série de restrições ao rito de desapropriação e tornou mais propriedades inelegíveis à expropriação do que o próprio Estatuto da Terra, a saber: isentou de desapropriação os latifúndios que estivessem cumprindo sua função social (Art. 2º, §2º) ou que apresentassem elevada incidência de arrendatários e ou parceiros agrícolas (Art. 2º, §3º); e subordinou os planos nacionais aos planos regionais de reforma agrária a serem elaborados pelos estados e submetidos à apreciação presidencial (Art. 2º, §1º).

Esse período, em virtude das pressões conservadoras antirreformistas, foi de extrema instabilidade nas instituições agrárias, e ocorreu uma grande rotatividade de ministros no Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), assim como a extinção do Incra — a criação do Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter), uma autarquia voltada para a representação judicial da União em questões relativas à terra —, seguida da sua recriação e, por fim, a própria extinção do Mirad, com o repasse de suas atribuições ao Ministério da Agricultura. Durante esse intervalo, também foram elaboradas diversas normas legais — leis, decretos e decretos-lei — criando óbices aos processos de desapropriação de terras⁵⁹ (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009).

O resultado foi o fracasso da política de reforma agrária que, ao final de sua vigência, em 1989, apresentou resultados muito aquém da sua proposta original: o I PNRA assentou apenas 90 mil famílias, ou seja, apenas 6% da meta inicial de assentamento (PINTO, 1995). Observou-se ainda que a maioria das ações de reforma agrária realizadas durante esse período foi assistemática e não planejada. Isto se deveu, em grande medida, às mobilizações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que ocupava imóveis visando pressionar o governo federal para que desapropriasse imediatamente áreas ociosas ou mal exploradas.

Finalmente, identificou-se como um dos sinais da crise do modelo de ordenamento fundiário preconizado pelo Estatuto da Terra e que deu lastro ao processo de modernização da agricultura brasileira, as dificuldades encontradas pelo Incra para implementar o Cadastro de Glebas no âmbito do I PNRA. Isto ocorreu porque esse Inventário englobava apenas duas formas legais de se pensar a estrutura agrária brasileira: uma censitária, relativa aos estabelecimentos rurais que compunham o Censo Agropecuário do Ibge, e outra referente aos imóveis rurais com fins tributários que compunham o cadastro do Incra⁶⁰. No entanto, existiam inúmeras situações de apropriação e uso coletivo da terra e dos recursos naturais que estavam em desacordo com as disposições jurídicas e econômicas vigentes, mas que por terem se convertido em objeto de disputa e mobilização política, impunham a necessidade de algum tipo de tratamento por parte do Estado.

Nessa ocasião, as situações de conflito e a forte pressão dos movimentos sociais culminaram com a criação do chamado Laudo Fundiário (LF)⁶¹ e o reconhecimento dessas situações de apropriação de terras e recursos naturais no Cadastro de Glebas, sob a rubrica de ocupações especiais, as quais abrangiam as terras de santo, terras de índio, terras de preto, terras de herdeiros etc., conforme denominação dada a essas áreas por seus próprios ocupantes⁶² (ALMEIDA, 1989).

Com efeito, havia um esgotamento do paradigma dominante que, embora tivesse incorporado em seu escopo o princípio da função social, não era capaz de elucidar a realidade fundiária brasileira e solucionar os seus problemas por meio de seus componentes cognitivos e normativos. Obviamente, pode-se questionar se esse Cadastro já havia dado conta da realidade

⁵⁹ Para mais detalhes, ver texto do Decreto-lei nº 2.363, de 21 de outubro de 1987 (BRASIL, 1987c).

⁶⁰ Com base em Almeida (2000), estas formas de ocupação não estavam em conformidade nem com a ideia de propriedade privada intrínseca a categoria de imóvel rural do Incra nem com a noção de unidade de exploração referenciada pelo IBGE.

⁶¹ Segundo Almeida (1989), estes foram elaborados pelo Incra com o intuito de se levantar informações sobre os imóveis rurais e seus detentores a qualquer título, parceiros e arrendatários.

⁶² Para Almeida (2000), estas compreendem uma constelação de situações de apropriação da terra e dos recursos naturais (solo, florestas e recursos hídricos), as quais são perpassadas por fatores históricos, político-organizativos e econômicos, bem como práticas e representações próprias relativas a propriedade, etnia, parentesco e sucessão.

em questão, provavelmente não, mas as críticas às contradições existentes foram abafadas durante o regime militar. Com a redemocratização e a emergência de novos sujeitos políticos, o contexto era propício para a percepção dessas anomalias na política pública e para a busca de soluções por parte dos gestores públicos⁶³.

No entanto, as expectativas em relação ao tratamento mais efetivo para essas situações diferenciadas de aposseamento de terras no âmbito da estrutura fundiária brasileira, que foram vislumbradas a partir da iniciativa do reconhecimento das áreas de ocupação especial, não se consumariam nos anos seguintes, devido à neutralização dos instrumentos básicos de reforma agrária e ao próprio esvaziamento do Incra⁶⁴, os quais desarticularam o espaço institucional aberto para interlocução governamental com esse segmento de movimentos sociais rurais.

1.3.2 Assembleia Nacional Constituinte – ANC: disputas entre paradigmas sobre a questão do acesso e do domínio da terra no Brasil

A década de 1980 também foi marcada pela extrema gravidade da situação social no campo e pela ampla articulação dos movimentos sociais e entidades interessadas na questão agrária, que foram responsáveis pela inclusão desse tema no centro dos processos decisórios, durante a ANC.

Quatro características marcaram a ANC: i) a Constituinte congressual, formada pelos deputados federais e senadores eleitos no pleito direto realizado em 1986 e, também, por senadores sem mandato popular para participar do legislativo federal e, sobretudo da ANC, o que contrariava a ideia de uma Constituinte exclusiva, defendida por especialistas e pelos movimentos populares; ii) o funcionamento concomitante aos trabalhos ordinários do Congresso Nacional; iii) a ausência de um texto básico orientador para início dos trabalhos constituintes⁶⁵; iv) a utilização de dispositivos de democracia direta por meio de emendas populares e audiências públicas, que foram amplamente explorados pelas organizações sociais e pelos grupos de interesse (PILATTI, 2008).

No que se refere ao tema da estrutura agrária e fundiária, a ANC reuniu, de um lado, parlamentares que encamparam as propostas reformistas formuladas pela Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA)⁶⁶, que propunha: i) a subordinação do direito de propriedade a uma obrigação social definida pela simultaneidade no atendimento de quatro requisitos; ii) a desapropriação dos imóveis que não cumprissem esta obrigação, com pagamento da indenização em títulos da dívida agrária; iii) a imissão imediata da União na posse do imóvel

⁶³ A partir do relato de Almeida (1989), pode-se inferir que o período de construção do I PNRA foi marcado pela tentativa de conhecimento aprofundado das diferentes modalidades de apropriação e uso da terra. Nesse sentido, inúmeras questões que haviam sido menosprezadas anteriormente, passaram a ser objeto de reflexão e intervenção.

⁶⁴ Diante das dificuldades ou porque não dizer, inviabilidades da execução do I PNRA, conforme fora concebido e elaborado, várias pessoas que haviam sido convidadas para fazer parte da diretoria do Mirad e do Incra por possuírem uma trajetória relevante de inserção acadêmica e/ou participação no tema da reforma agrária, como Alfredo Wagner Berno de Almeida, João Pacheco de Oliveira, José Gomes da Silva, Moacir Palmeira e outros, desligaram-se desses órgãos (ALMEIDA, 1993).

⁶⁵ Apesar disso, no período que antecedeu a instalação da ANC foram apresentadas inúmeras sugestões de Constituição, como o Anteprojeto Constitucional da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), o do jurista Fábio Konder Comparato, o do jurista José Afonso da Silva, o do ativista liberal Henry Maksoud, entre outras.

⁶⁶ Lançada em abril de 1983, a CNRA era formada por organizações de trabalhadores rurais e associações de defesa da reforma agrária, como a Contag, Comissão Pastoral da Terra (CPT), CNBB, Abra e Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (Ibase) (PILATTI, 2008).

declarado de interesse social para fins de desapropriação; iv) o estabelecimento do limite máximo da propriedade da rural; v) a expropriação sumária dos latifúndios inexplorados (PILATTI, 2008).

Do outro lado, estavam os constituintes antirreformistas ligados à UDR e à Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB)⁶⁷, que embora possuíssem divergências em relação aos métodos de ação, alinharam-se contra as proposições apresentadas pelos movimentos sociais⁶⁸. Quanto à questão agrária, suas propostas eram mais genéricas, mas defendiam uma concepção de propriedade individualista e absoluta e a introdução na nova Constituição de instrumentos que vedassem a desapropriação de propriedades produtivas para fins de reforma agrária (PILATTI, 2008).

Esta polarização acompanhou as discussões sobre o tema durante toda a ANC, seja na fase de escolha dos membros da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária; os trabalhos desta Comissão para confecção e aprovação de um anteprojeto temático; as manobras na etapa de apreciação desse anteprojeto e seu texto substitutivo na Comissão de Ordem Econômica; as disputas sobre a redação do texto na Comissão de Sistematização, na fase de votação no Plenário e na etapa final na Comissão de Redação, até nas manifestações político-ideológicas e enfrentamentos discursivos e físicos entre representantes e militantes de organizações patronais e de trabalhadores rurais ocorridas no plenário e galerias do Congresso Nacional⁶⁹ (GOMES DA SILVA, 1989; PILATTI, 2008).

A despeito dos diversos projetos apresentados e da grande mobilização popular em torno de reforma agrária, todos os avanços obtidos durante os debates constituintes sobre desapropriação por interesse social foram prejudicados pela atuação das representações de proprietários e empresários rurais — organizadas em torno do chamado Centrão⁷⁰ —, que ajudaram a promover a separação da noção de função social da noção de produtividade (SOUZA FILHO, 2010).

Os membros desse bloco suprapartidário conseguiram ainda fazer com que o Capítulo III do texto constitucional relativo à política agrícola, fundiária e reforma agrária fosse ambíguo e impreciso o suficiente para fazer prevalecer as ideias e os interesses dos segmentos contrários a qualquer dispositivo que favorecesse a execução da reforma agrária⁷¹, inclusive postergando a regulamentação dessa questão para lei complementar que somente viria a ser aprovada em 1993.

⁶⁷ Movimento formado por quase todas as principais entidades e grupos de representação econômica e política dos produtores rurais e dos setores industriais ligados à agropecuária, como a SBR, a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) e a CNA, que buscava a unificação dos discursos e a construção de pauta comum de desenvolvimento agrícola. Terminada a ANC, esta articulação se desfez, mas anos mais tarde originou a Frente Parlamentar da Agricultura (FPA), também conhecida como Bancada Ruralista, que reúne parlamentares oriundos de diversos partidos comprometidos com a defesa da propriedade da terra e a expansão capitalista na agricultura (PILATTI, 2008; SANTOS, 2011; COSTA, 2012).

⁶⁸ Para mais detalhes sobre as diferenças de concepções e métodos entre a UDR e FAAB, ver Bruno (1997).

⁶⁹ Para mais detalhes sobre a dinâmica de funcionamento e disputas entre os distintos atores sociais nas diferentes etapas da ANC, ver Brasil (1987b), Gomes Da Silva (1989) e Pilatti (1988 e 2008).

⁷⁰ Bloco suprapartidário, surgido no final de 1987, que reunia um número considerável de parlamentares com orientação de centro e direita. Estes, por meio da sua atuação buscavam suprimir ou limitar vários direitos sociais que estavam sendo incorporados ao texto constitucional pela Comissão de Sistematização (PILATTI, 1988 e 2008).

⁷¹ Se a Constituição Federal de 1988, por um lado, consagrou o princípio da função social da propriedade, por outro, também assegurou o inviolável direito à propriedade sem qualquer restrição, isto é, sem nenhum mecanismo de controle à concentração abusiva.

Nessa ocasião, a questão do esgotamento do paradigma fundiário dominante se fez presente na mobilização de outros grupos sociais, que a partir de questões relativas à sua identidade étnico-cultural passam a demandar do Poder Público o reconhecimento dos seus direitos sobre territórios historicamente ocupados. O desejo de participação e liberdade presentes nesses grupos sociais tornou-se um dos principais elementos na crítica à legitimidade do *paradigma da propriedade privada*, na medida em que este privilegia os princípios da centralização das competências relativas à política fundiária no governo federal e ao monismo jurídico como forma exclusiva de ordenamento fundiário.

Neste contexto, as lideranças e organizações dos povos indígenas elaboraram e apresentaram à CPEC um programa mínimo dos direitos a serem estabelecidos a partir da sua condição como “primeiros habitantes” do país, composto pelos seguintes pontos: i) reconhecimento dos direitos territoriais desses povos; ii) demarcação e garantia dessas terras imemorialmente ocupadas; iii) usufruto exclusivo das riquezas do solo e subsolo dos seus territórios pelos povos indígenas; iv) reassentamento em condições dignas e justas dos posseiros pobres que se encontram em terras indígenas; v) reconhecimento e respeito às suas organizações sociais e culturais⁷² (RICARDO; RICARDO, 1991).

Com a obstrução dos trabalhos da CPEC⁷³, o conteúdo básico dessa proposta foi reapresentado na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias e aprovado com emendas na Comissão de Ordem Social. Nessa ocasião, foram apresentadas sete emendas, as quais propunham a abertura do subsolo das terras indígenas à iniciativa privada, nacional e estrangeira. Segundo os membros dessa Subcomissão, estas emendas, embora tenham sido apresentadas por sete constituintes ligados a cinco partidos distintos, todos tinham estreita relação com o Conselho de Segurança Nacional — CSN⁷⁴ (RICARDO; RICARDO, 1991).

A reação inicial da maioria dos constituintes e dos partidos políticos mais conservadores foi de certo desdém e descrédito, pelo fato de uma Subcomissão Constitucional estar direcionando tempo e recursos com temáticas consideradas pouco importantes diante das outras questões que emergiram naquele contexto de redemocratização⁷⁵. Posteriormente, com

⁷² A proposta foi elaborada pela União das Nações Indígenas (UNI), com o apoio da Associação Nacional de Apoio ao Índio (Anai) – seção Bahia e Rio Grande do Sul; Comissão Pró-Índio do Acre, São Paulo e Sergipe; Centro de Estudos Indígenas (Cei); Centro de Trabalho Indigenista (CTI); Operação Anchieta (Opan); Associação Brasileira de Antropologia (Aba); Coordenação Nacional dos Geólogos (Conage); Conselho Indigenista Missionário (Cimi); Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (Conic); Centro Ecumênico de Documentação e Informação (Cedi); CPT; Contag; Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação- Geral dos Trabalhadores (CGT); Ibase; Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

⁷³ Este fato acabou por se demonstrar como positivo às pretensões dos povos indígenas na medida em que a proposta encaminhada à Cpec pela UNI terminaria rechaçada pelo relator desta Comissão, o jurista Afonso Arinos, que entendia que os índios deveriam ser representados pelo seu órgão, no caso a Fundação Nacional do Índio (Funai) (RICARDO; RICARDO, 1991).

⁷⁴ Referência aos deputados constituintes Cunha Bueno (PDS/SP), Gastone Righi (PTB/SP), José Lourenço (PFL/BA), Leur Lomanto (PFL/BA), Lourenço Batista (PFL/SE), Nilson Gibson (PMDB/PE) e Osvaldo Aranha (PL/RJ), que apresentaram emendas visando diminuir as garantias a serem concedidas aos povos indígenas, buscando assegurar a possibilidade de exploração dos territórios indígenas por mineradoras (RICARDO; RICARDO, 1991).

⁷⁵ A partir de Santos (1989), comprehende-se que esta forma de perceber e lidar com a questão indígena corresponde a uma expressão do chamado paradigma assimilaçãoista, que sempre pautou a ação do Estado brasileiro em relação aos povos indígenas, ou seja, a busca constante pela integração desses povos à comunidade nacional. Considerando que estes deveriam abandonar todas as características que os tornavam diferentes da

o fortalecimento da causa indígena nos debates da ANC, ocorreu uma ofensiva parlamentar contra os direitos desses povos, que se chocava com seus interesses econômicos, especialmente no que se refere à exploração mineral em terras indígenas. Na ocasião, uma das principais estratégias foi a realização de uma campanha em grandes veículos da imprensa brasileira que buscava comprometer o teor do capítulo referente à questão indígena no texto constitucional, por meio da criminalização das organizações que desenvolviam atividades de apoio permanente aos direitos desses povos. Estas foram acusadas, ora de serem uma ameaça à segurança nacional, por se utilizarem do discurso de defesa dos povos indígenas no intuito de privilegiar nas normas constitucionais os interesses dos consórcios internacionais, ora de serem um obstáculo ao desenvolvimento nacional, na medida em que os territórios indígenas a serem implementados passaram a ser um espaço com povoamento e exploração econômica mais controlada (RICARDO; RICARDO, 1991).

O resultado mais imediato dessa campanha difamatória foi a instalação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), destinada a apurar estas denúncias de conspiração contra a soberania nacional, que concluiu pela insustentabilidade das acusações realizadas pelos jornais. Parte das matérias veiculadas se baseava em documentos falsificados ou foram publicadas sem provas documentais sobre o tema denunciado (RICARDO; RICARDO, 1991).

Nesse contexto, a apresentação de uma emenda popular subscrita por 43.057 eleitores e encaminhada pelo Cimi, discursos marcantes de lideranças indígenas e a presença permanente de grupos de índios oriundos de todas as regiões do país nos corredores, gabinetes, auditórios e galerias do Congresso Nacional, ajudaram a dar visibilidade nacional a essa questão que se tornou um incômodo para os grupos e correntes políticas comprometidos com as propostas de expropriação dos territórios indígenas⁷⁶ (RICARDO; RICARDO, 1991).

Como resultado do processo constituinte, o conceito de direitos territoriais, culturais e de organização social própria dos povos indígenas foi incorporado ao texto constitucional, o que representou uma conquista e uma visão inovadora em oposição à trajetória de colonização e de interação entre este grupo étnico e a chamada sociedade nacional (SOUZA FILHO, 1998).

No entanto, este teria sido aprovado sob a condição básica de se vetar a proposta de nação indígena⁷⁷, que vinha sendo defendida pelos líderes indígenas, constituintes e instituições que apoiavam a causa indígena. Desse modo, a Constituição não estabeleceu propriedade indígena, mas reconheceu-lhes a posse permanente das terras por eles ocupadas, com base em um direito que precede a Constituição do Estado brasileiro, estivessem suas terras demarcadas ou não (RICARDO; RICARDO, 1991).

No caso do movimento negro, que se reorganizou durante o período da redemocratização, assumindo novos contornos — agora sob a influência das lutas por direitos

sociedade dominante para se adequarem ao ordenamento jurídico vigente, sempre houve muita resistência do Estado em elaborar normas exclusivas ou que não tivesse como intuito a absorção dos contingentes indígenas pela sociedade nacional envolvente.

⁷⁶ Destaca-se em particular o discurso do líder indígena Airton Krenak, que se constituiu um dos momentos mais icônicos daquela ANC. Nele, Krenak, de um púlpito no plenário da Câmara dos Deputados, fez um apelo às lideranças políticas para que aprovassem a emenda constitucional que tratava dos direitos dos povos indígenas, enquanto aplicava sobre o seu rosto uma tintura de jenipapo, como um gesto de luto ante a possibilidade de não aprovação dessa emenda.

⁷⁷ Esse conceito se contrapunha à concepção de segurança nacional do governo federal e aos interesses dos madeireiros, empresas mineradoras e posseiros ocupantes de terras indígenas.

civis dos negros norte-americanos e pela independência nos países africanos —, os quais foram essenciais para construção de uma nova identidade racial, para a articulação dos militantes da causa negra em escala nacional e para a formação de um leque de alianças com outros setores oprimidos da sociedade para reivindicarem um conjunto de direitos e políticas públicas destinados a combater o racismo e a exploração dos trabalhadores (RODRIGUEZ; HASENBALG, 1982; FERNANDES, 1989).

Perante o desafio de aproveitar os espaços políticos proporcionados pela redemocratização, foi realizada em Brasília, nos dias 26 e 27 de agosto de 1986, a Convenção Nacional “O Negro e a Constituinte”, que realizou os levantamentos de pautas e resoluções a serem encaminhadas à ANC⁷⁸ (MOVIMENTO negro..., 1986).

Nesse evento, foi levantada uma série de demandas e direitos relativos a diferentes setores do governo, sintetizada aqui: i) promoção à igualdade de direitos e oportunidades; ii) combate e criminalização do racismo; iii) defesa dos direitos humanos, enfatizando-se a necessidade de combate à violência policial e à seletividade carcerária; iv) desenvolvimento de políticas afirmativas e protetoras nos âmbitos educacional, cultural e religioso; v) reconhecimento e reconstrução das narrativas sobre a participação do negro na história do país; vi) proteção às comunidades negras remanescentes de quilombo com a titulação de seus territórios urbanos ou rurais, dentre outras (CONVENÇÃO Nacional..., 1986).

As propostas constantes neste documento foram encaminhadas formalmente ao presidente da ANC e, posteriormente, à Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias, cujos debates contaram com o acompanhamento e a colaboração de líderes sociais, antropólogos, sociólogos e historiadores que trabalharam pela constitucionalização dos direitos das populações negras, os quais se encarregaram de realizar uma caracterização das desigualdades sociais vividas por esse grupo social, bem como pela proposição de um conjunto de medidas compensatórias que colaborassem com a reparação da dívida social do país para com a população negra, fruto do processo incompleto de Abolição da Escravatura (BRASIL, 1987a).

Na defesa da proposta, durante os trabalhos constituintes e na fase de aprovação da redação final, parecem ter sido determinantes as inserções dos estudiosos e militantes do movimento negro, dentre os quais se destacaram os deputados constituintes Benedita da Silva (PT) e Carlos Alberto Caó (PDT), que foram responsáveis pelo encaminhamento de propostas à Subcomissão dos Negros, Índios, Deficientes e Minorias, as quais originariam os textos dos artigos 215 e 216 do corpo principal da Constituição de 1988 e do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — ADCT (ARRUTI, 2008).

Essas proposições enfrentaram fortes opositores tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, no entanto, o contexto em que se deu a ANC — caracterizado pelo fortalecimento das organizações das comunidades negras rurais, bem como a sua articulação com outros movimentos de caráter nacional, somado às comemorações e protestos relativos ao Centenário da Abolição — contribuiu para dar visibilidade política à questão negra e favoreceu a aprovação destas proposições.

Cabe considerar ainda que, ao contrário das disposições referentes às políticas agrária e fundiária e aos territórios indígenas, estas determinações foram incluídas no trecho

⁷⁸ De acordo com o documento final desse evento, participaram da Convenção 185 delegados, representando 63 entidades de 16 estados da Federação: Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo (CONVENÇÃO Nacional..., 1986).

constitucional relativo às regras de natureza transitória, ou seja, aquelas normas que estabelecem um regime intermediário entre um ordenamento jurídico que se encerra e outro que se inicia.

Segundo Arruti (2008), isto se deveu ao fato desta proposição ter sido apresentada sem uma formulação precisa e em um momento em que o calendário de debates constituintes já estava praticamente esgotado. Desse modo, se por um lado o termo inicialmente proposto, “remanescentes de quilombos”, não suscitou debates, mantendo-se praticamente intacto em duas das três emendas modificativas que se seguiram à proposta original, por outro, este foi submetido a questionamentos em dois pontos: qual direito que seria reconhecido e a historicidade do sujeito deste direito. Quanto ao primeiro ponto, o debate oscilou entre a utilização de um recurso semelhante às terras indígenas (reconhecimento apenas da posse), uma modalidade de usucapião especial (a partir do princípio de tempo mínimo de ocupação) e do modelo patrimonial (quando se propunha apenas o tombamento das terras). Em relação ao segundo, o debate tinha em vista a tentativa de circunscrever o sujeito deste direito a estrita e explícita historicidade do termo quilombo, ao se falar das “terras das comunidades negras remanescentes dos antigos quilombos”.

Resumidamente, pode-se aduzir que a falta de uma explicitação dos critérios que definiriam estes sujeitos abria espaços para diferentes interpretações sobre essa forma de ocupação, que insistem em não reconhecer o caráter coletivo desse novo dispositivo de direito. Por fim, observou-se ainda que a proposta inicial foi desmembrada, de modo que a parte relativa ao tombamento dos documentos referente à história dos quilombos integra o corpo permanente da Constituição (Arts. 215 e 216), enquanto o segmento relativo ao ordenamento fundiário vai compor a seção chamada transitória, o que, segundo Arruti (2008), evidencia que o reconhecimento político da questão negra se limitava ao campo da cultura⁷⁹.

1.3.3 Novos princípios para o ordenamento fundiário

Ao final da tramitação, a Carta Constitucional estabeleceu novas terminologias, deixando de utilizar ou não mais se referindo aos conceitos e definições apresentados no texto do Estatuto da Terra, tais como: módulo rural, minifúndio e latifúndio por dimensão e latifúndio por exploração.

O conteúdo desse capítulo estabeleceu aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a igualdade de direitos e deveres fundamentais, inclusive quanto à propriedade (Art. 5º, *caput*, incisos XXII e XXIII), desde que respeitado o princípio da função social que, pela primeira vez, fora enunciado numa Constituição brasileira como elemento constitutivo do direito de propriedade, objetivando o bem-estar de toda a coletividade (Art. 170, inciso III).

O princípio da função social da propriedade, em parte, foi herdado do antigo Estatuto da Terra de 1964, mas também surge como um produto das diferentes ideias, convicções, interesse e pressões mobilizadas durante a ANC. O cumprimento deste princípio foi desdobrado no

⁷⁹ Segundo Arruti (2008), a incorporação deste tema na Constituição Federal de 1988 só foi possível em virtude da sua discussão ter se dado à margem de qualquer debate relativo à estrutura fundiária e à reforma agrária, bem como ao fato dos constituintes terem interpretado o termo quilombo de forma literal, ou seja, como sinônimo de comunidades de escravos fugidos e não de comunidades rurais em geral. Desse modo, estes imaginavam que não haveria necessidade de aplicação da lei ou que as demandas por regularização seriam pontuais, visto que restariam apenas umas poucas comunidades remanescentes de quilombos para serem atendidas. Solucionando o problema fundiário destas comunidades, não haveria razão para que este dispositivo permanecesse no corpo permanente do texto constitucional.

atendimento simultâneo de quatro critérios: i) aproveitamento racional; ii) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; iii) observação das disposições que regulam as relações de trabalho; e iv) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (Art. 186, incisos I a IV). Este princípio corresponde à ideia proveniente da doutrina jurídico-agrária sobre a correta utilização econômica da terra e sua justa distribuição, visando atender ao bem-estar da coletividade, mediante o aumento da produtividade e a promoção da justiça social (Art. 186, incisos I a IV).

Neste sentido, o princípio da função socioambiental da propriedade, positivado pela Constituição Federal de 1988, não objetiva suprimir ou afastar o direito do indivíduo à propriedade, mas estabelecer como seu elemento condicionante o cumprimento dessa função. Desse modo, o sistema jurídico brasileiro buscou a conciliação entre os interesses individuais e os sociais, sem gerar prejuízos para ambas as partes. Assim, caso cumpridas as finalidades da função social, o Estado tem o dever de respeitar a propriedade. Mas, se estas condições legais não forem cumpridas, caberia ao Estado intervir na situação coibindo o individualismo e priorizando os interesses sociais.

Segundo a Constituição de 1988, a sanção ao imóvel rural que estivesse em desacordo com a função social seria a desapropriação por interesse social, mediante indenização justa e prévia da terra em TDA e indenização pecuniária das benfeitorias úteis e necessárias (Art. 184, *caput* e §1º) e, mais que isso, estabeleceu a necessidade de elaboração de uma legislação específica visando à regulamentação dos processos de desapropriação (Art. 184, §3º).

O texto constitucional determinou ainda que política de reforma agrária seria de competência privativa da União (Art. 22, inciso I). Quer dizer, nenhum estado ou município pode criar um plano próprio versando sobre a matéria, mas poderiam colaborar com o governo federal na execução de um plano nacional agrário.

A Constituição Federal de 1988 preservou também a propriedade produtiva e a pequena e média propriedade (Art. 185, incisos I e II), impossibilitando a desapropriação destes imóveis⁸⁰. Em virtude destes dispositivos, o único critério utilizado pelo Incra para desapropriação passou a ser o aproveitamento racional e adequado da propriedade.

Foram estabelecidas também restrições para a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares à pessoa física ou jurídica, as quais passaram a depender de aprovação prévia do Congresso Nacional (Art. 188, §1º).

A Constituição determinou ainda a aquisição de propriedade por meio da usucapião especial rural para aqueles que, não sendo proprietários de imóvel rural ou urbano, possuíssem como seu, por cinco anos ininterruptos, área de terra em zona rural, não superior a cinquenta hectares, sem oposição de terceiros, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela moradia (Art. 191). No entanto, não sendo permitida a aquisição por este meio de imóveis públicos (Art. 191, §único).

No que se refere às terras públicas e devolutas, o texto constitucional determinou ainda que a sua destinação deveria ser compatibilizada com o plano nacional de reforma agrária e a política agrícola (Art. 188, *caput*), estando excluídas dessa compatibilização, as terras pertencentes aos estados federados (Art. 26, inciso IV) e aquelas já indisponíveis por serem essenciais à proteção de fronteiras, fortificações, construções militares, vias federais de comunicação e áreas de preservação ambiental definidas em lei (Art. 20, inciso II).

⁸⁰ No caso específico da pequena propriedade rural trabalhada exclusivamente pela família do proprietário, a Constituição proibia ainda a sua penhora para pagamento de débitos decorrentes da atividade produtiva (Art. 5º, inciso XXVI).

De certo modo, esta competência foi exercida pelo Congresso Nacional quando da elaboração e aprovação da Lei nº 8.629/1993, também conhecida como Lei Agrária, a qual definiu que a propriedade que não cumprisse sua função social seria passível de desapropriação (Art. 2º); estabeleceu quais terras seriam consideradas produtivas (Art. 6º, §1º e §2º)⁸¹; alterou a classificação dos imóveis rurais constante no Estatuto da Terra, estabelecendo novos estratos de áreas, a saber: pequena propriedade (até quatro módulos fiscais), média propriedade (entre quatro e 15 módulos fiscais) e grande propriedade (acima de 15 módulos fiscais) (Art. 4º, inciso II, alínea *a*, e inciso III, alínea *a*); definiu que as áreas consideradas pequena e média propriedade seriam insusceptíveis de desapropriação, desde que o proprietário não dispusesse de outro imóvel (Art. 4º, §único); estabeleceu que a indenização nos casos de desapropriação deveria permitir ao expropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor correspondente ao bem perdido em favor do interesse social (Art. 12); determinou que as terras rurais públicas (federais, estaduais ou municipais) passariam a ser destinadas preferencialmente à execução da reforma agrária (Art. 13); e confirmou a supressão da categoria latifúndio da legislação, a qual foi substituída por uma categoria menos politizada, como o tamanho definido a partir dos módulos fiscais.

Esta lei fixou ainda o prazo máximo de três anos para a distribuição, por meio de formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista, das terras desapropriadas para fins de reforma agrária (Art. 16), e que os assentamentos de trabalhadores rurais deveriam ser realizados em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitadas (Art. 17).

A Lei nº 8.629/1993 determinou, ainda, que nos instrumentos translativos de domínio ou concessão de uso constassem, obrigatoriamente, cláusulas resolutivas quanto à rescisão de contrato e ao retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, em caso de descumprimento das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário da terra (Art. 22).

Finalmente, no que se refere especificamente à regularização fundiária, a referida legislação vedou a aquisição prescritiva de bens públicos, remanescendo, para essa finalidade, o instituto da legitimação de posses, previsto pela Lei nº 6.383/1976, destinado ao possuidor de terra pública até o limite máximo de 100 hectares, que a tenha tornado produtiva com seu trabalho e desde que ele preencha os seguintes requisitos: a) não ser proprietário de outro imóvel rural; b) comprovar morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de um ano.

Numa análise mais geral, a norma constitucional foi mais tímida e conservadora do que o próprio Estatuto da Terra, na medida em que a desapropriação para fins de reforma agrária não se constitui mais um mecanismo de punição dos proprietários em desacordo com o princípio constitucional da função social da propriedade, conforme pode ser visto a partir do seu artigo 12.

Assim, pode-se dizer que as mudanças na legislação agrária e fundiária correspondem a um processo de “sobreposição de camadas” (*layering*), dado que se trataram de novas regras que vieram proporcionar melhor detalhamento aos princípios e objetivos estabelecidos pelo paradigma da *propriedade privada* a partir da publicação do Estatuto da Terra.

⁸¹ Na prática, essas alterações constitucionais fizeram com que o índice de produtividade se tornasse o principal (ou único) condicionante para a desapropriação de grandes propriedades. Mas este, por não ser atualizado periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, dificulta o processo de obtenção de terras para a reforma agrária.

Com relação aos povos indígenas, a Constituição Federal de 1988 inovou ao assegurar a eles o respeito a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como ao estabelecer que o direito deles sobre as terras que tradicionalmente ocupam é de natureza originária, ou seja, é anterior à formação do Estado brasileiro, portanto existindo independentemente de qualquer ato constitutivo oficial (Art. 231, *caput*)⁸².

O texto constitucional elevou também à categoria constitucional o próprio conceito de terras indígenas, as quais passam a ser determinadas por um conjunto de fatores como usos, costumes e tradições, os quais são fundamentais para o desenvolvimento de atividades produtivas, a preservação dos recursos ambientais e a própria reprodução física e social desse grupo social (Art. 231, §1º).

No que se refere ainda às terras indígenas, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu também que elas seriam destinadas à posse permanente por parte dos povos indígenas, cabendo a eles o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (Art. 231, §2º). Deste modo, essas terras seriam inalienáveis, indisponíveis e imprescritíveis (Art. 231, §4º); seriam vedadas as remoções de povos indígenas de suas terras, salvo com a devida autorização do Congresso, em situações excepcionais e temporárias (Art. 231, §5º); bem como seriam considerados nulos ou extintos todos os atos jurídicos que afetassem essa posse, salvo aqueles de relevante interesse público da União (Art. 231, §6º).

Com base na Constituição, o aproveitamento dos recursos hídricos em terras indígenas, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, só poderia ser efetivado com a devida autorização do Congresso Nacional, desde que ouvidos os afetados, ficando também assegurada a eles a participação nos resultados da exploração nas formas previstas em norma⁸³ (Art. 231, §3º).

Finalmente, na parte transitória do texto constitucional, foi estabelecido que em cinco anos, a contar da promulgação dessa Constituição, todas as terras indígenas do país deveriam estar demarcadas (Art. 67 do ADCT).

Pode-se dizer, no que se refere aos povos indígenas, que as mudanças realizadas compreenderam uma “mudança de terceira ordem” (HALL, 1993) ou do tipo “deslocamento” (*displacement*) (THELEN; MAHONEY, 2010). Isto porque se observa uma modificação nos princípios relativos à política indigenista com a ruptura na determinação assimilacionista, que concebia os indígenas como categoria social transitória, fadada ao desaparecimento. Esta concepção, sempre presente nas constituições brasileiras, cede lugar à noção de direito à diferença e à ideia de convivência entre povos (SOUZA FILHO, 1998).

Nesse sentido, uma das inovações da Constituição Federal de 1988 foi a introdução na parte perene do texto de um capítulo exclusivo à questão indígena (Capítulo VIII), o que não havia ocorrido nas constituintes anteriores, que estabeleceu direitos permanentes para os povos indígenas, rompendo desse modo com a visão integracionista das políticas públicas indigenistas, as quais sempre buscaram promover a incorporação dos povos indígenas à sociedade nacional.

⁸² Nesse sentido, a demarcação de uma terra indígena, fruto do reconhecimento feito pelo Estado, é um ato meramente declaratório, cujo intuito é simplesmente precisar a real extensão da posse para assegurar a plena eficácia desse dispositivo constitucional.

⁸³ Cabe recordar que, na parte referente aos princípios gerais da atividade econômica, a Constituição Federal estabeleceu a necessidade de elaboração de uma lei ordinária que fixasse as condições específicas para exploração mineral e de recursos hídricos em terras indígenas e faixas de fronteira (Art. 176, §1º).

Com relação ao ordenamento fundiário brasileiro, observa-se que o direito dos povos indígenas às suas terras foi um elemento central, tanto nas disputas durante a ANC quanto no resultado final do texto constitucional. Nesse sentido, das onze normas constitucionais que tratam da questão indígena, cinco dizem respeito ao direito dos povos indígenas aos territórios tradicionalmente ocupados. Isto simbolizou uma grande vitória para os povos indígenas, na medida em que a terra se configura um elemento central na lógica de reprodução física e social desses povos.

Nessa ocasião, também pela primeira vez, uma Constituição brasileira dedicou atenção aos povos afrodescendentes quanto às questões culturais, patrimoniais e territoriais, determinando o direito ao reconhecimento da propriedade definitiva das comunidades remanescentes de quilombo (Art. 68 do ADCT). Consequentemente, anunciou uma modalidade de acesso a terra cujo eixo central está no caráter coletivo do domínio sobre propriedade fundiária. Desde então, este artigo vem sendo interpretado de distintas formas por juristas, legisladores, pesquisadores e lideranças comunitárias, em última instância, servindo para o reconhecimento do direito a terra de grupos étnico-raciais, que se autodeclararam remanescentes de quilombos, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência e a opressão historicamente sofrida.

Nesse sentido, entende-se que as modificações processadas na ANC em relação à questão negra foram mudanças do tipo “sobreposição em camadas” (*layering*), que acontecem quando há acréscimo de novas regras ao modelo vigente, o que possibilitou a titulação das comunidades remanescentes de quilombos. Mas isto ocorreu sem a criação de instrumentos próprios e, principalmente, sem a alteração dos objetivos gerais relativos às políticas públicas para as populações negras.

De modo geral, tais modificações reconhecem os direitos territoriais dos povos indígenas e das comunidades remanescentes de quilombos, produzindo uma diferenciação legal entre as categorias terra e território, o que representou uma conquista destes povos, na medida em que o território passou a ser concebido a partir da identidade e do pertencimento, o que coloca em segundo plano a noção de reducionista de propriedade fundiária subordinada apenas à rentabilidade econômica da exploração das terras (SOUZA FILHO, 2015).

Conforme descrito adiante, um processo semelhante irá ocorrer a partir das lutas das comunidades rurais — em especial dos grupos seringueiros na Amazônia — pelo reconhecimento da sua identidade sociocultural e pela demarcação de seus territórios. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 também decretou a indisponibilidade de terras devolutas ou arrecadadas pelos estados, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (Art. 225, inciso V) e instituiu a possibilidade de criação de espaços territoriais especialmente protegidos (Art. 225, inciso III).

No entanto, cabe mencionar que embora o texto constitucional tenha alterado o *paradigma da propriedade privada*, o Código Civil de 1916 — que fora inspirado no Código Napoleônico, contendo ideais individualistas sobre o assunto — estabelecia o direito absoluto à propriedade, sem qualquer possibilidade de relativização. Apesar da existência de determinações favoráveis à função socioambiental na Constituição Federal de 1988, na Lei Agrária e nos próprios entendimentos jurisprudenciais⁸⁴, até o início da vigência no novo

⁸⁴ Esta fricção de ideias e o descompasso entre uma Constituição de cunho mais social e um Código de inspiração mais liberal levaram à emergência do chamado Direito Civil Constitucional, que parte da premissa de que o texto constitucional, por ser uma norma classificada como superior a todas as demais, seria portador de uma determinada hierarquia de valores a ser observada por todo o ordenamento jurídico e, portanto, pelo próprio

Código Civil⁸⁵, o Código Civil de 1916 continuou sendo um importante elemento no debate sobre a regulação da propriedade fundiária no Brasil.

Com relação à questão indígena, desde a promulgação da Constituição de 1988, foram apresentadas no Congresso Nacional inúmeras propostas para rever a legislação ordinária relativa aos direitos dos povos indígenas, mas somente com o início da aprovação do Novo Código Civil, estes foram retirados da categoria de relativamente incapazes e foi estabelecido que os princípios sob os quais deveriam se dar as políticas de gestão dos seus territórios e de acesso aos serviços públicos básicos etc. seriam determinados por meio de uma legislação específica (Art. 4º, § único).

A despeito do intenso debate e da constitucionalização de vários tópicos referentes às questões agrária e fundiária, o final da década de 1980 e o início da seguinte foram marcados, também, pela redução significativa dos gastos com reforma agrária e regularização fundiária, e pelo refluxo da luta pela terra, provocados pelo desmonte das estruturas do Estado e pelas derrotas das propostas das organizações de trabalhadores rurais no processo Constituinte⁸⁶ (ALENTEJANO, 2007).

1.3.4 Política agrária nos governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso

A Constituição Federal de 1988 também instituiu as eleições diretas para presidente da República, que foram realizadas em novembro do ano seguinte. O período compreendido entre 1990 e 1992 ficou, assim, sob a gestão de Fernando Collor de Mello que, apesar do perfil de candidato social-democrata modernizador — construído por seus coordenadores de campanha —, contava com o apoio das alas mais conservadoras da sociedade brasileira.

No caso da política agrícola, isso implicou a redução da presença do Estado nas atividades relacionadas à produção, ao abastecimento e à comercialização de produtos agrícolas, o que envolveu a desregulamentação e liberação da importação e comercialização desses produtos, a busca de fontes privadas de financiamento à agricultura, a transferência das atividades de comercialização e de importação à ordem privada, bem como a privatização de serviços desenvolvidos pelo Poder Público.

Apesar disso, o período também foi marcado pela aprovação da Lei nº 8.171/1991 (Lei Agrícola), a qual regulamentou o artigo 187 da Constituição Federal de 1988, que trata da Política Agrícola. Incidindo, pois, adicionalmente, sobre aspectos relacionados à reforma agrária (Arts. 184 a 191)⁸⁷.

No campo agrário, foi fixado como meta o assentamento de 500 mil famílias no período de quatro anos do mandato do ex-presidente Fernando Collor de Mello. No entanto, durante o seu curto governo não houve nenhuma desapropriação de terras devido à ausência de marco legal para a reforma agrária, e os assentamentos já instalados foram abandonados a sua própria sorte. Além disso, o governo Collor também foi marcado pela forte repressão e pelo desmonte da máquina administrativa, que acelerou o processo de sucateamento em curso no Incra (PINTO, 1995; OLIVEIRA, 2001).

Direito Civil, que assim deixa de encontrar seu único fundamento no Código Civil e na legislação ordinária.

⁸⁵ Para detalhes, ver Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002b).

⁸⁶ Com a instituição do I PNRA, por exemplo, as ações de regularização fundiária foram praticamente paralisadas, tornando-se a concessão de títulos uma operação bastante pontual e reduzida dentro do Incra.

⁸⁷ Para mais detalhes, ver Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (BRASIL, 1991).

Com o impeachment do ex-presidente Collor, Itamar Franco assumiu a Presidência, estabeleceu um diálogo com as entidades de luta pela terra, reativou o Incra e realizou algumas ações de assentamento, arrendamento e regularização fundiária como resposta ao agravamento dos conflitos no campo.

Durante o mandato de Itamar, também foram aprovadas as Leis nº 8.629/1993 (Lei Agrária) e Complementar nº 76/1993, que regulamentaram os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, especialmente no que se refere ao conceito e à aferição do que seja propriedade produtiva⁸⁸, e as regras processuais referentes à desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária⁸⁹, respectivamente.

Se, por um lado, foi definido que a propriedade que não cumprisse a sua função social seria susceptível à desapropriação, por outro, foi dada ênfase apenas ao fator produtividade, deixando-se de lado questões relativas ao uso adequado dos recursos naturais, do bem-estar dos trabalhadores e do cumprimento das leis trabalhistas, e abrindo-se possibilidades para a contestação das ações desapropriatórias. Ao final do seu governo foram implantados cerca de 150 projetos de assentamento para, aproximadamente, 23 mil famílias (PINTO, 1995).

Pode-se dizer que a luta pela terra teve tratamento distinto nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Na primeira gestão (1995-1998), constrangido pela mobilização social em torno da reforma agrária e pela pressão dos grandes proprietários em defesa dos direitos de propriedade, o governo FHC realizou a desapropriação de áreas em situação de conflitos e executou políticas de fortalecimento da agricultura familiar (ALENTEJANO, 2004; LEITE; MEDEIROS, 2004).

No início da década de 1990, a questão agrária parecia estar superada, principalmente quando o então futuro presidente defendia a tese de que não havia mais latifúndios no Brasil e, portanto, não existiam mais tantas famílias sem-terra (CARDOSO, 1991). No entanto, a repercussão nacional e internacional dos massacres de trabalhadores rurais em Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA), entre agosto de 1995 e abril de 1996, o aumento do número de ocupações de terras e conflitos fundiários em todas regiões do país e a realização da “Marcha Nacional por reforma agrária, emprego e justiça”, em 1997, acabaram ocasionando a recuperação da centralidade das questões agrária e fundiária na agenda política brasileira (LEITE; MEDEIROS, 2004).

Com efeito, em resposta a essa convergência de eventos, o governo adensou a malha institucional voltada para a questão agrária: criou o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) e implantou a Superintendência Regional do Sul do Pará (SR-27), com sede em Marabá⁹⁰. A criação desse Ministério, diretamente subordinado à Presidência da República, significou a retirada dessa questão do âmbito do Ministério da Agricultura, um histórico reduto dos interesses dos grandes proprietários e empresários rurais (LEITE; MEDEIROS, 2004).

No seu segundo mandato de FHC (1999-2002), como o número de ocupações crescia na mesma proporção que as desapropriações, o governo mudou a estratégia, tratando de forma dura os movimentos sociais, criminalizando lideranças e participantes de ocupações. Nesse sentido, sobreveio a Medida Provisória (MP) nº 2.183-56/2001, que tornava insuscetível de

⁸⁸ Para mais detalhes, ver Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (BRASIL, 1993a).

⁸⁹ Para detalhes, ver Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993 (BRASIL, 1993b).

⁹⁰ Com a transformação da Unidade Avançada do Incra em SR, o estado do Pará passou a contar com duas superintendências deste órgão.

desapropriação todo o imóvel rural, de domínio público ou particular, objeto de esbulho possessório ou ocupação (Art. 4º, §6º); excluía os participantes de ocupações de imóveis rurais ou prédios públicos das ações de reforma agrária (Art. 4º, §7º); e proibia as entidades envolvidas nas referidas ocupações de receberem recursos públicos⁹¹ (Art. 4º, §8º). Resolveu também mudar mais uma vez a estrutura governamental administrativa relativa aos temas agrário e agrícola: extinguiu o MEPF, criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e renomeou o Ministério da Agricultura e do Abastecimento para Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Com o MDA e o Mapa funcionando separadamente na estrutura governamental, ficava explicitado que o governo possuía duas estratégias paralelas para enfrentamento dos problemas do campo brasileiro. Buscava-se, por um lado, fortalecer o agronegócio⁹² e, por outro, responder esporadicamente às demandas da luta pela terra e da agricultura familiar. Essa característica era ainda reforçada pela intenção de deixar intocado o modelo de desenvolvimento agrícola e os territórios baseados nas estratégias do agronegócio. Por outro lado, a criação de assentamentos rurais em regiões com baixa infraestrutura produtiva e social visava à formação de bolsões de mão de obra nas proximidades de áreas de monocultivos (DELGADO, 2005).

Nesse contexto, a reforma agrária passou a ser tratada a partir de um padrão de intervenção alternativo ao convencional, baseado no conceito de reforma agrária de mercado (SAUER, 2004; 2006). Este modelo — preconizado pelo Banco Mundial para ser aplicado aos países em desenvolvimento na África, Ásia Central, América Latina e Caribe — tem como principal instrumento o estabelecimento de transações voluntárias de compra e venda de terras entre agentes privados mediadas pelo Estado⁹³ (SAUER, 2004; 2006; PEREIRA, 2005; 2006).

Visando implantar esse esquema de intervenção, o governo instituiu o “Programa de Acesso Direto a Terra”, que consistia no cadastro para beneficiários de programas de reforma agrária, via Correios, na tentativa de esvaziar o caráter político da reforma agrária, bem como mudou o sistema de obtenção de terras, cujo instrumento principal passou a ser o Programa Fundo de Terras e da Reforma Agrária — o Banco da Terra⁹⁴, que cresceu em detrimento das desapropriações por interesse social de áreas em desacordo com o princípio da função social (SAUER, 2004; PEREIRA; SAUER, 2006).

⁹¹ Para mais detalhes, ver Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001b).

⁹² Na acepção brasileira, o agronegócio se caracterizou pela associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade da terra, a partir de monocultivos. Conforme Delgado, “(...) essa associação realiza uma aliança estratégica com o capital financeiro, perseguindo lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado” (DELGADO, 2010, p. 81, p. 94).

⁹³ Segundo Pereira (2005), a implementação dessa estratégia tinha como objetivo diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra e a ascensão política dos movimentos sociais, introduzindo mecanismos orientados de mercado que pudessem desfazer o tripé ocupação-desapropriação-assentamento, colocando em um novo patamar o tratamento das questões agrárias e fundiárias.

⁹⁴ No Brasil, a primeira iniciativa nesses moldes foi uma experiência desenvolvida no estado do Ceará, em 1996, por meio do Programa Reforma Agrária Solidária, executado pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace). Em 1997, a política foi transformada em projeto-piloto financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e estendida para Bahia, Maranhão, Pernambuco e norte de Minas Gerais, que teriam sido escolhidos em virtude da elevada concentração de pobreza em seu meio rural. Por fim, em 1998, antes mesmo da conclusão do programa e sem qualquer avaliação sobre as experiências em curso, essa política foi sancionada pela Lei Complementar nº 93/1998, regulamentada pelo Decreto nº 3.207/1999, passando a ser implementada em todo território nacional (SAUER, 2004; PEREIRA; SAUER, 2011).

As políticas da reforma agrária de mercado foram uma iniciativa a mais engendrada pelo governo para a realização imediata da renda fundiária pelos proprietários de terra, principalmente àqueles que haviam adquirido a mesma terra durante o período de modernização da agricultura brasileira. Num contexto em que não havia mais crédito farto e barato para o setor agropecuário e a terra perdera parte do seu valor como ativo financeiro, interessava a alguns desses atores se desfazer dela, oferecendo-a ao Incra. Desse modo, de um lado, os grandes proprietários de terras deixariam de ser punidos por não cumprir a função socioambiental da propriedade, conforme determina a Constituição de 1988 e, de outro, os trabalhadores rurais tinham que adquirir a terra de que necessitavam (ALENTEJANO, 2004).

Estas mudanças do tipo “sobreposição em camadas” (*layering*) foram feitas no intuito de fortalecer o *paradigma da propriedade privada*. Isto porque, se por um lado os objetivos e instrumentos de reforma agrária preconizados pela Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.629/93 foram preservados, por outro, houve um significativo reforço em instrumentos que tinham como foco a mercantilização de terras consideradas improdutivas. A partir dessas mudanças, reafirma-se o caráter especulativo e rentista do domínio fundiário, assim como a ideia de que os problemas relativos à posse e à apropriação da terra seriam resolvidos pelo mercado (ALENTEJANO, 2004).

Embora com altos e baixos da questão agrária, ao final dos oito anos de governo, foi propagandeado pelo Palácio do Planalto que este teria, por meio de uma política de assentamentos rurais e programas de crédito fundiário, promovido a “maior reforma agrária do mundo”.

Apesar disso, a estrutura fundiária não foi alterada e a concentração da terra prevaleceu. Isto porque uma parte considerável desses novos assentamentos rurais não se tratava de desapropriações para assentamento de famílias, e sim da regularização fundiária de grupos sociais que já se encontravam na terra e que não possuíam ainda um título relativo a ela.

Nessa matemática, havia sempre um maior número de famílias assentadas na base de dados oficiais do que em outras fontes que partem do pressuposto de que novos projetos de assentamentos são aqueles que inserem novas famílias na área rural. Dito de outra forma, o governo estaria priorizando uma reforma agrária alternativa ao modelo desapropriatório.

De modo geral, a criação dos assentamentos rurais no período privilegiou principalmente terras situadas em áreas de ocupação recente como Centro-Oeste e Amazônia, que concentraram 75% dos assentamentos desse período. Tudo isso reforça a conclusão de que naquele período a política federal de reforma agrária não tinha como intenção modificar a estrutura agrária brasileira caracterizada por uma alta concentração fundiária, por isso optou-se por implantar assentamentos predominantemente em áreas de terras devolutas como a Região Amazônica.

1.3.5 Mudanças na política de ordenamento fundiário

Como parte ainda das estratégias de regulação fundiária preconizadas pelo governo FHC, em 1997, o Incra iniciou um levantamento inédito dos cadastros nacional de terras, cuja finalidade era revisar os dados sobre a estrutura fundiária do país e identificar estoques alternativos de terras para o desenvolvimento de políticas agrárias e fundiárias (SAYAGO; MACHADO, 2004).

Segundo o ministro da pasta na época, a meta inicial do governo era recadastrar e georreferenciar, em cinco anos, 90 mil imóveis rurais com área superior a 10 mil hectares em todo o Brasil, num total de aproximadamente 190 milhões de hectares (JUNGMANN, 1997).

Na época, foram recadastrados apenas 2.321 imóveis e uma área de 5,15 milhões de hectares em todo o país (BARRETO *et al.*, 2008). A partir desse levantamento, foi possível identificar inúmeros casos de fraude e falsificação de títulos de propriedade de terras. Constatou-se também que a grilagem de terras é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro e que havia naquele momento, em todo o país, pelo menos 100 milhões de hectares de terras griladas no país, a maioria localizada na Amazônia (BRASIL, 1999).

Esse relatório apontou ainda as causas para o problema as várias brechas institucionais que permitiriam a multiplicação de registro de terras, tais como: i) a separação entre cadastro e registro; ii) a natureza declaratória do cadastro federal de terras; iii) a ausência de um cadastro único de terras; iv) a desarticulação dos órgãos fundiários nas três esferas (federal, estadual e municipal); v) a conivência de servidores de órgãos governamentais e funcionários dos cartórios de registro imobiliário em relação ao registro de documentos fraudulentos de propriedade pelas elites locais; e vi) a fiscalização e correição deficientes (BRASIL, 1999).

Segundo esse levantamento, as principais formas de fraudes praticadas por grileiros eram a ampliação de áreas concedidas pela União ou pelos estados e a transformação de pequenas áreas obtidas por usucapião em grandes latifúndios (BRASIL, 1999). Esse documento histórico contribuiu para tirar da invisibilidade uma questão que, embora observada desde os tempos da colonização, não era reconhecida como problema, mas que a partir desse estudo passou a ser definida como “toda ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros” (BRASIL, 1999, p. 4).

Como resultados, passaram a ser desenvolvidas políticas públicas buscando o enfrentamento do problema da apropriação privada das terras pertencentes ao patrimônio da União, a partir de uma perspectiva de unificação de dados cadastrais, revisão de títulos, arrecadação e/ou retomadas de terras públicas e devolutas griladas.

Diante disso, o Incra tentou efetuar o recadastramento nacional de propriedades rurais em, pelo menos, outras quatro oportunidades. Um recadastramento inicial de propriedades de grande porte teve início em 1999, quando o Instituto publicou a Portaria nº 558/1999, notificando todos os proprietários ou detentores de títulos de imóveis rurais cadastrados com área igual ou superior a 10 mil hectares, que eles deveriam apresentar as documentações exigidas pelo órgão⁹⁵. Um segundo recadastramento teve início com a publicação da Portaria nº 596/2001, que estabelece o recadastramento de 743 imóveis rurais com área entre 5.000 e 9.999,9 hectares, localizados em 68 municípios dos 14 estados que apresentaram o maior número de irregularidades na etapa anterior de recadastramento nacional⁹⁶.

Nesses dois levantamentos, o Incra inibiu, no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), os cadastros dos imóveis identificados como passíveis de fiscalização, e demandou que as partes interessadas apresentassem documentação e mapa georreferenciado comprobatórios da cadeia dominial das terras sob pretensão, de modo a confirmar a validade dos títulos e, assim, reverter o cancelamento do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).

⁹⁵ Para mais detalhes, ver Portaria Incra nº 558, de 15 de dezembro de 1999 (BRASIL, 1999b).

⁹⁶ Ver também Portaria Incra nº 596, de 5 de julho de 2001 (BRASIL, 2001c).

Para confirmar a validade dos seus títulos e recuperar o CCIR, os detentores desses imóveis deveriam responder às convocações apresentando os documentos comprobatórios da cadeia dominial de suas terras. Encerrados os prazos estabelecidos e as possibilidades de recursos, os supostos proprietários perderiam, em caráter irrevogável, o direito de demandar as terras ocupadas, as quais retornariam ao Estado para serem destinadas para outro fim.

Nesses casos, outra mudança importante no período foi a aprovação da Lei nº 10.267/2001⁹⁷, regulamentada pelo Decreto nº 4.449/2002⁹⁸, que dispõe sobre o reordenamento fundiário por meio do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). A partir desta lei, torna-se obrigatória a atualização de dados cadastrais, independentemente da extensão da área, sempre que ocorrer alterações em relação ao tamanho, titularidade ou restrição ambiental da área (Art. 2º, §3º), e foi estabelecido também o compartilhamento da responsabilidade civil e criminal de proprietários, profissionais e donos de cartórios em relação às informações prestadas durante o levantamento e registro do imóvel (Art. 8º, §3º).

Identifica-se a aprovação desta lei e o seu decreto regulamentador também como mecanismos de mudança do tipo “sobreposição em camadas” (*layering*), na medida em que novas regras vêm se sobrepor a outras, visando retificar ou mesmo aperfeiçoar o modelo de cadastro de terras vigente.

No primeiro recadastramento, o governo atingiu o total de 3.579 imóveis com área superior a 10 mil hectares, somando cerca de 120 milhões de hectares em todo o Brasil (14% da superfície territorial brasileira), sendo que a maioria desses imóveis (67%) estava situada na Amazônia Legal, que correspondeu a 78% do total da área atingida⁹⁹ (BARRETO *et al.*, 2008).

Segundo Barreto *et al.* (2008), em outubro de 2006, quase sete anos após a convocação, a situação dos imóveis atingidos pela Portaria nº 558/1999 era a seguinte: i) 28% dos imóveis (21,5% da área) estavam com seu código cadastral ativo, ou seja, foi comprovada a legitimidade e legalidade de sua cadeia dominial, de seu georreferenciamento e do cumprimento de sua função social; ii) 11,5% dos imóveis (17% da área) não tiveram a análise do histórico dominial concluída e por isso estavam com seus processos arquivados. Nesta classe, estão aqueles imóveis cujos detentores apresentaram documentos emitidos por órgãos fundiários estaduais que, quando consultados pelo Incra sobre a legitimidade do documento emitido, não responderam à consulta¹⁰⁰; iii) 10,5% dos imóveis (16,5% da área) estavam com seu código cadastral cancelado porque não atenderam ao chamado para recadastramento ou por terem apresentado alguma inconsistência na dominialidade, no georreferenciamento e/ou no cumprimento da função social do imóvel; iv) 2% dos imóveis (1% da área) foram destinados à desapropriação; v); 1% dos imóveis (1% da área) se encontrava com processo de

⁹⁷ De acordo com o texto da Lei nº 10.267/2001, fica “criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro” (Art. 2º, §2º). Para detalhes, ver Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001a).

⁹⁸ Ver Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002a).

⁹⁹ Segundo Barreto *et al.* (2006), além da convocação por meio de jornal de grande circulação, o Incra realizou a notificação, via Correios, de 90% do total de imóveis, equivalente a 84% da área. Os demais não foram notificados por causa de erros, mudanças de endereço do detentor do imóvel ou por falta de endereço. No entanto, alguns desses detentores de imóveis não contatados via Correios compareceram para se recadastrar, pois souberam da convocação pela imprensa ou por outros meios de comunicação.

¹⁰⁰ Os imóveis nesta condição sofriam restrições equivalentes aos imóveis com código cancelado, como a negativa da emissão de CCIR. Para tentar resolver este problema, em 2006, foram estabelecidas novas regras para tratar desses imóveis, conforme será abordado mais adiante no texto.

fiscalização encerrado, mas sem informação. Neste caso, as SR passaram informações incompletas para a sede do Incra; e vi) 47% dos imóveis e 43% da área dos imóveis atingidos por esta Portaria ainda eram incertos.

A partir desse segundo recadastramento, realizado em 2001, o Incra novamente inibiu os códigos de certificação de inúmeros imóveis rurais e os seus detentores foram intimados a apresentar, em um prazo até 90 dias, os documentos referentes à dominialidade, à exploração do imóvel e o seu georreferenciamento. De acordo com Barreto *et al.* (2008), até outubro de 2006, somente 52% do total de imóveis enquadrados neste recadastramento havia respondido à intimação efetuada pelo Incra, provavelmente por causas similares àqueles que não responderam ao recadastramento anterior. Cinco anos após essa convocação, a situação desses imóveis era a seguinte: i) 11% dos imóveis (8% da área) estavam com seu código cadastral ativo; ii) 10% dos imóveis (9,5% da área) estavam com seus processos arquivados por falta de resposta de órgãos estaduais de terra; iii) 5,5% dos imóveis (6% da área) estavam ou permanecem com seu código cadastral cancelado porque não atenderam ao chamado para recadastramento e/ou devido a alguma irregularidade detectada; iv) 0,5% dos imóveis e da área foram destinados à desapropriação; v) 1% dos imóveis e da área se encontravam com processo de fiscalização encerrado, mas sem informação; e vi) 72% dos imóveis e três quartos da área não tinham informações detalhadas (BARRETO *et al.*, 2008).

Segundo Barreto *et al.* (2008), com a obrigatoriedade de fornecimento da planta georreferenciada das propriedades em qualquer trâmite cartorial, esperava-se implementar o CNIR em médio prazo. O que não ocorreu de fato, uma vez que detentores de terras e proprietários de cartórios de imóveis passaram a efetuar questionamentos em relação aos procedimentos previstos pelo decreto regulamentador; declarações de posse continuaram a ser emitidas (e aceitas) como comprovação da propriedade da terra; e o próprio governo federal não utilizou outros instrumentos para garantir que as terras públicas, que haviam sido apropriadas irregular ou ilegalmente, retornassem para o domínio efetivo da União¹⁰¹ (SAUER, 2005).

Este recadastramento corresponde a um dos estágios do receituário articulado e estruturado pelo Banco Mundial, no intuito de dinamizar os mercados fundiários, quais sejam: i) sistematizar as informações legais e geográficas relativas à distribuição da posse e da propriedade; ii) promover a privatização das terras públicas e comunais sob a forma de concessões a corporações que se comprometiam a realizar investimentos nas áreas rurais; iii) criar um ambiente institucional necessário à transferência de terras; e iv) estabelecer fundos para conceder créditos fundiários aos indivíduos que demandam terras, para que estes possam comprá-la no mercado já em funcionamento (ROSSET; 2004).

Estas orientações viriam a se constituir uma das bases para a futura política de ordenamento fundiário da Região Amazônica. Isto porque ela estabelecia um rito célere para a construção do banco de dados georreferenciado do território nacional, por meio do qual o governo pretendia realizar um balanço da oferta e procura de áreas para reforma agrária e regularização fundiária.

¹⁰¹ Na prática, a ação do Incra se limitou ao bloqueio ou inibição do CCIR, não sendo realizada nenhuma ação de reintegração de posse e permanecendo os pedidos de cancelamento de matrícula dos imóveis no âmbito da morosa esfera judicial.

1.3.6 Políticas de ordenamento no governo Lula

Com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2002, os movimentos sociais do campo depositaram suas esperanças na transformação da estrutura fundiária brasileira. A expectativa era que a reforma agrária estaria no centro da agenda governamental como uma estratégia importante de geração de empregos, de garantia de segurança alimentar e como base para um novo modelo de desenvolvimento (REZENDE; MENDONÇA, 2004).

Ao assumir o governo, Lula trouxe para o núcleo do governo federal um grupo de dirigentes com uma grande militância social e inserção partidária, sindical e associativa, como o ex-vice-governador do Rio Grande do Sul, Miguel Rossetto (PT)¹⁰², mas também representantes de segmentos da elite nacional, como o empresário rural paulista, Roberto Rodrigues¹⁰³, o que indicava que no período a resolução dos problemas fundiários brasileiros passaria pela negociação dos interesses conflitantes da agricultura familiar e da agricultura capitalista.

Nessa conjuntura, Plínio de Arruda Sampaio foi designado para cuidar da questão da reforma agrária. Ele convocou especialistas nas questões agrária e fundiária, militantes de organizações de luta pela terra e servidores do Incra e MDA, para ajudá-lo a elaborar o II PNRA, cujas principais diretrizes eram: i) conceber a reforma agrária como política de desenvolvimento territorial e não como política compensatória; ii) estabelecer a reforma agrária como uma política pública de desapropriação de terras; iii) promover políticas de financiamento em todas as etapas de implantação dos assentamentos, tendo como referência um espaço geográfico delimitado, a fim de solucionar, mediante ação conjunta, os problemas fundiários e os problemas de desenvolvimento econômico dos pequenos agricultores inseridos num dado território (SAMPAIO, 2005).

De acordo com essa proposta, havia uma demanda potencial estimada em seis milhões de famílias sem terra ou com pouca terra, uma reivindicação emergencial de aproximadamente cento e oitenta mil famílias acampadas e uma meta de assentamento na ordem de um milhão de famílias de trabalhadores (SAMPAIO, 2005). Na construção da proposta, foram estimados números na seguinte ordem: i) 120 milhões de hectares de terras improdutivas, considerando as propriedades maiores que quinze módulos fiscais cadastradas no Incra; ii) 170,9 milhões de hectares de terras devolutas, incluindo as posses legalizáveis por estarem dentro do limite de 100 ha; iii) 110,9 milhões de ha de terras devolutas, excluindo as terras legalizáveis por ações de regularização; iv) 4,4 milhões de terras públicas (REFORMA agrária..., 2004).

No entanto, diante da ortodoxia da equipe econômica e das pressões dos setores conservadores da sociedade, o núcleo dirigente do governo Lula acabou esvaziando o plano concebido pela equipe de Plínio Sampaio, e apresentando em seguida outra proposta, elaborada

¹⁰² Miguel Rossetto é graduado em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Ex-deputado federal e ex-vice-governador do RS. No início do governo Lula, assumiu a pasta de ministro do Desenvolvimento Agrário, no qual permaneceu até o final do primeiro mandato do ex-presidente. Com sólidos vínculos com os setores metalúrgico e petroquímico, participou da fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do PT, no qual é integrante da tendência política Democracia Socialista (DS).

¹⁰³ Roberto Rodrigues é engenheiro agrônomo, formado pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), com cursos de aperfeiçoamento em administração rural. É ex-presidente da Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), da SRB, do Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias de São Paulo (Cosag) e ex-vice-presidente da Fundação Brasileira para Desenvolvimento Sustentável (FBDS) e da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA).

por técnicos do próprio governo, na qual a reforma agrária passa de uma política estrutural de democratização da estrutura fundiária a uma política de desenvolvimento rural e combate à pobreza, baseada fundamentalmente na desapropriação de algumas poucas áreas improdutivas e na recuperação técnica, produtiva, econômica e social de assentamentos antigos (STÉDILE, 2005).

Este plano foi lançado oficialmente sob o título de “II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural”, em novembro de 2003, apresentando as seguintes metas para o período de 2003-2006: i) assentamento de 400 mil famílias; ii) o cadastramento georreferenciado de 2,2 milhões de imóveis rurais; iii) regularização fundiária de 500 mil posses de “boa-fé”, com área até 100 hectares; iv) arrecadação de terras devolutas, em conjunto com os estados, e sua destinação para o assentamento de 45 mil famílias; v) elaboração do Mapa Fundiário e do Cadastro de Terras do Brasil; vi) constituição de uma base de dados qualificados visando à formulação e à implementação de políticas de desenvolvimento rural (BRASIL, 2003).

A existência de duas propostas distintas de reforma agrária no âmbito do MDA, segundo Oliveira (2015[2016]), expõe a própria divisão das correntes internas do governo, na qual alguns segmentos defendiam a implantação massiva de assentamentos baseados na desapropriação de terras improdutivas, no envolvimento dos movimentos sindicais e sociais ligados à luta pela terra e nos processos produtivos domésticos, enquanto outros pensavam a reforma agrária a partir do pressuposto da necessidade de integração plena dos camponeses aos mercados, racionalizando-se ao máximo a sua produção. Desse modo, a política de reforma agrária possuiria como finalidade precípua a retirada de parte dos pobres do campo da condição de pobreza e vulnerabilidade social.

Conforme se pode observar, a partir do texto final do II PNRA, passaram a fazer parte do escopo da estratégia federal de obtenção de terras para a reforma agrária não apenas ações de desapropriação e confisco de terras, mas também operações de arrecadação, regularização fundiária, crédito fundiário, aquisição de terras, reassentamento, recuperação de assentamentos e reconhecimento de unidades de conservação e assentamentos criados por institutos de terras, que eram considerados complementares pela equipe de Plínio por não confrontarem os interesses do latifúndio e, portanto, não contribuírem para modificar a estrutura fundiária do país (REFORMA agrária, 2004; GIRARDI, 2009).

No II PNRA, o governo Lula defende a regularização fundiária, atribuindo as deficiências em relação à titulação das propriedades à situação de fragilidade jurídica decorrente de um conjunto diversificado de situações que remontam ao padrão histórico de ocupação da terra (ribeirinhos, quilombolas, posseiros, extrativistas etc.), instituída pela ação do próprio Estado. Neste documento, o público a ser beneficiado pelas políticas deverá ser apenas os posseiros com áreas até 100 hectares (BRASIL, 2003a).

No governo Lula, foi dada prioridade à reorganização e à reestruturação dos assentamentos existentes e dinamização da agricultura familiar. Portanto, uma das ideias trabalhadas pelo governo era de não fazer mais assentamentos, mas estruturar as áreas de reforma agrária e melhorar as condições de vida das famílias assentadas. Ao final dos seus oito anos de mandato, a maior parte das ações desenvolvidas pelo governo neste setor teve como intuito arrefecer as pressões sociais por terra, sem modificar a estrutura fundiária existente.

De acordo com Oliveira (2015 [2016]), isto ocorreria porque, do ponto de vista teórico e político, o grupo predominante do PT não acreditaria na reforma agrária, pois entendiam que ela não seria mais necessária, uma vez que os grandes proprietários e grupos econômicos

controlam a produção e a comercialização no campo. Para o autor, o pensamento que passou a predominar nas administrações petistas foi o de que a distribuição de terras possuía apenas um papel compensatório, e não mais uma função econômica, e, portanto, deveria ser executada somente onde não afetasse os interesses dos setores dominantes da sociedade.

Estas iniciativas tiveram sua origem em meados da década de 1990, quando, de um lado, o Plano Real ocasionou uma desvalorização relativa do preço da terra, especialmente daquelas que estavam ociosas ou subutilizadas e, de outro, começaram a ser realizadas as primeiras avaliações sobre a situação dos assentamentos rurais instalados a partir da Nova República que, em sua maioria, atestavam que a política de reforma agrária permitia o acesso a terra e à subsistência imediata do produtor e sua família, mas não promoviam o acesso a infraestrutura, crédito, assistência técnica, enfim, às condições mínimas para a fixação das famílias assentadas na terra e a melhoria de sua qualidade de vida¹⁰⁴.

Com base nesses eventos, surgiu a argumentação de que o modelo de reforma agrária desapropriacionista e redistributiva se tornara anacrônico e ineficaz por ser centralizado, coercitivo, paternalista, burocrático, conflitivo, caro e lento (PEREIRA, 2005; STÉDILE, 2013).

Partindo dessa visão distorcida do modelo de reforma agrária tradicional, a questão agrária tornou-se, mais uma vez, um problema obsoleto para o qual não haveria solução fora dos marcos da sociedade capitalista, ou seja, a difusão da concepção de alívio da pobreza rural, a substituição da questão agrária por políticas de desenvolvimento rural sustentável e a emancipação econômica do agricultor familiar por meio da sua integração ao mercado e ao capital (PEREIRA, 2005; PEREIRA; SAUER, 2006).

Na prática, desde a instituição do “Novo Mundo Rural”¹⁰⁵, durante o segundo governo de FHC, o conceito clássico de reforma agrária baseado no preceito da penalização dos proprietários rurais, em desacordo com o princípio da função social da propriedade, perdeu espaço para as transações de compra e venda de terras, que passaram a ser consideradas a principal estratégia para corrigir distorções do mercado fundiário e os efeitos regressivos das políticas de ajuste macroeconômico (PEREIRA, 2005). Isto acontece porque, cada vez mais, estas ideias vêm sendo assumidas, não apenas por segmentos mais conservadores da sociedade, mas também pelos atores acadêmicos e por algumas organizações de trabalhadores rurais (FERNANDES, 2010). Algumas destas ideias serão retomadas mais adiante, como elementos explicativos do processo recente de elaboração da política federal de regularização fundiária para a Amazônia Legal.

Considerações finais sobre o capítulo

Neste capítulo, foram analisados os principais elementos formadores da noção de propriedade fundiária no Brasil, o processo de transposição do sesmarialismo para o território nacional, do início da colonização até meados dos anos 2000. Mais do que uma visão histórica desses fenômenos, buscou-se identificar os seus principais protagonistas e as ideias e interesses que estavam em disputa em relação ao domínio da terra.

¹⁰⁴ Para obter mais detalhes sobre os resultados destes estudos, ver Schmidt; Marinho; Rosa (1998); Guanzirolli; Bittencourt; Castilhos; Bianchini; Silva (1999); Spavorek (2003); Leite; Heredia; Medeiros; Palmeira; Cintrão (2004).

¹⁰⁵ Referência à política de desenvolvimento rural, na qual a integração ao capital é concebida como a melhor forma de minimizar os efeitos da questão agrária (FERNANDES, 2001).

Nos cinco séculos de ocupação e apropriação territorial brasileira, ora recortados e abordados de maneira sintética, puderam ser identificados quatro paradigmas de ordenamento fundiário: i) *paradigma da propriedade concessionária*; ii) *paradigma da apropriação possessória*; iii) *paradigma da propriedade privada*; iv) *paradigma da propriedade agro-ethno-sócio-ambiental*. O *paradigma da propriedade concessionária* têm sua expressão no sesmarialismo, cuja finalidade precípua foi promover a ocupação do território e reafirmar a posse das terras da colônia em nome da Coroa portuguesa — o concessionário recebia uma sesmaria do governo metropolitano, mas possuía a obrigação jurídica de torná-la produtiva para poder receber em troca o título de domínio dessa área.

O primeiro paradigma emerge a partir da necessidade de o governo metropolitano proceder à ocupação e ao aproveitamento do território brasileiro, e sua matriz cognitiva e normativa se caracteriza pelos princípios da centralização do poder de conceder as glebas pertencente ao monarca e pela transferência condicionada e progressiva do domínio eminente sobre as terras.

Um segundo paradigma surge ainda no início da colonização, em virtude das dificuldades e resistências de alguns atores sociais para solicitarem e confirmarem uma concessão de terras, e se consolida durante o período de 1822 a 1850 — conhecido como “áureo do posseiro” ou “império de posses” —, no qual a emissão e a confirmação de sesmarias estiveram suspensas e o Estado brasileiro não editou uma legislação específica visando disciplinar esse tema.

A matriz cognitiva deste paradigma alternativo de apropriação da terra é a descentralização e a lógica do direito consuetudinário, na medida em que este estabelece o direito sobre a terra que estava mais relacionado à utilização efetiva da terra, a qual tem precedência sobre a autorização governamental.

Com a aprovação da Lei de Terras em 1850, fica estabelecido o *paradigma da propriedade privada*, cujos componentes cognitivos eram os princípios de não intervenção na propriedade e nas atividades econômicas, do valor da propriedade fundiária e do direito absoluto e pleno sobre a terra. Já no campo normativo, este se caracteriza pelo fato da propriedade só poder ser transferida por meio de transações de compra e venda, devendo também ser demarcada e registrada em cartório para se consumar essa operação de transferência.

No período subsequente, entre a proclamação da República em 1889 e 1964, o problema da apropriação do território brasileiro foi posto em plano secundário. Tendo sido inclusive instituído na época um dispositivo constitucional que autorizava a emissão de títulos de propriedade por parte dos estados e não apenas como uma função exclusiva da União. Isto demonstra não apenas a omissão do governo central em relação à regulação da estrutura fundiária do país, mas, sobretudo, o poder das oligarquias regionais em relação ao tema. Ainda que, do ponto de vista legal, esse período não seja significativo para análise sobre o direito de propriedade e das formas de acesso a terra na Região Amazônica, vale ressaltar os anseios de segmentos populares em relação à desconcentração fundiária, bem como as tentativas de realização das chamadas reformas de base pelo governo João Goulart.

Tais anseios serviram como justificativa para o golpe empresarial-militar, perpetrado em março de 1964, e a publicação do Estatuto da Terra, em novembro daquele ano. Este último teve o intuito de promover um ajuste dos princípios e instrumentos estabelecidos pelo *paradigma da propriedade privada* ao contexto socioeconômico então vigente no país.

Estas mudanças foram fundamentais para a intervenção planejada e induzida pelos governos militares no período subsequente, na medida em que buscavam o apaziguamento de parte dos questionamentos relativos ao caráter absoluto e ilimitado do direito de propriedade da terra e, ao mesmo tempo, permitiram que eles promovessem o processo de modernização da agricultura brasileira, dispondo de grande poder de intervenção sobre os estoques de terras devolutas existentes no país.

A partir de meados da década de 1970, vários elementos do regime militar, que vigorou no Brasil durante mais vinte anos, começaram a demonstrar sinais de esgotamento, e deram origem a um processo de transição lenta e gradual, a qual culminou com a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988. A Constituição representou um momento de encruzilhada, de saída do Estado de um período autoritário, no qual se buscou estabelecer novas premissas para um conjunto de problemas nacionais bastante relevantes, entre os quais a questão da distribuição da propriedade fundiária.

Neste sentido, interpretou-se que a Constituição Federal de 1988 marca um momento de ápice da crise dos princípios eminentemente individualistas do *paradigma da propriedade privada* e de emergência do *paradigma agro-ethno-sócio-ambiental*, com base na ideia de que a propriedade deveria cumprir simultaneamente uma série de funções que vão além do seu aproveitamento econômico racional.

O *paradigma agro-ethno-sócio-ambiental* se realiza a partir da crise do *paradigma da propriedade privada*, pela possibilidade de revisão da estrutura fundiária brasileira e pelo reconhecimento do direito aos territórios pelos diferentes grupos sociais (trabalhadores rurais sem terra, povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos, populações tradicionais etc.).

O *paradigma agro-ethno-sócio-ambiental* tem sua matriz cognitiva e normativa composta pelos princípios da descentralização político-institucional, própria do período neoliberal, em que se deu essa mudança, bem como pelo pluralismo jurídico, o qual abriu a possibilidade de assimilação do padrão de direito, baseado nos costumes tradicionais, pelo modelo fundado no direito ocidental. Tal paradigma se caracteriza pela condicionalidade do direito à propriedade ao cumprimento simultâneo dos critérios de aproveitamento racional, preservação do meio ambiente e utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, observação das disposições trabalhistas e exploração, de modo a favorecer o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Durante o largo período analisado, apenas os *paradigmas da propriedade concessionária* e da *propriedade privada* obtiveram êxito em sedimentar os seus componentes cognitivos e normativos de maneira a constituir uma longa fase de “política normal” de ordenamento fundiário¹⁰⁶. Isto ocorreu porque as coalizões que defenderam esses paradigmas possuíam recursos políticos e econômicos suficientes para impor novas regras e substituir as antigas, mesmo que estas fossem informais.

Ademais, a imprecisão quanto à jurisdição sobre as terras e a profusão e sobreposição dos institutos jurídicos produzidos por cada uma desses paradigmas foram funcionais para que os distintos atores sociais se apropriassem de modo irregular ou ilegal das terras, como também tentassem estimular (ou obstaculizar) politicamente iniciativas de ordenamento fundiário realizadas pelos sucessivos governos, que acabaram por ocasionar a situação de “caos fundiário” nessa região, o qual será abordado no capítulo a seguir.

¹⁰⁶ Foram ao todo 274 anos de domínio do *paradigma da propriedade concessionária* (sesmarialismo) e outros 168 anos do *paradigma da propriedade privada* (Lei de Terras + Estatuto da Terra).

CAPÍTULO II: OCUPAÇÃO, GRILAGEM DE TERRAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA: os paradigmas de propriedade na Região Amazônica

Neste segundo capítulo, será tratado, especificamente, o processo de ocupação da Amazônia, desde o período colonial até o contexto contemporâneo. Neste sentido, serão discutidas as diversas normas (constitucionais ou infraconstitucionais, federais ou estaduais) que foram estabelecidas no intuito de promover a ocupação e o ordenamento territorial dessa região.

Heuristicamente, buscou-se estabelecer alguns recortes históricos a partir dos quais seria possível obter uma ampla noção das transformações que foram se processando nessa região ao longo dos seus quatro séculos de formação, a qual é subdividida em quatro fases: i) conquista e povoamento inicial; ii) inserção regional na divisão internacional do trabalho, via economia da borracha; iii) modernização capitalista e integração à economia nacional; e iv) redemocratização política e liberalização econômica.

Ainda que possivelmente imprecisa, essa periodização foi considerada útil para se destacar as principais características da intervenção tanto do Estado (português e brasileiro) quanto dos agentes privados em cada uma das diferentes etapas do processo de formação territorial dessa região, bem como para se capturar mudanças nas políticas, decorrentes das ideias, interesses, práticas, transformações e/ou inéncias desses distintos atores sociais.

Nessas diferentes etapas, optou-se por evidenciar as principais atividades econômicas desenvolvidas e os principais marcos político-institucionais a elas associados, destacando sobremaneira aspectos ocorridos nos últimos cinquenta anos, quando o governo brasileiro buscou estabelecer um novo padrão de regulação e integração da Região Amazônica ao restante do país.

Um traço comum à maioria dos processos e políticas analisados foi a negação das formas coletivas ou comunais de ocupação das terras e o uso dos recursos naturais característicos dessa região. Isto fez com que grande parte dos planejadores buscasse silenciar todo o complexo de interações existentes entre esses grupos sociais e os seus territórios, seja considerando suas terras como desabitadas, seja classificando-as como formas precárias de domínio, seja impondo noções legais às formas de ocupação já existentes, seja recortando-as e reordenando-as conforme os seus próprios critérios.

2.1 Processo de ocupação de terras e integração da Amazônia

2.1.1 Do período colonial à Proclamação da República

Ainda que os primeiros registros de ocupação do território atualmente designado como Amazônia Legal datem do período colonial, a etapa inicial de colonização e ocupação das terras brasileiras teve pouco impacto sobre a região. Logo após o descobrimento, as tentativas de ocupação territorial ainda estavam todas voltadas para a costa brasileira.

Na prática, a interiorização sobre o espaço amazônico ocorreu algumas décadas mais tarde, mais ou menos durante os séculos XVII e XVIII, quando os portugueses partiram de Recife e Salvador à caça de franceses, holandeses e ingleses que estavam se fixando no litoral brasileiro, próximo ao atual estado do Maranhão, reconquistando essa área por volta de 1615. Nesse mesmo ano, partiram rumo ao Norte, sob o comando de Francisco Caldeira Castelo

Branco, para fundar o Forte do Presépio, o qual seria o núcleo original da cidade de Santa Maria de Belém do Grão-Pará¹⁰⁷, uma base de operações contra as invasões estrangeiras e ponto de partida para a ocupação da Amazônia por missões religiosas e expedições militares nos séculos posteriores (TRECCANI, 2001; ÉLERES, 2002).

Nesse período, a colonização portuguesa na região teve como principais objetivos: garantir a posse do território; dispor da mão de obra indígena; e obter lucro a partir da coleta de produtos naturais como as madeiras de lei, os óleos animais e vegetais e as chamadas “drogas do sertão”, notadamente cacau (*Theobroma cacao*), castanha-do-pará (*Bertholletia excelsa H. e B.K.*), cravo (*Caryophyllum aromaticus*), guaraná (*Paullinia cupana*), pau-cravo (*Dicypellium caryophyllum*), salsaparrilha (*Smilax aspera*) e urucum (*Bixa orellana*), que rendiam bons lucros no mercado internacional e foram os primeiros produtos amazônicos monopolizados pela metrópole (SCHMINCK; WOOD, 2012).

A formação da população regional se deu a partir das populações nativas, migrantes europeus e negros escravizados, bem como também pelos processos de mestiçagem entre esses três grandes grupos étnicos, que foram parte das estratégias postas em prática pela Coroa portuguesa visando à ocupação da colônia. Em geral, o ambiente de colonização ficava às margens dos grandes rios e igarapés da região, onde milhares de pessoas se embrenharam e fizeram surgir os primeiros núcleos urbanos do território, sempre com o intuito de realizar o extrativismo dos recursos naturais. Entre eles, destacam-se: Cametá (1633), Gurupá (1639) e Santarém (1661) localizadas no Pará; e São Gabriel da Cachoeira (1668), São José da Barra do Rio Negro¹⁰⁸ (1669) e Silves (1660) no território amazonense (TAVARES, 2011).

Muito embora o foco da exploração econômica da região estivesse concentrado na extração de produtos naturais, as atividades agrícolas nunca deixaram de ser incentivadas pelo governo metropolitano (FIGUEIREDO; RICCI; CHAMBOLEYRON, 2008). Este buscava passar da coleta ao cultivo desses gêneros e, desse modo, apossar-se efetivamente dessas áreas, originariamente pertencentes à Coroa espanhola (CARDOSO; MULLER, 2008).

Na Região Amazônica, durante o período de colonização, também era o El-Rei quem distribuía terras para pessoas de sua confiança, por meio do regime de sesmarias. Embora estas concessões fossem a única forma de se adquirir a propriedade da terra na colônia, na região o instrumento mais utilizado durante o período, tanto por pequenos quanto por grandes ocupantes, foram os aposseamentos primários¹⁰⁹. Estes últimos eram realizados sobre terras desocupadas, abandonadas ou não totalmente exploradas, por vezes entre um latifúndio e outro — áreas de difícil acesso ou com solos de pior qualidade (TRECCANI, 2001). Ambas as formas de privatização da terra possuíam limites físicos imprecisos, o que facilitava a apropriação de recursos naturais (ÉLERES, 2002).

Durante esse período, o domínio eminente ou direto das sesmarias era da Coroa portuguesa, e tanto as sesmarias quanto as posses não possuíam valor monetário. Mas, se por um lado, ser sesmeiro simbolizava poder político e prestígio social, bem como possibilitava a subjugação e exploração de povos indígenas e pequenos ocupantes (HÉBETTE, 2004), por

¹⁰⁷ Atual cidade de Belém, capital do estado do Pará.

¹⁰⁸ Atual cidade de Manaus.

¹⁰⁹ A apropriação de terras ocorria, de um lado, em face do baixo progresso técnico da atividade agrícola, que fazia com que os ocupantes da terra necessitassem de um território amplo e acessível, para o qual se dirigiam e se apropriavam tão logo a fertilidade natural do solo no qual estavam estabelecidos se esgotasse (LIMA, 1988). De outro, ocorria também porque era a única forma viável de acesso a terra para os colonos pobres e marginalizados pelas instâncias de poder real (BENATTI, 2003).

outro, a terra era considerada, segundo o costume local, como parte integrante e indissociável de cada grupo social, cuja propriedade pelo ocupante era garantida em virtude da exploração direta da terra, a moradia e a capacidade de fazê-la produzir (ATHIAS; OLIVEIRA, 2006). Apesar disso, ser posseiro (ou intruso) nada representava perante o ordenamento jurídico então vigente (BENATTI, 2003).

Nesse sentido, não interessava ao governo metropolitano identificar com exatidão a localização dessas terras, saber a sua extensão total, ou mesmo conhecer por qual regime eram exploradas, visto que sobre elas não incidiam tributos (TRECCANI, 2001; BENATTI, 2003). O mais relevante era assegurar a sua presença na região e controlar o produto de sua exploração econômica.

A predominância de uma economia de subsistência e apenas uma pequena produção mercantil, durante os dois primeiros séculos de colonização portuguesa, não ensejaram a disseminação do latifúndio nessa região. Este ocorreu lentamente, a partir da incorporação da Região Amazônica ao Império brasileiro e da desorganização da economia de subsistência regional pela introdução da economia mercantil (SILVEIRA, 1994).

Em meados do século XVIII, a agricultura passou a ser concebida como principal projeto civilizatório da região. Assim, colonizadores foram isentos de impostos régios, sesmarias passaram a ser concedidas como prêmios e instrumentos agrícolas foram distribuídos gratuitamente (FIGUEIREDO; RICCI; CHAMBOULEYRON, 2008). Apesar disso, no Grão-Pará, mesmo na época de maior prosperidade, o volume de produtos extrativistas sempre foi maior que o da produção cultivada. Desse modo, no início do século XIX, a agricultura regional praticamente se restringia à subsistência (CARDOSO; MULLER, 2008).

A questão do acesso a terra apenas viria a ser objeto de normatização novamente com a publicação da Constituição Imperial de 1824, a qual introduziu o conceito moderno ou liberal de propriedade da terra no Brasil. No entanto, nos primeiros anos de sua vigência, ela não se fez acompanhar por uma lei complementar regulamentando a questão do acesso a terra (TRECCANI, 2001).

Com a suspensão do sesmarialismo e a demora na publicação de uma legislação que ordenasse a obtenção jurídica da propriedade, o acesso a terra na região continuou sendo regido predominantemente pelo costume, o que retardou a implementação de um novo paradigma de propriedade na região. Deste modo, prevaleceram na Amazônia duas formas de ocupação territorial distintas: uma caracterizada pela grande propriedade latifundiária e monocultora, adquirida via sesmaria ou aposseamento primários; e outra representada pelas pequenas áreas adquiridas por meio de posse e pelo desenvolvimento de atividades de subsistência, a partir do trabalho familiar (BENATTI, 2003).

Cabe mencionar que, enquanto nas demais regiões do país o sesmarialismo foi suspenso em julho de 1822, na então Capitânia do Grão-Pará¹¹⁰, que ofereceu grande resistência à ruptura das relações com a metrópole, isto apenas se deu mais de uma década depois, em abril de 1836, durante a realização de uma campanha militar destinada a debelar a Cabanagem (1835-1840) (SILVEIRA, 1994).

¹¹⁰ Originalmente, este fez parte do estado do Maranhão, que correspondia ao território dos atuais estados do Maranhão, Pará e Piauí. Na época da independência do Brasil, essa região correspondia a uma Capitânia do Estado do Brasil. Mas, diferentemente do que ocorria no restante da colônia, esta se reportava diretamente ao rei de Portugal. Com a Independência do Brasil, o Grão-Pará viveu período de incerteza: unir-se-ia ao Brasil ou continuaria vinculado a Portugal.

Quando finalmente a questão das terras foi regulamentada pela Lei nº 601/1850, permitiu-se a regularização das sesmarias ainda não reconhecidas e das demais formas de apropriação de terras, mas foi proibida a realização de novos aposseamentos. No entanto, esta nova forma de regulação fundiária não conseguiu evitar novas ocupações de terras. Isto porque as situações anteriormente constituídas foram asseguradas, as regras de acesso à propriedade continuaram a ser regidas pelo costume e o valor de transferência de algumas dessas áreas já era bastante significativo (BENATTI, 2003).

Apesar de ter perdurado por quase três séculos, o sesmarialismo teve pouco impacto no ordenamento fundiário da Região Amazônica. De acordo com Silveira (1994), no período de 1700 até 1835 foram expedidas 2.158 cartas de sesmarias no Grão-Pará e, destas apenas 560 teriam sido confirmadas, transformando-se em propriedade plena¹¹¹. E somente 386 delas estariam situadas no atual território paraense, correspondendo a uma área de aproximadamente 2.088.689 hectares (cerca de 1,92% da área total desse estado) (VIDAL; MALCHER, 2009)¹¹². Outro dado relevante acerca dessa questão, é que na antiga Capitânia de São José do Rio Negro¹¹³ nenhuma carta de sesmaria chegou a ser confirmada. Assim como também não foram identificadas sesmarias confirmadas nas regiões do médio Amazonas, dos rios Tapajós, Jarí, Araguaia nem no sul do Pará (TRECCANI, 2001).

Com o fim da escravidão em 1888, a fazenda colonial sustentada por trabalho compulsório foi substituída por grandes fazendas de gado que, segundo Hébette (2004, p. 34-5), eram uma espécie de “minimunicípio”, com moradores espalhados pela vastidão das glebas e com comércios, escolas, capelas, trapiches e barcos, tudo sob o controle de um chefe local (o coronel).

2.1.2 Do ciclo da borracha à constituição da região como unidade de planejamento

Conforme mencionado anteriormente, a partir de 1891, as terras devolutas — excetuando-se aquelas localizadas em faixas de fronteira e em áreas necessárias à defesa de fortificações, edificações militares e estradas de ferro federais — passaram do patrimônio da nação para o controle dos estados (Art. 64). Essa fase coincide com o auge da exploração econômica da borracha (*Hevea brasiliensis*) na Amazônia. Nessa época, a estrutura social e fundiária da Região Amazônica passou a sofrer profundas transformações. Isto porque as suas terras, até então adéspotas e utilizadas apenas como meio de subsistência das populações locais¹¹⁴, passaram a ser objeto de interesse grupos políticos locais, que foram se apropriando de áreas que já eram, na prática, ocupadas por outros atores sociais. Estes, em geral, não dispunham de títulos de domínio das áreas ocupadas, e até então tinham poucos motivos para se preocupar com a devida regulamentação de seus territórios.

Com a adoção do regime federativo, a administração de terras passou a ser uma

¹¹¹ Conforme citado anteriormente, estima-se que o número de sesmarias concedidas estivesse entre 16.000 e 20.000 (STOLL; FISCHER; FOLHES, 2017).

¹¹² Esses dados sobre a gestão das terras amazônicas pelo governo metropolitano são inconclusivos. De acordo com Folhes (2016), posteriormente, outras cartas de doação e confirmação referentes a esta região foram encontradas nos arquivos do Tombo em Portugal, pois não chegaram a ser remetidas ao Brasil.

¹¹³ Atual, estado do Amazonas.

¹¹⁴ Oficialmente, até meados do século XIX, as terras amazônicas pertenciam, basicamente, à União e aos estados. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), naquele período, menos de 1% dessas terras possuía título de propriedade privada, isto é, a quase totalidade dessas terras era formada por terras públicas e livres de titulação,

atribuição dos governos estaduais¹¹⁵. Deste modo, estes não tardaram a realizar grandes concessões de terras em favor das oligarquias locais. Posteriormente, essas áreas acabaram sendo convertidas nas primeiras grandes propriedades dessa região (EMMI, 1999). No entanto, a despeito do fim do Império, a Lei nº 601/1850 continuou a regular ou influenciar o processo de aquisição de terras. Isto ocorreu porque ela possuía brechas legais que eram funcionais ao processo de apropriação de terras públicas, sobretudo no que se refere à possibilidade de legitimação das posses (SILVA, 1996).

Nesse período, o processo de titulação das terras se acelera em toda a Região Amazônica. A este respeito, Palma Muniz (1916), *apud* Pinto (1986-87), argumenta que, em 1891, esta abrangia 13% dos 1.150.000 km² do território paraense, passando a 30% em 1908 e atingindo 35% do mesmo no ano de 1912. Muito embora boa parte dessa titulação fosse mais produto da manipulação cartorial do que da ocupação física propriamente dita. Esta, aliás, em grande parte, restringia-se às áreas de extração dos recursos provenientes da floresta.

De acordo com Ribeiro (1995, p. 325):

Nessa economia, a terra em si não tem qualquer valor e a mata exuberante que a cobre só representa obstáculo para alcançar aquelas raras espécies realmente úteis. Não se cogita, por isto, de assegurar a posse legal das terras, como é o caso das regiões de economia agrícola e pastoril. O que importa na Amazônia é o domínio da via de acesso que leva aos seringais e a conscrição da força de trabalho necessária para explorá-la.

Diferentemente da função desempenhada pela economia das “drogas do sertão”, durante os séculos XVII e XVIII, que atuara como uma espécie de alavanca na acumulação primitiva do capital, o látex da borracha — substância até então existente apenas na Floresta Amazônica — ajudou a articular o avimento, um complexo mecanismo que articula crédito e escravidão por dívida nas atividades produtivas que possuíram como características: i) a base de recursos naturais espacialmente ampla e de difícil acesso; ii) o atraso nas técnicas de produção; iii) um índice de participação do dinheiro nas trocas nulo ou muito baixo; iv) a presença de lideranças mercantis locais; vi) a ligação dessas lideranças com um mercado monetizado de fora, que aprovisiona crédito; e, vii) a demanda externa sobre um ou mais produtos (SANTOS, 1980).

A exploração da borracha, baseada no avimento, é que permitiria a expansão para o interior da floresta, fazendo com que o tamanho das sedes municipais oscilasse durante o período da estação da seca (período de coleta) e da chuva (período de pouca coleta); além do que, não fomentava a agricultura, visto que a maior parte das mercadorias consumidas nessas áreas era oriunda de Belém.

No Pará, os municípios que inicialmente se destacaram na exploração de borracha foram Anajás, Breves, Gurupá e Melgaço. Na medida em que essas áreas iam se esgotando, em virtude da precariedade na exploração das áreas de seringa, a atividade ia se expandindo para o Oeste da região, em direção aos rios Tapajós e Xingu nesse estado, Juruá, Madeira, Purus e Solimões, no Amazonas, e Rio Branco, Sena Madureira e Xapuri, no Acre¹¹⁶.

¹¹⁵ Nesse período, em que o Estado-nação estava se consolidando, também estavam sendo implementadas e institucionalizadas normas jurídicas que regulamentavam a apropriação privada e o uso particular da terra e demais recursos naturais. Estes, caso não fossem propriedades particulares, estariam sob o domínio do Estado.

¹¹⁶ De acordo com Becker (2009), estima-se que aproximadamente 260 mil imigrantes teriam se deslocado para a Amazônia, entre 1872 e 1900, isto sem contar aqueles que teriam vindo antes para o Acre em busca do “ouro

Com a crise da produção gomífera, a Amazônia entrou em um longo período de estagnação econômica e declínio populacional¹¹⁷. Este se estenderia até a Segunda Guerra Mundial, quando o bloqueio do acesso à produção da borracha asiática determinou a retomada dessa atividade na região. Na ocasião, o governo brasileiro deveria fornecer borracha para os países aliados e, para isso, promoveu a transladação, em caráter de urgência, de milhares de trabalhadores nordestinos para os seringais da Amazônia¹¹⁸ (SECRETO, 2007).

Encerrado este breve surto, uma pequena fração dessa mão de obra abandona os seringais e retorna à região de origem, enquanto a maioria dos trabalhadores, sem recursos para voltar à terra natal, e já socializados ao meio ambiente, resolveu permanecer nessas áreas, buscando conciliar a extração da borracha, apesar dos preços baixos, com a agricultura de subsistência e a extração de gêneros como o cacau e a castanha-do-pará. Esta última se apresentou como um produto a ser explorado em quantidade razoável, contribuindo para minorar os efeitos do declínio da exploração gomífera e se constituindo em poucos anos na atividade econômica mais importante da região. Entre os fatores que concorreram para o rápido sucesso da sua exploração estava a sua abundância nas florestas, mas, sobretudo, havia o fato de sua produção se realizar nos mesmos moldes da extração da seringa, ou seja, com base no sistema de avimento. Concomitante ao extrativismo, se desenvolveram na região a pecuária extensiva e a mineração (VELHO, 1972).

Essa primazia do acesso à produção em relação à propriedade da terra até então podia ser observada em vários registros fundiários do período que não faziam referência às medidas de superfície da terra, mas à quantidade de produção (TRECCANI, 2001). Isto ocorria porque o que estava em disputa nessa região não era o domínio sobre as terras, mas o controle efetivo do acesso aos recursos naturais. Quer dizer, se, por um lado, para os grupos capitalistas não era necessário intervir de maneira estrutural nas bases coletoras ou produtivas da região, por outro, para as elites regionais, era conveniente possuir apenas aforamentos em terras públicas que detivessem produtos extrativistas, que eram a base do retorno econômico no comércio de exportação e a certeza do exercício do Poder Político no âmbito dos estados.

A este respeito, escreveu Mendonça (1981, p. 310):

Houve tempo em que a referência nem sequer se fazia à superfície, mas sim à produção: uma sorte de terras com 100 “estradas de borracha”, um castanhal produzindo 3.000 hectolitros, um lote com mil pés de cacau. O fato é que a terra, em si mesma, valia pouco. Continuava tão abundante e pouco disputada como ao tempo da concessão gratuita de enormes sesmarias. Ninguém se preocupava em localizá-la ou limitá-la. O que importava eram os produtos e, como estes provinham do extrativismo, para alcançar os quantitativos indicados nos títulos, eram geralmente abrangidas áreas imensas, cujo valor até de certa forma diminuía na medida em que aumentava a extensão, dado que esta dificultava a coleta difusa dos recursos florestais.

branco”, o que teria repercutido no crescimento da população regional de 250 mil para 500 mil nesse período.

¹¹⁷ Segundo Santos (1980), no intervalo de uma década, a população regional chegou a decrescer a uma taxa média anual de -1,09%, enquanto a renda interna líquida passou a situar-se em torno de 1/5 do seu valor em 1910.

¹¹⁸ Não é possível determinar o número de trabalhadores envolvidos na chamada “Campanha da Borracha”. Para Dean (1989), a comissão de inquérito do Congresso estimou que entre 17 e 20 mil pessoas desapareceram. Por sua vez, Secreto (2007) aponta que, dos cerca de 50 mil soldados da borracha — incluindo trabalhadores e seus familiares — que foram deslocados para Amazônia entre 1943 e 1944, quase a metade pereceu ou desapareceu.

Nesse sentido, as terras não possuíam um valor proporcional à sua extensão, e, sim, à sua capacidade produtiva. Isto porque se constituíam uma maneira de acesso ao mercado e de controle de outras formas de riqueza, fundamentalmente os recursos naturais a ela atrelados, como a borracha e a castanha-do-pará. Somente ocasionalmente as terras assumiam a forma de propriedade privada, sendo obtidas por meio de concessão governamental apenas nos casos em que isso se tornava indispensável, e somente por quem dispunha de meios para exercer o controle efetivo dessas áreas, bem como dos meios de transporte e comercialização (EMMI, 1999).

Cabe mencionar que, se por lado, até o início da década de 1950, o governo federal não possuía um papel claramente definido para esta região no processo de acumulação capitalista brasileiro, por outro, as oligarquias regionais não possuíam poder econômico e político suficientes para pressionarem o governo federal a promover medidas que ajudassem a região a sair do seu quadro de estagnação econômica.

Nesse sentido, a Região Amazônica permaneceu ao largo das políticas impostas pelo governo Getúlio Vargas às diversas regiões brasileiras, bem como não usufruiu de grandes benefícios a partir das medidas de desenvolvimento constituídas para a região, como a criação da Superintendência para Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)¹¹⁹, cujas iniciativas mais emblemáticas foram a instituição da Amazônia Legal (ver Figura 2.1) como unidade de planejamento no país e a construção da rodovia Belém-Brasília (BR-010) (LOUREIRO, 1992).



Figura 2.1: Área de abrangência da Amazônia Legal.
Fonte: Sapopema (2018).

¹¹⁹ Embora prevista na Constituição de 1946 com o intuito principal de elaborar e pôr em prática um plano de desenvolvimento para essa região (Art. 199), esta foi apenas disciplinada com a publicação da Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953 (BRASIL, 1953).

Com a abertura dessa rodovia, houve uma valorização das terras que a ladeavam, e muitos empresários de outras regiões brasileiras começaram a adquirir áreas, principalmente no Sul do Pará. Nessa ocasião, as oligarquias rurais paraenses, temendo perder o controle sobre os castanhais, pressionaram o governo estadual a lhes transferir a sua posse. Foi quando, reativando o aforamento perpétuo¹²⁰, o governo estadual começou a conceder às oligarquias locais grandes áreas florestais situadas nas regiões dos rios Jari, Tocantins e Xingu. A renovação destas concessões era condicionada a critérios que permitiam aos governantes manter o controle político sobre seus correligionários. Com isso, esses grupos passaram a acumular um grande poder financeiro e político, derivado da apropriação privada das terras por grupos dominantes locais¹²¹ (EMMI, 1999).

Iniciava-se assim um processo gradativo de apropriação das terras livres ou de uso comum da Amazônia Legal pelo Poder Público, e sua transferência para particulares. Esse período de transição na forma de domínio da terra na região, que se estendeu de 1955 a 1966, pode ser caracterizado pela centralização da gestão de terras pelos governos estaduais e, consequentemente, pelo grande poder político para os comerciantes e exportadores de castanha-do-pará (EMMI, 1999).

No entanto, a abertura da Belém-Brasília e o acesso às terras devolutas incentivado pelos custos irrisórios delas, bem como pela legislação permissiva dos estados, não foram suficientes para promover a instalação de grandes empreendimentos na Amazônia. Isto porque faltavam ainda outros elementos básicos como: mão de obra; mercado consumidor; e infraestrutura básica, ou seja, energia elétrica, crédito, assistência técnica etc. Estes apenas se tornariam possíveis a partir da eclosão da ditadura empresarial militar de 1964 e da abertura da fronteira amazônica, que ajudaram a preparar o terreno para as mudanças profundas que viriam a ocorrer na Região Amazônica nas décadas seguintes (CASTRO, 2005; LOUREIRO, 2009; FONTES, 2015).

Nesse período, a tentativa de consolidação da presença do Estado Nacional sobre a região levou a uma nova ofensiva em relação à propriedade comunal da terra. Como esta forma de apropriação não se enquadrava nos moldes do mercado de imóveis rurais preconizados pelos governos no poder, a solução seria promover a incorporação das terras dessa região ao mercado fundiário, disseminando assim o modelo emergente de propriedade individual pautado na aquisição monetária e na igualdade meramente formal do acesso à propriedade fundiária¹²² (BENATTI, 2002).

¹²⁰ De acordo com Emmi (1999), nessa região não teria ocorrido uma passagem direta da propriedade comunal para a privada, pois as oligarquias locais, devido ao seu poder de cooptação, conseguiram que o governo estadual reestabelecesse um instrumento de arrendamento da terra. Décadas mais tarde, esses documentos se tornariam um elemento a mais no complexo cenário de conflitos e disputas judiciais que envolvem a propriedade da terra nessa região.

¹²¹ Segundo Lamarão (1977), a legislação agrária, extremamente permissiva, e a ausência de controle por parte dos órgãos em relação à situação das terras do estado teriam provocado um cenário de completa anarquia no processo de alienação das áreas devolutas no período entre o término da Belém-Brasília e a eclosão do golpe empresarial-militar de 1964.

¹²² Para Benatti (2002), esse processo fora iniciado na Europa, durante o século XVIII, e ocorreu nos demais países da América Latina a partir do século XIX, quando os primeiros governos republicanos do continente se negaram a reconhecer os direitos das populações sobre suas terras de uso comunal.

2.2 Legislação agrária e fundiária no regime empresarial-militar

2.2.1 Intervenção federal e o agravamento dos problemas fundiários na Amazônia

Esse período representa um marco do ponto de vista do reordenamento político-institucional, assim como das transformações espaciais e territoriais na Amazônia¹²³. Nele, o governo brasileiro inicia uma nova fase de exploração econômica da Região Amazônica, baseada na realização de grandes investimentos em infraestrutura e no estabelecimento de mecanismos de incentivo fiscal e creditício, por meio dos quais injetou grande volume de recursos em determinados setores para promover a integração dessa região ao mercado nacional e estrangeiro (BECKER, 1990).

A perspectiva de integração regional, tecida no interior da estratégia de desenvolvimento econômico, operava segundo o pressuposto de que a Amazônia era um espaço vazio e disponível¹²⁴, o qual poderia servir de inúmeras formas aos interesses nacionais como solucionar as tensões decorrentes da modernização da agricultura por meio do deslocamento populacional, como produtora de matérias-primas necessárias ao desenvolvimento do país, além, é claro, de ajudar a promover a segurança nacional, a qual estaria ameaçada pelos conflitos internos e, sobretudo, pela cobiça internacional (MACHADO, 1987; BECKER, 1990).

Neste sentido, foi lançada a chamada “Operação Amazônia”, cujo objetivo era promover a modernização político-institucional da Região Amazônica por meio do estabelecimento de uma industrialização substitutiva de importações. No bojo desta iniciativa, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 18/1965, que estendeu à Amazônia Legal os mesmos incentivos fiscais e creditícios oferecidos ao Nordeste¹²⁵ (Art. 27). Já no ano seguinte foi promovida a reestruturação dos órgãos de planejamento regional, quando foram instituídas a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que substituiu a SPVEA, e o Banco da Amazônia S/A (Basa), que sucedeu ao Banco de Crédito da Amazônia (BCA). Estes foram concebidos como instituições dotadas de competência técnica e autonomia política para definir e comandar as políticas de desenvolvimento para a Região Amazônica¹²⁶.

O golpe empresarial-militar também foi um divisor de águas para as políticas de incentivo fiscal para a Amazônia Legal. Isto porque as medidas adotadas pelo governo tinham por intuito apoiar a expansão e a consolidação dos grandes capitais privados. Assim, buscando atrair estes capitais privados para essa região¹²⁷, o governo federal concedeu aos

¹²³ Segundo levantamento realizado por Loureiro e Pinto (2005), a partir de dados do IBGE, até a década de 1960, dos 3.551.322 km² das terras da *Amazônia Clássica*, apenas 20 mil km² eram ocupados por 78.229 estabelecimentos rurais, ou seja, a maioria das terras rurais da Amazônia não era propriedade privada, mas terras devolutas utilizadas por posseiros, quilombolas e indígenas para extrativismo animal e vegetal.

¹²⁴ Para Loureiro (2001), o fato de a Região Amazônica ter sido tomada como sistema natural único trouxe grave impacto aos diversos ecossistemas locais, bem como aos grupos humanos (índios, negros, caboclos) que neles viviam. Isto porque as elites dirigentes teriam considerado esses grupos sociais simples e primitivos, os quais nada teriam a acrescentar ao processo de desenvolvimento regional em curso, dado o seu modo de vida baseado no extrativismo. Daí a invisibilidade dessas populações para o conjunto das políticas públicas que estavam sendo implantadas e também para as populações que estavam chegando à região.

¹²⁵ Para detalhes, ver Emenda Constitucional (EC) nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (BRASIL, 1965).

¹²⁶ Para mais detalhes, ver Lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966 e Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966a; 1966b).

¹²⁷ Em 1977, com a criação do estado do Mato Grosso do Sul, os limites geográficos da Amazônia Legal são ampliados, e ela passou a englobar a totalidade do território do Mato Grosso (Art. 45). Para detalhes, ver Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977 (BRASIL, 1977).

empreendimentos já instalados na região uma isenção de 50% sobre o Imposto de Renda devido (Art. 1º, inciso I), bem como determinou que as empresas consideradas de interesse para o desenvolvimento nacional poderiam se qualificar para a isenção de 100% do Imposto de Renda sobre as exportações de produtos regionais e a importação de maquinários e equipamentos realizadas até 1982¹²⁸ (Art. 1º, inciso II, alíneas 1 e 2).

Pouco tempo depois, o intenso fluxo migratório nas margens das rodovias, iniciado com a abertura da Belém-Brasília, foi intensificado com a abertura de outras estradas de longa distância, como a Cuiabá-Santarém (BR-163), a Cuiabá-Porto Velho (BR-364) e a Transamazônica (BR-230). Estas provocariam uma mudança no modo de ocupação do território amazônico, o qual era realizado preferencialmente por meio dos rios que, por muitos séculos, também serviram como principal via de transporte de pessoas e escoamento de mercadorias (THÉRY, 2004). Com o processo de colonização da região, começou, pois, a ser encetada a substituição do sistema rio-várzea-floresta pelo padrão estrada-terra firme-subsolo, que promoveu a ocupação das áreas mais isoladas e de difícil acesso e a formação de novos aglomerados humanos na Amazônia (GONÇALVES, 2005).

O governo federal também declarou como indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional as faixas de 10 km situadas nas margens direita e esquerda das futuras rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica (Art. 1º e 2º, §1º)¹²⁹. A partir dessas bases legais, o governo pretendia estabelecer corredores para a colonização estatal no entorno das estradas em construção¹³⁰.

O governo federal também unificou os dois órgãos que haviam sido criados pelo Estatuto da Terra — que possuíam, respectivamente, as funções de promover a reforma agrária e o desenvolvimento do setor rural —, instituindo o Incra, que ficou encarregado de fazer o cadastramento de imóveis rurais e promover a discriminação das terras públicas, executando e supervisionando a colonização oficial e particular.

Na realidade, a política de ocupação regional desenvolvida pelo governo federal neste período ocultava dois grandes objetivos almejados pelas elites: de um lado, buscava-se evitar a realização da reforma agrária nas áreas de tensão antiga e, de outro, intentava-se colonizar as margens das rodovias que estavam sendo abertas, com trabalhadores que haviam sido expulsos pelo processo de modernização da agricultura nas regiões Nordeste e Centro-Sul. Na prática, o governo retoma a estratégia de colonização agrícola da “Marcha para o Oeste”, que fora instituída no governo de Getúlio Vargas.

Cabe recordar que, nos primeiros anos do governo militar, houve intenso movimento de estrangeirização de terras, que se valeu tanto de meios lícitos quanto ilícitos, os quais foram amplamente denunciados pela imprensa, o que acabou motivando a constituição, pelo Congresso Nacional, em 1968, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), destinada a investigar as notícias veiculadas pela imprensa em relação a compra e venda de terras brasileiras para estrangeiros.

A CPI concluiu seus trabalhos com a apresentação do chamado Relatório Velloso, que comprovou que aquelas denúncias referentes à aquisição de terras por estrangeiros,

¹²⁸ Para mais detalhes, ver Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966c).

¹²⁹ Ver Decreto-lei nº. 1.106, de 16 de junho de 1970 (BRASIL, 1970a).

¹³⁰ De certo modo, essa medida reeditava o Decreto Presidencial nº 53.700/1964, que declarou de interesse social, para fim de desapropriação, a faixa de dez quilômetros de terra que ladeavam ferrovias e rodovias federais, além de terras beneficiadas por obras da União que estivessem inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade. Para mais detalhes, ver Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964 (BRASIL, 1964).

especialmente na Amazônia, eram reais e que contavam com a conivência de juízes, servidores do Ibra e agentes de cartórios (OLIVEIRA, 2016). Na ocasião, este relatório contabilizou a transferência ilegal de mais de 20 milhões de hectares para estrangeiros, considerando tal fenômeno lesivo aos interesses nacionais, e sugeriu inclusive a apuração dos mecanismos empregados na aquisição desses imóveis (OLIVEIRA, 2016).

Com o fechamento do Congresso Nacional em face ao Ato Institucional nº 5, esse trabalho não foi a adiante, mas, segundo Oliveira (2016), ao criar a norma de moralização da questão, foram abertas as brechas legais que permitiriam a legitimação dos processos de transferência de grandes áreas de terra pelos grupos estrangeiros. Desse modo, foi publicado o Ato Complementar nº 45/1969, que tornava ilegal a aquisição de terras por brasileiro ou estrangeiro não residente no país, definia critérios para a compra de terras por estrangeiros e criava instrumentos legais para a desapropriação de terras sob sua posse. Nove meses depois, instituiu-se o Decreto-lei nº 494/1969, excluindo os projetos agroindustriais de interesse nacional sob a direção de estrangeiros dessas restrições¹³¹.

Durante o governo Médici (1969-1974), foi aprovada a Lei nº 5.709/1971, que passou a regular a aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros residentes no Brasil ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no país¹³². No entanto, esta lei só foi regulada três anos depois, por meio do Decreto nº 74.965/1974, quando o país entrava na fase pós-milagre econômico¹³³ (OLIVEIRA, 2016). Desse modo, tais mudanças legais não conseguiram inibir as transações ilegais de imóveis rurais para estrangeiros nem contiveram a apropriação das terras por grupos econômicos, o que, aliás, foi plenamente incentivado pela legislação de incentivos fiscais para a Região Amazônica, conforme será abordado mais adiante.

Além disso, como estímulos para ocupação, foram elaborados dois slogans oficiais: “ocupar para não entregar” e “terras sem homens para homens sem terras”, que concebiam a região como um espaço vazio e propunham assentar 100 mil famílias de colonos, sendo oferecidos a elas: lotes de até 100 hectares, apoio à instalação, habitação e serviços de infraestrutura, saúde, educação, e assistência técnica, social e creditícia, necessários para produção e escoamento (TRECCANI, 2001).

A partir do acesso facilitado pelas rodovias, com ou sem apoio governamental, milhares de migrantes se propuseram a enfrentar dificuldades de penetração e adaptação na floresta equatorial e passaram a chegar à Região Amazônica em grandes levas¹³⁴. Esta mão de

¹³¹ Esta norma complementar abriu a possibilidade para que projetos como o Jarí, com seus mais de 5 milhões de hectares — de propriedade do multimilionário norte-americano Daniel K. Ludwig — controlassem terras adquiridas sob diferentes formas e pudessem acessar recursos públicos via Sudam, desde que demonstrassem que as terras eram necessárias ao desenvolvimento dos seus projetos (OLIVEIRA, 2016).

¹³² Dentre as restrições impostas pela lei à aquisição de terras por estrangeiros, destacam-se: a) dimensão-limite de até 50 módulos fiscais de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua (que no país varia de 5 a 110 ha) (Art. 3º); b) a soma dos imóveis pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não pode superar a quarta parte da área do município (Art. 12). Apesar de aparentemente restritiva/nacionalista, a lei permite, hipoteticamente, que estrangeiros sejam proprietários de até 25% do território nacional, bastando para isso a compra de 10% das terras em um município e outros 10% contíguos em município fronteiriço. Para mais detalhes, ver Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 (BRASIL, 1971b).

¹³³ Para mais detalhes, ver Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974 (BRASIL, 1974a).

¹³⁴ Segundo Becker (2001), a maior parte das famílias que migraram para a Amazônia foi estimulada pela oferta de terras e créditos subsidiados. Essas famílias foram distribuídas em sua maioria nos projetos de colonização localizados ao longo da Cuiabá-Santarém e Transamazônica, que eram dois principais eixos rodoviários a cortar a Amazônia (OLIVEIRA, 2005).

obra excedente, reforçada por aqueles que haviam ficado desempregados após a conclusão dessas estradas, passou a se apropriar e lavrar nas margens das estradas que estavam sendo construídas na região ou em qualquer área de terra acessível, supondo que por pertencerem à União e por estarem desocupadas, poderiam ser apropriadas livremente (SCHMINK; WOOD, 2012).

Este se constitui um primeiro marco porque, a partir daí, o Estado brasileiro já resolvia integrar definitivamente a Amazônia ao processo de acumulação capitalista brasileiro, e a proposta de desenvolvimento não considerava as especificidades regionais, provocando, portanto, uma forte tensão com a propriedade comunal ainda predominante na região naquele período. Menos de um ano depois, seguindo o conceito de segurança e desenvolvimento nacional, o governo federal publicou o Decreto-Lei nº 1.164/1971, ampliando o seu domínio para uma faixa de 100 km de ambos os lados das rodovias existentes, em construção ou apenas planejadas nos estados da Amazônia Legal (Art. 1º, incisos I a XVIII)¹³⁵.

Como consequência, a União passou a controlar uma fração de aproximadamente 24 mil km de extensão na Região Amazônica. Apenas o estado do Pará teve cerca de 70% de suas terras transferidas para o controle federal. O estado de Mato Grosso perdeu a jurisdição sobre cerca de 60% do seu território. O estado do Acre perdeu o domínio sobre a quase totalidade de suas terras (LOUREIRO; PINTO, 2005; MORENO, 2007). Apenas o estado do Amazonas, que era cortado por poucas rodovias federais e cujo desenvolvimento deveria ser orientado pelo setor industrial, conseguiu manter um expressivo estoque fundiário¹³⁶.

No entanto, quando o Decreto-Lei nº 1.164/1971 veio à luz, alguns governos amazônicos, como o do Pará, já haviam alienado parte das suas terras e não dispunham de um controle efetivo sobre os processos de alienação ocorridos antes da federalização do território regional¹³⁷. Além disso, as sucessivas sobreposições legislativas e as imprecisões dos instrumentos cartográficos impunham dúvidas quanto à jurisdição sobre as diferentes glebas e, consequentemente, sobre o seu *status* fundiário (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Apesar dos problemas de delimitação das áreas, o governo federal passou a realizar ações discriminatórias sobre elas, com o intuito de separar as terras de domínio privado das glebas devolutas. Nessa ocasião, argumentava-se que tais extensões seriam registradas em nome da União e, posteriormente, destinadas aos projetos de colonização a serem executados pelo governo federal.

No entanto, com a crise internacional provocada pelo primeiro choque do petróleo e o estrangulamento cambial da economia brasileira ocasionado pelo elevado endividamento externo, o governo modifício o papel concedido à Amazônia Legal no processo de acumulação capitalista nacional: produtora e exportadora de matérias-primas, principalmente produtos agropecuários e minero-metalúrgicos. Nesse sentido, durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), estabeleceu-se uma intervenção coordenada pelos governos militares, em parceria com as elites nacionais e locais, visando estimular ainda mais a entrada de capitais no campo, a produção de bens de capital e intermediários, bem como a exportação desses como forma de geração de divisas para o país¹³⁸.

¹³⁵ Ver Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971 (BRASIL, 1971).

¹³⁶ Desde setembro de 1943, Amapá, Guaporé (Rondônia) e Rio Branco (Roraima) já eram territórios federais.

¹³⁷ Segundo Martins (1984), a federalização das terras da Amazônia era condição necessária à geopolítica da centralização dos governos militares, uma vez que era impossível sobrepor o poder federal ao poder das elites locais e regionais, sem confiscar o seu principal meio de poder e base principal de sustentação: a terra.

¹³⁸ No início do governo Geisel, a Região Amazônica passou a ser concebida como fronteira de recursos e não

Nessa ocasião, a colonização dirigida foi substituída pelo Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), que pretendia canalizar os incentivos fiscais para quinze áreas geográficas selecionadas, concentrando nelas projetos produtivos e de infraestrutura e atraindo o capital privado. Estava assim reconfigurada a maneira como ocorreria a vinculação da economia amazônica com a brasileira, a complementaridade econômica da região com o mercado nacional e internacional, a participação da região na geração de divisas externas necessárias ao país, e a subordinação de seu desenvolvimento aos princípios e condicionantes do desenvolvimento nacional¹³⁹ (PINTO, 1980).

A partir do compromisso governamental com a colonização camponesa atenuado, o ritmo de implantação das colônias foi diminuindo, até que os próprios representantes do governo passaram a vaticinar que caberia às grandes empresas a responsabilidade de promover um processo de ocupação regional mais racional e menos predatório do que os pequenos produtores (PINTO, 1980).

Segundo Pinto (1980), estava em curso um processo de incorporação ao capital de novas terras dentro do próprio território brasileiro. Com isso, o governo pretendia compensar as críticas às baixas taxas de poupança brasileiras (cerca de 20% do Produto Nacional Bruto – PNB), consideradas insuficientes para sustentar o ritmo de crescimento de uma economia que se expandia a uma taxa de 10% ao ano.

Desse modo, boa parte das glebas arrecadadas pelo Decreto-lei nº 1.164/1971 passou a ser concedida para projetos privados que requeriam grandes extensões de terras, enquanto os recursos provenientes da Sudam eram canalizados para a execução de projetos agropecuários. Para viabilizar esse processo, o governo federal alterou a base legal e administrativa o quanto pode, para tornar possível a transferência de domínio de extensas glebas públicas federais, que seriam utilizadas como garantia nesses projetos ou para institucionalizar processos de grilagem de terras públicas, conforme será abordado mais adiante no texto.

Assim, foi aberto o caminho para a alienação de grandes glebas devolutas e o comércio desenfreado de títulos válidos ou não. Isto ocorreu porque já não bastava deter fisicamente a terra, era necessário também que esta estivesse documentada, ainda que aquilo que estivesse registrado não tivesse nenhuma correspondência com a realidade, pois eram justamente os papéis que davam acesso aos benefícios fiscais e creditícios, e faziam da terra uma reserva de valor e via de acesso por excelência para outros recursos, tais como a madeira e o minério (PINTO, 1980; TRECCANI, 2001).

Destacaram-se ainda os incentivos fiscais e creditícios oferecidos pela Sudam aos projetos agropecuários e mÍnero-metalúrgicos desenvolvidos na região. Estes projetos ajudaram a destruir a floresta tropical para justificar a aplicação de grande volume de recursos financeiros públicos em grandes projetos¹⁴⁰; estimularam a especulação fundiária¹⁴¹;

mais como região problema. Ao mesmo tempo, se começou a falar de agricultura como fonte de divisas, e não apenas como mecanismo de abastecimento interno (STÉDILE, 1997).

¹³⁹ Segundo os termos do Decreto-lei nº 74.607, de 25 de setembro de 1974, deveriam ser implantados os seguintes polos de desenvolvimento: Acre; Altamira; Amapá; Araguaia-Tocantins; Aripuanã; Carajás; Juruá-Solimões; Juruena; Marajó; Pré-Amazônia Maranhense; Tapajós; Trombetas; Rondônia; Roraima; e Xingu-Araguaia, os quais seriam dedicados a grandes projetos agroindustriais, mÍnero-metalúrgicos e de produção de energia na região. Para mais detalhes, ver Brasil (1974b).

¹⁴⁰ Essa política praticamente desarticulou o extrativismo em algumas regiões da Amazônia como nos estados do Acre, Maranhão, Mato Grosso e Pará, onde foram destruídas várias áreas extrativistas. Isto ocorreu porque, no modelo de ocupação proposto para essa região, a floresta só gerava lucros quando derrubada e substituída por

contribuíram com um dos processos mais rápidos e intensos de conversão de terras públicas em propriedades privadas, concentração fundiária e expropriação¹⁴²; e também promoveram um dos maiores insucessos da política de desenvolvimento da Amazônia¹⁴³ (MARTINS 1980; PINTO, 1980; MUELLER, 1987; LOUREIRO, 1992; COSTA, 2000).

Apesar disso, o valor da terra sempre se multiplicava, especialmente quando se tratava de áreas documentadas ou localizadas nas proximidades de grandes obras de infraestrutura. Desse modo, as terras da região passaram a se constituir em investimento rentável, gerando bom retorno financeiro a quem se dispusesse a manter o controle sobre elas. Esse processo foi, em grande parte, alimentado por um conjunto de mecanismos como a falsificação de documentos, as negociações fraudulentas, a expulsão de ocupantes e a corrupção envolvendo entes públicos e privados que possibilitavam a apropriação ilícita de terras, por meio dos quais inúmeras áreas foram incorporadas ao mercado fundiário regional, bem como transacionadas, inclusive, mais de uma vez (ASSELIN, 1982).

Com lapso temporal de aproximadamente um século e com algumas características próprias, estava em curso o processo de consolidação do *paradigma da propriedade privada* na Amazônia Legal, que instituiu a monopolização fundiária por meio do cercamento das terras ocupadas por povos indígenas, populações tradicionais e posseiros, a separação desses das condições de seu trabalho e a sua transformação em potenciais trabalhadores assalariados nas fazendas e grandes projetos ou a sua migração para as periferias urbanas da região. As terras que eram ocupadas por estes grupos sociais, por sua vez, transformaram-se em mercadoria ou equivalente de capital (renda fundiária). Outra característica do paradigma em implantação nessa região é que, em virtude do modo como ocorreu o processo, em associação com o grande capital nacional e estrangeiro, a maioria das propriedades instaladas foi do tipo latifúndio ou empresa rural (grandes propriedades).

O saldo desse processo foi a transferência para a Região Amazônica da mesma estrutura fundiária e violência agrária existentes nas demais regiões do país (TRECCANI, 2001). Isto ocorreu, em parte, porque um dos problemas mais evidentes da ação encetada pelo governo era justamente o fato de que as áreas que estavam sendo destinadas aos grupos econômicos não eram despovoadas. Nelas havia diversos povos indígenas, comunidades extrativistas e também posseiros que estavam estabelecidos na região há séculos ou décadas e que foram expropriados pelo grande capital. Em tese, com a publicação da Lei nº 6.001/1973 (o Estatuto do Índio), os povos indígenas passaram a ter direito à posse permanente das terras e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais existentes nas terras por eles ocupadas¹⁴⁴ (Art.

pastagens, condição fundamental para a obtenção de crédito. Nestes estados, as áreas extrativistas foram convertidas em pastagem e extrativistas em peões ou trabalhadores rurais (RUEDA, 1995).

¹⁴¹ De acordo com Treccani (2001), somente entre 1963 a 1967 entraram em circulação cerca de 1.000 títulos falsos, acobertando uma área aproximada de 3 milhões de hectares.

¹⁴² A este respeito, Martins (1980, p. 78) aponta que, em 1950, 81% dos estabelecimentos rurais estavam nas mãos de proprietários da terra, enquanto 19% pertenciam a não proprietários. Já em 1975, os proprietários representavam 62% dos estabelecimentos e os não proprietários, 38%. No que se refere à mão de obra, Pinto (1980, p. 84) aponta, com base no recadastramento do Incra de 1972, que dos 40 mil imóveis existentes no Pará, apenas 4 mil dispunham de trabalhadores assalariados, e dos cem mil trabalhadores assalariados, apenas 17 mil eram permanentes.

¹⁴³ Segundo Costa (2000), até 1985, a Sudam havia aprovado incentivos fiscais no montante de US\$ 3,928 milhões, para 959 empresas, das quais 628 (ou 65,5%) eram agropecuárias e 584 eram agroindustriais. Para Loureiro (1992), mais de 80% dos projetos que receberam recursos da Sudam não chegaram sequer a ser instalados, realizando apenas o desmatamento das áreas. Outros chegaram a ser implantados, mas não se tornaram produtivos.

¹⁴⁴ Para mais detalhes, ver Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (BRASIL, 1973).

2º, inciso IX). No entanto, essa proteção legal não conseguiu impedir que o grande capital invadisse os territórios indígenas, os cortasse com estradas, lavrasse o seu subsolo, alagasse aldeias ou mesmo reduzisse os seus limites para abrigar diversos empreendimentos privados.

No caso dos extrativistas e posseiros, a partir do Estatuto da Terra, estes teriam direito à preferência na aquisição de um lote individual na dimensão do módulo da propriedade rural regional após um ano de ocupação pacífica de terra devoluta (Art. 97, inciso II) e direito de propriedade após 10 anos de ocupação pacífica e trabalho produtivo na terra (Art. 98). Com pouco acesso às informações e sem recursos financeiros para propor ações legais, eles, na prática, muitas vezes nem chegavam a tomar conhecimento de que poderiam solicitar a legitimação da posse sobre as áreas e, portanto, permaneciam à margem da lei.

Com a facilidade de aquisição de terras públicas e com os generosos incentivos concedidos pelos governos militares, acabaram prevalecendo os interesses das grandes empresas, fazendeiros, madeireiros e grileiros cuja ocupação estava em conformidade com as diretrizes da ocupação da região projetadas pelo governo, as quais eram assentadas no desenvolvimento de grandes empreendimentos capitalistas, os quais, muitas vezes, também não possuíam nenhuma documentação relativa ao domínio da terra, mas eram favorecidos pelas políticas governamentais (ASSELIN, 1982).

A apropriação dessas terras por fazendeiros, empresários (nacionais e estrangeiros) e grileiros atraídos por uma série de facilidades concedidas pelo governo federal, tais como obras de infraestrutura, incentivos fiscais e créditos subsidiados, representou a conquista capitalista da Amazônia Legal¹⁴⁵ (ASSELIN, 1982). Nesse sentido, a expropriação dos povos indígenas, das populações tradicionais e dos posseiros antigos e recentes, que foram massacrados ou transformados em assalariados permanentes e temporários, revelou uma faceta mais intrínseca do capitalismo: a violência privada e estatal como meio de valorização do capital (TRECCANI, 2001). Desse modo, pode-se inferir que o número de assassinatos por causa de disputas por terra aumentou significativamente na Região Amazônica a partir da década de 1970, vindo a atingir o seu pico justamente no final do período de abertura democrática, conforme demonstra a Tabela 2.1, abaixo¹⁴⁶.

¹⁴⁵ A esse respeito, afirma Asselin (1982, p. 159): “a grilagem se constitui num instrumento privilegiado de incorporar as terras devolutas ao modelo de propriedade privada do sistema capitalista”.

¹⁴⁶ Obviamente, há de se considerar que, além do aumento das disputas por terra e das mortes, houve uma melhor sistematização desses dados a partir do final da década de 1970, quando a CPT realizou uma primeira pesquisa sobre os conflitos e a violência que afetavam os trabalhadores e suas comunidades, publicada em 1983. A partir de 1985, a CPT começou também a monitorar e publicar anualmente os dados sobre assassinatos, tentativas de assassinatos, ameaças, pistolação, expulsões, despejos e destruição de bens de populações camponesas, quilombolas e indígenas.

Tabela: 2.1 Assassinatos em conflitos por terra (1964-1985)

Estados	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	Total
AC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	1	1	1	6	
AM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	3	5	
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
MA	1	-	-	-	-	-	-	1	2	-	26	1	4	9	11	8	3	14	9	17	22	128	
MT	-	-	-	-	-	-	-	7	-	1	4	3	5	2	8	5	4	2	4	11	3	59	
PA	4	3	-	3	1	4	1	-	3	14	10	5	9	6	6	15	34	15	20	30	29	59	271
RO	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	4	-	-	2	1	3	1	2	1	-	2	3	20
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-	2	4	5	6	3	9	10	14	56
AMZ L	5	3	-	3	1	4	1	1	11	17	16	35	14	17	21	41	55	32	40	53	70	105	545
BR	14	5	8	10	3	5	11	22	19	29	22	39	44	51	37	66	91	131	58	96	123	216	1.113

Fonte: Oliveira (1989, p. 35), elaboração própria.

Sem apoio das instituições públicas, restava às populações locais e aos posseiros defenderem as terras tradicionalmente ocupadas ou avançarem constante sobre a floresta, derrubando e queimando a mata, para abrir novas áreas de trabalho (SCHMINK; WOOD, 2012).

A despeito das ingerências praticadas pelo governo federal e dos inúmeros problemas socioambientais, em nenhum momento os estados amazônicos se opuseram, ou mesmo rivalizaram, a este modelo de desenvolvimento marcadamente autoritário (SHIRAI SHI NETO, 2009). Ao contrário, mesmo tendo sofrido uma redução substancial das áreas sob o seu domínio, seguiram alienando os lotes de terra restantes, sem muitas preocupações. Um exemplo é o governo paraense, que criou o Instituto de Terras do Pará (Iterpa)¹⁴⁷, com a justificativa de que essa autarquia assumiria o controle administrativo sobre a parcela de terras do estado e ajudaria a solucionar parte dos problemas fundiários existentes¹⁴⁸. No entanto, na prática, ocorreu aquilo que Foweraker (1982) denominou de dupla autoridade (*dual authority*), na qual duas autoridades constituídas, mas contrárias, estão presentes em um mesmo território: no caso, um órgão fundiário estadual e dependendo da mesorregião desse estado, um ou mais órgãos federais. Esta sobreposição de instituições gerava grandes dificuldades nas situações em que era preciso pleitear direitos sobre a terra ou quando era identificada a existência de múltiplos títulos sobre um mesmo lote de terras emitidos por distintos órgãos públicos¹⁴⁹. Além disso, os próprios órgãos ajudavam a acirrar os conflitos na região, na medida em que muitas vezes apenas legitimavam a aquisição de áreas adquiridas ou demarcadas de modo fraudulento (TRECCANI, 2001).

A existência de um complexo corpo normativo sobre a questão, o estranhamento entre os ocupantes tradicionais e os recém-chegados, a valorização das terras na região, a necessidade da titulação da terra como condição para a obtenção de incentivos fiscais¹⁵⁰, a natureza autodeclaratória das informações cadastrais, a incapacidade dos órgãos fundiários em relação à

¹⁴⁷ Este foi criado pela Lei nº 4.584, de 8 de outubro de 1975, como uma autarquia estadual responsável pela execução da política agrária do Pará e tudo que diz respeito às terras devolutas pertencentes ao estado. Para mais detalhes, ver PARÁ (1975).

¹⁴⁸ A título de exemplo, somente entre 1924 e 1976 o governo paraense alienou à iniciativa privada quase 7 milhões de hectares de terras (PEÑARROCHA, 2003). Apenas na região Sul do estado, entre 1961 e 1964, foram emitidos 759 títulos definitivos, totalizando 3.306.204 hectares (FERNANDES, 1999).

¹⁴⁹ Invariavelmente esses conflitos poderiam assumir grandes dimensões e redundar em disputas envolvendo o estado e a União, que somente poderiam ser resolvidas no Supremo Tribunal Federal, o STF (POWERAKER, 1982).

¹⁵⁰ A este respeito, Costa (2000) chegou a afirmar que o volume de incentivos estava diretamente associado à extensão territorial das propriedades.

destinação das áreas (o que foi destinado? para quem? quando?)¹⁵¹, a dificuldade de identificação do domínio e de confirmação da localização exata dos títulos no terreno (a quem pertence? qual área corresponde ao título original outorgado e ao registrado no cartório de imóveis?) das áreas em disputa¹⁵², a ideologia de segurança nacional, a precariedade dos recursos humanos e tecnológicos disponíveis na época, a discriminação contra os povos indígenas e populações locais, o poder político das oligarquias regionais e a atuação de grileiros criaram uma situação em que as divergências sobre a posse da terra passaram a ser cada vez mais resolvidas com o emprego de milícias particulares ou da própria força policial do Estado, que se utilizavam dos métodos violentos como despejos, intimidações, torturas e assassinatos (COSTA, 2000; TRECCANI, 2001; SCHMINK; WOOD, 2012).

A generalização da violência nesse período é identificada como uma característica estrutural do tipo de desenvolvimento capitalista da região, em que até mesmo as inovações técnicas possuem uma função nitidamente conservadora, na medida em que não podem ser dissociadas do monopólio da terra, dos mecanismos de imobilização e dos atos coercitivos como estratégias de resolução de conflitos fundiários (ALMEIDA, 1991).

A intervenção federal na Região Amazônica durante o período se deu no intuito de acelerar, via Estatuto da Terra, a instalação do *paradigma da propriedade privada*, que se tratava da primeira tentativa mais sistemática de hegemonização de uma visão jurídica oficial e unitária sobre as terras dessa região, desde a publicação da Lei nº 601/1850. Naquela época, entretanto, a Lei de Terras não obteve sucesso, em virtude das características predominantemente extrativistas da economia regional e da sujeição dessas regras aos interesses particulares das elites regionais.

Nesse sentido, cabe recordar que o Estatuto da Terra se utilizava de três definições relativas à propriedade fundiária: minifúndio, latifúndio e empresa rural. O primeiro corresponde às áreas consideradas insuficientes para a manutenção de uma propriedade familiar; o segundo poderia ser classificado como latifúndios por exploração às propriedades com área até 600 módulos rurais que não cumprissem a sua função social, ou latifúndios por dimensão, no caso de áreas superiores a 600 módulos rurais, independentemente de cumprirem ou não a sua função social; a terceira, por sua vez, cumpriria a função social da propriedade e, portanto, estaria isenta de processos de desapropriação.

Considerando que na Amazônia Legal até então inexistia a grande propriedade, em sentido estrito, o Estatuto da Terra tratou de combater a propriedade comunal considerada irracional e antieconômica, enquanto estimulava a formação de grandes propriedades que, ao assumirem configuração de empresa rural, poderiam manter sua extensão territorial. Desse

¹⁵¹ Schmink e Wood (2012, p. 111) utilizaram a analogia da arquitetura para descrever a desordem que se alastrou por todo o processo de obtenção de títulos de terras. “As reivindicações mais antigas, que datam da época do Brasil colônia, eram conhecidas como ‘primeiro andar’. Sobre o primeiro andar foram sobrepostos andares adicionais de reivindicações concorrentes, cada uma com suas respectivas elaborações legais. Muitos títulos eram descaradas falsificações e poucos deles baseavam-se em elementos topográficos que identificassem com clareza os limites ou a presença de posseiros legítimos. No Pará eram comuns propriedades que tinham de sete até dez andares.”

¹⁵² A este respeito, Lamarão (1980) comenta que a maioria dos serviços topográficos era realizada dentro de escritórios, sem verificação em campo: “A maioria das demarcações ‘eram (sic) feitas na prancheta’, sem fixação no campo dos seus verdadeiros marcos, rumos e distâncias. Quando se analisa uma centena de processos demarcatórios no Sul do Pará, por exemplo, verifica-se que todos eles possuem a mesma declinação magnética, as mesmas datas de abertura e encerramento dos trabalhos, os mesmos azimutes, etc. Todos, sem exceção, não eram fiscalizados ou pelo menos conferidos. Daí resultou a imensa bagunça gerada pela incerteza das localizações, excessos incorporados ao primitivo título, pela insegurança dos limites e divisas, etc.” (p. 31-32).

modo, pode-se aduzir que as ações do Estado brasileiro nesse período tinham como intuito desestruturar a propriedade coletiva de povos indígenas e das populações tradicionais, bem como inviabilizar os apossamentos familiares de posseiros e colonos visando promover a apropriação de extensas frações de terras por fazendas e grandes empresas capitalistas¹⁵³.

2.2.2 Militarização da questão fundiária na Amazônia

Em razão da Amazônia Legal possuir uma grande extensão territorial e ter uma baixa densidade demográfica em relação às demais regiões do país, ela foi colocada pelos governos militares como uma área prioritária para a diminuição dos focos de conflitos fundiários que marcavam as regiões de ocupação consolidada. Com esse intuito, o governo federal promoveu políticas de desenvolvimento regional, visando promover a colonização e a integração econômica, considerada, naquele momento, uma nova fronteira para o capital e um espaço privilegiado do ponto de vista geopolítico.

Neste contexto, o Incra assumiu o papel de organizar a política de terras do governo federal e assegurar o controle do território, seguindo as diretrizes vigentes. O centro da sua ação seriam os focos de tensão fundiária nas áreas onde a propriedade da terra já era institucionalizada, como a região Nordeste. Mas, ao invés de realizar a distribuição de terras entre os agricultores nessas regiões de conflito, a opção foi abrir novas áreas de ocupação. Para poder executar esses projetos, os governos militares criaram novas leis para impor o seu poder sobre territórios estaduais e municipais visando, supostamente, promover ações de integração e desenvolvimento econômico regional. No entanto, as terras públicas que foram federalizadas para execução desses projetos dificilmente eram desabitadas ou estavam fora dos interesses dos grupos locais¹⁵⁴ (MARTINS, 1984).

Outro aspecto que norteou a ação deste órgão na região durante o período foi a sua relação com as Forças Armadas, motivada pelo acompanhamento das disputas por terra no Acre, Maranhão e Pará e, sobretudo, na possibilidade de ainda haver grupos de luta armada contrários à ditadura empresarial-militar implantada no país e que poderiam utilizar essa região para organizar levantes contra o governo vigente, que foi uma das justificativas adotadas pelos governos para desencadear outra etapa de intervenção, denominada militarização da questão agrária. A partir dela, o Exército realizava uma forte vigilância sobre atores sociais que participavam de sindicatos e associações no intuito de reivindicar direitos dos trabalhadores rurais ou contestar de alguma forma as ações governamentais que vinham sendo desenvolvidas na Amazônia¹⁵⁵ (MARTINS, 1980; 1991).

O processo de ocupação regional seria marcado pela chegada de sucessivas ondas migratórias e pela especulação em torno da terra, que passa a adquirir valor de mercado. A expansão da propriedade fundiária na região não seria isenta de fraudes e irregularidades, visto que no início da intervenção estatal não foram adotadas medidas preventivas para resolver a

¹⁵³ De acordo com Martins (1984), a expulsão de povos indígenas, das populações tradicionais e de posseiros, e sua substituição por empresas, ocorre porque aqueles utilizam a terra como fonte de subsistência e não pagavam a renda da terra.

¹⁵⁴ Essas ações, segundo Martins (1984), confiscaram ou comprometeram a base de poder tradicional das oligarquias regionais e dos seus aliados locais, que era a terra.

¹⁵⁵ Na Amazônia, tanto a militarização como a federalização das terras se transformaram na condição para que o desenvolvimento regional saísse das mãos da oligarquia, dos comerciantes e proprietários tradicionais, e abrisse espaço ao grande capital, e cedesse terreno à acumulação dos grandes grupos econômicos, cuja escala de operação e de interesse faz deles justamente os efetivos agentes econômicos da centralização do poder (MARTINS, 1984).

situação de incerteza dominial que caracterizava o sistema de apossamento anterior. Desse modo, a Amazônia Legal, que segundo a lógica dos governos do período deveria se constituir em uma válvula de escape para os problemas sociais ocasionados pela concentração fundiária nas demais regiões brasileiras, convertera-se numa área de disputas e conflitos, que revelavam a tensão sob a qual vinha se desenvolvendo a sua ocupação¹⁵⁶ (DROULERS; LE TOURNEAU, 2000; TRECCANI, 2001).

Com o recrudescimento dos conflitos fundiários, a partir de meados da década de 1970, os governos militares passaram a reprimir duramente as disputas por terra, com a justificativa de serem resquícios da guerrilha camponesa no Araguaia (1972-74). Isto fez também mudar radicalmente a política agrária nessa região, pois, conforme já mencionado, a colonização agrícola, que era o instrumento principal para alterar a estrutura fundiária, passou ao segundo plano, cedendo lugar à ocupação capitalista da fronteira amazônica.

Como era necessário proporcionar segurança jurídica para os grandes investimentos que estavam sendo realizado na região, o governo federal instituiu a Lei nº 6.383/1976, que estabeleceu os procedimentos para discriminação de terras devolutas pertencentes à União, buscando identificar e separar as terras públicas daquelas de domínio privado¹⁵⁷ (PINTO, 1980; TRECCANI, 2001).

Como as ações discriminatórias não conseguiam acompanhar o ritmo das ocupações de terras, o processo de transferência de terras públicas para entes privados passou a ser realizado por meio das Exposições de Motivos nºs 005/1976 e 006/1976, do CSN que contrariavam o disposto na Constituição de 1967 em relação ao controle legislativo sobre a aquisição de imóveis (Art. 164, § único). A primeira reconhecia a validade dos títulos transcritos irregularmente no registro imobiliário, desde que adquiridos de boa-fé, pois os empreendimentos por eles sustentados haviam sido aprovados por órgãos federais e supostamente promoveriam o desenvolvimento regional. A segunda admitia a aquisição de áreas de 2 até 3 mil hectares, localizadas ou não em faixas de fronteira, sem necessidade de licitação pública, desde que o proprietário e sua família possuíssem morada habitual e cultura efetiva por no mínimo dez anos (PINTO, 1980).

¹⁵⁶ A lógica até então existente na região era primeiramente ocupar a terra e depois regularizá-la, e a chegada de investidores de outras regiões era baseada no inverso: legalizam-se as terras antes de se instalarem nelas. Assim, quando investidores chegavam para ocupar essas áreas, supostamente vazias, encontravam índios, extrativistas, pequenos produtores e mesmo outros proprietários. Espoliados de suas terras por um regime jurídico-fundiário que não correspondia à realidade, os ocupantes reagiam às ordens de desocupação das áreas, instaurando-se conflitos violentos (DROULERS; LE TOURNEAU, 2000; TRECCANI, 2001).

¹⁵⁷ Segundo Treccani (2001), o fundamento jurídico dessa lei é o domínio eminente que o Estado tem sobre todos os bens que estão situados em seu território. Assim, ele não precisava comprovar o domínio sobre suas terras, ao contrário, eram os particulares que teriam que comprovar que seus bens foram destacados de maneira legítima do patrimônio do Estado. Desse modo, por meio da exclusão das áreas particulares, as terras públicas são identificadas. Podendo a averiguação ser feita administrativamente, quando sobre a área a ser discriminada não incidem documentos de propriedade de terceiros, ou judicialmente, quando sobre elas incidem documentos de terceiros ou de origem duvidosa. No caso das terras devolutas federais, após verificação, o Incra instituía uma ação de arrecadação por meio da qual será expedida uma certidão negativa comprobatória da inexistência de domínio particular, emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis, certidões da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e do órgão estadual competente que comprovem não haver contestação ou reclamação promovida por terceiros quanto ao domínio e posse do imóvel. Somente depois de encerrado o processo discriminatório, o Incra providenciaria o registro dessa terra em nome da União, definida em lei como bem da União. Para mais detalhes, ver Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976 (BRASIL, 1976).

Essas medidas implicavam a recusa do reconhecimento oficial das diferentes formas de aposseamento da terra, mas, principalmente, a consolidação e legitimação dos processos de grilagem em curso na região. Isto ocorreu porque, ao pressupor que todos os seus ocupantes agiam de boa-fé, o Estado franqueou a oportunidade de falsificar papéis e, assim, poder atestar a suposta legitimidade de áreas apropriadas por meio da fraude documental ou mesmo com o concurso de violência (TRECCANI, 2001). Desse modo, multiplicaram-se os registros imobiliários originados dos mesmos documentos fundiários, passíveis de registro ou não, e começaram a ser formados os chamados “andares fundiários”, isto é, as sobreposições de títulos de propriedade, muitas vezes sem nenhuma área física correspondente¹⁵⁸ (SCHMINK; WOOD, 2012).

Premido pela emergência de uma série de conflitos pela posse da terra que poderiam inviabilizar os projetos governamentais na região, o governo federal acabou por reconhecer publicamente a ineficiência da ação do Incra nas áreas consideradas prioritárias, retirando dele as competências para atuar na resolução dos conflitos fundiários em nível regional, e repassando-as à Secretaria Geral do CSN¹⁵⁹.

Para proteger os empreendimentos, foram criados o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (Getat) e o Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas (Gebam), órgãos diretamente subordinados ao CSN, com as finalidades, respectivamente, de atuar em uma das áreas mais conflagradas do país (o chamado “Bico do Papagaio”, formando pelo Sul e Sudeste do Pará, Extremo Norte de Goiás¹⁶⁰ e Oeste do Maranhão), e de fortalecer a presença do governo federal na margem esquerda do rio Amazonas (municípios de Almeirim, no Pará, e Mazagão, no então território federal do Amapá)¹⁶¹.

Segundo Martins (1984), a criação do Getat tinha como intuito desmobilizar os grupos locais que surgiram a partir dos conflitos pela terra e desmoralizar a mediação realizada pela Igreja Católica e sindicatos nas questões referentes a terra, bem como proteger as demandas fundiárias dos grandes proprietários e do setor empresarial. Foi com o apoio destes segmentos que esse órgão utilizou mecanismos de violência simbólica e física para enfraquecer as lutas de diversos movimentos sociais na sua área de intervenção¹⁶².

¹⁵⁸ A título de ilustração, destaca-se que o texto referente ao pedido de cancelamento de matrículas irregulares nos cartórios de registro de imóveis, realizado pelo governo do Pará e Ministério Público ao Conselho Nacional de Justiça, afirma que, “nas últimas décadas, assistiu-se a um fenômeno enormemente lucrativo, a multiplicação das “terras de papel”. Em vários municípios, a audácia dos grileiros subverteu as leis básicas da física, permitindo que até 16 corpos ocupassem o mesmo lugar no espaço” (SALOMON, 2009).

¹⁵⁹ Segundo Almeida (1980), um processo semelhante teria sido vivenciado pela Funai, devido ao não cumprimento das disposições relativas à demarcação de terras indígenas previstas no Estatuto do Índio. Na ocasião, o governo chegou a afirmar o despreparo desse órgão para solucionar esses problemas, mas reconheceu a complexidade da questão indígena e estabeleceu um arranjo de três instituições que passariam a cuidar de tal questão: o CSN, o Serviço Nacional de Informações (SNI) e a Funai.

¹⁶⁰ Atual estado do Tocantins.

¹⁶¹ Para detalhes, ver Decreto nº 84.516, de 28 de fevereiro de 1980 e Decreto-lei nº 1.767, de 1º de fevereiro de 1980 (BRASIL, 1980a, 1980b).

¹⁶² De acordo com Martins (1984), a criação deste órgão ocorreu dois dias antes do início da 18ª Assembleia da CNBB, que elaborou e divulgou o documento intitulado “Igreja e Problemas da Terra”, no qual a Igreja Católica apresenta o seu posicionamento em relação à reforma agrária e assume a atividade pastoral que vinha sendo desempenhada pela CPT. Neste documento, destaca-se a reflexão inovadora que distingue “terra de trabalho” e “terra de negócio”, vinculando-se pela primeira vez a legitimidade da posse da terra mais ao trabalho do que ao capital, com base diretamente num texto do próprio José de Souza Martins. Este documento reconhece e defende outras maneiras de se relacionar com a terra que não estão previstas na legislação brasileira, como a das populações indígenas, em sua forma comunitária, ou a de posseiros, que não reivindicavam a propriedade, mas o direito ao seu

Com essa mudança, a gestão fundiária passa do domínio de um setor especializado em colonização e reforma agrária para outro vinculado ao aparato repressivo do Estado. Com isso, os engenheiros agrônomos, economistas, advogados e técnicos agrícolas, que eram executores da política na ponta, foram substituídos ou passaram a ser subordinados às chamadas comissões militares, as quais já eram a instância máxima de resolução de conflitos em áreas consideradas de segurança nacional, como as zonas de fronteira (ALMEIDA, 1980).

Nos primeiros três anos de sua existência, o Getat arrecadou mais de 4,5 milhões de hectares, o que demonstra que uma das principais preocupações desse órgão era identificar áreas ainda vazias nesta região de intensos conflitos e tentar disciplinar a sua ocupação (TRECCANI, 2001). Embora entre as atribuições do Getat estivesse a de promover a desapropriação de terras particulares, na prática, o órgão priorizou a titulação das terras da região. Segundo Martins (1984), sua ação esteve pautada pelas chamadas permutas de áreas, por meios das quais promovia trocas de posses ocupadas durante vários anos por agricultores, mas que naquela ocasião eram pretendidas por proprietários rurais e grandes empresas, por áreas de terras devolutas da União menores do que àqueles tinham direito. Mais que isso: a regularização fundiária promovida pelo Getat, na realidade, foi o reconhecimento das irregularidades que vinham sendo praticadas no processo de expropriação das terras dos posseiros na região, dotando-se os grileiros de títulos relativos às áreas que haviam sido expropriadas (SADER, 1986).

No que se refere ao Gebam, este foi institucionalizado para gerenciar as questões surgidas na ação de nacionalização do Projeto Jari. Após a criação do Projeto, a jurisdição sobre as terras pretendidas pelo referido projeto e o processo de regularização fundiária, estabelecido no Iterpa, foram transferidos para esta instituição. Na ocasião, a coordenação do órgão contratou os serviços do Projeto Radam Brasil, visando à elaboração de estudos detalhados para subsidiar a tomada de decisão sobre a legitimação das áreas pretendidas. No entanto, segundo consta, o processo esteve paralisado durante a curta existência do órgão (CAMARGO, 2015).

Nesse sentido, para Camargo (2015), a criação do órgão teria sido uma estratégia, com o objetivo de facilitar a aquisição de terras por estrangeiros. Isto porque as mudanças de competência da esfera estadual para a federal adiaram a resolução do problema. Desse modo, haveria tempo hábil para que o empreendimento fosse nacionalizado e as pendências legais relativas às legitimações de posse pudessem ser resolvidas¹⁶³.

Com a criação do Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários (MEAF), em agosto de 1982¹⁶⁴, e a vinculação do Incra a ele no mês seguinte¹⁶⁵, a federalização e a militarização da questão agrária se radicalizaram. Este arranjo estabelece uma instância de coordenação federal das políticas de terras estaduais, subordinada ao controle do poder

uso não para negócio, mas para subsistência. Para mais detalhes, ver CNBB (1980) e Martins (1980).

¹⁶³ De acordo com a legislação referente à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, as dimensões da área a ser legitimada requeriam consultas ao presidente da República e ao CSN.

¹⁶⁴ Esta praticamente revoga os dispositivos constitucionais presentes, desde a Constituição de 1891, relativos à gestão dos estoques de terras devolutas pelos estados. Para mais detalhes, ver Decreto nº 87.457, de 16 de agosto de 1982 (BRASIL, 1982a).

¹⁶⁵ A partir desse ato, o Incra passou a ser subordinado ao MEAF, ao qual cabia coordenar suas atividades, exceto aquelas relativas ao associativismo rural, cooperativismo e a eletrificação rural, que continuaram sob a supervisão do Ministério da Agricultura. Para mais detalhes, ver Decreto nº 87.649, de 24 de setembro de 1982 (BRASIL, 1982b).

militar¹⁶⁶, visando à execução de ações de regularização fundiária na região¹⁶⁷. Na prática, a criação desse ministério serviu para estabelecer uma aliança tática entre os militares, os remanescentes das velhas oligarquias locais e as grandes empresas, cujo objetivo era retomar as áreas nas quais a expansão de posseiros estava fugindo ao controle das autoridades¹⁶⁸ (ALMEIDA, 1980; MARTINS, 1984).

Nesse período, a presença do Estado na região ocorreu dentro de um rígido esquema de controle e segurança. Na ocasião, os aparelhos dos poderes Judiciário e Executivo (notadamente, Incra, Getat, Gebam, MEAF e Polícia Militar), com o propósito de garantir a consolidação do *paradigma da propriedade privada* (sobretudo na dimensão grande propriedade capitalista), realizaram arrecadações de terras, desapropriações e regularizações fundiárias em áreas de tensão social na Amazônia. Mas, principalmente, foram um “braço armado” auxiliando os latifundiários e empresários rurais na expulsão de posseiros das áreas em litígio (MARTINS, 1984; ALMEIDA; 1997; TRECCANI, 2001).

Num momento em que a Amazônia Legal era visada pelos grandes empreendimentos, as terras ocupadas por povos indígenas, populações tradicionais e posseiros sofreram um assédio dos modelos de produção capitalista, por serem consideradas manifestações pouco produtivas e predatórias do meio rural e, portanto, incompatíveis com o processo de crescimento econômico acelerado vivenciado pelo país naquela ocasião.

Com base em Hall (1993), considerou-se que a militarização da questão agrária corresponde a uma “mudança de primeira ordem”, ou, conforme Thelen e Mahoney (2010), do tipo “conversão” (*conversion*). Isto porque os atores governamentais, aproveitando-se das disfunções observadas na ação do Incra, passaram a reorientar as interpretações relativas aos problemas fundiários a partir de critérios de segurança nacional, bem como reorientaram as instituições no intuito de agilizarem os processos de titulação a partir dos dispositivos jurídicos já existentes.

A introdução sistemática do conceito de propriedade privada da terra conforme os códigos legais vigentes, substituindo as modalidades de posse comunal até então predominantes entre os ocupantes históricos da região, corresponde ao marco inicial da implantação do *paradigma da propriedade privada* na chamada Amazônia Legal.

No entanto, as características ambíguas e contraditórias do sistema jurídico agrário brasileiro acabaram por criar as condições favoráveis para a fabricação e a legitimação de uma infinidade de títulos de terras falsos e/ou duplicados e, consequentemente, para a manutenção dos processos de apropriação ilegal de terras públicas nessa região.

¹⁶⁶ Para este cargo foi escolhido o general de Brigada Danilo Venturini, que no mesmo período em que esteve no posto também acumulou as funções de secretário-geral do CSN.

¹⁶⁷ Estabelecida pelo Decreto nº 87.700, de 12 de outubro de 1982 (BRASIL, 1987c).

¹⁶⁸ De acordo com Almeida (1980), os atos discriminatórios e as arrecadações sumárias que foram o principal foco de ações realizadas pelo Getat, configuram-se ações fundiárias voltadas a assegurar certo tipo de desenvolvimento capitalista que, aliás, só podia manter seu processo de expansão e reprodução na Amazônia se conseguisse neutralizar as demarcações de terras indígenas, as lutas por reconhecimento de terras tradicionalmente ocupadas por populações tradicionais e os movimentos de posseiros e garimpeiros que têm resistido à implantação de grandes projetos agropecuários e minerais na região.

2.3 Redemocratização e a constituição de novos marcos normativos na Amazônia Legal

2.3.1 Reestruturação da questão fundiária na Região Amazônica

Com a Nova República e a redemocratização política, foi instaurado um clima de esperança quanto ao resgate da imensa “dívida social” deixada pela ditadura empresarial-militar. Nesse contexto, a realização da reforma agrária foi colocada como prioritária pelos movimentos populares, e o governo, em resposta, instituiu o I PNRA, previsto pelo Estatuto da Terra, mas ainda não elaborado.

No entanto, as expectativas das forças progressistas para a realização de uma reforma agrária de maior envergadura e de resolução dos problemas agrários acabaram esbarrando na pressão dos representantes das classes ruralistas e no pacto político que deu origem à Aliança Democrática, que possuía, entre seus principais artífices, lideranças políticas conservadoras, comprometidas com os interesses das oligarquias rurais, especialmente as do Nordeste (MARTINS, 1986).

Paralelamente, ocorreu a elaboração da Constituição Federal de 1988. Esta mudou o estatuto da propriedade fundiária estabelecendo o *paradigma da propriedade agro-ethno-sócio-ambiental*, o qual vai entrar em disputa com o *velho paradigma da propriedade privada*, proveniente da Lei de Terras de 1850, que trata a terra como se fosse uma simples mercadoria e o direito à propriedade como um direito estável e absoluto do seu detentor, o qual deveria ser protegido pelas leis, pelo Poder Judiciário e pelas forças policiais.

No plano regional, o período também foi marcado pelo encerramento formal da intervenção territorial. Nele foi publicado o Decreto-lei nº 2.375/1987, que revogou o Decreto-lei nº 1.164/1971, autorizando a devolução do domínio das terras devolutas, não arrecadadas e matriculadas em nome da União, aos estados amazônicos, com exceção daquelas situadas nas faixas de fronteira como nos municípios de Altamira, Itaituba e Marabá ou aquelas já pertencentes ao Exército¹⁶⁹. Ademais, a própria CF/1988 criou o estado do Tocantins, pelo desmembramento de Goiás, e determinou que os territórios federais até então existentes fossem convertidos em novos entes federativos (Art. 13, §§1º e 14 do ADCT).

Devido ao intenso processo de apropriação ilegal de terras públicas e ao conjunto das denúncias realizadas pelos movimentos sociais, especialmente durante os últimos anos da ditadura militar e início da Nova República, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a necessidade de revisão, pelo Congresso Nacional, de todas as doações, vendas e concessões de terras públicas, com áreas superiores a 3.000 hectares, realizadas no período de 1962-1987 (Art. 51 do ADCT).

Com base nas determinações da CF/1988, a expectativa era que os governos estaduais fizessem um grande esforço para revisar essas concessões, bem como resolvessem a situação de conflito por meio de uma legislação específica, que respeitasse as peculiaridades históricas, geográficas e sociais da Região Amazônica. Neste sentido, os estados do Amazonas (Art. 19) (AMAZONAS, 2015), Amapá (Arts. 14 e 15) (AMAPÁ, 2017), Mato Grosso (Art. 11, § único) (MATO GROSSO, 2017), Pará (Art. 15, §§1º, 2º e 3º) (PARÁ, 2011) e Rondônia (Art. 6º, §§1º e 2º) (RONDÔNIA, 2017) comprometeram-se em suas disposições transitórias a rever todas as operações envolvendo terras públicas no estado.

¹⁶⁹ Segundo os termos desse Decreto-lei, a “União transferirá, a título gratuito, ao respectivo Estado ou Território, terras públicas não devolutas que, nas faixas mencionadas no *caput* do artigo 1º, lhe pertençam, condicionada, a doação, a que seu beneficiário vincule o uso daquelas áreas aos objetivos do Estatuto da Terra e legislação conexa” (Art. 5º). Para mais detalhes, ver Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987 (BRASIL, 1987d).

Já os estados do Maranhão e Mato Grosso se comprometeram em suas cartas constitucionais a realizar ações discriminatórias nas terras devolutas sob o seu domínio (Art. 17º do ADCT – Maranhão [2014]; Art. 6º, § único do ADCT – Mato Grosso [2017]); bem como retomar e destinar as terras públicas estaduais que haviam sido objeto de conflito ou sofrido esbulho possessório (Arts. 26 e 27, § único – Maranhão [2014]; Art. 328, § único – Mato Grosso [2017]). Por seu turno, o recém-criado estado do Tocantins se comprometeu a realizar ação discriminatória sobre terras devolutas sob o seu domínio (Art. 120, §5º) (TOCANTINS, 1999), enquanto Acre e Roraima, provavelmente por não disporem de um estoque de terras devolutas, não fizeram nenhuma menção ao tema em seus respectivos textos constitucionais (ACRE, 2014; RORAIMA, 2009).

No entanto, boa parte desses dispositivos constitucionais nunca foi posta em prática. Isto porque, de um lado, no instrumento revogador dessa intervenção, o governo federal manteve o domínio sobre as áreas com situações jurídicas já constituídas ou em processo de consolidação¹⁷⁰ e condicionou a devolução das terras à sua discriminação e destinação em face dos objetivos do Estatuto da Terra e legislações conexas¹⁷¹, de outro, os governos não realizaram as revisões de concessões e discriminações que estavam previstas nas próprias cartas constitucionais¹⁷². Tampouco se tem notícias de que essas terras “federalizadas” tenham retornado efetivamente para o domínio público estadual (BRASIL, 2001a).

Sem essa revisão e uma base comum de informações, é muito difícil verificar se um imóvel foi legalmente transferido (por meio de compra, doação ou qualquer outro meio legal) do setor público para o privado. Além disso, aproveitando-se da maior autonomia, adquirida com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, os estados passaram a expedir novos títulos de terra sem se preocupar com o desvelamento da complexa situação fundiária regional (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Estes novos papéis vieram compor, junto com outros títulos, concedidos sem anulação dos anteriores, camadas sucessivas de documentos sobre camadas anteriores, até alcançar os dias atuais. Disso resulta uma fantástica sobreposição de documentos expedidos ao longo do tempo pelos diferentes órgãos responsáveis pela alienação de terras públicas (cartas de sesmaria, registros paroquiais, títulos de aforamento, títulos de posse, títulos de ocupação, licenças de ocupação, autorizações de detenção, contratos de alienação de terras públicas, títulos de legitimação, títulos provisórios, títulos de propriedade definitivos etc.) e terras confiscadas, vendidas, griladas e regularizadas por atos legais ou administrativos, embora inconstitucionais, ou, ainda, revendidas sem qualquer documentação, mas que passaram a condicionar a resolução dos problemas fundiários regionais, após o fim da ditadura empresarial-militar. Esta imprecisão em relação ao quadro fundiário, acrescida por novas sobreposições de áreas e direitos,

¹⁷⁰ Apesar de revogar o decreto anterior e devolver aos estados às terras devolutas ainda existentes nas áreas anteriormente federalizadas, o governo federal manteve sob sua jurisdição as terras correspondentes aos então municípios Humaitá e São Gabriel da Cachoeira, no estado do Amazonas; Altamira, Itaituba e Marabá, no Pará; Ji-Paraná, Porto Velho e Vilhena, em Rondônia; e Caracaraí, no estado de Roraima, que permaneceram incluídas na categoria de indispensáveis à segurança nacional, além das terras incluídas na faixa de fronteira.

¹⁷¹ Na prática, este não buscava promover qualquer indenização nem compatibilizar dados cadastrais dos distintos órgãos federais (Inca, Funai e outros) e estaduais, e tampouco desenvolvera políticas buscando discriminar as terras públicas de particulares, mantendo uma postura tolerante e omissa diante das inúmeras irregularidades fundiárias praticadas na Amazônia (LOUREIRO; PINTO, 2005).

¹⁷² A título de exemplo, no estado do Pará, o decreto que regulamentou a revisão das concessões, excluiu dela as décadas de 1960 e 1970, quando ocorreu um grande número de operações de transferência de terras, inclusive concessões abusivas e grilagens (LOUREIRO; PINTO, 2005).

favoreceu o acirramento de antigos conflitos e o surgimento de novos litígios pela posse da terra, a partir da segunda metade da década de 1980 (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Deste modo, o fim da ditadura militar e a redemocratização não representaram o fim das tentativas de expropriação impostas às populações rurais na Amazônia, e sim uma nova etapa de lutas sociais no meio rural amazônico.

2.3.2 Construindo princípios e instrumentos para a questão agrária e fundiária na Região Amazônica

No contexto da redemocratização nacional, foi criado o Mirad, e também se operou uma mudança na política fundiária do governo federal, como resultado da pressão dos movimentos sociais e organizações representativas de pequenos produtores, que criticavam os erros cometidos nas experiências de colonização desenvolvidas na Região Amazônica a partir do Estatuto da Terra e aspiravam por uma adequação dos assentamentos rurais ao perfil socioeconômico das famílias beneficiárias. A primeira vertente dessa mudança foi inspirada nos projetos de assentamentos federais convencionais — os chamados PA¹⁷³ que, ao incorporarem a dimensão ambiental, evoluíram na perspectiva de desenvolvimento de novas modalidades ambientalmente diferenciadas. Estas são voltadas ao reconhecimento dos direitos territoriais de populações tradicionais.

Numa conjuntura em que o tema da sociobiodiversidade se afirmava como trunfo para o desenvolvimento regional e a utilização econômica da floresta, uma das principais alternativas para a redução do desmatamento, os setores responsáveis pela política de conservação ambiental procuravam responder às grandes mobilizações iniciadas na região ainda durante a década de 1970. Nesse período, os chamados “seringueiros autônomos”¹⁷⁴ de Basileia, Rio Branco e Xapuri, no Acre, liderados por Chico Mendes, alcançaram repercussão internacional com a realização de “empates”, grandes mutirões organizados para impedir o desmatamento de seringais, localizados, em sua maioria, sob terras devolutas ou públicas, que estavam sendo adquiridos ou grilados por latifundiários e empresários para serem convertidos em fazendas de gado.

Esta resistência ao desmatamento não se dava por razões estritamente ambientais, mas pelo fato de que as seringueiras eram os principais meios de sobrevivência desses trabalhadores. Assim, eles lutavam não porque desejassem receber indenizações pelas benfeitorias existentes nas suas “colocações”¹⁷⁵ — que consideravam insuficientes para viver nas cidades (sem estudo, sem qualificação profissional e sem emprego em um momento de inflação explosiva) —, mas também não desejavam receber um lote de terra nos moldes

¹⁷³ Institucionalizados em 1985, estes eram implantados segundo a metodologia estabelecida na administração central, em Brasília, tendo por base a demarcação de lotes individuais de terra, segundo planejamento feito em gabinete e sem a mínima preocupação com a participação dos atuais ou futuros ocupantes. A efetivação dessa modalidade de assentamento se iniciava pelo corte raso da vegetação de boa parte do lote, que era considerado a primeira benfeitoria e funcionava como uma espécie de comprovação de trabalho investido nos lotes e, portanto, respaldava o direito de titulação da terra pelo Incra.

¹⁷⁴ Seringueiros autônomos: seringueiros que se estabeleceram colocações nas terras abandonadas a partir da crise da atividade extrativista em escala e passaram a se dedicar a agricultura de subsistência e ao extrativismo por conta própria. Se por um lado, estes continuam a depender dos comerciantes para o abastecimento e comercialização, por outro, possuem autonomia sobre o processo de produção (RUEDA, 1995).

¹⁷⁵ Referência ao sistema de organização social e econômico caracterizado pelo uso múltiplo de territórios florestais por uma rede de casas aparentadas, que compartilham ambientes em comum (ALMEIDA, 2012).

preconizados pelos projetos de colonização da região — o que para eles era insuficiente para permitir uma economia extrativista baseada na coleta de produtos em associação com os pequenos roçados, a caça e a pesca¹⁷⁶ (RUEDA, 1995; ALMEIDA, 2004). Observa-se aí, pelo menos, mais uma situação em que as determinações do modelo de ordenamento fundiário instituído pelo governo federal não conseguiram dar conta dos modos de vida tradicionais das populações amazônicas, da realidade de aposseamento comum das terras e da forma de exploração dos recursos naturais.

De acordo com Rueda (1995), depois de muito diálogo, conseguiu-se chegar ao entendimento de que o mais importante para esta categoria não eram os títulos de propriedade individual da parcela, mas a manutenção da capacidade produtiva da floresta. Para tanto, não era suficiente recortar as glebas de terras em pedaços retangulares e simétricos, mas encontrar uma maneira de assegurar a permanência das famílias nas suas “colocações”. Assim, a partir do conceito de concessão coletiva, foi instituída de forma experimental a “concessão real de uso” do seringal aos moradores de Boa Esperança, em Sena Madureira, e Nova Quitéria, no município de Basileia. Embora estas experiências tenham sido paralisadas, inclusive por conta das descontinuidades administrativas vividas pelas duas instituições envolvidas naquele período¹⁷⁷, elas conseguiram obliterar o processo de remoção compulsória dos seringueiros dessas áreas.

Em linhas gerais, seguindo Almeida (2004), propunha-se naquele momento um processo de mudança nas políticas de ordenamento fundiário, a partir da qual a reivindicação por lotes individuais de terra deu lugar à demanda por grandes florestais para uso coletivo, e a luta por melhores preços para a borracha cedeu lugar à defesa da natureza. Para isso, a terra não deveria se constituir em objeto de apropriação privada, mas ser regularizada juridicamente na forma de um patrimônio público, sob a guarda do Estado, ao qual caberia assegurar as condições necessárias para que os moradores desses territórios pudessem permanecer ocupando-os. Esta permanência demandaria a adoção de um conjunto de políticas públicas voltadas tanto para a melhoria dos níveis de vida e renda dessas populações quanto para a proteção ao meio ambiente (PAULA, 2003).

Desse modo, em outubro de 1985, durante o I Encontro Nacional de Seringueiros da Amazônia, realizado em Brasília, estes, em parceria com os povos indígenas, propuseram que o governo federal encerrasse a prática de colonização nos seringais e que estes lhes fossem cedidos em regime de concessão, para que o extrativismo pudesse ser mantido, bem como pudessem ser resolvidas concomitantemente questões relativas à posse da terra e ao desmatamento na região.

Surge então a proposta de instituição de Reservas Extrativistas (Resex) que, segundo o seu principal proponente, o recém-criado Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), operavam a junção entre a questão fundiária e a questão agroecológica, a partir de novos

¹⁷⁶ Mais ou menos nesse período, o Incra e a Superintendência da Borracha (Sudhevea) encontravam-se diante de um impasse provocado pelo projetos de colonização, chamados Assentamentos Dirigidos (PAD), pois o módulo retangular (o chamado, “quadrado burro”), criado pelo órgão fundiário para assentar os colonos, desestruturava o esforço que aquela Superintendência vinha fazendo no sentido de aumentar a produção da borracha, uma vez que o módulo cortava ou desmembrava a “colocação”, que é unidade de produção do seringueiro, caracterizada pela dispersão natural da espécie, o que ocasionava conflitos entre vizinhos (RUEDA, 1995).

¹⁷⁷ Recorda-se a situação de instabilidade vivida pelo Incra no período, bem como o fato de que a Sudhevea foi uma das quatro instituições cuja fusão deu origem ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989.

critérios para o apossamento das terras, centrados no uso sustentado dos recursos naturais (GRZYBOWSKI, 1989).

Cabe assinalar, mais uma vez, que nesse mesmo ano estava sendo lançado o I PNRA, e boa parte das atenções dos setores progressistas estavam voltadas para este tema. Desse modo, a proposta formulada pelos seringueiros e seus aliados foi divulgada como uma “reforma agrária para os extrativistas”, pois a sua criação seria uma forma de reconhecimento jurídico dos direitos daqueles que viviam e trabalhavam tradicionalmente na terra há muitos anos (RUEDA, 1995, p. 9).

Considerando-se que a proposta de Resex também possuía um forte componente ambiental, na medida em que a conquista da terra visava manter o extrativismo, e a sua continuidade exigia a manutenção das formas de uso da terra, a qual pode ser considerada uma alternativa tanto ao modelo de colonização do Incra quanto ao padrão de ocupação baseado na agropecuária capitalista (RUEDA, 1995).

Assim, pode-se dizer que os órgãos públicos fundiários e ambientais foram concitados a repensar o paradigma de propriedade pelo qual pautavam as suas políticas e os seus efeitos socioambientais. O resultado foi a formulação de uma proposta de solução, de certo modo inusitada, na qual as áreas em conflito seriam transformadas em bens de domínio da União, que seriam administrados por comunidades locais por meio de concessão real de uso¹⁷⁸. Para assegurar a proteção dos recursos naturais necessários à própria subsistência, estas áreas seriam denominadas reservas, e seriam protegidas pelo Poder Público como uma espécie de reserva natural voltada ao uso sustentável de populações tradicionais.

Dessa forma, a noção de posse agroecológica (BENATTI, 2003), passa a ser acionada como instrumento de luta contra a expropriação dos povos tradicionais que habitam a Amazônia. Estes desenvolveram um sistema de apossamento da terra bastante distinto daquele preconizado pelo direito positivo, pois articula tanto usos comuns pelas comunidades quanto utilizações privadas pelas famílias. Em geral, esses grupos eram caracterizados apenas como ocupantes ou mão de obra barata, sem quaisquer direitos a titulação ou garantia legal do domínio e, por isso, viam-se ameaçados pela chegada de outros atores sociais que possuíam uma relação diferenciada com a terra¹⁷⁹.

A partir desse evento, o Incra internalizou a proposta de solução apresentada pelos seringueiros e começou a ser elaborado um documento conceitual e metodológico sobre o Projeto de Assentamento Extrativista (PAE). Este foi justificado pela necessidade de estabelecer novas formas de ordenamento fundiário adequadas às especificidades do ecossistema dominante e às demandas sociais das populações locais, mas de forma economicamente viável (RUEDA, 1995).

Com base nesse documento, o PAE foi incorporado ao I PNRA, implantado inicialmente nos estados do Acre, Amapá e Rondônia, no intuito de promover a exploração

¹⁷⁸ Originalmente, este conceito aparece em um decreto-lei que a classifica como direito real resolúvel, concedido de forma remunerada ou gratuita, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse público (Art. 7º). Na sua nova formulação, ao realizar a concessão para a comunidade e não para os indivíduos, assegura valores e responsabilidade partilhados por todos e a garantia de que os recursos naturais serão extraídos de maneira sustentável. De certo modo, o conceito de concessão real de uso se assemelha em sua condicionalidade com as concessões de sesmarias, na medida em que o contrato de concessão pode ser rompido, caso as exigências contratuais não sejam cumpridas. Para outros detalhes sobre a formulação original, ver Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967).

¹⁷⁹ De acordo com Almeida (1989), embora estas áreas de uso comum sejam vitais para a reprodução física e social desses grupos sociais, até então elas sempre estiveram à margem do sistema jurídico agrário brasileiro.

economicamente viável e ecologicamente sustentável de áreas extrativas por populações que as ocupassem ou viessem a ocupá-las. A Portaria Incra nº 627/1987, estabelecia de forma inédita que a Resex deveria ser titulada por meio de concessão de uso em regime comunal, na configuração decidida pela comunidade (associativa, condominial ou cooperativista). Esta área teria como objetivo a proteção legal de grupos sociais que vivem e dependem das atividades extrativistas, bem como o restabelecimento da função social e o uso racional da propriedade. Essa modalidade se justificaria pelo fato de a exploração dessas áreas ser realizada por pessoas que não possuíam o domínio da terra e que as exploravam segundo as características dos recursos naturais, que não estão restritos a uma área exclusiva, mas dispersos de modo aleatório na natureza, o que torna a imposição de limites espaciais rígidos algo impraticável¹⁸⁰,¹⁸¹ (RUEDA, 1995).

Compreendeu-se que estas mudanças na política pública de reforma agrária só foram possíveis a partir do reconhecimento de que os regimes de posse agrária e propriedade privada, albergados pelo direito agrário, não consideravam todas as particularidades e fenômenos possessórios existentes na Amazônia. No caso, os seringueiros, comunidades remanescentes de quilombos, ribeirinhos etc. que desenvolveram ao longo do tempo histórico um modelo próprio de aposseamento da terra e uso dos recursos naturais.

Uma segunda vertente tem sua inspiração nas discussões do setor ambiental sobre a destinação sustentável dos espaços territoriais e a conservação dos recursos naturais renováveis. Nesse sentido, uma mudança importante na questão ambiental foi o estabelecimento, alguns anos antes, da Lei nº 6.938/1981, a qual institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e definiu como um de seus instrumentos básicos a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, visando preservar a biodiversidade (Art. 9º, inciso VI)¹⁸².

Diante da pressão nacional e internacional pela preservação da Floresta Amazônica e da lentidão no processo de implantação dos PAE pelo Incra, o CNS continuou insistindo no papel das Resex como uma política de reforma agrária diferenciada para a região, mas também passou a enfatizá-las como espaços territoriais destinados à utilização sustentável e à conservação dos recursos naturais renováveis.

Como resultado, o governo federal instituiu as Resex no âmbito da PNMA¹⁸³, possibilitando a sua instalação a partir de 1990, quando foram publicados os primeiros decretos presidenciais criando essas áreas para uso sustentável das populações extrativistas, entre elas a Resex Chico Mendes, com aproximadamente um milhão de hectares, incluindo a conflitiva região de Basileia e Xapuri¹⁸⁴ (ALLEGRETTI, 2008).

¹⁸⁰ Para mais detalhes sobre essa modalidade de assentamento ver Portaria Incra nº 627, de 30 de julho de 1987 (BRASIL, 1987e).

¹⁸¹ Em 1996, o Incra criou o Projeto Agroextrativista (PAE), em substituição ao assentamento extrativista, por meio da Portaria Incra nº 268, de 23 de outubro de 1996 (BRASIL, 1996). Sucedâneo aos Projetos de Assentamentos Extrativistas, este acabou herdando a sua sigla.

¹⁸² Referência à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências (BRASIL, 1981).

¹⁸³ Estas foram instituídas pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, e regulamentada pelo Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990 (BRASIL, 1989d; 1990).

¹⁸⁴ Ao fazer uma avaliação dos vinte anos de disputas e negociações a respeito do modelo fundiário de Resex e da decisão institucional de criação das primeiras áreas, Allegretti (2008) ponderou que este fato apenas se tornou possível depois que os conflitos provocados pelo desmatamento na Amazônia alcançaram o interesse da opinião pública internacional, sobretudo após o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, em dezembro de 1988.

Este modelo tem como pressuposto a obrigatoriedade da desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites, o que expressa uma escolha dos próprios seringueiros e suas entidades representativas, pela reformulação da modalidade de direito à terra — não como propriedade individual e alienável, mas como área de domínio da União e de posse e uso comum e compartilhado. Estas características refletem, ao mesmo tempo, uma opção prática e ideológica desses atores sociais, visto que, se por um lado, ninguém poderia vender as “colocações” como se fossem lotes, de modo que a base territorial dos antigos seringais permaneceria íntegra, por outro, a própria impossibilidade de comercialização da terra contraria o próprio *paradigma da propriedade privada* (ALMEIDA, 2004; ALLEGRETTI, 2008).

Essas duas modalidades territoriais deram reconhecimento formal à territorialidade dos extrativistas, constituindo-se em uma demonstração da abertura das instituições governamentais para a possibilidade de construção de uma política pública inspirada em um modelo de ocupação territorial, baseado em costumes e usos consuetudinários, a partir da luta dos atores políticos.

Em 1992, as populações extrativistas conquistaram um espaço institucional próprio, o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais (CNPT), o qual congregava organizações políticas representativas desses grupos sociais a qual caberia exercer o controle territorial das Resex¹⁸⁵. Competindo ao órgão responsável pela supervisão das áreas extrativistas, no caso o Ibama, apenas gerir a fiscalização em conjunto com as comunidades, visando fazer cumprir as determinações constantes nos planos de uso e nos contratos de concessão de uso¹⁸⁶.

Durante o período em que esteve em tramitação, a proposta da criação das Resex aglutinou o apoio de antropólogos, advogados, biólogos, cientistas sociais, engenheiros florestais, sindicalistas, ativistas e políticos em um processo de produção e circulação de ideias que culminaram com a divulgação de inúmeros artigos e estudos, no Brasil e no exterior, relativos à preservação de um modo de vida que se contrapunha ao modelo de ocupação imposto pelo avanço da propriedade capitalista na região, pautado na destruição da floresta equatorial. A partir de então, o princípio da sustentabilidade passou a fazer parte da agenda governamental brasileira, servindo inclusive como referência para a elaboração de inúmeras políticas públicas realizadas com o envolvimento ativo das organizações locais.

Depois de quase uma década de discussões, a Lei nº 9.985/2000 finalmente instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), que caracterizou as diversas modalidades de áreas especialmente protegidas, organizando-as em dois grandes grupos a partir do grau de restrição à intervenção humana e das formas de acesso e uso dos recursos naturais: as áreas de proteção integral e as de uso sustentável. Como as primeiras têm como objetivo a manutenção dos ecossistemas livres de alterações antrópicas, é permitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, enquanto nas segundas o intuito é de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais, daí ser permitida a presença humana permanente na unidade de conservação. Nesse segundo grupo, estão inseridas a Área de Proteção Ambiental (APA), as Florestas Nacionais (Flona), a Resex e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) (Lei nº 9.985/2000, Capítulo III)¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Este foi criado por meio da Portaria Ibama nº 22-N, de 10 de fevereiro de 1992 (BRASIL, 1992b).

¹⁸⁶ As Resex possuem como metodologia de ação política à concertação entre as diferentes partes envolvidas.

¹⁸⁷ Nas primeiras, o objetivo é a proteção integral, portanto é apenas permitido o uso indireto dos recursos naturais, nas segundas, o objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais,

Esta definição legal encerrou uma etapa dos debates entre preservacionistas e socioambientalistas sobre a melhor forma de proceder à gestão de áreas especialmente protegidas. Nesse embate, os primeiros privilegiaram a ideia de uma unidade de conservação como grandes áreas desprovidas de seres humanos, cujo principal objetivo seria proteger áreas naturais destacáveis devido às suas belezas cênicas. Desse modo, o Estado se apropria de maneira centralizadora ou elege a propriedade privada como solução para o problema da degradação ambiental. Os segundos têm como pressuposto que o Estado não consegue mais assumir sozinho a gestão sobre os recursos naturais e tampouco atender as diversas demandas em jogo. Nesse modelo, o axioma central é a participação social das comunidades locais detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental na gestão das unidades de conservação como garantia de direitos de uso comum dos recursos naturais (SANTILLI, 2005).

No âmbito desse debate foram sendo propostas outras categorias de espaços territoriais especialmente protegidos, seja entre os setores responsáveis pela política de conservação ambiental (MMA e Ibama¹⁸⁸), seja entre os órgãos gestores da política de reforma agrária (Incra e MDA) (ARAÚJO; LENA, 2010). Dentre esta última, destacam-se as modalidades de assentamento ambientalmente diferenciado que foram constituídas, no final de década de 1990, a partir da divulgação dos resultados do I Censo da Reforma Agrária do Brasil, que indicavam um elevado índice de evasão dos assentamentos rurais, mas, sobretudo, problematizavam a capacidade efetiva dessas áreas em promover a melhoria da qualidade de vida dos seus beneficiários. Nesse sentido, foram constituídos, na esfera federal, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)¹⁸⁹, o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e o Projeto de Assentamento Quilombola (PAQ), como tentativas de aproximar a política de reforma agrária do seu público-alvo. No âmbito estadual, surgiram o Projeto Estadual de Assentamento Agroextrativista (Peaex) e o Território Estadual Quilombola (TEQ).

Como resultado desse longo processo, o território, que anteriormente era concebido apenas como um espaço físico recortado à revelia das necessidades, práticas e significados atribuídos pelos distintos grupos sociais locais, conforme ocorreu nas cartas de sesmarias, nos projetos de colonização ou mesmo nos assentamentos convencionais, converteu-se em espaço de diálogo entre os diferentes agentes públicos e os sujeitos sociais politicamente constituídos na região, os quais, por intermédio de suas organizações representativas, em um primeiro momento, passaram a questionar as políticas governamentais de ordenamento fundiário que haviam sido implementadas na região com base em dois aspectos centrais à sua identidade coletiva: a defesa dos direitos de posse e a garantia de acesso e uso dos recursos naturais existentes na floresta. Já no segundo momento estes povos buscam reivindicar o estabelecimento de uma nova relação jurídica entre o Estado, com base no reconhecimento da diversidade étnica e cultural (ALMEIDA, 2004).

Naquele contexto, ocorreu também o reconhecimento de várias categorias sociais (ribeirinhos, seringueiros, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, quilombolas etc.) como beneficiárias dos programas de reforma agrária. Esta iniciativa, para Allegretti

daí ser permitida a presença humana. Para mais detalhes, ver Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000a).

¹⁸⁸ Posteriormente substituído pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

¹⁸⁹ A título de exemplo, a modalidade PDS surge como um território de interesse ambiental e com populações consideradas não tradicionais, mas capazes de desenvolver projetos sustentáveis na agricultura. O PDS foi elaborado por um Grupo de Trabalho (GT), formado pelo CNS, Ibama, Incra, MDA e outras instituições que, ao final dos trabalhos, prepararam o instrumento jurídico que instituiu esse modelo de assentamento. Para mais detalhes, ver Portaria Incra nº 477/1999 (BRASIL 1999).

(2008), provocou um deslocamento de duas tradições teóricas e políticas que até então se moviam paralelamente, e na maioria das vezes de forma conflitiva entre si: a do desenvolvimento e a da proteção ao meio ambiente¹⁹⁰.

Na experiência recente de ocupação da Amazônia Legal, os projetos de colonização e os assentamentos de reforma agrária convencional estiveram associados à resolução de problemas sociais por meio da destinação de lotes de terras. Desse modo, foram deslocados para essa região produtores sem-terra que haviam sido expulsos das regiões Nordeste e Centro-Sul pelo processo de modernização da agricultura, mas sem levar em consideração se os estoques de terras devolutas estavam livres e aptos a receber beneficiários de políticas de colonização, dadas as suas características ecológicas e a própria carência de infraestrutura¹⁹¹.

Na realidade, grande parte dessas terras era ocupada por povos indígenas e comunidades extrativistas, cujas formas de aposseamento, imemoriais ou históricas, não haviam sido reconhecidas pelos governos. Isto porque, de acordo com os princípios orientadores da legislação vigente, estas populações deveriam buscar se integrar à sociedade nacional para serem beneficiárias de políticas agrárias e fundiárias.

Este processo, denominado por Almeida (2004) de reconhecimento dos direitos sobre as terras tradicionalmente ocupadas, não se deu por uma iniciativa do Poder Público, mas como produto da emergência de povos indígenas, comunidades negras e populações tradicionais como atores sociais organizados politicamente nas suas lutas por seus direitos territoriais ameaçados por madeireiros, fazendeiros, grileiros e grandes projetos hidroenergéticos, agroindustriais e minero-metalúrgicos.

Num contexto de conflitos quanto à dominialidade das terras na região, as políticas públicas de reforma agrária, a regularização fundiária e a proteção ambiental representaram um importante instrumento de ordenamento territorial, visando combater a grilagem de terras públicas e garantir a posse de terras públicas a estas populações.

O reconhecimento do caráter pluriétnico da sociedade brasileira após a Constituição Federal de 1988 implica uma reconfiguração do modelo de ordenamento do território brasileiro com base no *paradigma da propriedade agro-ethno-sócio-ambiental*. Este caracteriza-se por ter a função socioambiental como fonte legitimadora do direito à propriedade, bem como pelo reconhecimento dos direitos de várias categorias sociais sobre os territórios por eles ocupados. Neste amplo mosaico de modalidades de propriedade fundiária, podem ser identificadas formas individuais já consolidadas pelo direito positivo e novas entidades territoriais alternativas que foram estabelecidas a partir de processos de luta social (Ver **Quadro 2.1**).

¹⁹⁰ Segundo Allegretti (2008), a proposta dos seringueiros fundiu as duas tradições em um novo conceito, no qual a regularização fundiária passou a ser de certo modo subordinada à proteção do meio ambiente, enquanto os projetos de assentamento requeriam a desapropriação prévia das áreas a serem destinadas à reforma agrária. No caso das Resex, quando o conceito foi formulado, estabeleceu-se que as áreas são criadas para fins de proteção dos recursos naturais e, portanto, as desapropriações não são tratadas como um instrumento para a reforma agrária, mas como um método de proteção ao meio ambiente.

¹⁹¹ As condições ambientais e a ausência de infraestrutura apropriada não foram devidamente avaliadas e, portanto, provocaram uma sobrevalorização das condições a serem encontradas pelos colonos, bem como sobre as reais possibilidades deles se converterem em prósperos produtores numa região ecologicamente tão diferenciada das áreas em que estavam acostumados.

Quadro 2.1: Formas de reconhecimento territorial (tipo de ocupante e jurisdição)

Tipo de ocupação	Jurisdição	
	União	Estados
Povos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> Reconhecimento de terra indígena. 	<ul style="list-style-type: none"> Não possui competência legal.
Populações tradicionais	<ul style="list-style-type: none"> Criação de unidade de conservação de uso sustentável e projetos de assentamento especiais. 	<ul style="list-style-type: none"> Criação de unidade de conservação de uso sustentável e projetos de assentamento especiais.
População quilombola	<ul style="list-style-type: none"> Reconhecimento de território quilombola. 	<ul style="list-style-type: none"> Reconhecimento de território quilombola.
Ribeirinhos em várzeas	<ul style="list-style-type: none"> Emissão de concessão de direito real de uso. 	<ul style="list-style-type: none"> Emissão de título ou concessão de direito real de uso.
Agricultores sem terra	<ul style="list-style-type: none"> Criação de projeto de assentamento; emissão de título individual de terra; concessão de direito real de uso. 	<ul style="list-style-type: none"> Criação de projeto de assentamento; emissão de título individual de terra.
Pequeno produtor (áreas até 4 módulos fiscais)	<ul style="list-style-type: none"> Emissão simplificada de título individual de terra. 	<ul style="list-style-type: none"> Emissão de título ou concessão de direito real de uso.
Médios e grandes produtores rurais (áreas acima de 4 até 15 módulos)	<ul style="list-style-type: none"> Emissão de título individual de terra via licitação. 	<ul style="list-style-type: none"> Emissão de título individual de terra (com ou sem licitação).
Grande produtor rural (áreas acima de 2.500 hectares)	<ul style="list-style-type: none"> Emissão de título individual de terra via licitação e com autorização prévia do Congresso Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Emissão de título individual de terra com autorização prévia do Congresso Nacional (com ou sem licitação).

Fonte: Elaboração própria.

Conforme se pode observar, este mosaico engloba antigos padrões de domínio da terra, bem como formas de ordenamento fundiário oriundas de *mudanças de primeira, segunda e terceira ordem*, ou seja, alterações em objetivos, arranjos e instrumentos de políticas. Numa leitura conjunta das transformações observadas no sistema jurídico agrário brasileiro, pode-se concluir que estas mudanças inauguraram um novo momento no constitucionalismo brasileiro, no qual destacam-se dispositivos de reconhecimento e de proteção dos direitos territoriais de antigos e novos grupos sociais, bem como a preservação do meio ambiente.

Neste contexto, pode se observar uma disputa paradigmática pelo uso do território amazônico, mas com a primazia do *paradigma da propriedade privada*. Isto porque tem prevalecido ações pontuais e relativamente dispersas, sob a égide de outras políticas governamentais e estruturas administrativas preexistentes, acrescentando à sua capacidade operacional atributos étnicos, sociais e ambientais. Se, porventura, foram instituídos novos órgãos públicos pertinentes à questão fundiária, sublinhe-se que a competência de operacionalização ficou invariavelmente a cargo dos aparatos institucionais já existentes, tais como o Incra, a Funai e os institutos de terras dos estados.

2.3.3 Reforma agrária na Amazônia Legal no período democrático

A partir dos anos 1980, quando a crise fiscal no país era acentuada e também já era evidente o fracasso dos grandes projetos agropecuários, base do modelo implementado na Região Amazônica, o governo federal decidiu retirar o suporte ou incentivos fiscais às atividades agropecuárias nessa região, o que veio ao encontro das fortes críticas à ineficiência desses investimentos e às preocupações ambientais com essa região, que começavam a se difundir no país e no exterior no final daquela década.

Nesse sentido, a ANC foi caracterizada pela forte pressão de grupos organizados que procuravam influenciar os constituintes no sentido de fazê-los votar conforme suas ideias e interesses. Desse modo, o texto final da Constituição não demonstrou organicidade ou consistência ideológica, acolhendo em graus variados uma ampla gama de demandas sociais, resultado da mobilização de segmentos militares, regionais, latifundiários, empresariais, trabalhistas urbanos e rurais, indígenas, negros, religiosos, profissionais liberais e organizações sociais emergentes (ambientalistas, consumidores etc.), entre outros.

Nesse contexto da redemocratização do país e das mudanças no nível do Estado, criou-se na sociedade brasileira uma grande expectativa em relação à realização da reforma agrária, visto que esse tema fora colocado como um dos elementos centrais do processo de redemocratização do país. Contribuiu para isso a publicação do I PNRA e da Constituição Federal de 1988, as quais apontaram a desapropriação de imóveis que não cumprisse sua função social como prioritários na política de assentamento rural e incorporaram novos indicadores ao debate, tais como: o volume de terras desapropriadas para fins de reforma agrária, o número de famílias assentadas em PA e o assentamento das famílias nas suas localidades de origem.

No entanto, os compromissos do governo Sarney com os setores antirreformistas da sociedade inviabilizaram essas metas, e fizeram com que a reforma agrária acabasse ficando em um plano secundário. Como resultado, ao final do governo, haviam sido assentadas apenas 90 mil famílias de trabalhadores sem terra (PINTO, 1995). Segundo dados do Incra (BRASIL, 2018), nesse período foram criados 166 assentamentos na Amazônia Legal, os quais representavam 33,13% do total de 501 assentamentos implantados no país durante o governo Sarney.

De maneira geral, os assentamentos criados durante esse período são resultantes das demandas que emergiram no processo de redemocratização do país, nas lutas por reconhecimento dos direitos sobre as terras tradicionalmente ocupadas e/ou nas manifestações das populações que haviam sido remanejadas de suas áreas de moradia por grandes projetos hidrelétricos ou minero-metalúrgicos.

Cabe lembrar que o fato da política de colonização ter sido relegada a um segundo plano, a partir dos anos 1980, e a desistência de muitos colonos, não significaram uma redução da chegada de novos migrantes à fronteira amazônica. Nesse sentido, recorda Fearnside (1991), que embora o I PNRA previsse a desapropriação de latifúndios, os grandes proprietários fizeram pressão para que esta ação fosse paralisada e fossem retomadas as concessões de terras públicas.

Considerando que o maior estoque de terras públicas e devolutas se encontrava na Amazônia Legal, a autorização do governo para o prolongamento precário das estradas vicinais já abertas e a demarcação de novos lotes na região acabou transformando as ações de

reforma agrária do período numa espécie de eufemismo para a retomada da colonização na Amazônia (FEARNSIDE, 1991).

Durante o governo Collor, mesmo com uma meta fixada de assentar 500 mil famílias em quatro anos, os programas de assentamento foram, em grande parte, paralisados em virtude do desmonte da máquina administrativa em curso. Nos dois anos em que Collor foi presidente, nenhuma desapropriação foi realizada e as ações de reforma agrária se restringiram à regularização fundiária de processos pendentes dos governos anteriores (OLIVEIRA, 2001; MATTEI, 2012). Quando seu sucessor, Itamar Franco, assumiu o governo, retomou os diálogos com a sociedade civil, reativou o Incra e retomou os projetos de reforma agrária, adotando um programa emergencial a partir do qual foram implantados 150 assentamentos e assentadas cerca de 23 mil famílias (PINTO, 1995; MATTEI, 2012).

No decorrer das gestões de Collor e Itamar Franco, poucos projetos de assentamento foram implementados no Brasil e na Amazônia Legal, atingindo-se menos de 10% das metas previstas inicialmente para o período (MATTEI, 2012). Segundo dados do Incra (BRASIL, 2018), somados com a regularização de processos anteriores de reforma agrária, durante os governos Collor e Itamar foram criados na Amazônia Legal 131 assentamentos, o que corresponde a 36,08% do total de 363 assentamentos implantados em todo o território nacional, no período.

No decurso do governo Fernando Henrique Cardoso, o compromisso assumido era o de assentar 280 mil famílias no primeiro mandato (1995-1998), enquanto na sua segunda gestão (1999-2002) não foram apresentadas metas de assentamentos. Existem muitas controvérsias a respeito do número total de famílias assentadas no decorrer dos oito anos de governo FHC. Segundo Girardi (2008), teriam sido assentadas nesse período 457.668 famílias. Para Le Torneau e Bursztyn (2010), teriam sido mais de 400 mil famílias assentadas. Já de acordo com Mattei (2012), o número de assentados no governo FHC teria sido da ordem de 510.302 famílias em 4.144 projetos de assentamento. De acordo com Brasil (2018), 1.551 assentamentos rurais teriam sido implantados na Amazônia Legal no governo FHC, o que corresponde a 36,24% do total de áreas de reforma agrária implantadas nesse período¹⁹².

Cabe assinalar que estes números foram refutados por pesquisadores e diversas organizações da sociedade civil, que demandaram a revisão dos dados oficiais. Isto porque muitas ações de regularização fundiária e em projetos de colonização realizadas em áreas de fronteira na Região Amazônica foram computadas entre as estatísticas de reforma agrária do período, visando produzir um saldo positivo para a política de reforma agrária.

Destaca-se que, inicialmente, a estratégia desse governo esteve atrelada às demandas dos trabalhadores rurais sem terra e à geração de empregos para brasileiros que buscassem seu sustento em áreas rurais. Desse modo, as ações de reforma agrária deveriam estar acompanhadas de outros programas. Com destaque para a revisão da legislação sobre desapropriação de terras, a redefinição dos impostos sobre propriedade, a urbanização das áreas rurais, a ampliação da assistência técnica e a melhoria da infraestrutura rural. Com isso, pretendia-se substituir a visão antiga da questão fundiária por um conjunto moderno e articulado de políticas públicas para o meio rural (MATTEI, 2012).

¹⁹² Desse modo, a título de exemplo, durante o governo FHC foram criados 39 novos projetos de assentamento apenas dentro do Polígono Desapropriado de Altamira, sem muitas preocupações com as questões fundiária e ambiental, bem como com o fato desses assentamentos estarem localizados em áreas mais afastadas e de difícil acesso (CUNHA, 2009).

Nesse sentido, durante esse período, as ações do governo federal tiveram como um de seus focos centrais o reordenamento fundiário via recadastramento de imóveis e o apoio às transações de compra e venda de terras em caráter voluntário entre agentes privados, que foram implementados com suporte técnico e financeiro do Banco Mundial.

No início do governo Lula (2003-2010), as ações de instalação de novos assentamentos de reforma agrária foram postas em segundo plano. Foram priorizadas as chamadas ações de reorganização e reestruturação dos assentamentos existentes, as quais buscavam promover a recuperação dos assentamentos já instalados, que estavam em precárias condições, especialmente em termos de infraestrutura e produção (MATTEI, 2012).

A despeito da não efetivação das metas previstas no II PNRA, de acordo com Mattei (2012), durante o governo Lula teriam sido assentadas 640.860 famílias em 3.630 assentamentos criados. Já conforme dados do Incra (BRASIL, 2018) teriam sido assentadas mais de 360 mil famílias, distribuídas nos 3.529 projetos de assentamentos instituídos. Deste total, 1.411 projetos encontram-se localizados na Amazônia Legal¹⁹³.

Considerando que durante o período já estava em vigor a medida que proíbe a instalação de novos projetos de assentamentos em áreas de floresta primária¹⁹⁴ (Art. 1º, § único), o governo federal decidiu priorizar a instalação de assentamentos de reforma agrária na Região Amazônica sob a modalidade de projetos ambientalmente (e fundiariamente) diferenciados. Estes deveriam ser implantados fundamentalmente sobre terras públicas, buscando atender a demandas específicas relativas ao reconhecimento de direitos territoriais sobre áreas tradicionalmente ocupadas, bem como limitar os impactos da reforma agrária sobre os ecossistemas regionais.

Conforme Le Tourneau e Bursztyn (2010), a Amazônia Legal se constitui a principal região do Brasil no que se refere aos esforços recentes de reforma agrária, tanto em termos do número de famílias assentadas como de áreas ocupadas. No entanto, como argumentam esses autores, os projetos implantados pouco se adequam econômica e ambientalmente ao ambiente amazônico¹⁹⁵.

Conforme se pode observar na Tabela 2.2, durante todo o período analisado, o percentual de assentamentos criados somente na Amazônia Legal sempre esteve acima da casa dos 30%, sendo que o governo FHC criou o maior número de assentamentos, tanto no Brasil quanto na Amazônia Legal (Tabela 2.2).

¹⁹³ Segundo Cunha (2009), durante o governo Lula teriam sido criados outros 47 assentamentos (sendo 11 PA e 36 PDS) na área do Polígono Desapropriados de Altamira. Estes, em várias situações, se sobrepõem a áreas que já foram alvo de projetos de colonização dirigidos e espontâneos, bem como de projetos de assentamento.

¹⁹⁴ Para mais detalhes, ver Portaria MEPP nº 088, de 6 de outubro de 1999 (BRASIL, 1999).

¹⁹⁵ De acordo com Le Tourneau e Buszty (2010), as estatísticas cadastrais do Incra de 1998 apontavam que, considerando apenas os grandes imóveis, haveria no país 166,3 milhões de hectares improdutivos, sendo 34,5% destes localizados na região Norte, 38% no Centro-Oeste, 27,5% no Nordeste e 11% nas regiões Sul e Sudeste. Portanto, no mínimo, controversa a estratégia de retomar a colonização na Amazônia, visto que haveria aproximadamente 110 milhões de hectares improdutivos fora dessa região.

Tabela 2.2. Criação de assentamentos no BR e AL após a redemocratização (1985-2010)

Período	Brasil	Amazônia Legal	% Amazônia Legal
1985-1989	501	166	33,13
1990-1994	363	131	36,09
1995-2002	4.279	1.551	36,25
2003-2010	3.529	1.441	39,98
Total	8.672	3.249	37,47

Fonte: Incra (2018); elaboração própria.

Nesse sentido, pode-se evidenciar que as pressões sociais advindas do processo de redemocratização política acabaram por favorecer alterações nos marcos legais agrários e fundiários, as quais correspondem a uma “mudança de primeira ordem” (HALL, 1993) ou do tipo “sobreposição em camadas” (THELEN; MAHONEY, 2010). Isto porque os governos democráticos que sucederam ao regime empresarial-militar continuaram a considerar a Amazônia Legal como uma espécie de válvula de escape das tensões e conflitos sociais estabelecidos a partir do processo de modernização da agricultura nas regiões Nordeste e Centro-Sul.

Nesse sentido, a estratégia do governo brasileiro continuou sendo a instalação de projetos de assentamento em áreas devolutas ou em terras com uma documentação mais frágil, e não naquelas com titulação mais antiga e/ou legitimada, ainda que estas não estivessem cumprindo sua função socioambiental como determina a legislação sobre o tema. Isto ocorreu, segundo Le Tourneau e Buszty (2010), porque o governo federal sempre esteve mais disposto a enfrentar os assuntos socioambientais da execução de uma nova etapa de colonização na Região Amazônica do que arrostar os custos políticos da realização da reforma agrária em regiões de ocupação antiga e consolidada.

Com a abertura democrática e a promulgação da Constituição de 1988, criaram-se grandes expectativas transformadoras no que se refere, especialmente, à enunciação da função social como princípio econômico e fonte legitimadora do direito à propriedade da terra e à possibilidade de reconhecimento formal de territorialidades baseadas nos costumes e usos consuetudinários. Tinha início, assim, a formação do paradigma *agro-etno-sócio-ambiental*. No entanto, esse trânsito não foi tranquilo ou pleno, ao contrário, conforme pontuado anteriormente, houve muitas tensões com o *paradigma da propriedade privada* na medida em que a noção de direito absoluto à propriedade continuava a influenciar a formação dos profissionais da área do direito e as decisões nas diferentes instâncias jurídicas até, pelo menos, o início da vigência do Novo Código Civil em 2003.

2.4 Novos contextos políticos e dinâmicas contemporâneas da fronteira amazônica

2.4.1 Institucionalização do campo ambiental e o ordenamento territorial da Amazônia

Nesse período de abertura política e liberalização econômica, a forte pressão, nacional e, sobretudo, internacional, em relação aos elevados índices de desmatamento da Floresta Amazônica, e a imposição de restrições do mercado aos produtos brasileiros, notadamente os recursos madeireiros dessa região, fizeram com que o governo federal instituísse o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal, também denominado

“Programa Nossa Natureza”, cujo objetivo era: i) conter a ação antrópica sobre o meio ambiente e os recursos naturais renováveis; ii) estruturar o sistema de proteção ambiental; iii) desenvolver a educação ambiental e a conscientização pública para a conservação da natureza; iv) disciplinar a ocupação e a exploração da Região Amazônica, com base no ordenamento territorial; v) regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; e vi) proteger os povos indígenas e as populações tradicionais envolvidas no processo de extrativismo¹⁹⁶ (Art. 2º, incisos I a VI).

Para conduzir as ações desse Programa, foi instituída uma Comissão Executiva, presidida pelo secretário-geral da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (Saden)¹⁹⁷ e composta ainda por representantes dos Gabinete Civil da Presidência da República; ministérios da Agricultura, Ciência e Tecnologia, Interior e Reforma e Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Art. 3º).

Na ocasião, foram estabelecidos ainda seis grupos de trabalho interministeriais (GTI), sobre os seguintes temas: i) proteção da cobertura florística; ii) substâncias químicas e processos inadequados de mineração; iii) estruturação do sistema de proteção ambiental; iv) educação ambiental; v) pesquisa; vi) proteção do meio ambiente, das comunidades indígenas e das populações extrativistas. Os grupos deveriam apresentar os resultados dos trabalhos num prazo máximo de 90 dias (Art. 4º, incisos I a VI).

O diagnóstico apresentado por este GTI reiterou a gravidade do cenário socioambiental que já vinha sendo denunciada por pesquisadores, movimentos sociais e organizações não governamentais do setor: os altos índices de desmatamento e queimadas decorrentes dos incentivos fiscais e dos investimentos diretos em projetos agropecuários e a superposição e ineficácia das ações desenvolvidas pelas instituições responsáveis por tratar da gestão ambiental e da proteção dos recursos naturais (MELLO, 2006).

Como resultado, em um curto período de tempo, foi estabelecido um conjunto de ações visando conter o desmatamento nessa região, dentre as quais podem ser citadas: i) a suspensão dos incentivos fiscais e dos créditos oficiais para projetos agropecuários e madeireiros na Amazônia¹⁹⁸; ii) a ampliação das atribuições governamentais e reestruturação dos órgãos federais encarregados do setor ambiental¹⁹⁹; iii) a institucionalização do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)²⁰⁰; iv) o estabelecimento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PrevFogo)²⁰¹; v) a constituição do Projeto de

¹⁹⁶ Para mais detalhes, ver Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988c).

¹⁹⁷ Cabe assinalar ainda que a relevância adquirida pelo debate sobre a internacionalização da Amazônia durante a ANC fez com que setores militares encabeçassem a Exposição de Motivos (EM) que originou esse programa, e fez também com que justamente a sucedânea à Secretaria-Geral do CSN recebesse a tarefa de coordenar a execução do mesmo. Esse arranjo reitera a subordinação das questões ambientais e indígenas aos princípios da segurança nacional, mesmo durante a transição democrática (KOHLHEPP, 1992).

¹⁹⁸ Para detalhes, ver Decreto nº 96.943, de 12 de outubro de 1988, Lei nº 7.714, de 29 de dezembro de 1988 e Decreto nº 97.637, de 10 de abril de 1989 (BRASIL, 1988b; 1988d; 1989b).

¹⁹⁹ Um marco do período foi a criação do Ibama, que absorveu funções e estruturas do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), da Secretaria de Meio Ambiente (Sema), da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e da Sudhevea. Para mais detalhes, ver Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 (BRASIL, 1989c).

²⁰⁰ Este foi instituído como mecanismo financeiro e operacional do setor ambiental brasileiro. Para detalhes, ver Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989 (BRASIL, 1989d).

²⁰¹ Ver Decreto nº 97.635, de 10 de abril 1989 (BRASIL, 1989a).

Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes)²⁰²; e vi) a instituição do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) como ferramenta principal de gestão ambiental da PNMA.

Considerando a relevância adquirida pelo tema, a Constituição Federal de 1988 reconheceu o meio ambiente como um direito humano fundamental, e determinou a unidade de cooperação entre o Poder Público e a coletividade, incumbindo a ambos o dever de defender e preservar os bens ambientais para as presentes e futuras gerações (Art. 225). O que, de certo modo, indica um processo de interiorização da questão ambiental pelas instituições brasileiras.

Nesse sentido, o final da década de 1980 e o início dos anos 1990 marcaram a emergência de uma nova cultura relativa às políticas públicas na Amazônia, na qual se mesclam, de um lado, grandes iniciativas desenvolvimentistas baseadas na apropriação e exploração dos recursos naturais como o Projeto Grande Carajás (PGC) e o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste) e, de outro, amplos esforços no aprimoramento da legislação ambiental e instituição de políticas públicas orientadas pelo conceito de desenvolvimento sustentável²⁰³ (BECKER, 2004).

Paralelamente, a questão ambiental despontava como objeto de preocupação crescente nos âmbitos científico e político e internacional, que reivindicavam a preservação da Floresta Amazônica. Assim, as agências de cooperação e desenvolvimento — como o Banco Mundial, que havia financiado boa parte dos grandes projetos de infraestrutura e de produção agropecuária realizados nessa região — começaram a ajustar suas carteiras de projetos e passaram a exigir a realização de estudos prévios de impacto ambiental e a execução de condicionantes sociais e ambientais para a liberação de novos financiamentos²⁰⁴ (MELLO, 2006).

Estas novas formas de perceber e agir sobre a Região Amazônica convergiam com os interesses do período de crise fiscal e endividamento externo brasileiro, bem como sinalizavam a possibilidade de um padrão alternativo de desenvolvimento, tendo em vista que o modelo adotado sinalizava o seu esgotamento, levando à destruição da natureza e da biodiversidade (SHIRAISHI NETO, 2014), por outro, indicavam o alto significado atribuído à esta região, o qual envolve um duplo patrimônio: o fundiário propriamente dito e o de um imenso capital natural. A partir dessa nova representação simbólico-cultural, o valor da região estaria condicionado à centralidade adquirida no mundo por temas como a biodiversidade e a sustentabilidade da terra (BECKER, 2004).

A centralidade desses temas, por sua vez, seria produto das inovações biotecnológicas e, consequentemente, das novas possibilidades de uso econômico da biodiversidade amazônica. Deste modo, as medidas de proteção à natureza, estimuladas por bancos e agências internacionais, a partir da década de 1990, fundamentar-se-iam na garantia de realização presente e futura do imenso capital natural representado pela Amazônia (BECKER, 2004).

²⁰² Desde então, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) realiza o monitoramento sistemático da cobertura vegetal da Amazônia Legal, fornecendo anualmente os índices oficiais sobre o desmatamento dessa região, os quais são utilizadas pelos governos no estabelecimento de políticas públicas.

²⁰³ Futuramente a execução de políticas de proteção das florestas e dos povos que nela residem, inspirada nessas iniciativas, serviria como obstáculos à livre expansão da fronteira econômica (DROULERS; LE TORNEAU, 2000).

²⁰⁴ Destaca-se o próprio Polonoroeste, cujo núcleo central foi o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Porto Velho, ao qual se acrescentaram projetos de colonização e programas de regularização fundiária, proteção dos povos indígenas e do meio ambiente, muito embora os recursos para esses dois componentes fosse apenas uma pequena fração do valor total do projeto (MINDLIN, 1991).

Para galgar essa nova fase, segundo Becker (2004), vários fatores foram importantes, tais como: a) a própria crise fiscal do Estado brasileiro, com o consequente esgotamento do nacional-desenvolvimentismo; b) a resistência de populações tradicionais às expropriações de seus territórios e descaracterização de suas identidades ou atributos étnicos; c) a pressão nacional e internacional contra o uso predatório dos recursos naturais e a favor do estabelecimento de um novo padrão de desenvolvimento sustentável; d) a resposta do governo brasileiro a essas pressões, por meio da aceitação de projetos e programas em parceria com atores transnacionais, e a adoção de uma política ambiental em escala nacional.

A relevância adquirida pela questão ambiental no cenário internacional culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), realizada em 1992, no Rio de Janeiro, e a formalização das Convenções Quadro sobre Diversidade Biológica, de Mudança do Clima e de Combate à Desertificação e Mitigação dos efeitos da seca.

Num contexto caracterizado pelo contingenciamento fiscal e pelo esvaziamento do planejamento, tanto na escala nacional como regional, o Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7)²⁰⁵, tinha o intuito principal de reorganizar os modelos de desenvolvimento regional para a Amazônia, por meio da promoção de práticas de uso sustentável dos recursos naturais dessa região, consistentes com as metas de desenvolvimento nacional (KOHLHEPP, 1992).

O PPG-7 foi orçado inicialmente em US\$ 340 milhões e assistência técnica, oriundos, em sua maior parte, de doações da Alemanha, e contando com as participações dos Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Japão e União Europeia, bem como com contrapartidas do governo brasileiro. Estes recursos deveriam ser utilizados em duas fases, de acordo com cinco linhas de ação: i) experimentação e demonstração: destinada a testar e disseminar iniciativas locais de conservação da natureza, desenvolvimento sustentável e educação ambiental; ii) conservação de áreas protegidas: voltada para a melhoria do manejo das terras indígenas e unidades de conservação e para a constituição de corredores ecológicos; iii) fortalecimento institucional: apoio às instituições públicas na formulação e implementação de políticas ambientais, em cooperação com o setor privado e a sociedade civil, nos marcos da descentralização ambiental; iv) pesquisa científica: para estímulo à produção de conhecimentos científicos relativos aos ecossistemas amazônicos e ao uso e gestão sustentável desses ambientes; e v) disseminação de lições aprendidas: orientada a dar ampla divulgação aos conhecimentos gerados e resultados obtidos pelo programa, no intuito de promover a difusão de políticas públicas (KOHLHEPP, 2002).

A partir dessas diferentes iniciativas, foi possível ao país injetar em sua economia financiamentos externos providenciais (KOHLHEPP, 1992), especialmente numa fase em que a crise econômica e o endividamento externo se refletiam nas dificuldades do governo em manter o padrão de financiamento do desenvolvimento regional na Amazônia. Foi possível também ao emergente Ministério do Meio Ambiente (MMA)²⁰⁶ operar e obter um grande protagonismo na formulação e implementação de uma política que buscava conciliar desenvolvimento e proteção ao meio ambiente, sobretudo na Amazônia Legal²⁰⁷. Isto porque os recursos da cooperação internacional permitiam a este setor contornar os problemas

²⁰⁵ Uma iniciativa de cooperação multilateral envolvendo o governo e sociedade civil brasileira, bem como governos de outros países e organizações bilaterais.

²⁰⁶ Este foi criado a partir da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992 (BRASIL, 1992a).

²⁰⁷ Entrevista com especialista em planejamento, Brasília, 10 dez. 2015.

decorrentes da restrição de investimentos governamentais e da reorientação de prioridades socioambientais. Desse modo, o PPG-7 se consolidou como o principal agente impulsor das novas formas de ordenamento territorial previstas pela Constituição Federal de 1988.

Apesar disso, as ações do governo federal na Região Amazônica, durante a década de 1990, deram-se de forma bastante desigual e contraditória, pois, se por um lado, intentava-se promover o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente, tendo em vista os objetivos estabelecidos pelo PPG-7, por outro, buscava-se promover o crescimento econômico do país e a integração dessa região ao mercado global (KOHLHEPP, 2005).

Embora o PPG-G7 tenha tido dificuldades em consolidar os seus objetivos e contribuir com a formulação de políticas públicas ambientais mais sistêmicas e duradouras, é reconhecido como um dos seus principais resultados, a criação de mais de 100 milhões de hectares de áreas especialmente protegidas, nos quais estão inclusos 45,4 milhões de hectares de terras indígenas demarcadas, outros 2,1 milhões de ha em Resex e 52 milhões de ha de corredores ecológicos somente na Região Amazônica (WORLD BANK, 2004).

Segundo Becker (2005), esta ênfase no apoio à demarcação de terras indígenas, à criação e gestão de unidades de conservação e à implantação de projetos demonstrativos acabou por estabelecer uma “malha socioambiental”, que permitiu a reconfiguração da apropriação do território na fronteira agrícola amazônica por meio da incorporação da diversidade de modos de ocupação que existem nesse próprio espaço. Essas formas alternativas de ocupação se relacionam, essencialmente, aos modos de vida e aos tipos de atividades desenvolvidas²⁰⁸.

Assim, no que tange ao quadro político e institucional relativo à questão ambiental, interpreta-se que as mudanças ocorridas foram de “segunda ordem”, de acordo com a designação de Hall (1993), ou do tipo “sobreposição em camadas”, conforme Thelen e Mahoney (2010). Esta última ocorreu pelo acréscimo de novas regras ao modelo vigente que possibilitaram o estabelecimento de formas peculiares de tratamento da questão socioambiental, muito embora esses formatos tenham continuado a ter apenas uma influência residual no planejamento estatal para a Região Amazônica.

2.4.2 Retomadas das políticas territoriais na Região Amazônica

Com o reestabelecimento da democracia, teve início também uma nova etapa do planejamento nacional, desenhada para estimular o desempenho econômico brasileiro como um todo, que teve efeitos significativos sobre a Região Amazônica.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o Poder Executivo deveria instituir PPA com duração de quatro anos, nos quais precisariam constar, de maneira regionalizada, diretrizes, objetivos e metas para as ações de médio prazo a serem desenvolvidas pelo governo brasileiro (Art. 165, §§1º e 2º).

Com base nessa normatização se estabeleceu todo o arcabouço normativo a partir do qual voltaram a ser discutidas e implementadas políticas públicas de médio e longo prazo no país. Doravante foi possível a execução de projetos ambiciosos e de elevado custo econômico

²⁰⁸ De acordo com Becker (2004), este mosaico seria formado por formas de ocupação de baixo impacto ambiental, nas quais se enquadram as terras indígenas e quilombolas e as unidades de conservação de uso sustentável (reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável), bem como por experimentos conservacionistas e projetos de gestão ambiental integrada e desenvolvimento sustentável vinculados a exploração madeireira, exploração mineral e agricultura capitalizada.

e socioambiental, como a retomada dos grandes investimentos em infraestrutura nas diferentes regiões brasileiras.

O governo Collor foi o primeiro a atender as exigências constitucionais elaborando o PPA 1991-1995, o qual teve como objetivo apenas responder as exigências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, sem qualquer efeito sobre as metas econômicas do governo. Isto ocorreu porque, por um lado, não haviam sido ainda estabelecidas as diretrizes, a estrutura e a metodologia que deveriam nortear os planejamentos de meio prazo²⁰⁹, por outro, o combate à aceleração inflacionária e a tentativa de retomada do crescimento econômico haviam se constituído quase em temas exclusivos da agenda governamental brasileira durante esse período²¹⁰ (ALMEIDA, 2006).

Notadamente, em 1996 quando o governo FHC lançou o seu primeiro PPA, denominado “Brasil em Ação” (1996-1999)²¹¹, o país já havia alcançado a estabilidade econômica e intensificado os seus esforços para utilizar esse plano nacional como um instrumento de alocação de recursos, visando um melhor impacto no desenvolvimento nacional.

A retomada efetiva dos grandes projetos territoriais ocorreu uma década após a sua paralisação e, dessa vez, foi moldada por um novo contexto de relações entre os países sul-americanos, nas quais o movimento conjunto por reformas econômicas liberais definia a forma de integração entre eles. Agora, no entanto, não se tratava mais de preparar e interligar a infraestrutura produtiva interna do Brasil, mas promover a integração física deste com os demais países da América do Sul, abrindo assim novos mercados do Atlântico ao Pacífico (CASTRO, 2009).

Este processo de integração regional se constituía em uma ponte de ligação entre as economias sul-americanas e o comércio global. Este, por sua vez, exigia um sistema de infraestrutura suficientemente eficiente, objetivando garantir a competitividade dos produtos e permitir a exploração de novos espaços de acumulação de capital.

O discurso do governo enfatizava a necessidade de interligar as cadeias produtivas do país aos principais portos do continente, o que necessariamente resultaria no fortalecimento dos canais de comunicação física e no estreitamento das relações econômicas com as nações vizinhas. Deste modo, os empreendimentos foram selecionados a partir de seu potencial para reduzir custos de produção e comércio e melhorar a competitividade econômica, atrair novos investimentos do setor privado e promover o estabelecimento de parcerias.

Em 2000, quando anunciou o PPA “Avança Brasil” (2000-2003)²¹², os investimentos do governo federal, constituídos por recursos da União — orçamento público, incentivos fiscais e fundos constitucionais —, bem como por outras fontes de financiamento nacionais e estrangeiros, foram direcionadas prioritariamente para a implantação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enid) (BECKER, 1999). Estes orientaram a organização espacial das ações e a seleção dos investimentos a serem realizados, visando à melhoria da

²⁰⁹ Esta regulamentação apenas ocorreu em outubro de 1998, quando foram estabelecidos seus componentes, fontes de financiamento e instrumentos de avaliação a serem seguidos pelo governo federal ao longo de quatro anos. Para detalhes, ver Decreto nº 2.829 de 29 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998).

²¹⁰ Como exemplos de que durante o período o foco governamental estava efetivamente centrado nas questões de curto prazo, podem ser citados sete planos de estabilização macroeconômicos publicados no período de 1985-1994, com o intuito de controlar a inflação e retomar o crescimento do país: Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, Collor I e II, e Real.

²¹¹ Para mais detalhes sobre esse arranjo, ver Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996 (BRASIL, 1996).

²¹² Para outros detalhes, ver Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 (BRASIL, 2000b).

infraestrutura de transportes para os setores exportadores da agroindústria, especialmente aqueles a serem realizados no interior do país, com base no levantamento das potencialidades produtivas e na capacidade de mobilização produtiva dos territórios, em um contexto de globalização e financeirização da economia mundial (MONIÉ, 2003).

Dentre as prioridades declaradas pelo programa, destaca-se a sua preocupação em impulsionar o desenvolvimento do agronegócio brasileiro e, consequentemente, o crescimento econômico do país, os quais dependeriam diretamente do aumento da competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional.

Nesse sentido, a narrativa sobre a necessidade de redução do chamado “custo Brasil” foi decisiva para justificar a retomada dos grandes investimentos de infraestrutura em todo o território nacional, mas, sobretudo, na Amazônia Legal, onde a precariedade da rede de infraestrutura aumenta sensivelmente os custos de produção (MONIÉ, 2003).

A partir desses elementos, o portfólio de investimento do “Avança Brasil” era composto por projetos destinados a viabilizar a execução de grandes obras de infraestrutura, como: i) a pavimentação e/ou recuperação das rodovias BR-163 (Cuiabá-Santarém), BR-174 (Manaus-Boa Vista) e BR-364 (Brasília-Rio Branco); ii) a constituição das hidrovias Araguaia-Tocantins, Madeira-Amazonas e Tapajós-Teles Pires; iii) a construção dos gasodutos Coari-Manaus e Urucú-Porto Velho; iv) a implantação da ferrovia Ferronorte; v) a ampliação dos portos e terminais fluviais de Manaus, Porto Velho e Santarém; e vi) a interligação da linha de transmissão da Usina Hidroelétrica (UHE) Tucuruí ao Sistema Interligado Nacional (SIN)²¹³.

Assim, pode-se concluir que no seu segundo mandato, o governo FHC continuou reforçando os objetivos traçados para essa região, ou seja, a continuidade da melhoria da infraestrutura viária destinada ao escoamento da produção de grãos do cerrado mato-grossense pela bacia do rio Amazonas.

Este conjunto de obras de infraestrutura — concluídas, iniciadas ou apenas prometidas pelo governo federal, gerou uma movimentação nos investimentos nacionais e transnacionais, que no intuito de buscarem localizações mais privilegiadas foram redesenhando o sistema de produção e escoamento de *commodities* na Região Amazônica. Estas inversões privadas seriam fruto do chamado “efeito de arrasto”, isto é, realizadas na expectativa de que os grandes projetos governamentais prometidos para essa região se tornassem realidade²¹⁴ (FEARNSIDE, 2000).

2.4.3 Tentativas contemporâneas de reconversão de terras de uso comum em áreas de exploração para o mercado

Embora grande parte destes equipamentos de infraestrutura tenha sido implantada no Planalto Central, eles acabaram se transformando num agente impulsionador da expansão agrícola para a área de abrangência da Amazônia Legal, quando o cultivo de grãos, como a soja, atingiu áreas do sudoeste do Maranhão, norte de Tocantins, oeste do Pará, sul do

²¹³ Sistema que coordena toda a produção e transmissão de energia elétrica em todo o território brasileiro.

²¹⁴ São exemplos disso, as instalações da Bunge, em Santana do Araguaia (PA) e em Bom Jesus do Araguaia, Canarana, Nova Xavantina, Porto Alegre do Norte, Querência do Norte e São Félix do Araguaia (Mato Grosso), e a aquisição por parte do Grupo Amaggi de uma área no distrito de Mirituba, em Itaituba, no Pará (OLIVEIRA, 2006).

Amazonas e Rondônia, e centro-norte de Roraima (FEARNSIDE, 2000; BICKEL, 2004; OLIVEIRA, 2006).

O cultivo de soja na Região Amazônica deu início a uma mudança importante nos modelos de ocupação do espaço territorial, conduzindo a economia regional a um modo de produção altamente capitalizado, em contraposição aos modelos regionais tradicionais. Mais do que nas demais regiões do país, o modelo de expansão da sojicultura na Amazônia se fez baseado em grandes volumes de incentivos oficiais destinados a promover a produção e a instalação de infraestrutura²¹⁵, especialmente a de transporte (CARVALHO, 1999).

Essa dinâmica de ocupação atingiu de maneira intensa outras atividades desenvolvidas no meio rural, sobretudo na Amazônia Central, que até então era ocupada por grupos sociais e atividades econômicas pouco integradas ao mercado agrícola nacional e estrangeiro. Nesse contexto, as terras do estado de Mato Grosso, que estavam sendo cobertas por plantações de soja, por sua vez, começaram a deslocar outras atividades produtivas, como a exploração madeireira e a pecuária para regiões mais ao norte da Amazônia Legal (MARGULIS, 2003).

Segundo Margulis (2003), isto ocorreu porque a extração madeireira, a pecuária, o cultivo da soja e a apropriação de terras são atividades interdependentes, ou seja, fazem parte do ciclo de expansão da fronteira agrícola e, por isso, competem umas com as outras por um mesmo espaço. Desse modo, os estímulos ao crescimento da área plantada de soja deslocaram a criação de gado para áreas mais setentrionais. O avanço da pecuária sobre o território ampliou o corte raso das áreas de florestas, o que intensificou os conflitos fundiários envolvendo pecuaristas, povos indígenas, populações tradicionais e comunidades locais. Parte destes grupos sociais acabou sendo deslocada para áreas marginais, contribuindo assim para a abertura de novas fronteiras móveis ou expansão do alcance daquelas existentes.

Neste sentido, o *modus operandi* do avanço recente da fronteira agrícola na Região Amazônica é uma reatualização do padrão de apropriação privada de terras, no qual a remoção da floresta e a implantação de pastagens são consideradas “benfeitorias”, possibilitando o acesso aos incentivos fiscais e ao reconhecimento de direitos sobre as terras ocupadas (MARGULIS, 2003).

Diante disso, vastas áreas da Amazônia, antes especializadas apenas no agroextrativismo e na pecuária extensiva, rapidamente se inseriram neste processo de integração socioeconômica entre diferentes espaços locais, nacionais e internacionais e, portanto, passaram a atrair montantes significativos de investimentos destinados a promover a expansão de monoculturas como grãos, eucalipto e dendê, além da pecuária (MESQUITA, 2011; COSTA, 2012; SILVA, 2015).

O processo de expansão desses investimentos era alimentado, em grande medida, pela percepção relativa à abundância das terras e recursos naturais nessa região (NEPSTAD *et al.*, 2001). Assim, vários pesquisadores sugeriram o estabelecimento de mecanismos emergenciais destinados a gerar uma sensação artificial de “fechamento da fronteira”, ou seja, a aplicação pelo governo de severas restrições à apropriação do solo e ao uso dos recursos naturais. Para estes, o acesso às áreas mais remotas de floresta deveria ser dificultado, por exemplo, pelo fortalecimento e/ou expansão das áreas especialmente protegidas, o que teoricamente canalizaria esses investimentos produtivos para o desenvolvimento de atividades consideradas mais sustentáveis (PERES, 2002).

²¹⁵ Aqui se destaca o Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC), uma iniciativa estabelecida pelo governo Lula no intuito de estimular o crescimento da economia brasileira, por meio de investimentos em obras de infraestrutura (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, geração de energia, hidrovias etc.).

Num primeiro momento, diante da mobilização social de diferentes atores em relação à expansão do agronegócio sobre a Amazônia Legal e seus efeitos sobre o território e os recursos naturais, o governo acabou por acionar antigos e novos instrumentos de políticas públicas como a criação de unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas, assentamentos rurais etc., buscando conter os estímulos à apropriação privada da terra proporcionada pela perspectiva da execução de grandes obras de infraestrutura na região. De modo geral, estes instrumentos foram articulados discursivamente com as preocupações socioeconômicas, agrárias e ambientais relativas aos processos recentes de expansão da fronteira agrícola na Amazônia Legal.

No entanto, o compromisso do governo federal com a viabilização dos projetos de infraestrutura para facilitar a expansão desses agronegócios, e o aumento expressivo do interesse pela aquisição de terras no país levaram a uma batalha legislativa contra modalidades de uso comum das terras, consideradas obstáculos às transações fundiárias, tais como as terras indígenas, as unidades de conservação, os territórios quilombolas e as áreas de extrativismo etc.; bem como ocasionaram um esforço de proposição e aprovação de uma legislação fundiária específica. Esta nova política foi viabilizada por meio dos debates sobre o combate ao desmatamento e a reestruturação do mercado regional de terras, conforme será narrado adiante no texto.

Considerações finais sobre o capítulo

Neste capítulo resgatou-se o processo de ocupação da Amazônia, desde o início da colonização até meados da década passada. Mais do que uma visão histórica desses fenômenos buscou-se compreender se este movimento de formação da propriedade fundiária obedece ao padrão observado no restante do território nacional.

Durante a análise pôde-se identificar a incidência sobre a Região Amazônica de quatro paradigmas de ordenamento fundiário: i) *paradigma da propriedade concessionária*; ii) *paradigma da apropriação possessória*; iii) *paradigma da propriedade privada*; iv) *paradigma da propriedade agro-ethno-sócio-ambiental*.

O *paradigma da propriedade concessionária* tem sua expressão no sesmarialismo, cuja finalidade foi promover a ocupação dessa região e reafirmar a posse das terras da colônia em nome da Coroa portuguesa. Nesse sistema, os concessionários recebiam uma extensa gleba de terra do monarca, junto com o compromisso jurídico de fazê-la produzir para obterem em troca o domínio eminente sobre elas. O *paradigma da apropriação possessória* emerge também no início da colonização, em virtude da prática disseminada entre os diferentes atores sociais da ocupação primária de terras e da resistência de alguns segmentos em solicitar e confirmar suas concessões fundiárias ao governo metropolitano.

O *paradigma da propriedade privada* foi implementado no país a partir da publicação da Lei nº 601/1850, mas este não logrou produzir mudanças nas formas de acesso e utilização das terras na Região Amazônica, visto que havia grandes dificuldades operacionais à execução dos seus principais instrumentos (demarcação e registro), bem como enormes resistências políticas dos grandes ocupantes relacionadas às mudanças nos princípios de aquisição das terras (de enfiteutico para monetário).

Muitas décadas após a promulgação da Lei de Terras em 1850, o que ainda predominava na Região Amazônica era a ocupação primária, praticada tanto por pequenos posseiros quanto

por grandes detentores de áreas, que continuavam indiferentes às normas que regulavam o acesso a terra, apesar da existência de regras que vedassem formas de aquisição alternativas.

Esta situação regional apenas se modificaria, em meados da década de 1960, com a aprovação do Estatuto de Terra, a partir da qual os governos militares passaram a investir tanto em projetos de colonização com pequenos agricultores oriundos de outras regiões do país quanto na implantação de grandes investimentos agropecuários desenhados com base no modelo de apropriação da renda fundiária e uso intensivo dos recursos naturais, notadamente solos, florestas e águas.

Essa política territorial voltada, por um lado, para a colonização como alternativa à reforma agrária nessas regiões de ocupação mais antiga, e por outro para a concessão de incentivos fiscais aos grandes empresários como forma de atraí-los a investirem na Amazônia, criou o cenário perfeito para o desmatamento, a concentração fundiária e a violência agrária. Isto porque os empresários, para conseguirem acessar essas renúncias fiscais, tinham que, minimamente, assenhorar-se de terras devolutas que estavam ocupadas por povos indígenas, remanescentes de quilombos, populações tradicionais e posseiros.

O processo de choque entre os habitantes da região e grupos vinculados ao projeto nacional-desenvolvimentista revelou diferentes lógicas de domínio da terra e uso dos recursos naturais dos atores sociais em disputa. Os resultados destas foram centenas de investimentos de baixa produtividade, milhões de hectares de terras griladas e florestas desmatadas, toneladas de solos degradados e dezenas de episódios de violência nos conflitos por terra.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a haver uma disputa paradigmática entre os princípios da propriedade fundiária individual absoluta e àqueles baseados na ideia de que a propriedade rural deveria cumprir simultaneamente todos os requisitos previstos nos incisos do Art. 186: i) aproveitamento econômico racional e adequado; ii) utilização correta dos recursos naturais; iii) preservação do meio ambiente; iv) observância da legislação trabalhista.

Buscando solucionar os problemas relativos ao acesso e uso da terra, a CF/1988 determinou a possibilidade de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, dos imóveis rurais que não estiverem cumprindo com sua função social, mediante prévia e justa indenização em TDA. Estabeleceu ainda a possibilidade de reconhecimento de direitos territoriais sobre as formas de aposseamento desenvolvidas pelos diferentes grupos sociais que ocupam terras na Amazônia Legal: povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos, populações tradicionais, antigos posseiros etc.

Com base no arcabouço jurídico, instituído a partir da redemocratização, a resolução dos conflitos relacionados ao acesso e uso da terra na região podia ser realizada considerando não apenas o modelo de distribuição das terras, mas incorporando questões socioambientais aos modelos de políticas de reforma agrária, os quais foram resultados da mobilização de vários atores sociais e suas organizações representativas. Em um contexto de crise econômica, esses diferentes grupos sociais lograram ter acesso ao território, ao crédito e à assistência técnica produtiva.

A partir da Constituição Federal de 1988, foi promovida também uma descentralização de ações relativas ao ordenamento fundiário — compreendida a partir da transferência de parte da capacidade decisória e da responsabilidade pela execução das políticas entre os diferentes entes federativos.

A despeito disso, as disputas pela terra continuaram intensas na região. Isto porque, se por um lado o governo federal reconheceu os efeitos socioambientais adversos dos

empreendimentos anteriores e buscou promover políticas regionais que conciliassem o uso produtivo e a conservação ambiental, por outro, as exportações de *commodities* constituíram a grande chave para alavancar a economia brasileira e diminuir o *déficit* público. Desse modo, no período recente, o elemento central do planejamento governamental para a Região Amazônica foi o estabelecimento de conexões entre os sistemas de transportes multimodais, no intuito de viabilizar o escoamento da produção de *commodities* para o mercado internacional.

Nesse contexto, os problemas fundiários ainda não resolvidos e os surgidos a partir de então se tornaram o combustível para a emergência de novos conflitos, cuja iminência de eclosão adquiriu concretude na medida em que a fronteira econômica voltou a se direcionar para Amazônia Legal, a partir do final da década de 1990.

CAPÍTULO III: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS TERRAS DEVOLUTAS NA AMAZÔNIA LEGAL: a produção e institucionalização do Programa Terra Legal

Este capítulo apresenta os antecedentes e o processo de elaboração e aprovação da lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que instituiu uma ambiciosa política federal que pretendia realizar a regularização simplificada e célere de aproximadamente 300 mil posses localizadas em terras públicas na Amazônia Legal.

A narrativa sobre essa política parte das iniciativas do governo federal visando combater o desmatamento e promover o desenvolvimento dessa região. Deste modo, este lança mão de várias políticas públicas com o intuito de adequar ambientalmente a Região Amazônica ao contexto de corrida por ocupação de terras na fronteira. Nessa ocasião, o aumento da demanda por *commodities* (agrícolas e não agrícolas) foi respondido por iniciativas de flexibilização legislativa que ajudaram a ampliar o tamanho das áreas passíveis de regularização fundiária e estabelecer a dispensa de licitação de bens públicos na Amazônia Legal, tais como a Medida Provisória nº 255/2005 (“MP do Bem”), o PL nº 2.278/2007 e as MP nºs 422/2008 e 458/2009, com especial ênfase nesta última.

Será abordado neste capítulo o processo de concepção, elaboração e tramitação dessa proposta. Desse modo, se fará uma análise das principais discussões que ocorreram durante o período entre os grupos interessados na mudança da legislação. Quais coalizões se formaram? Quais eram as crenças, interesses e reivindicações de cada coalizão? Em que essas crenças e propostas se assemelham e quais são as suas principais diferenças? Como os diferentes interesses foram levados em consideração na formação de um novo paradigma sobre a questão? Qual foi a relação de forças entre os distintos atores? Quais os elementos cognitivos e normativos desse novo paradigma relativo à questão da propriedade da terra na região? Como este foi incluído nas disposições legais sobre o tema?

Analisando-se os ambientes nos quais se deu esta proposição, as principais ideias e interesses em curso e as dinâmicas de conflito e negociação entre diferentes instituições públicas (Casa Civil, Incra, MDA, SAE, MMA etc.) e agentes privados envolvidos (setores rural patronal e de trabalhadores e o setor socioambiental) busca-se compreender como as ideias foram incorporadas e institucionalizadas, partindo dos problemas observados no modelo de regularização fundiária anterior e analisando as reivindicações dos distintos atores sociais e as discussões sobre as diferentes propostas. Encerra-se o capítulo com uma análise do texto final da lei, na qual se busca identificar as continuidades e se houve mudanças significativas em relação à legislação até então vigente, bem como a influência de processos de *path dependence*, os aprendizados e os desafios ainda observados na política fundiária na região.

A hipótese que orienta o capítulo é que as mudanças recentes no contexto econômico e político nacional e regional, como a retomada do crescimento econômico e o avanço de novas frentes de expansão agropecuária, madeireira e mineral, provocaram o aumento na demanda pela incorporação de grandes estoques de terras ao mercado fundiário e, consequentemente, ocasionaram uma nova tentativa de consolidação do *paradigma da propriedade privada* por meio da legislação federal sobre regularização fundiária na Região Amazônica. O cerne dessa iniciativa está nas características das crenças, preferências, interesses e decisões instrumentais acionados nessa mudança, bem como no desequilíbrio entre recursos e estratégias das diferentes coalizões envolvidas no debate, que permitiram o revigoramento desse paradigma na região.

3.1 Antecedentes da elaboração do Programa Terra Legal

3.1.1 Amazônia Legal no governo Lula

A Amazônia mereceu destaque entre os formuladores do então candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, servindo como mote para a elaboração de um caderno regional em meio à coleção de estudos setoriais elaborados para a sua Campanha de 2002.

Esse documento preparado a partir de contribuições de pesquisadores, técnicos e líderes de instituições, governamentais e não governamentais, bem como por sugestões de participantes de seminários realizados em cinco estados amazônicos, convidava a nação brasileira, com base na importância estratégica da Amazônia, a alterar a posição concedida à região no desenvolvimento nacional. Propunha ainda a abertura de espaços para que a sociedade amazônica pudesse decidir, em condições de igualdade com demais regiões, formas mais vantajosas de integração com o mercado. Uma integração que considerasse a diversidade regional, fortalecesse identidades locais e rompesse com o isolamento em que se encontrava a maior parte da população regional (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002).

Esse caderno temático lembrava ainda que a Amazônia se constituía uma das mais organizadas e mobilizadas regiões brasileiras, o que se devia, sobretudo, ao trabalho das redes de entidades comunitárias, organizações não governamentais e instituições de pesquisa independentes. Essas, no passado, haviam resistido ao modelo de integração predatório e à ausência de políticas públicas adequadas, e agora estariam prontas para apoiar a gestão sustentável dessa região (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002).

Poucas semanas após ser eleito presidente, Lula anunciou que à frente do Ministério do Meio Ambiente (MMA) no seu governo estaria a ex-seringueira, ambientalista e senadora reeleita Marina Silva²¹⁶, reconhecida nacional e internacionalmente como uma das principais porta-vozes da luta pela preservação da Floresta Amazônica e dos chamados “povos da floresta”.

A nomeação de Marina era uma espécie de resposta aos ambientalistas que se envolveram diretamente na campanha presidencial de Lula, e que após as eleições se engajaram em um esforço pela nomeação dela como ministra. Por se tratar de um setor marginalizado nas gestões anteriores, esse ato foi compreendido como um compromisso com pautas históricas do movimento ambientalista, gerando muitas expectativas entre esse segmento social. Além de Marina Silva, outras lideranças sindicais e de movimentos populares também passaram a ocupar cargos estratégicos nas pastas do desenvolvimento econômico e social; economia; ciência e tecnologia; desenvolvimento agrário; assistência social; saúde; educação, cultura e lazer; comunicações; e justiça, durante o governo Lula.

Ao assumir o MMA, Marina Silva e sua equipe estabeleceram quatro diretrizes para orientar a política ambiental brasileira: i) promoção do desenvolvimento sustentável nas suas dimensões ambiental, social e econômica; ii) participação social e controle social, com a colaboração qualificada e efetiva da sociedade nos processos decisórios; iii) fortalecimento do

²¹⁶ Marina Silva era uma liderança influente no Partido dos Trabalhadores (PT) e uma importante representante do segmento ambientalista no Congresso Nacional, especialmente para aqueles que defendiam a perspectiva socioambientalista. Durante a campanha presidencial em 2002, ela participou da elaboração do Caderno Temático de Programa de Governo: “O Lugar da Amazônia no Desenvolvimento do Brasil”, elaborado para o Comitê Lula Presidente.

Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), por meio da gestão ambiental compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais; e iv) estabelecimento de uma política ambiental integrada e transversal, ou seja, envolvimento dos diferentes setores do governo e da sociedade no tratamento dos problemas ambientais (BRASIL, 2006f).

Seguindo as novas diretrizes delineadas para o setor ambiental, foram elaborados o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), visando promover a gestão sustentável daquela região. O PAS consistia de um elenco de diretrizes gerais e procedimentos que concebiam o meio ambiente, antes percebido como obstáculo do desenvolvimento nacional, como um elemento fundamental, constitutivo da nova estratégia nacional de desenvolvimento focado em resultados de longo prazo, no qual as soluções econômicas sejam ambientalmente sustentáveis. Em outras palavras, propunha-se que a dimensão ambiental perpassasse a elaboração do PPA 2004-2007 e outras políticas públicas afins²¹⁷ (BRASIL, 2003b).

O PPCDAm tratava de uma das principais prioridades da gestão de Marina Silva: a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal que estavam em pleno crescimento naquele período, conforme pode ser observado na Figura 3.1.

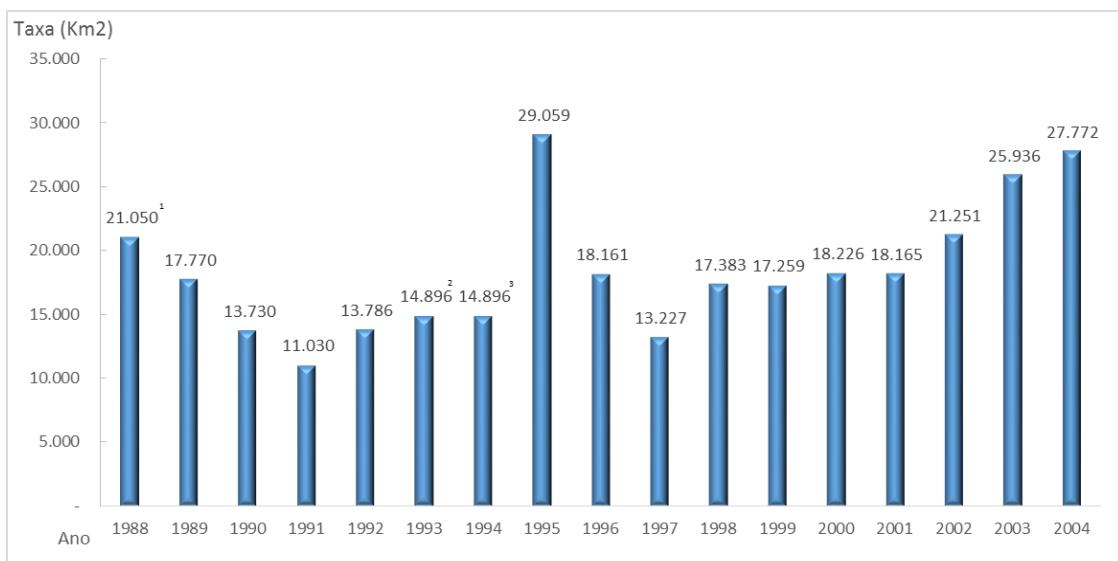


Figura 3.1. Taxas anuais de desflorestamento na Amazônia Legal (1988-2004)

Fonte: BRASIL, Inpe, Prodes (2018) (elaboração própria).

De acordo com os dados do Inpe, no período de agosto de 2001 e julho de 2002 havia sido registrado um crescimento do desmatamento de aproximadamente 19% em relação ao período anterior. A divulgação destes índices elevados em um momento de contração da economia brasileira, combinada com a constatação de que ela estava em estágio de aquecimento, provocou um temor no governo federal quanto ao aumento futuro desses índices (BRASIL, 2004a). Em face do diagnóstico das causas relativas da elevação desse índice e a sua tendência inercial, o governo federal passou a reconhecer que o desmatamento na Região

²¹⁷ Para Capobianco (2017), essa proposição parte da constatação da complexidade das questões ambientais e das próprias fragilidades do MMA para enfrentá-las isoladamente, o que exigia a corresponsabilização dos distintos ministérios e órgãos federais no enfrentamento dos problemas socioambientais.

Amazônica era um problema para o qual deveriam ser apresentadas soluções, ficando a sua coordenação diretamente subordinada à Presidência da República.

A proposta dos gestores foi que o enfrentamento do desmatamento ocorresse por meio da aplicação de medidas de monitoramento e controle ambiental, mas, sobretudo, pelo desenvolvimento de ações interdisciplinares e estruturantes voltadas ao ordenamento territorial e fundiário e ao fomento à produção sustentável. Estas seriam realizadas por meio de parcerias envolvendo diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), o setor privado e a sociedade civil organizada (BRASIL, 2004a).

Nesse período

havia até uma máxima usada pela Marina entre nós, era de que nós podíamos fazer coisas incríveis em todos os campos: na gestão urbana, mudança climática, mas se nós não reduzíssemos o desmatamento na Amazônia nós seríamos avaliados como um fracasso total, em função da origem nossa — minha e da Marina — principalmente da Marina, que era da Amazônia e que tinha um compromisso histórico com essa pauta. Portanto, logo no início [do governo] nós iniciamos um planejamento da abordagem que fariamos pra questão do desmatamento. (Entrevista com ex-gestor do MMA, via *Skype*, 27 jun. 2016)

Isto aconteceu porque, segundo a percepção dos integrantes do alto escalão do MMA, a sua militância ambiental e o reconhecimento político como representantes do socioambientalismo implicava a necessária priorização do problema da acelerada mudança do uso do solo nessa região na agenda governamental.

A proposta do governo partiu do princípio de que era necessário dar mais ênfase ao desenvolvimento do potencial socioeconômico da “floresta em pé”, visto que apenas a estratégia de monitoramento da conversão das áreas florestais em áreas agrícolas não estava conseguindo surtir os efeitos desejados em termos de controle dos índices de desmatamento na região.

A partir dos diagnósticos sobre o problema, concluiu-se que o desmatamento na Amazônia Legal era resultado da trajetória histórica de expansão da fronteira agrícola que, em geral, costumava ocorrer por meio da ocupação gratuita de terras devolutas, da extração da madeira e do acúmulo de capital para investimento em pecuária extensiva e, por fim, do desenvolvimento da produção agropecuária. Essas atividades econômicas proporcionariam renda e legitimariam a apropriação da terra em curto prazo, sem a necessidade de realização de grandes investimentos financeiros. No longo prazo, as terras permaneceriam como áreas de pecuária mais intensiva ou, no caso de haver demanda, seriam convertidas em áreas para produção de grãos ou destinadas ao desenvolvimento de outras atividades econômicas (BRASIL, 2004a).

Com base nesta abordagem estrutural do problema, uma maneira mais efetiva para se combater o desmatamento na Amazônia seria vincular a execução de investimentos diretos do governo federal e os repasses aos governos estaduais a um planejamento prévio. Buscava-se desse modo estabelecer a maior presença do Estado na região, regulando a dinâmica de apropriação do solo e sua transformação produtiva, mas principalmente oferecendo serviços públicos demandados pela população regional, tais como: saúde, educação, segurança pública, habitação, regularização fundiária etc. (BRASIL, 2004a).

Nesse sentido, a estratégia proposta pelo governo Lula foi composta por três pilares: i) monitoramento e controle, voltados para a melhoria da capacidade institucional de fiscalização da legislação ambiental; ii) ordenamento territorial e fundiário, cujos enfoques

principais eram a racionalização da expansão da fronteira, o ordenamento da destinação de terras públicas e da sua transferência para o domínio privado e a reestruturação do sistema fundiário; iii) fomento às atividades sustentáveis, com dois componentes: um que propunha a consolidação da agricultura e pecuária de forma mais intensiva nas sub-regiões já degradadas; e outro que estimulasse o manejo florestal como uma atividade de geração de renda e alternativa ao desmatamento (BRASIL, 2004a).

Dentre as ações realizadas no âmbito do PPCDAm, duas merecem destaque por seus resultados diretos e, sobretudo, por suas implicações com os objetivos desta tese. A primeira trata-se de uma ação ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), na gestão do então ministro Roberto Amaral (PSB), demandando que os dados digitais de mapeamento e monitoramento da cobertura do solo na Amazônia Legal, produzidos pelo Inpe, fossem disponibilizados para instituições públicas e privadas que operavam sistemas de geoprocessamento²¹⁸. Isto porque, até então, essas informações digitais eram restritas a esta instituição, que opera o Prodes²¹⁹ e que produzia relatórios anuais a partir de dados agregados, nos quais podia-se visualizar as informações sobre o desmatamento acumulado em um determinado período na Amazônia, mas não era possível identificar de maneira rápida as situações de desmatamento em curso, o que consequentemente limitava a capacidade de fiscalização dos órgãos ambientais²²⁰.

Com base nesses novos dados, o Inpe criou o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter), que realiza o mapeamento e o monitoramento de áreas em processo de desmatamento onde a cobertura florestal ainda não foi totalmente removida. Os dados gerados pelo Deter, embora possuam menor resolução espacial, têm maior periodicidade, podendo, portanto, serem utilizados no suporte às ações de fiscalização ambiental na Amazônia Legal²²¹.

Com base em levantamentos mais regulares, o Ibama poderia abordar os desmatadores praticamente no momento do ato ilícito, inclusive contando com o apoio de instituições de defesa e de segurança pública²²². Isso aumentou significativamente a capacidade deste órgão em realizar operações de fiscalização, aplicar multas, apreender madeiras e equipamentos, bem como efetuar o embargo de áreas desmatadas e a prisão de agentes envolvidos em práticas criminosas (BRASIL, 2006f).

²¹⁸ Desde a década de 1970, o uso do solo na Região Amazônica vem sendo mapeado com o emprego de satélites, sendo que as primeiras investigações buscavam verificar se os recursos destinados aos projetos de desenvolvimento da região estavam sendo empregados apropriadamente. A partir de 1988, esse inventário do desmatamento utilizando imagens dos satélites produzido pelo Inpe adquiriu o status de estatística oficial sobre o desmatamento na região.

²¹⁹ O Prodes fornece dados de desmatamento verificados entre 1º de agosto de um ano a 31 de julho do ano seguinte. Esses dados eram considerados insuficientes para prevenção e fiscalização devido ao intervalo de tempo que levam pra ser produzidos e por não registrarem desmatamentos menores que 6,25 hectares, como aqueles decorrentes da extração seletiva de madeira e das queimadas.

²²⁰ Até o início de operação do Deter, o monitoramento do desmatamento na região dependia de denúncias anônimas e voluntárias sobre essas ações. Isso dificultava tanto a identificação de focos de desmatamento quanto o acesso mais ágil a essas áreas pelos órgãos ambientais.

²²¹ Como o principal objetivo do Deter é fornecer informações preditivas para a fiscalização, ele opera com um conceito de desmatamento mais abrangente que o Prodes, não se limitando a corte raso, mas incluindo no monitoramento os processos de degradação florestal progressiva, isto é, os estágios intermediários de desmatamento em áreas superiores a 25 hectares. Isto permitiu informar precocemente aos órgãos responsáveis pela fiscalização sobre desmatamentos em estágio inicial ou que estão em curso.

²²² Na ocasião, foram realizadas dezenas de ações conjuntas de fiscalização ambiental, fundiária, trabalhista, tributária e rodoviária envolvendo Ibama, Incra, Funai, Exército, Delegacia Regional do Trabalho, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal.

A partir de então, o ritmo de desmatamento na região foi declinando, chegando a se situar em 4,5 mil km² em 2012, considerado o menor índice desde o início do monitoramento sistemático pelo Prodes, em 1988. Essa queda pode ser associada à influência de fatores econômicos, como a redução dos preços de *commodities* como a soja e a carne no mercado internacional, e a valorização do real perante o dólar, o que desestimulou as exportações. Outro elemento que favoreceu a redução dos índices seria o aumento das ações de monitoramento e fiscalização a partir da implementação do PPCDAm (ASSUNÇÃO, GANDOUR; ROCHA, 2012).

A efetividade das ações de fiscalização, por sua vez, gerou maior demanda por parte de alguns segmentos produtivos e da sociedade civil por ações que garantissem a gestão territorial e a produção sustentável nessa região.

3.1.2 Suspensão e cancelamento de cadastros falsos na Amazônia

A segunda ação considerada estratégica fazia parte do eixo do “Ordenamento territorial e fundiário”, destinado a estabelecer diretrizes e normas para acesso a terra e à exploração dos recursos naturais na Amazônia Legal.

Neste eixo foram estabelecidos canais de diálogo com o então ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto no intuito de promover ações de combate à apropriação de terras públicas no chamado “Arco do Desmatamento”, em especial na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém). Estas ações incluíam a repressão à corrupção nos órgãos fundiários e ambientais; o combate à grilagem de terras públicas; a criação de novas unidades de conservação e a demarcação/homologação de terras indígenas. Além de parcerias com governos estaduais para a realização do ZEE de áreas consideradas prioritárias.

A ideia inicial era simples: publicar uma normativa determinando que os detentores de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) apresentassem os documentos legitimadores das áreas sob sua posse, sob pena de bloqueio do registro do imóvel²²³:

(...) acho que foi na metade do primeiro governo do Lula, a Marina era ministra do Meio Ambiente e isso foi uma coisa que abriu a janela de oportunidade pra questão fundiária. Ela tinha um problema gravíssimo de corrupção dentro do Ibama na época. O Ibama ainda não tinha sido reformado e tal, e ela queria combater o desmatamento, mas ela não conseguia nem começar esse debate dentro da própria casa dela, porque o Ibama inteiro estava envolvido nesse negócio. Não digo inteiro, mas tinha muita gente do Ibama envolvida de alguma maneira. Não digo que todos são corruptos, mas era um negócio meio complicado e ela precisava que as autorizações de plano de manejo parassem de chegar no Ibama, porque ela não conseguia proibir plano de manejo no Ibama direto. Então, ela procurou o Rossetto e pediu que a gente parasse de dar certidões. A gente eu digo, o Incra. O Incra parasse de dar certidões de posse. Uma certidão de posse nada mais é do que o cadastro dessa posse. Inclusive nessa certidão de posse ela ia escrito que era uma posse sobre terra pública. Que não dava direito a nada. A gente só estava reconhecendo que existia aquela posse por mera declaração. Não dava direito de propriedade. Era uma terra pública que o Estado poderia retomar no momento que precisasse e ainda carimbava em cima algo do tipo “Não tinha fins jurídicos”, “Não podia registro” ou qualquer coisa assim. Bom, essa declaração que não servia pra nada, ou não deveria servir pra nada num país sério, era mais do que o bastante pra você chegar no Ibama e aprovar um plano de manejo. (Entrevista com servidor do Incra, via Skype, 11 jun. 2016)

²²³ Esse instrumento reproduz os efeitos das Portarias nºs 558/1999 e 596/2001, mencionadas anteriormente.

Conforme se pode perceber, esta iniciativa partiu da constatação de que as informações que fundamentam estes certificados, por serem ainda eminentemente declaratórias, faziam destes um poderoso instrumento de grilagem de terras, especulação fundiária e degradação ambiental.

Com base nesta solicitação foi instituída a Portaria Conjunta Incra/MDA nº 10/2004, que estabeleceu os procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais em situação de posse por simples ocupação, localizados em municípios selecionados da Amazônia Legal.

Segundo os termos dessa portaria, as solicitações de alteração nos documentos referentes aos imóveis, independente do seu tamanho, deveriam ser acompanhadas de documentação comprobatória (planta e memorial descritivo georreferenciado, elaborados de acordo com normas do Incra), o que permitiria verificar se havia ou não sobreposição destas com terras públicas (Art. 1º)²²⁴.

De acordo com essa portaria, os registros dos imóveis com área acima de 100 hectares na Amazônia somente seriam convalidados mediante a apresentação, pelo ocupante, de um memorial descritivo georreferenciado da posse (Art. 2º), a partir do qual se poderia checar se a posse estava sobreposta a terras públicas ou não²²⁵.

Consoante mencionado anteriormente, essa portaria também suspendeu a emissão das declarações de posses (Art. 4º), que eram documentos precários, mas que criavam expectativas quanto à regularização fundiária de posses; possibilitavam o uso da terra como garantia em operações de crédito; viabilizavam a implantação de planos de manejo florestal; esquentavam a madeira extraída de forma ilegal; e amparavam a comercialização informal de terras públicas. A emissão destas declarações dificultava a realização de qualquer processo de destinação de terras federais e regularização fundiária na região.

Como a publicação deste instrumento tornou inválida qualquer reivindicação de direito sob terras públicas na Amazônia Legal que estivesse atrelada aos documentos cadastrais expedidos pelo Incra, a direção de Florestas do Ibama recomendou a suspensão de planos de manejo que vinham sendo executados sob terras públicas e passou também a condicionar a aprovação destes à apresentação de títulos de domínio pelo requerente²²⁶.

Nesse sentido, a Portaria Conjunta Incra/MDA nº 10/2004 pode ser compreendida como um movimento de retração do *paradigma da apropriação possessória* nessa região. Isto porque a medida estabeleceu, de forma inédita, uma vinculação entre as questões fundiária e ambiental, o que, de certo modo, foi uma novidade em uma região onde os atores sociais (públicos e privados) estavam acostumados a conceber a ocupação e o desmatamento como requisitos necessários à obtenção do domínio sobre a terra.

A este respeito, afirma um dos gestores públicos entrevistados:

Por que é que esse termo de desmatamento e posse era tão importante? Era menos pela floresta que você tinha lá, mas mais porque o desmatamento era a forma de

²²⁴ Ver Portaria Conjunta Incra/MDA nº 10, de 1º de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004b).

²²⁵ Considerando que a Lei nº 10.267/2001 só fora regulamentada em 2002, pode-se dizer que este foi o primeiro recadastramento georreferenciado realizado a partir de uma base legal robusta. Com a obrigatoriedade desse georreferenciamento buscava-se resolver os problemas de domínio e titularidade das glebas rurais descritos anteriormente e reaver terras devolutas para propor políticas fundiárias, tais como: a criação de unidades de conservação e a constituição de assentamentos de reforma agrária.

²²⁶ Na ocasião, a Gerência do Ibama em Santarém, no Pará, suspendeu 17 planos de manejo florestal e cancelou outros nove que estavam sobrepostos à área da Resex Verde para sempre (SOUZA, 2005).

demonstrar a posse. Então por muitos anos isso foi incentivado na Amazônia. Então se você quer demonstrar que está num lugar você tem que demarcar isso fisicamente e isso era feito, no caso da Amazônia, basicamente por desmatamento. Então você desmatava uma área pra demonstrar que tinha uma atividade ali e era uma coisa curiosa, porque em tese você nunca conseguia começar porque pra ter autorização pra desmatar você tinha que ter a posse, mas pra demonstrar a posse você tinha que ter desmatado. (Entrevista com ex-gestor do MMA, via *Skype*, 4 jul. 2016)

Embora este documento não possuísse nenhum amparo legal como prova de propriedade, ele lastreava um amplo leque de operações como autorizações de desmatamento, planos de manejo florestal e operações de crédito rural na Região Amazônica, conforme mencionado por este servidor público:

Essa portaria criou a seguinte situação: quando nós paramos de editar esses CCIRs começou um horror no Norte. Porque a gente não sabia que não eram só os planos de manejo, tinham muito, mas muito mais financiamento rural baseado nisso e tinham coisas antigas, gente que era posseiro há 20 anos, tinha esse processo no Incra e vinha mantendo a posse, sei lá porquê motivo, ou até vendendo os direitos, sei lá. De qualquer modo, isso vinha sendo alimentado dentro do CCIR e com outras garantias, casa, outra fazenda, não sei o quê e conseguia chegar no banco e pegar dinheiro emprestado de financiamento agrícola. No momento em que se parou de dar o certificado de cadastro pros posseiros, eles perderam o financiamento e isso deu uma revolta, porque tinha muito custeio agropecuário nisso e começou uma pressão muito grande. E aí a gente não ia voltar atrás de ficar dando certidão pra posseiro, eles então queriam a regularização. E ali que começou, digamos assim, na massa, nas pessoas, os posseiros a pressão pelo início da regularização²²⁷. (Entrevista com servidor do Incra, via *Skype*, 11 jun. 2016)

Se, para os gestores, esta medida restritiva funcionou como uma espécie de “moratória fundiária” das áreas federais da Amazônia Legal, na medida em que possibilitava, ao mesmo tempo, o bloqueio do processo de ocupação desordenada e a atualização da base cadastral regional, para alguns segmentos do setor madeireiro e agropecuário, a iniciativa significava um estrangulamento das atividades que estavam lastreadas por estes documentos precários.

Em consequência, no Oeste do Pará, região sobre a qual incidiram as ações mais restritivas, os atores locais iniciaram uma forte mobilização social pela imediata revogação da Portaria Conjunta Incra/MDA nº 10/2004. Na ocasião, estes chegaram a bloquear rodovias e destruir equipamentos públicos e privados exigindo a legitimação das ocupações em terras públicas e a liberação dos planos de manejo executados em áreas com frágil cadeia dominial (BARRETO *et al.*, 2008).

A dependência estrutural desses atores sociais em relação às novas terras para o desenvolvimento de suas atividades ajuda a compreender porque, ao menor esforço do governo federal para estabelecer o controle sobre a ocupação desordenada da fronteira amazônica, pode-se observar uma violenta reação dos segmentos produtivos que se beneficiavam com a ausência do Estado nessa região.

²²⁷ De acordo com este gestor, este o fato gerou uma primeira pressão sobre os órgãos fundiários federais pela regularização fundiária das ocupações em terras públicas nessa região. Movimentação que nada teve a ver com os pequenos posseiros, mas surgiu a partir de articulações de peso envolvendo parlamentares do Amapá e Roraima no Congresso Nacional (BRASIL, 2006a), culminando com a devolução de uma extensa porção de terras dos seus respectivos estados que haviam sido federalizadas pelo Decreto-lei nº 1.164/1971 (BRASIL, 2009f).

Provavelmente, o exemplo mais grave da onda de insatisfação surgida com a emissão dessa portaria seja a morte da missionária norte-americana, Dorothy Mae Stang, de 73 anos, que foi assassinada em 12 de fevereiro de 2005, na zona rural do município de Anapu, no Oeste paraense, em virtude da sua atuação em defesa dos assentados em PDS que sofriam ameaçadas de grileiros (SAUER, 2005).

3.1.3 Limitação administrativa provisória e destinação de terras públicas para unidades de conservação

Como consequência direta da comoção nacional e internacional pelo assassinato dessa missionária norte-americana, o governo federal instituiu a chamada Área de Limitação Administrativa Provisória (Alap), que interditou 8,2 milhões de hectares localizados nos municípios de Altamira, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão. Este instrumento visava impedir o corte raso da floresta, a exploração ilegal de madeira e outras formas de utilização da vegetação nativa dessa área até que fosse concluído um plano de destinação das terras devolutas, o que incluía um estudo para a criação de novas unidades de conservação e um distrito florestal sustentável, destinados a atenuar o cenário de caos fundiário e destruição ambiental na região da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163)²²⁸. A Alap era considerada um instrumento de ordenamento territorial de vanguarda, pois permitia ao governo federal planejar a ocupação e a destinação de terras devolutas de grande interesse para conservação ambiental, mas que estavam sob a ameaça iminente das frentes de desmatamento.

Ainda como parte do pacote ambiental lançado em resposta ao assassinato de Dorothy Stang, o governo federal criou 5,2 milhões de hectares de unidades de conservação federais; enviou para a região uma força-tarefa composta por agentes do Exército e Polícia Federal, destinada a apoiar as investigações desse crime, efetuar patrulhamento e apoiar ações de regularização fundiária; bem como intensificou as operações de fiscalização ambiental nessa região.

Também em fevereiro de 2005, a ministra Marina Silva encaminhou ao Congresso Nacional, em regime de urgência, o Projeto de Lei (PL) nº 4.776/2005, com o intuito de solucionar a crise política e ambiental em curso na Amazônia por meio da criação de instrumentos que promovessem o ordenamento do acesso ao território e a gestão sustentável dos recursos naturais florestais regionais²²⁹.

Diante da crise da indústria madeireira — provocada pelo alto grau de ilegalidade na ocupação de terras públicas e na execução dos planos de manejo —, este setor, que é um dos principais pilares econômicos dessa região, acabou apoiando fortemente a proposta do governo federal, que emergiu nas narrativas como uma solução possível para o problema do

²²⁸ Naquele momento, as maiores taxas de crescimento demográfico e de conversão da floresta para produção agropecuária se concentravam em Aripuanã, Alta Floresta, Castanheira e Guarantã do Norte, no Mato Grosso; em Buriti, Rondônia; ao longo da rodovia Manaus-Porto Velho; e no quadrilátero formado pelos Itaituba, Santarém, Almeirim e São Félix do Xingu, na área de influência da Cuiabá-Santarém no estado do Pará (BECKER, 2004).

²²⁹ Segundo um dos participantes da formulação da Lei de Gestão de Florestas Públicas, o objetivo da lei era que as florestas “continuassem sendo florestas e continuassem sendo públicas, ou seja, não tratava de vender florestas ou de privatizar, no sentido de passar elas por inteiro para o domínio privado e tampouco era objetivo que essas florestas deixassem de ser florestas, ou seja, que fossem convertidas para outros usos” (Entrevista com ex-gestor do MMA, via *Skype*, 4 jul. 2016).

suprimento de madeira legalizada²³⁰, conforme pode ser percebido a partir desse recorte de entrevista:

Então uma, das coisas que a gente pensou na época era que o estado parasse primeiro de vender terra pública. Sempre estadual. Porque havia sempre um problema muito grande, sempre houve uma dificuldade muito grande em conversar com a União, eu estou te falando a nível do setor florestal. Então, nós começamos a brigar por duas coisas: primeiro pra que o [governo do] estado assumisse a gestão das florestas. Passasse a gerir a questão da indústria florestal madeireira, saísse da mão da instituição federal que era o Ibama; e segundo que ele fizesse as concessões florestais porque era o que a gente estava interessado. (Entrevista com representante do setor madeireiro, Belém, 20 ago. 2015)

O resultado foi a aprovação da Lei nº 11.284/2006 (de Gestão de Florestas Públicas), que estabelece princípios para a gestão sustentável de planos de manejo florestal e instrumentos para a gestão das florestas públicas localizadas nos distintos estados brasileiros, compreendendo terras indígenas, glebas arrecadadas pela União ou governos estaduais ainda não destinadas, unidades de conservação de uso sustentável (federais, estaduais ou municipais) e áreas de uso comunitário em assentamentos rurais²³¹.

O principal produto da interdição administrativa provisória foi a criação de um grande mosaico de unidades de conservação agregando mais 6,8 milhões de hectares em áreas protegidas, na zona de influência da Cuiabá-Santarém²³². Parte dessas novas UC foi incorporada ao Distrito Florestal Sustentável (DFS), na BR-163, instituído juntamente com estas unidades de conservação, totalizando uma área de mais de 19 milhões de hectares, que seriam voltados ao atendimento da demanda nacional e internacional por madeira e contariam com o gerenciamento de diferentes esferas de governo (federal e estadual).

Cabe ressaltar que, no período que antecedeu a edição da Alap, vários pesquisadores divulgaram estudos tentando influenciar a elaboração das políticas de conservação nessa região. Um desses grupos era vinculado ao Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), que publicou um mapeamento de áreas estimadas como prioritárias para a criação de unidades de conservação de uso sustentável, levando em consideração tanto o seu potencial econômico para a produção de madeira quanto a sua capacidade para servirem de zonas de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral (VERÍSSIMO *et al.*, 2002).

No mesmo período, outro grupo vinculado ao Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG) e à Conservation International (CI) defendeu a ideia de que todas as licenças presentes e futuras de corte raso de florestas deveriam ser suspensas, pois não haveria justificativa econômica e social para ampliar o desmatamento acumulado nessa região (VIEIRA; SILVA; TOLEDO, 2005).

Para estes, a Amazônia encontrava-se dividida em terras privadas e públicas. As primeiras, quando adquiridas legalmente e com registros em cartórios, possuíam passivos ambientais enormes e estavam concentradas em zonas de fronteiras antigas, nos estados do

²³⁰ De acordo com Lentini *et al.* (2005), no período de 1998 a 2004, o consumo de madeira em toras caíra de 28,3 milhões de m³ para 24,5 em 2004. Essa redução estaria associada ao acirramento da fiscalização contra a exploração ilegal pelo Ibama e à crise de fornecimento de madeira ocasionada pelo cancelamento de centenas de planos de manejo a partir de 2004.

²³¹ Para detalhes, ver Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 (BRASIL, 2006b).

²³² No período de novembro de 2004 a fevereiro de 2005, já havia sido instituído nessa mesma zona outro mosaico de unidades de conservação (proteção integral ou uso sustentável), com uma área total de 5,84 milhões de hectares.

Maranhão, Mato Grosso, Pará e Rondônia. Já as segundas, por sua vez, poderiam ser divididas em dois subgrupos: as com destino definido e as não destinadas ou devolutas. Entre as primeiras estão as unidades de conservação, as terras indígenas e os PDS, gerenciados por órgãos públicos. Já as terras devolutas seriam divididas em três grandes categorias: a) as áreas não ocupadas; b) as áreas ocupadas e ainda cobertas por florestas; e c) as áreas ocupadas e já alteradas. As primeiras deveriam ser transformadas prioritariamente em unidades de conservação de proteção integral. Enquanto as áreas ocupadas e cobertas por florestas precisariam ser estudadas detalhadamente para se identificar as diferentes categorias socioambientais que as ocupam e estabelecer a melhor forma de ordenamento desses territórios. Já no caso das áreas públicas ocupadas e já alteradas, a proposta era regularizá-las dentro de um amplo programa de ordenamento fundiário (VIEIRA; SILVA; TOLEDO, 2005).

Em janeiro de 2006, o governo federal voltou a utilizar a Alap, desta vez em uma área de aproximadamente 15 milhões de hectares no entorno da rodovia Manaus-Porto Velho (BR-319) que, naquela ocasião, vinha sendo considerada uma zona potencial para a expansão do desmatamento e o aumento da migração, devido ao anúncio da intenção do governo federal de reconstruir essa estrada, que se encontrava abandonada desde 1988.

Como resultado, foram criadas onze unidades de conservação, e uma delas teve sua área ampliada (sendo cinco áreas federais e seis estaduais), num total de 7,86 milhões de ha no entorno da influência da BR-319. A partir do estabelecimento destas unidades, esperava-se construir uma barreira de contenção para impedir o avanço do desmatamento ocasionado pelo revigoramento da Manaus-Porto Velho.

No estado do Pará, durante esse período, foram redefinidos e colocados sob proteção, em forma de territórios indígenas e unidades de conservação, aproximadamente 30 milhões de hectares. Se forem acrescidas a este cálculo áreas dos demais estados amazônicos que também passaram por uma redefinição do uso do solo durante esse período, chega-se ao total de aproximadamente 70 milhões de hectares de áreas especialmente protegidas (BRASIL, 2006).

A criação desses mosaicos de áreas protegidas pode ser entendida como um procedimento de reforço ao *paradigma agro-ethno-sócio-ambiental*. Esta ação se deu, por um lado, em uma conjuntura marcada pela forte pressão de organizações não governamentais que se mobilizaram para deter o avanço de frentes de expansão e seus efeitos deletérios como a especulação fundiária, a exploração predatória de recursos naturais e a violência rural. Por outro, havia uma intensa contestação por parte das representações dos governos estaduais e de vários atores econômicos que argumentavam que a intervenção realizada pelo governo federal nos territórios dos estados significava o confisco de terras, provocava conflitos e criava instabilidade na Região Amazônica (BRASIL, 2006).

3.1.4 Controle e racionalização do uso do solo em pontos específicos da Amazônia Legal

Ainda como parte das medidas que antecederam a elaboração do Programa Terra Legal, destaca-se também a publicação do Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007²³³. Este instrumento jurídico surge a partir da divulgação dos alertas mensais emitidos pelo Deter, os quais indicam a possibilidade de uma nova aceleração nos índices de desmatamento nessa região.

²³³ Ver Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007c).

Considera-se que este decreto reforça e sofistica as ações de enfrentamento dos desmatamentos ilegais na Amazônia Legal, a qual passou a ser caracterizada por duas estratégias: na primeira, o governo federal passa de uma ação mais generalizante para uma busca por maior controle e racionalização do uso do solo em pontos críticos dessa região, sob os quais passam a incidir um conjunto de ações mais rigorosas que visem conter a degradação ambiental. Na segunda, a publicização dos locais prioritários para o desenvolvimento dessas ações é um mecanismo para compartilhar as responsabilidades políticas, jurídicas e administrativas sobre os altos índices de desmatamento na Amazônia Legal, isto é, para envolver e atribuir responsabilidades às distintas esferas governamentais, assim como aos segmentos privados, na adoção de medidas para solucionar esse problema (LIMA; CAPOBIANCO; MOUTINHO, 2008).

Os principais dispositivos previstos por este instrumento foram:

a) identificação de municípios prioritários para a intensificação das ações de prevenção e controle do desmatamento a partir dos dados gerados pelo Inpe (Art. 2º). Este dispositivo permitia ao Poder Público federal mapear zonas críticas e realizar ações mais rigorosas de controle e racionalização do uso do solo, tais como a proibição da emissão de novas autorizações de desmatamento e a realização de um novo recadastramento dos imóveis rurais.

Os critérios estabelecidos pelo Decreto nº 6321/2007 para a seleção dos municípios prioritários para ações de fiscalização e controle foram: i) área total desmatada; ii) área total desmatada nos últimos três anos; e iii) aumento da taxa de desmatamento em, pelo menos, três vezes nos últimos cinco anos, consecutivas ou não (Art. 2º, §§1º a 3º). Com base nesta previsão legal, caberia ao MMA editar anualmente lista de municípios prioritários para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal no Bioma Amazônia²³⁴.

b) obrigatoriedade do recadastramento das propriedades rurais localizadas nos municípios considerados críticos (Arts. 3º ao 7º). Com base nesta previsão legal, o Incra editou a Instrução Normativa (IN) nº 44/2008²³⁵, convocando os detentores de áreas para a atualização cadastral dos imóveis rurais situados nos municípios constantes no anexo da Portaria MMA nº 28/2008. Esse procedimento buscava reunir dados e atualizar informações georreferenciadas para monitorar, de forma preventiva, a ocorrência de novos desmatamentos, levantar informações para as ações de regularização fundiária que estavam em curso na região, bem como promover a integração e a gestão compartilhada entre as políticas agrária, agrícola e ambiental.

O recadastramento seria realizado mediante a apresentação, pelo proprietário (ou posseiro), de dados sobre o uso do imóvel e da planta georreferenciada, de forma a permitir um monitoramento mais preciso acerca da dinâmica de ocupação do uso do solo (Art. 3, incisos I a IV).

Os detentores de imóveis rurais que não apresentassem os dados necessários ao recadastramento no prazo definido pela IN nº 44/2008 teriam os seus CCIR tornados sem efeito (Art. 2º, §§3º e 4º), o que em tese significaria que estes não poderiam mais ter acesso ao crédito oficial e sofreriam restrições em transações envolvendo o imóvel (venda, arrendamento, desmembramento, transmissão em herança e oferecimento em garantia de financiamentos público ou privado).

²³⁴ No início de 2008, a Portaria MMA nº 28, de 27 de janeiro de 2008, estabeleceu 36 municípios prioritários. E, em 24 março de 2009, por meio da Portaria MMA nº 102, foram acrescidos a essa lista mais sete municípios, perfazendo um total de 43. Para mais detalhes, ver BRASIL (2008k; 2009l).

²³⁵ Ver IN nº 44, de 18 de fevereiro de 2008 (BRASIL, 2008e).

c) controle sobre a destinação do crédito oficial (Art. 11). Com base neste dispositivo, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou a Resolução nº 3.545/2008 do Banco Central (Bacen), que estabeleceu um conjunto de condições ambientais para o acesso ao crédito pelos produtores rurais em imóveis situados nos municípios do Bioma Amazônia²³⁶. Com a aprovação dessa resolução, as condições exigidas para a obtenção de crédito passaram a ser: i) apresentação de CCIR válido; ii) declaração de inexistência de embargos do Ibama ao uso econômico da área; iii) licença, certificado, certidão ou documento similar comprobatório de regularidade ambiental, vigente, da área onde seria implantado o projeto a ser financiado, expedido pelo órgão ambiental responsável; e iv) observância das recomendações e restrições do ZEE, se houvesse (Art. 1º, alínea a, incisos I a IV).

De acordo com Assunção *et al.* (2013), um terço do crédito previsto para o período 2009-2011 não foi alocado em virtude da Resolução nº 3.545/2008, o que corresponderia a aproximadamente 1,9 bilhão de reais, sendo que 90% deste montante estaria relacionado às atividades pecuárias.

d) embargo compulsório pelo agente fiscalizador do uso econômico das áreas desmatadas ilegalmente, excetuando-se aquelas utilizadas para atividades de subsistência (Art. 12). O referido decreto previu ainda que as áreas degradadas passariam a ser obrigatoriamente georreferenciadas para fins de monitoramento, bem como a possibilidade de punição no caso de descumprimento, total ou parcial, do embargo por meio da proibição da utilização econômica da área, da vedação da comercialização do produto obtido nela e do cancelamento dos seus registros em órgãos ambiental, fiscais e sanitários (Art. 13)²³⁷. Com base neste dispositivo, o MMA editou a IN nº 001/2008, que regulamentou os procedimentos para o embargo de áreas ilegalmente degradadas e a edição e manutenção de listas e mapas dos imóveis por município e áreas rurais embargadas²³⁸.

e) controle da cadeia produtiva por meio da corresponsabilização dos compradores de produtos oriundos de áreas de desmatamento ilegal embargado. Buscando garantir que as áreas embargadas efetivamente ficariam isoladas da produção, o Decreto nº 6.321/2007 previu sanções administrativas aplicáveis aos que descumpriessem embargo de uso de áreas ilegalmente desmatadas, as quais seriam também extensivas àqueles que adquirissem, intermediassem, transportassem ou comercializassem produtos e/ou subprodutos de origem animal ou vegetal produzidos em áreas que haviam sido objeto de embargo lavrado pelo órgão ambiental (Art. 13).

Numa conjuntura em que o Brasil pretendia afirmar seu protagonismo internacional, a divulgação dos índices de desmatamento na Amazônia colocava o governo brasileiro em situação constrangedora. Isto porque estes dados confirmavam o diagnóstico realizado por alguns cientistas sobre a gravidade das mudanças climáticas (IPCC, 2007) e a contribuição do desmatamento brasileiro nas emissões de gases causadores do efeito estufa (CERRI *et al.*, 2009).

²³⁶ Ver Resolução nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008 (BRASIL, 2008a).

²³⁷ Essa medida foi alvo de grande resistência por parte da bancada ruralista, em especial da senadora Kátia Abreu (então, DEM) que chegou a propor o Projeto de Decreto Legislativo nº 13/2008, que sustava os artigos 4º, 6º, 7º, 11 e 12 do Decreto nº 6.321/2007, bem como alterava e acrescia dispositivos ao Decreto nº 3.179/1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e às atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

²³⁸ Ver IN nº 001, de 29 de fevereiro de 2008 (BRASIL, 2008j).

Outro problema, não menos relevante no período, foi a manifestação de alguns representantes do segmento patronal quanto à divulgação de dados relativos ao desmatamento na Amazônia, mas, sobretudo, em relação à enunciação de que a expansão da fronteira agrícola, associada à produção de uma das principais *commodities* brasileiras (notadamente, a carne), ocasionaria uma nova aceleração dos índices de desmatamento na Região Amazônica (SMERALDI; MAY, 2008).

Nessa ocasião, o então ministro da Agricultura, Reinhold Stephanes (naquele momento no PMDB), tergiversou sobre as responsabilidades do setor agropecuário no desmatamento da região (LEITÃO, 2008), enquanto o governador do Mato Grosso, na época, Blairro Maggi (então no PPS), chegou a questionar publicamente a credibilidade dos dados produzidos pelo Inpe (SOALHEIRO, 2008).

No mesmo período, a CNA elaborou uma nota pública, na qual declarava ser o governo federal o maior proprietário de terras na Amazônia Legal e, portanto, o principal responsável pelos altos índices de desmatamento nessa região²³⁹. Segundo esta entidade, os principais elementos facilitadores da mudança de cobertura do solo seriam a “falta de fiscalização, a falta de regularização fundiária e a falta de controle sobre as terras. Faltava ao governo zelar pelo seu patrimônio” (Entrevista com assessor de entidade de representação agropecuária, Brasília, 12 dez. 2016).

3.1.5 Conformidade das cadeias produtivas via pactos setoriais e protocolos socioambientais

Durante a segunda fase do PPCDAm, iniciada em 2008, diferentes segmentos sociais — governo federal, governos estaduais, empresas e bancos (públicos e privados) e sociedade civil organizada — passaram a firmar pactos voluntários visando desvincular suas cadeias produtivas do desmatamento na Amazônia Legal.

Em tese, estes pactos refletem a preocupação dos seus signatários com a remoção da cobertura florestal, assumindo, para isso, compromissos socioambientais. Como são voluntários, expressam o interesse de alguns segmentos da sociedade brasileira que não mais desejam que seus produtos e serviços sejam de alguma forma associados ao desmatamento ilegal. Nesse aspecto, são complementares aos esforços governamentais de mudança da cobertura do solo nessa região.

Nesse sentido, destacam-se os seguintes pactos setoriais:

a) “Moratória da soja”: firmada em 24 de julho de 2006, entre a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) e Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (Anec), que se comprometeram a não comercializar soja proveniente de áreas da floresta na Amazônia Legal a partir de outubro de 2006. Este acordo teve origem em abril de 2006, quando a organização ambientalista Greenpeace publicou o relatório “Comendo a Amazônia” (*Eating up the Amazon*), demonstrando como a soja estava prestes a se transformar na maior causa de

²³⁹ Não se conseguiu localizar esta nota pública na imprensa. Mas de acordo com os dados do próprio governo, constantes em outra nota publicada da CNA no Boletim Informativo Federação de Agricultura do Estado do Paraná (FAEP), ele seria o detentor de 76% das terras situadas na Amazônia Legal, 24% seriam demandadas como áreas privadas e 29% como áreas legalmente protegidas, incluindo as unidades de conservação e terras indígenas. Neste cenário fundiário, restariam 47% da superfície ocupada por terras públicas ou devolutas, com cobertura predominantemente florestal e que também foram colocadas sob a gestão do governo com a aprovação da Lei nº 11.284/2006. Desse modo, caberia ao governo cuidar de suas próprias terras e das florestas nas existentes (CNA: floresta em pé..., 2008).

desmatamento nessa região. A partir de um raio x da cadeia de custódia, esta organização ambientalista mostrava que grandes empresas do sistema agroalimentar estavam consumindo soja proveniente de áreas desmatadas ilegalmente na Floresta Amazônica (GREENPEACE, 2006).

De acordo com essa publicação, uma das principais causas da expansão da soja sobre a Floresta Amazônica era a realização de obra de infraestrutura para dar acesso aos mercados internacionais. Em pavimentação, a Cuiabá-Santarém (BR-163) liga as áreas de cultivo consolidadas no centro e norte-mato-grossense aos portos de Miritituba e Santarém, no Pará. O asfaltamento dessa rodovia abria a possibilidade de expansão agrícola no seu entorno (GREENPEACE, 2006).

No trecho final da Cuiabá-Santarém, a Cargill inaugurou em 2003 um terminal graneleiro, cuja posição estratégica desse porto possibilitava o acesso de navios cargueiros que ajudavam a reduzir significativamente os custos com transporte. Com o início do funcionamento desse terminal, sojicultores provenientes do Centro-sul do país se lançaram em direção à Amazônia Central, apropriando-se a preços baixos de lotes de pequenos agricultores. Em razão do processo de especulação fundiária, comunidades inteiras desapareceram, e a maior parte de seus moradores acabou migrando para as periferias das cidades da região. Em alguns casos, aqueles que não quiseram se desfazer de suas terras tiveram de enfrentar a corrupção e a violência, que foram os instrumentos utilizados para tentar transferi-los compulsoriamente (GREENPEACE, 2006).

O constrangimento provocado pela divulgação das conclusões relativas à custódia da soja entre redes do varejo e áreas com desmatamento na Amazônia Legal levaram os consumidores europeus a demandarem o estabelecimento de compromissos destinados a eliminar o desmatamento da cadeia da soja. Essa vinculação entre consumo e mudança na cobertura do solo nessa região ocasionou uma redução considerável dos índices de desmatamento, mas estes continuavam sendo considerados preocupantes, o que demonstrava a necessidade de novas medidas para combater o desflorestamento provocado pela expansão da soja.

Entre 2007 e 2008, o MMA, em um esforço conjunto com ministérios e governos estaduais e municipais, regulamentou atos públicos que visavam inibir o avanço do desmatamento em municípios considerados críticos. Conforme mencionado anteriormente, as principais medidas adotadas objetivavam integrar a regularização fundiária e ambiental, vincular o crédito rural a critérios ambientais e penalizar os atores das cadeias produtivas envolvidos em crimes ambientais.

A vigência inicial deste pacto era somente de dois anos, mas já a partir de julho de 2008 passou a ser renovada anualmente, baseada na ideia de que os seus signatários poderiam estabelecer um compromisso de longo prazo. Nesse mesmo ano, este pacto passou a agregar o apoio do governo federal, que trouxe para ele o MMA, responsável por realizar o cadastro e licenciamento ambiental das propriedades rurais; o Inpe, para apoiar e validar o monitoramento geoespacial desse compromisso; e o Banco do Brasil (BB), que é o principal operador de crédito rural no Brasil (SOUZA *et al.*, 2016).

Também foram signatários deste pacto organizações da sociedade civil que se dispuseram a cooperar e apoiar a “Moratória da Soja”, por meio de assessoria técnica e da defesa da ideia de criação de mecanismos de remuneração pela prestação de serviços ambientais.

Dez anos após o início desta iniciativa pioneira, e após ter inspirado outras ações setoriais, a “Moratória da Soja” foi considerada uma das principais estratégias de combate ao desmatamento associadas às *commodities* agropecuárias, por intermédio de acordos de mercado (SOUZA *et al.*, 2016).

b) Pacto pela valorização da floresta e pelo fim do desmatamento na Amazônia brasileira: este termo de compromisso, lançado em outubro de 2007, é uma iniciativa de nove organizações não governamentais com atuação socioambiental no Bioma Amazônia, tais como: a CI, o Instituto Centro de Vida (ICV), o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (WWF Brasil), o Imazon, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), o Instituto Socioambiental (ISA) e a The Nature Conservancy (TNC). Um dos principais mecanismos propostos por este pacto é a chamada redução compensada do desmatamento, parte do princípio de que o ônus da conservação da Floresta Amazônica e da eliminação do desmatamento nessa região deveria ser compartilhado pela sociedade brasileira e pela comunidade internacional. Desse modo, propôs-se a criação de um fundo para pagamento por serviços ambientais. Essa proposta, associada a outras iniciativas, serviu de referência para o governo brasileiro na formulação do que posteriormente foi denominado Fundo Amazônia²⁴⁰ (BRASIL, 2008c).

c) Pacto pela madeira legal e desenvolvimento sustentável: este envolveu a Associação das Indústrias Exportadoras de Madeiras do Estado do Pará (Aimex), a Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa), o Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia (PFCA), o Governo do Estado do Pará e o MMA, que firmaram um compromisso, em 18 de julho de 2008, visando promover a produção, o uso e o consumo sustentável dos produtos madeireiros da floresta amazônica, especialmente aqueles oriundos e consumidos no próprio estado do Pará.

A partir deste pacto, as entidades empresariais comprometeram-se a adquirir apenas produtos florestais oriundos de fontes legais e sustentáveis, devidamente acompanhados de documentos certificadores da sua origem, além de comunicarem aos órgãos competentes a ocorrência de irregularidades. O governo paraense se comprometeu a realizar licitação de 150 mil hectares de florestas públicas estaduais para exploração madeireira até o final do ano seguinte, bem como garantir eficiência, transparência e agilidade no licenciamento ambiental e a prestar informações sobre a regularidade dos fornecedores de produtos florestais ao Cadastro Técnico Federal, além de coibir irregularidades denunciadas. O MMA, por seu turno, comprometeu-se a agilizar as concessões em florestas públicas federais, realizar articulações em favor da regularização ambiental e do gerenciamento dos assentamentos e áreas de várzea, como também padronizar critérios para a fiscalização dos estabelecimentos industriais consumidores de madeira e apresentar proposta de regulamentação para exploração de florestas plantadas nas áreas de reserva legal.

d) Protocolos de intenções pela responsabilidade socioambiental entre Basa, BB, Bndes, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e MMA (Novo Protocolo Verde): este compromisso, firmado em agosto de 2008, buscou promover uma convergência de esforços para o empreendimento de políticas e práticas bancárias que sejam demonstrativas, difusoras e multiplicadoras dos conceitos de desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental.

²⁴⁰ Fundo destinado a captar doações não reembolsáveis para ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, com base no Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008 (BRASIL, 2008c).

e) Protocolo de intenções entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e o MMA: em agosto de 2008, foi a vez do MMA e da Fiesp celebrarem um protocolo de intenções, cujo objetivo era estabelecer diretrizes básicas para o desenvolvimento de ações voltadas à promoção da produção, ao uso e ao consumo sustentável dos produtos madeireiros da Floresta Amazônica, especialmente no estado de São Paulo.

f) Acordo de Cooperação Técnica entre a Caixa, o Ibama e o MMA: este termo, firmado em setembro de 2008, buscou estabelecer parceria para implementar ações de estímulo ao uso de madeiras nativas de origem legal. Nesse acordo, a Caixa, entre outras atribuições, deveria contribuir para o monitoramento do uso de madeiras nativas de origem legal nas obras sobre seu financiamento. O Ibama deveria prestar informações, promover treinamentos e autuar empresas que não apresentassem os comprovantes de origem legal da matéria-prima à Caixa, enquanto o MMA deveria acompanhar ações e realizar gestões nos demais ministérios, visando à adequação das regras dos programas de repasse e financiamento de recursos no âmbito deste Acordo.

g) Critérios Mínimos para Operações com Gado e Produtos Bovinos em Escala Industrial no Bioma Amazônia: este pacto estabeleceu normas para a aquisição de gado dos imóveis situados nesse bioma, prevendo a exclusão de fazendas que desmatassem áreas de floresta a partir de outubro de 2009 da lista de fornecedores habilitados. Além disso, seriam também excluídas dessa relação aquelas áreas constantes na chamada “lista suja do trabalho escravo” do Ministério do Trabalho; aquelas que estivessem sobrepostas a terras indígenas ou unidades de conservação; as que se encontrassem inscritas na lista de áreas embargadas pelo Ibama; ou ainda aquelas que tivessem sido adquiridas por meio de grilagem de terras ou com o concurso de violência.

Cabe mencionar que este acordo teve origem a partir da constituição do Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável (GTPS), que foi idealizado no final de 2007, visando fomentar a articulação e autorregulação dos distintos elos da cadeia produtiva da pecuária²⁴¹. A ideia central deste grupo era estabelecer bases técnicas para o desenvolvimento de um novo modelo produtivo, com o intuito de otimizar e intensificar a produção de carne, leite e derivados, reduzindo a pressão por novas áreas de pastagem.

A maioria desses acordos e pactos setoriais estabelece como critério não apenas a conformidade com a legislação ambiental, no caso, a comprovação da regularidade do desmatamento, mas também o devido enquadramento à legislação fundiária, ou seja, o demonstrar a titularidade da propriedade da terra. Mas se, por um lado, o tema passou a ser objeto das preocupações de diversos agentes econômicos que procuravam responder as barreiras não tarifárias impostas pelos principais mercados consumidores de seus produtos, por outro, também foi grande o número de integrantes do segmento patronal que buscaram questionar estas exigências ou mesmo contorná-las e, assim, ajudaram a produzir novas narrativas sobre o problema da ausência de ordenamento fundiário na Região Amazônica.

²⁴¹ Esse grupo é formado por representantes de diferentes segmentos que integram a cadeia produtiva da carne bovina no Brasil, como representantes das indústrias e de organizações do setor, associações de pecuaristas, varejistas, bancos, organizações da sociedade civil, centros de pesquisa e universidades.

3.2 Retomada das ações de regularização fundiária na Amazônia Legal

3.2.1 Experiência recente de destinação de terras para reforma agrária e a regularização fundiária na Amazônia Legal

O retorno das experiências de ordenamento fundiário da região foi marcado pelo estabelecimento de um Termo de Cooperação Técnica envolvendo o Incra e o Exército brasileiro para a realização do georreferenciamento de 111 mil imóveis, num total de 16 milhões de hectares da sub-região do Pará, cortada pelas rodovias Cuiabá-Santarém (BR-163) e Transamazônica (BR-230), denominada Terra do Meio.

Este termo de cooperação técnica tinha por objetivo determinar a maneira como as terras do Oeste paraense — que, naquele momento, eram consideradas um dos pontos mais críticos de conflitos fundiários na Região Amazônica — haviam sido ocupadas e qual o perfil de seus ocupantes.

Esta iniciativa era composta por três etapas: i) levantamento ocupacional das glebas públicas federais; ii) georreferenciamento dos perímetros das glebas e áreas de aposseamento pelo Exército; iii) vistorias e tramitação do processo para entrega do título de propriedade da terra (BRASIL, 2005d; 2006e; 2008h), que buscavam dar massividade ao processo de regularização fundiária promovido pelo Incra nessa região²⁴².

Estas ações também marcaram a retomada da regularização fundiária na Amazônia Legal, que havia sido desativada a partir da década de 1980, e praticamente paralisada na década seguinte, o que fazia da concessão de títulos de propriedade uma operação bastante pontual e reduzida em toda a Região Amazônica, conforme a assertiva desse agente público:

A partir de 2006, a política de regularização fundiária passou a ser tratada com mais carinho digamos assim. Tanto que a partir de 2006 que a gente começa a ter os primeiros resultados um pouco mais massivos dessa ação de regularização fundiária que começa com o georreferenciamento das glebas, com o processo de titulação. Não que não houvesse um processo de regularização fundiária anterior. Havia. Tanto que a gente tem título expedido em [19]96, título expedido em noventa e poucos. Mas era um processo muito esporádico, muito pontual que não representava assim uma política de massividade. Era uma atividade assim marginal, digamos assim dentro da política pública. (Entrevista com servidor do Incra, Brasília, 30 set. 2009)

Deste modo, foi realizado o levantamento ocupacional e o georreferenciamento de cerca de três centenas de lotes, com até 15 módulos fiscais, que seriam as primeiras áreas a serem regularizadas de forma mais massiva na Região Amazônica, num intervalo de aproximadamente três décadas.

Sobre este contexto, relata um servidor do Incra:

Mesmo assim a gente nem conseguiu botar o bloco na rua, porque quando estava organizado pra começar alguma coisinha de regularização, a gente já tinha quase 300 títulos até 15 módulos, porque a gente já tinha definido que a gente ia fazer um programa de regularização — e depois isso valeu pro Terra Legal — até 15 módulos fiscais, porque acima disso seriam propriedades passíveis de desapropriação. Então,

²⁴² Nessa ocasião chegou a ser produzido um vídeo institucional intitulado “BR-163-preservação ambiental e desenvolvimento econômico: regularização fundiária na BR-163”, que apresentava essa ação como “a primeira grande operação de regularização fundiária na Região Amazônica” e, ao mesmo tempo, “uma verdadeira transformação na ordem fundiária do país” (BRASIL, 2008h).

não nos parecia ser razoável que a gente pudesse regularizar alguma coisa que daqui três a quatro anos caiu em desuso e aí ia ficar desapropriando, né! Então, criariam só imóveis, mesmo assim isso já era bastante terra, de 1.500, 1.200, 1.100 hectares. A gente criaria apenas imóveis até 15 módulos que são imunes a desapropriação porque são médias propriedades. E nós já tínhamos uns 270 e poucos, estava tudo medido, estava tudo certinho. Inclusive esses foram os primeiros que o Terra Legal conseguiu editar depois. (Entrevista com servidor do Incra, via *Skype*, 11 jun. 2016)

Nesse período, também estava sendo instituída a Superintendência Regional do Incra, no Oeste do Pará (SR-30)²⁴³, com uma área de jurisdição de 75,6 milhões de hectares, a qual passou a orientar sua atuação pela criação massiva de assentamentos rurais. A maioria destes foi concebida sob a modalidade de projetos ambientalmente diferenciados, pois buscavam atender demandas de movimentos sociais e organizações comunitárias pelo reconhecimento de direitos territoriais específicos:

É um processo de reocupação dessas glebas com os instrumentos que nós tínhamos na época pra destinação. Então, se tinha o interesse pra biodiversidade, criava-se unidade de conservação. Se tinha a presença de famílias, criava-se assentamento e ia indo assim, pra minimamente o Estado se reposicionar na Amazônia, depois de um período largo sem uma intervenção mais organizada. (Entrevista com servidor do Incra, Brasília, 10 dez. 2015)

Esta intervenção também estaria inserida em uma estratégia maior, voltada para a contenção das frentes de expansão, por meio da retirada dessas terras do mercado fundiário:

(...) todo mundo sentia que a pressão sobre a Amazônia vinha se acelerando, o processo do desmatamento vinha se acelerando e, além das medidas de combate ao desmatamento ilegal, era necessário ter uma agenda de ordenamento fundiário, de regularização fundiária. Então, houve esse esforço de ordenamento que implicou na avaliação e destinação das terras para essas diferentes finalidades de acordo com o seu nível de antropização e as suas características para a preservação (...) e esse essa intensidade se deu porque todo mundo avaliava que mesmo com a precariedade das estruturas da fiscalização do uso sustentável, seja do Ibama, seja da Polícia Federal, seja de quem fosse, era muito importante que essa expansão se deparasse com áreas já destinadas. (Entrevista com ex-assessor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016)

Deste modo, durante os anos 2005 e 2006, foram criados 142 projetos de assentamentos, de distintas modalidades (PA, PAC, PAE e PDS), somente nas terras sob jurisdição desta SR do Incra (BRASIL, 2007e).

Compreende-se que isto se deu porque os movimentos sociais e as organizações comunitárias pressionavam o órgão fundiário para que ele constituísse assentamentos de reforma agrária com titulação coletiva, visando garantir o reconhecimento dos territórios ocupados e impedir a progressão da fronteira agrícola e o avanço das formas de apropriação especulativa das terras e recursos naturais nessa região.

No que se refere ao órgão fundiário, isto ocorria em virtude de quatro fatores: i) a constituição, dentro dos órgãos vinculados à questão agrária e fundiária, da ideia de que era necessário diminuir os conflitos por terra e pacificar o tema da reforma agrária no fulcro da

²⁴³ Após o assassinato da Irmã Dorothy Stang, foi criada a terceira Superintendência Regional deste órgão no Pará, com sede em Santarém.

sociedade brasileira; ii) a crença presente entre os órgãos fundiários de que o modelo desapropriatório de reforma agrária não conseguia atender a realidade amazônica; iii) o fato de esta ser a única forma possível para se regularizar as ocupações particulares, localizadas sob terras públicas na região, sem a necessidade de deflagração de licitações públicas²⁴⁴; e por fim iv) a forte pressão social pelo cumprimento das ambiciosas metas estabelecidas pelo II PNRA.

Parte deste processo foi paralisada dois anos depois, quando o MPF solicitou e a Justiça Federal em Santarém decretou a interdição de mais de cem assentamentos criados por esta SR, sob as alegações de que estes não obedeciam aos ritos administrativos necessários para a criação das áreas de reforma agrária²⁴⁵, e que vários deles haviam sido instituídos com o intuito de viabilizar a exploração madeireira na região²⁴⁶ (BRASIL, 2007g).

Este episódio constitui-se em um dos eventos mais embarrados já experimentados pela instituição na Região Amazônica. Isto porque se, por um lado, a destinação de terras para a criação de assentamentos se constituía um bloqueio formal do processo de grilagem nessa região, por outro, ela provocou o aumento da vulnerabilidade socioeconômica das famílias assentadas que, em uma situação de instabilidade jurídica e sem acesso aos créditos de reforma agrária, acabaram se engajando na busca de um rápido retorno financeiro, tais como a exploração madeireira ou a transferência informal dos lotes rurais²⁴⁷.

No início do ano seguinte, a necessidade dessa mudança foi reiterada quando o MMA incluiu os projetos de assentamento do Incra na lista dos “Cem maiores desmatadores da Amazônia Legal”, o que provocou não apenas grande mal-estar entre os órgãos federais fundiário e de proteção ao meio ambiente (ALENCASTRO, 2008), mas também constrangimentos internos ao indicarem as conexões das áreas de reforma agrária com o desmatamento ilegal nessa região (LOPES, 2008).

Este novo episódio reforçou a argumentação levantada por alguns especialistas de que o Incra estaria implementando políticas de reforma agrária em zonas de progressão das atividades agropecuárias, com o intuito deliberado de legitimar a exploração dos estoques madeireiros existentes, limpar o terreno para atividades futuras e, ao mesmo tempo, promover a fixação de um estoque de mão de obra para empreendimentos futuros.

Deste modo, a intervenção do Incra nessa região passou a ser bastante questionada. Isto porque, se, por um lado, a forma como foram implantados os assentamentos revelava que a atuação desse órgão se encontrava excessivamente focada na apresentação de resultados quantitativos em relação à política, mas com baixo compromisso com a sua missão institucional, por outro, indicava também uma possibilidade de favorecimento da indústria

²⁴⁴ Entrevistas com ex-gestores do Incra e MDA, via Skype, em 1º e 8 jun. 2016, respectivamente.

²⁴⁵ Dentre as principais irregularidades, o MPF apontou a ausência de licença ambiental, de memorial descritivo, mapas georreferenciados, pareceres técnicos, documentos de escritura da área, falta de estudos agronômicos e socioeconômicos e sobreposição das áreas de assentamento com terras indígenas e unidades de conservação (BRASIL, 2007g).

²⁴⁶ Esta interdição teve sua origem em outro relatório-denúncia, elaborado pelo Greenpeace, que demonstrou que, em certos casos, as famílias realmente ocupavam a terra e a criação dos assentamentos seria o resultado de um longo processo de luta pelo reconhecimento de terras historicamente ocupadas. Em outros assentamentos criados, buscava-se favorecer as atividades da indústria madeireira, que no período se encontrava em sérias dificuldades, em virtude do cancelamento de vários planos de manejo florestal pelo Ibama. Para mais detalhes, ver GREENPEACE (2007).

²⁴⁷ De acordo com Contag (2015), a aplicação de sucessivas ações judiciais pelo MPF contra o Incra praticamente “travou” a criação de novos assentamentos e a implementação de várias políticas públicas. Além disso, o embargo de assentamentos já criados agravou a situação das mais de 450 mil famílias assentadas na Amazônia.

madeireira da região, com todas as implicações que isso possa ter em termos de insucesso e retrocesso dessa política ou mesmo de avanço no desmatamento da Amazônia.

Compreende-se que, se em outras sub-regiões da Amazônia Legal, os conflitos têm sido utilizados como um argumento para a descaracterização de áreas previamente destinadas a assentamentos rurais, a pretexto de coibir a intensificação da violência contra seus ocupantes, naquele período, no caso dessa Superintendência, as distorções identificadas no âmbito da política serviriam para justificar o abandono das ações de reforma agrária que estavam em curso e estimular a utilização dessas terras em outras atividades produtivas.

Nesse sentido, à medida que novos argumentos emergiram no debate sobre o processo de ordenamento territorial e fundiário promovido pelo governo, ocorreu também um processo de retroalimentação nas percepções relativas ao problema fundiário, bem como aos fatores que o afetam e suas possíveis soluções:

[...] Para nós, por exemplo, foi um golpe mortal a ação do Ministério Público em 2005 (sic) contra os assentamentos do Incra, quer dizer até hoje a gente está aqui num diálogo com os movimentos, quando colocaram os assentamentos no mesmo balão de quem está lá ocupando 50 mil hectares, derruba floresta não sei mais o quê. Tá bom. Isso retirou legitimidade para a continuidade de uma ação daquela natureza. Aqui eu não estou discutindo se era razoável implementar o assentamento sem ter o recurso para a infraestrutura, não sei o quê mais, eu não estou discutindo. Talvez fosse o ideal fazer isso, mas não é assim que funciona. (Entrevista com servidor do Incra, Brasília, 23 set. 2009)

Conforme se pode entrever a partir desse recorte de entrevista, a apreensão de que o processo de criação de assentamentos pelo Incra se dava de maneira frágil e sem os devidos cuidados em relação às condições ambientais e às possibilidades de reprodução física e social das famílias assentadas, e que isso implicaria o aumento do desmatamento na região, acabou gerando uma mudança nas percepções de diferentes atores sociais (MPF, Justiça Federal, organizações socioambientalistas etc.) no que se refere ao problema fundiário na região, suas consequências e possíveis soluções.

Desse modo, pode-se inferir que a experiência na execução das iniciativas de ordenamento territorial e fundiário levou alguns gestores públicos a argumentarem que a estabilidade jurídica da região não dependia apenas da destinação de terras públicas sob a forma de assentamentos de reforma agrária, era necessário também regularizar a situação das terras públicas já ocupadas por particulares.

3.2.2 Primeiras flexibilizações nas normas sobre regularização fundiária de posses na Amazônia Legal

Conforme mencionado anteriormente, a publicação da Portaria Conjunta Incra/MDA nº 10/2004 serviu como uma espécie de marco das políticas públicas de combate à grilagem de terras públicas na Região Amazônica, mas está também como umas das justificações iniciais para a formulação do Programa Terra Legal, conforme pode ser apurado a partir do seguinte trecho de entrevista:

Então, essa medida eu diria que está na origem do Terra Legal lá em 2009. Porque a ideia era a seguinte, então vamos trazer todo mundo e saber qual é a situação de cada um e nós vamos avaliar quem tem e quem não tem direitos. Pois bem, então assim

foi. Só que essa medida, ela se tornou, ela foi importante para fazer o recadastramento, mas ela se tornou praticamente inviável porque enfim, você descobriu que tinha muitos... e a gente não tinha. O poder público não tinha uma ação própria de reconhecimento de cada uma daquelas ocupações. (Entrevista com ex-gestor do MDA, via *Skype*, 1º e 16 jun. 2016)

Com a publicação da Portaria Conjunta Incra/MDA nº 10/2004, restou suspensa a emissão de declarações de posse e foi estabelecida ainda a obrigatoriedade de apresentação da documentação comprobatória de propriedade das áreas ocupadas, especialmente planta e memorial descritivo georreferenciado, independentemente do seu tamanho, em todas as operações de registro, alteração e inclusão no cadastro de imóveis, de maneira a possibilitar a verificação de superposição das terras públicas (Art. 1º, inciso I e II).

Esta portaria determinava ainda que, no caso de identificação de irregularidades ou mesmo de não atendimento ao recadastramento, o Incra não deveria emitir o CCIR e, no caso de imóveis com certificado, este deveria inibir o código do imóvel do SNCR, bem como notificar o interessado e a Procuradoria Regional e abrir processos administrativos e judiciais de retomada das terras públicas (Art. 2º, inciso III).

Isto ocasionou uma enorme crise nessa região, na medida em que o Incra não possuía capacidade técnica instalada para atender a esta demanda dentro dos prazos estabelecidos pela portaria, bem como pelo fato de os supostos proprietários, ao tentarem efetuar a regularização dos seus imóveis, segundo as regras estabelecidas, depararem-se com inúmeras dificuldades, tais como os prazos exígios, a escassez de mão de obra especializada e o elevado custo dos processos de georreferenciamento e registro cartorial (BRASIL, 2005a).

Considerando ainda que o governo federal durante bastante tempo estimulou a colonização da Região Amazônica, mas nunca destinou recursos suficientes para a realização de uma ação sistemática de regularização fundiária das áreas ocupadas, emergiram narrativas relativas à existência de uma espécie de “dívida social” do Estado brasileiro para com estes atores sociais que haviam se deslocado para a região a partir de um chamado do governo federal e que agora se encontravam em situação de insegurança jurídica (BRASIL, 2005a).

De acordo com esta argumentação, as situações de aposseamento de áreas rurais e urbanas da região deveriam ser regularizadas pelo governo federal. Mas esta não era uma solução consensual e tampouco fácil, pelo fato de estas terras serem bens públicos dominicais e, portanto, a norma constitucional determinar que a sua alienação pelo poder público apenas poderia ser realizada por meio de licitação pública (Arts. 183, §3º, e 191, § único).

No entanto, esta alternativa não foi aceita pelos segmentos agropecuários, que resistiam em realizar a atualização dos dados cadastrais e argumentavam que a medida não reconhecia a presunção de boa-fé na aquisição das posses; que os prazos fixados pelo governo para atualização cadastral eram exígios e irreais; e/ou que as despesas com a realização do georreferenciamento deveriam ser custeadas pelo Poder Público (ALMEIDA, 2005; KOWARICK; GOMES, 2005).

Além disso, ainda havia a recusa desses atores em pagar o preço da terra, conforme recordou este servidor do Incra:

(...) ninguém quer pagar terra ou se quer pagar um valor simbólico e tal. Então, esbarrou muito nisso. Eu lembro uma vez que eu quase apanhei. Eu estava lá em Castelo dos Sonhos eu acho, no sul do Pará e era antes do Terra Legal, a gente estava ainda discutindo as ações fundiárias do Incra para barrar aquela pressão toda que estava acontecendo. Eu estava num ginásio lotado, eu tinha ido lá para explicar

o que o Incra ia começar a fazer e o que a gente tinha naquele momento era isso. A gente não ia conseguir não licitar, porque não tinha autorização ainda para não licitar. Isso era antes do Terra Legal. Então, a gente ia fazer licitações nas quais eles pudessem ter certeza que a gente ia valorar bem regiamente com preço de mercado todas as benfeitorias, de tal forma que o posseiro só teria que pagar a terra, não teria que pagar a sua própria benfeitoria e terceiros não teriam interesse em pagar uma benfeitoria tão cara e tal. Mas mesmo assim os caras ficavam nervosos e queriam saber qual é o preço da terra. Eles me botaram o dedo no nariz querendo saber o preço da terra, aí eu peguei o microfone — eu não sei como eu não fui morto naquele dia... risos — e falei: “O preço é o preço justo”. Ficou aquele silêncio. “O preço justo é o seguinte: é o mesmo preço que vocês iam querer receber da gente se a gente desapropriasse” (risos). Aí os caras ficaram quietos, mas não ia poder ser diferente, porque a gente tinha que vender a terra pelo preço de mercado. (Entrevista com servidor do Incra, via *Skype*, 11 jun. 2016)

Diante dessa situação de impasse, estes segmentos patronais passaram a pressionar o governo federal para que ele promovesse uma flexibilização na legislação autorizando o Incra a fazer concessões de uso da terra ou mesmo sua titulação definitiva, sem necessidade de realização de processos licitatórios. Esta narrativa acabou sendo incorporada pelo governo federal, conforme pode ser observado a partir deste relato de um ex-gestor:

Por quê? Porque quando se trata de terra pública e terra pública significa patrimônio público teria que se aplicar a lei geral das licitações, a [Lei] 8.666 que diz que é necessário fazer leilões ou licitações públicas para quem quiser adquirir um bem público, certo. Então, se fosse aplicar ao pé da letra a 8.666 para o caso fundiário amazônico seria um caos social porque evidentemente as pessoas que lá estavam não teriam poder, condições de concorrer com pessoas do Sul que teriam condições de ir lá concorrer a essas áreas. Enfim, era um desastre total aplicar a 8.666 àqueles casos. Então, aí começaram as concessões, ou melhor, começaram as flexibilizações desse instrumento. (Entrevista com ex-gestor do MDA, via *Skype*, 1 e 16 jun. 2016)

Desse modo, o governo federal passou a publicar uma série de medidas flexibilizando a legislação referente à regularização fundiária, entre as quais se destaca a aprovação da Lei nº 11.196/2005, que alterou a Lei nº 8.666/1993 (de Licitações Públicas)²⁴⁸, autorizando o Incra a expedir concessões de uso e realizar a titulação definitiva de ocupações em terras públicas no limite máximo de 500 hectares, sem a necessidade de realização de licitação (Art. 118, §2º, inciso II)²⁴⁹.

Segundo os termos dessa lei, seriam beneficiadas apenas ocupações de pessoas físicas que observassem os requisitos mínimos de cultura e moradia sob área rural situada na Amazônia Legal (Art. 118, §2º, inciso II) e cuja detenção fosse comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004 (Art. 118, §2º -A, inciso I).

Segundo Barreto *et al.* (2008), a inclusão intempestiva deste dispositivo num instrumento que originalmente estabelecia apenas incentivos fiscais a diversos setores econômicos, fez com que esta mudança nos marcos sobre a gestão fundiária passasse despercebida no debate público²⁵⁰. Na prática, tal mudança também teve poucos efeitos imediatos, visto que o Incra apenas realizou a regulamentação da legitimação de posses até 100

²⁴⁸ Para detalhes, ver Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993b).

²⁴⁹ Ver Lei nº. 11.196, de 21 de novembro de 2005 (BRASIL, 2005b).

²⁵⁰ Para mais detalhes, ver MP nº 252, de 15 de junho de 2005 (BRASIL, 2005c).

hectares e a concessão de uso de áreas entre 100 e 500 hectares²⁵¹, continuando a ignorar a possibilidade de titulação definitiva e imediata dessas áreas, prevista na Lei no 11.196/2005.

Em junho de 2007, o Incra complementou a regulamentação sobre este tema por meio da IN no 41, que estabelecia os procedimentos administrativos necessários à alienação de terras públicas acima de 500 hectares até 15 módulos fiscais, por meio de licitação pública²⁵² (Art. 2º). De acordo com essa normatização, para cada imóvel deveria ser formalizado um processo administrativo, composto das seguintes partes: i) laudo de vistoria e avaliação detalhado²⁵³; ii) cópia da documentação pessoal dos ocupantes, quando houver; iii) planta e memorial descritivo, aptos à certificação; iv) parecer técnico da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária; v) parecer da Procuradoria Regional; e vi) ata de aprovação do Comitê de Decisão Regional (CDR) (Art. 7º, incisos I a VI).

Essa Instrução Normativa estabeleceu também os passos e condições para a realização do certame licitatório, tais como: i) encaminhamento dos imóveis para licitação em ata do CDR; ii) apresentação das certidões de matrículas das áreas das glebas da União, onde se situam os imóveis objetos da licitação; iii) planta e memorial descritivo da gleba de onde o imóvel será destacado; iv) mapa de ocupação da gleba, com destaque dos imóveis objetos da licitação e áreas já destinadas; v) parecer técnico da Superintendência responsável pela licitação; vi) minuta do edital de licitação; vii) parecer da Procuradoria Jurídica do Incra; viii) demais exigências legais (Art. 9º, incisos I a VIII).

Em princípio, a licitação destas áreas não deveria considerar o fato de que elas estavam ocupadas. Porém, os seus ocupantes, caso não vencessem a licitação, poderiam exercer o direito de preferência em dez dias a partir do encerramento do processo licitatório, desde que pagassem o valor vencedor da licitação.

De acordo com Barreto *et al.* (2008), essas iniciativas buscavam responder às demandas de ocupantes que não haviam sido atendidos pela lei de regularização até 500 hectares e que, portanto, continuavam a promover ações judiciais contra a inibição dos registros fundiários e a exercer pressão política pela titulação imediata e sem ônus de suas posses.

Cabe mencionar que a Constituição Federal de 1988 autorizou a posse de até 50 hectares, desde que a terra fosse destinada ao trabalho produtivo e à moradia habitual (Art. 191), bem como estabeleceu o limite de 2,5 mil hectares para a alienação de terras federais. Medida partir do qual a transação só pode ser realizada mediante autorização do Congresso Nacional (Art. 188, §1º). Deste modo, restavam sem regulamentação as posses situadas na faixa de 500 e 2,5 mil hectares.

Em outubro daquele mesmo ano, o então deputado federal Asdrúbal Bentes (PMDB/PA) apresentou na Câmara Federal o PL nº 2.278/2007, que propunha nova redação ao Art. 29 da Lei nº 6.383/1976 (de Discriminatória) e, consequentemente, ao Art. 17 da Lei nº 8.666/1993 (de Licitações Públicas), ampliando assim de 400 para 1.500 hectares o tamanho das posses rurais localizadas na Amazônia Legal, para as quais poderiam ser concedidos títulos de direito real de uso ou mesmo de propriedade, sem necessidade de licitação.

²⁵¹ Ver IN nºs 31 e 32, ambas de 17 de maio de 2006 (BRASIL, 2006c; 2006d).

²⁵² Ver IN nº 41, de 11 de junho de 2007 (BRASIL, 2007f).

²⁵³ Contendo informações referentes à: i) área efetivamente utilizada; ii) reserva legal proporcional à área efetivamente utilizada; iii) área de preservação permanente; e iv) às áreas consideradas inaproveitáveis nos termos da Lei nº 8.628/93 (Art. 8º, incisos I a IV).

Posteriormente, foi apresentada à Câmara dos Deputados a Medida Provisória (MP) no 422/2008²⁵⁴, que dispôs sobre o limite das ocupações situadas em terras públicas na Amazônia Legal que poderiam ser transferidas para particulares, sem necessidade de licitação²⁵⁵. Segundo a Exposição de Motivos nº 21 – MDA, que apresentou a referida MP, esta se justifica em função das determinações da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal Brasileiro), a qual estabelece que as propriedades rurais, situadas em áreas de florestas localizadas na Amazônia Legal, possuíssem, no mínimo, 80% da sua área em Reserva Legal (Art. 16, inciso I)²⁵⁶, de modo que a regularização no limite até então previsto, de no máximo 500 hectares, atingiria, em grande parte, apenas imóveis com a utilização máxima de 100 ha, o que fugia à realidade fundiária dessa região²⁵⁷.

Assim, o texto da MP alegava que a sua finalidade era proporcionar um melhor ordenamento e controle da ocupação territorial da região, na medida em que permitiria regularizar apenas as situações que estivessem dentro da legalidade e sustentabilidade. No entanto, cabe recordar que na defesa desta proposta podiam ser identificados, entre outros, os ocupantes de áreas sobrepostas à TI Raposa do Sol, em Roraima, que aguardavam o resultado das ações de contestação da demarcação dessa área em votação no Supremo Tribunal Federal (STF)²⁵⁸.

Esta MP tramitou no Congresso Nacional durante o período de 26 de março a 15 de maio de 2008, no qual foram apresentadas nove emendas, por seis deputados distintos, sendo que estas versavam sobre: i) critérios para regularização fundiária; ii) cláusulas resolutivas; iii) majoração dos valores das operações licitatórias; iv) prazo para transferência de domínio das terras tituladas.

O relator da medida, o deputado Asdrúbal Bentes (PMDB) proferiu em 8 de maio seu parecer em plenário, o qual concluía pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, a constitucionalidade, a juridicidade, a técnica legislativa e a adequação orçamentária tanto do texto original quanto das emendas apresentadas.

O trancamento da pauta em 10 de maio exigiu um acordo entre governo e oposição para que a votação ocorresse em regime de urgência. Esta foi realizada no dia 13 de maio, quando 289 deputados votaram a favor, 110 foram contrários e um parlamentar se absteve. Em 9 de julho, esta Medida — agora convertida no PLV nº 16/2008 — foi submetida à votação no Senado Federal, quando foi aprovada por 35 votos favoráveis, 23 contrários e 3 registros de abstenção. No dia 1º de agosto, a MP foi sancionada pelo Presidente Lula, se transformando na Lei nº 11.763/2008²⁵⁹.

De maneira geral, os partidos políticos da base governista votaram a favor da MP, apoiados por muitos deputados da oposição. Nesses partidos houve algumas dissidências em relação às orientações das suas lideranças. No DEM, que orientou a sua bancada a votar contrariamente à MP, 11 dos seus 47 deputados votaram sim, enquanto no PSDB, 5 dos 48 deputados votaram favoravelmente à Medida.

²⁵⁴ Para detalhes, ver Medida Provisória nº 422, de 25 de março de 2008 (BRASIL, 2008f).

²⁵⁵ Para mais detalhes, ver Lei nº 11.763, 1º de agosto de 2008 (BRASIL, 2008f).

²⁵⁶ Ver Lei nº 4.771, 15 de setembro de 1965 (BRASIL, 1965).

²⁵⁷ Ver Exposição de Motivos nº 21 – MDA, de 25 de março de 2008 (BRASIL, 2008i).

²⁵⁸ Somente em 19 de março de 2009, o plenário do STF decidiu pela desocupação de não índios e a destinação exclusiva para as comunidades indígenas, mesmo diante dos argumentos de que a área da TI é fronteiriça e a sua destinação para os grupos indígenas representaria um risco para a segurança nacional.

²⁵⁹ Para detalhes, ver Lei nº 11.763, 1º de agosto de 2008 (BRASIL, 2008f).

Segundo Vigna (2008), muitos parlamentares, favoráveis à reforma agrária, votaram com o governo, mesmo quando gostariam de ter votado contra, pois tinham resistências à proposição que ficara conhecida pejorativamente como “Plano de Aceleração da Grilagem”. Outro paradoxo observado foi o fato de ruralistas que se mostravam favoráveis ao conteúdo da MP, seguirem a orientação das suas lideranças partidárias e votaram contra a Medida Provisória²⁶⁰.

No Senado Federal, essa iniciativa aparentemente contraditória de elaborar uma proposição que ia de encontro de uma pauta da bancada ruralista e a favor da coalizão mantenedora do governo Lula, revelou-se bem-sucedida. Isto porque, naquela Casa, 19 votos dos 37 favoráveis à aprovação da MP foram provenientes da oposição (VIGNA, 2008).

Outro dado interessante, levantado por Vigna, é que durante a votação na Câmara dos Deputados, os partidos da base do governo votaram em alinhamento com a proposta do Executivo, enquanto no Senado oito senadores governistas votaram contra a referida MP (47,1% deste bloco).

Cabe mencionar que esta MP possuía teor idêntico ao PL de autoria do deputado Asdrúbal Bentes²⁶¹, que atuou como relator do produto dessa apropriação legislativa, o que pode ser compreendido a partir das relações diretas que ele possuía com o Executivo, sua biografia, especialização temática e experiência no parlamento. Destacam-se, em especial, a sua atuação na comissão responsável pela elaboração da Lei nº 11.284/2006 e a sua capacidade de articulação com distintos segmentos sociais e políticos em torno desse tema.

Com a conversão desta MP em lei, o PL de autoria de Asdrúbal Bentes foi tecnicamente declarado como prejudicado e, consequentemente, arquivado na Câmara Federal. Posteriormente, o parlamentar foi indicado para ser relator de uma nova MP, bem mais ampla²⁶², agora tratando do fim da obrigatoriedade dos processos de licitação nas alienações de imóveis localizados em terras da União na Amazônia Legal, que era uma de suas grandes pautas políticas como deputado.

Entende-se que estas novas normas são resultado de uma mudança do tipo “derivação ou desvio” (*drift*). Isto ocorreu porque, num contexto de grande insegurança jurídica e pressões por regularização fundiária, alguns grupos sociais politicamente mais fortes passaram a pressionar o governo federal para que este estabelecesse regras mais flexíveis para legitimação de posses. Estas, por sua vez, rivalizaram-se com algumas das antigas normas até suprimi-las totalmente, conforme será abordado mais adiante no texto.

²⁶⁰ Isto ocorreu porque estes partidos desejavam votar o PL elaborado pelo deputado Asdrúbal Bentes e não a MP apresentada pelo Executivo.

²⁶¹ Asdrúbal Bentes é advogado, com longo histórico de atuação em questões fundiárias. É ex-presidente do Getat (1985-1986), ex-superintendente do Incra no Pará (1991-1992) e ex-deputado federal, tendo sido um membro destacado da FPA durante seis legislaturas (1986-2014).

²⁶² Esta indicação teria sido realizada pelo então líder do governo, deputado Henrique Alves (PMDB).

3.3 Emergência do Programa Terra Legal na Amazônia

3.3.1 ‘Sealopra’ e a revisão do PAS

A história do Programa Terra Legal na Amazônia inicia-se efetivamente em 2007, com a criação da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo (SPLP)²⁶³, a qual incorporou as funções de articular a inteligência nacional para o tratamento de temas estratégicos até então exercida pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE). Cabia também a esta nova Secretaria assessorar direta e imediatamente o presidente da República: i) no planejamento nacional de longo prazo; ii) na discussão das opções estratégicas do país, considerando os cenários atuais e futuros; iii) na articulação entre o governo e a sociedade para formulação das estratégias nacionais de desenvolvimento; e iv) na elaboração de subsídios para ações de governo (Art. 2º; §2º)²⁶⁴.

Nesse mesmo dia, Roberto Mangabeira Unger — jurista, filósofo, professor licenciado da Universidade de Harvard e filiado ao Partido Republicano Brasileiro (PRB) — foi empossado no cargo de ministro-chefe desta Secretaria. Considerado inicialmente um oportunista, por ter aceitado a nomeação para um cargo em um “governo que dois anos antes chamara de ‘o mais corrupto da história’” (VICTOR, 2007), este e sua equipe conseguiram sobreviver à rejeição da proposta de criação da SPLP pelo Senado Federal.

Imediatamente após essa decisão, o governo Lula resolveu recriar esta instituição, agora denominada Ministério Extraordinário de Assuntos Estratégicos, mantendo Unger como seu titular. A estrutura deste órgão passou então a ser definida pelo Decreto nº 6.217/2007²⁶⁵, segundo o qual o antigo NAE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), até então vinculados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), passariam a ser subordinados à SAE.

Posteriormente, com a publicação da Lei nº 11.754/2008, o Ministério Extraordinário foi transformado novamente em SAE (Art. 3º). Este também recebeu como atribuição substituir o antigo SAE na assessoria direta e imediata à Presidência da República no planejamento do desenvolvimento nacional²⁶⁶ (Art. 2º).

Neste novo arranjo institucional, a SAE foi organizada em duas secretarias: a Subsecretaria de Ações Estratégicas (SSAE) e a Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável (SSDS) (Art. 2º). A primeira tinha como objetivos: i) propor, em articulação com os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal, a elaboração de projetos e ações estratégicas de desenvolvimento; ii) consolidar projetos de longo prazo para a formulação de uma estratégia nacional; iii) promover estudos comparados sobre desafios e projetos nacionais; iv) estabelecer parcerias com entidades e órgãos técnicos congêneres; v) promover e coordenar a atividade de pesquisa e análise necessárias à formulação de políticas de longo prazo; e vi) realizar outras atividades determinadas pelo ministro de Estado (Art. 5º, incisos I a VI). A segunda Subsecretaria deveria: i) estimular a discussão com a sociedade brasileira sobre o desenvolvimento sustentável da Amazônia e promover políticas públicas nesta área; ii) promover parcerias com órgãos e entidades nacionais e estrangeiras visando à elaboração de

²⁶³ Na época, jocosamente apelidada de “Sealopra” (TORTORIELLO, 2007).

²⁶⁴ Ver MP nº 377, de 18 de junho de 2007 (BRASIL, 2007d).

²⁶⁵ Ver Decreto nº 6.217, de 4 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007b).

²⁶⁶ Por suas características e atribuições, a SAE possui um quadro funcional, majoritariamente, formado por Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do MPOG. Para alguns detalhes, ver Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008 (BRASIL, 2008e).

políticas de desenvolvimento sustentável; e) iii) coordenar ações da SAE no âmbito da Comissão Gestora do Plano Amazônia Sustentável (Art. 6º, incisos I a V).

Cabe recordar que, em maio de 2008, um pouco antes da consolidação do novo arcabouço institucional da SAE, o ministro Mangabeira Unger recebera do presidente Lula a atribuição de liderar a Comissão Gestora do PAS. Essa notícia, recebida por Marina Silva poucos minutos antes do lançamento deste plano, teria ocasionado o pedido de demissão da ministra alguns dias depois. Segundo consta, esta teria ficado descontente com o fato de a coordenação do plano ter sido transferida para um ator que não havia participado da sua elaboração, sem aviso prévio (SALOMON; CRUZ, 2008).

Mas este era apenas o ato final da tentativa do presidente Lula em solucionar os impasses em torno do licenciamento de grandes obras de infraestrutura durante a gestão de Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente:

Então, quando o PAS veio para cá teve um duplo movimento, porque o primeiro movimento, na minha opinião, era de certo modo reduzir a influência que a Marina tinha em tudo aquilo que dizia a respeito licenciamento, em especial na Amazônia. Haja vista todo o esforço, não no que diz respeito ao desmatamento, que nisso a Marina foi muito importante e eu diria, no limite, exitosa. Aliás, até hoje a redução do desmatamento sucessivo se deve em grande medida, para não dizer tudo, aos instrumentos colocados em marcha na época ainda da Marina e [João Paulo] Capobianco. Enfim, todo aquele pessoal! No entanto, o licenciamento, no que dizia a respeito, sobretudo as hidrelétricas do Madeira — Santo Antônio e Jirau — criaram um contencioso e mostrava que a cada processo licenciamento, BR-163 incluída e tudo, havia uma pressão de barganha para criar unidades de conservação. Enfim, o clima era tenso. Então, quando o PAS veio para cá, ele já veio de certa maneira eivado da necessidade de revê-lo, revisitá-lo. (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 11 dez. 2015)

Segundo esta afirmação, a análise dos processos de licenciamento ambiental era considerada extremamente rigorosa, lenta e custosa, o que fazia com que grandes investimentos (públicos e privados) considerados estratégicos, a exemplo das obras do PAC, ficassem suspensos por um longo período em virtude de pendências socioambientais²⁶⁷ (GROSSMANN, 2007; LEITE, 2007; THENÓRIO, 2007).

Outro elemento que parece ter pesado nessa decisão foi uma avaliação interna do governo de que a ministra Marina Silva havia adotado uma agenda ambiental preservacionista, em detrimento da proposta do núcleo dirigente do governo, que era o de reajustar os objetivos desse órgão à agenda de preservação ambiental, crescimento econômico e distribuição de renda desejada pelo Executivo:

Nós tentamos uma agenda ambiental por meio dos instrumentos econômicos. Sair um pouco daquela política ambiental centrada no comando e controle pra ir para os incentivos [econômicos]. Chegamos a bater o martelo junto com a Receita Federal e Ministério da Fazenda de um pacote de medidas que revisavam completamente o crédito, mas tudo no sentido de incentivar. Sem, logicamente, deixar de lado o comando e controle, mas isso ela absolutamente não deu nenhuma importância as medidas definidas no debate interno do governo, mas ela não deixou prosperar. Pra ela só interessava criar unidades de conservação. Unidades de conservação por

²⁶⁷ Durante a gestão de Marina, os processos de licenciamento ambiental chegavam a demorar, em média, dois anos para serem concluídos.

decreto que depois joga pra adiante a emergência de conflitos que já existiam, mas que pra ela, inclusive até para o marketing internacional dela - estavam salvando a Amazônia! (Entrevista com integrante do Núcleo Agrário do PT, Brasília, 21 jun. 2018)

No contexto de relançamento e reformulação ideacional do PAS, o ministro Unger esboçou a sua própria estratégia de intervenção nesta região, materializada no “Projeto Amazônia”, que se fundamentava na ideia de que a formulação de um projeto nacional para essa região era uma tarefa complexa e que envolvia um grande esforço político, institucional e organizacional e uma articulação entre diferentes setores da sociedade destinado à implementação de novas formas de produção relevantes para o futuro da região e do Brasil (UNGER, s/d).

Para coordenar a elaboração deste projeto, Unger resolveu chamar a geógrafa Bertha Becker, que possuía uma extensa produção acadêmica e técnica sobre as dinâmicas econômicas e estratégias espaciais da Amazônia, já tendo, inclusive, desenvolvido trabalhos voltados à elaboração de programas e projetos inovadores para essa região, seja no âmbito do Grupo Consultivo Internacional (IAG) do PPG-7, seja da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) do MMA.

Neste aspecto, um dos entrevistados recorda:

(...) então, o Mangabeira foi pra Amazônia! Eu vou com quem? Ele olhou Bertha e Bertha era tudo que ele queria pra Amazônia. Alguém que tivesse uma reflexão abrangente, geral e que pudesse capitalizar os atores e chamar as pessoas. Tinha uma legitimidade para dialogar com esses atores. (Entrevista com especialista em planejamento, Brasília 10 dez. 2015)

Conforme se pode aduzir, ao incorporar Bertha Becker a esse debate, Unger se aproximava também do seu interesse pela concepção e implementação de políticas públicas, do seu respaldo acadêmico e da sua capacidade de diálogo e conciliação de posições com distintos atores sociais, visando à construção de um novo modelo de desenvolvimento para a região, com base na modernização de setores econômicos tradicionais e na criação de novas ações, produtos e serviços que possibilitassem a remuneração da “floresta em pé”.

Dito de outra forma, o PAS buscara encarnar, mas uma vez, a ideia de superação do conflito entre preservação ou desenvolvimento, buscando articular e combinar diferentes posições na construção de um conjunto de ações para promover o desenvolvimento sustentável naquela região. Além disso, havia uma segunda ideia: de que a Amazônia não seria protegida apenas pelas tradicionais políticas de comando e controle, mas por alternativas econômicas que oferecessem à população dessa região novas oportunidades e melhores condições de vida que também fossem compatíveis com a preservação do meio ambiente. Outra ideia-chave era que o plano deveria reunir, no seu processo de formulação e de identificação de prioridades, todos os interlocutores da sociedade civil, atores políticos e privados locais e governos federal e estaduais (UNGER, 2008).

Para viabilizar esta tarefa complexa de compilação e análise de dados, geração de novas ideias e redesenho de políticas públicas e experiências de planejamento pretéritas, a SAE estabeleceu um contrato de apoio com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), uma organização social vinculada ao Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e

Inovação (SNCTI) e que atua como uma *think tank*²⁶⁸ de referência nos campos da prospecção; identificação e avaliação de oportunidades tecnológicas; mapeamento de competências; avaliação e monitoramento de políticas e programas do setor e tendências e estudos de futuro (BORGES, 2016).

O objetivo geral deste trabalho foi encontrar respostas para os desafios do desenvolvimento na Amazônia, e este se desdobrou nos seguintes objetivos específicos: i) estabelecer um acervo das experiências recentes de planejamento e política voltadas para a realidade amazônica, bem como proceder a sua análise crítica; ii) promover a interlocução dos atores regionais e locais, públicos e privados; e iii) realizar um esforço concentrado e integrado para formulação de um projeto nacional para o desenvolvimento da Amazônia, com a colaboração de um grupo de especialistas em temas e problemas amazônicos.

Estes serviriam como subsídio para a orientação dos sete eixos de ação que haviam sido priorizados pela Comissão Gestora do PAS: i) regularização fundiária; ii) combate ao desmatamento; iii) revitalização da atividade agroextrativa; iv) reorganização e intensificação da agricultura e da pecuária; v) criação de redes de polos industriais; vi) implementação de infraestrutura logística; e vii) ampliação da capacidade de geração tecnológica, educação e capacitação profissional (BRASIL, 2008o).

Este trabalho foi desenvolvido em cinco etapas, a saber:

i) realização de reuniões em estados amazônicos envolvendo representantes locais, de órgãos estaduais e federais, além das equipes da SAE e do CGEE (diretor e consultores).

ii) construção de documentos-síntese da proposta metodológica, contendo as contribuições iniciais dos consultores e os temas abordados nas reuniões supramencionadas;

iii) elaboração de relatórios intermediários sobre o andamento dos trabalhos individuais dos consultores e avaliação do texto do PAS. Para a composição destes relatórios, foi solicitada a interlocução de cinco consultores especializados, que elaboraram notas técnicas sobre temas considerados estratégicos para a região: a) Regularização fundiária e direitos de propriedade na Amazônia brasileira: José Héder Benatti; b) Produção madeireira na Amazônia: Jorge Alberto Gazel Yared; c) Água e Amazônia: Mariana Helena Souza Palhares de Miranda; d) Gestão comunitária da floresta e o desenvolvimento da Amazônia: Mary Helena Allegretti; e) Mineração sustentável na Amazônia: Roberto C. Villas-Bôas, cuja síntese é apresentada no Quadro 3.1:

²⁶⁸ Referência aos pesquisadores, grupos de estudos, universidades, institutos de pesquisa posicionados nas fronteiras de distintos campos (político; econômico; científico; midiático etc.), que produzem conhecimento com o intuito de controlar a compreensão da realidade em um determinado campo social.

Quadro 3.1. Principais ideias trabalhadas pelos consultores contratados pela SAE

Temas	Consultor	Ideias centrais
Água e Amazônia	Mariana Helena Souza Palhares de Miranda	<ul style="list-style-type: none"> • Riscos e oportunidades para gestão adequada dos recursos hídricos. • Água como um elemento central no desenvolvimento da região. • Múltiplos usos da água. • Gargalos à alocação racional dos recursos hídricos.
Gestão comunitária da floresta e o desenvolvimento da Amazônia	Mary Allegretti Helena	<ul style="list-style-type: none"> • Especificidades fundiária, ambiental e institucional da questão. • Situação atual das comunidades florestais amazônicas. • Temas prioritários e sugestões de inserção dessas comunidades no novo modelo de desenvolvimento regional.
Mineração sustentável na Amazônia	Roberto Villas-Bôas C.	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto amazônico e indústria mineral. • Mineração em terras indígenas: realidades e desafios. • Arranjos institucionais que viabilizem os empreendimentos mínero-metalúrgicos.
Produção madeireira na Amazônia	Jorge Alberto Gazel Yared	<ul style="list-style-type: none"> • Novas regras de mercado e novos procedimentos para a atividade. • Simplificação de normas e procedimentos burocráticos do setor. • Formação de recursos humanos em todos os elos da cadeia. • Modernização e diversificação do setor. • Janelas de oportunidade para novos negócios.
Regularização fundiária e direitos de propriedade na Amazônia brasileira	José Héder Benatti	<ul style="list-style-type: none"> • Reestruturação de órgãos fundiários e ambientais. • Institucionalização da propriedade privada. • Desconcentração da propriedade. • Gestão da terra e dos recursos naturais. • Proteção do meio ambiente. • Democratização do acesso a terra.

Fonte: CGEE (2008), elaboração própria.

Também como requisito deste processo, por solicitação do ministro Mangabeira Unger, foi elaborada uma sexta nota técnica intitulada “Marcos legais e institucionais referentes à questão da terra na Amazônia Legal”, de autoria do Prof. Dr. Arioaldo Umbelino de Oliveira, da Universidade de São Paulo (Usp), apresentando um conjunto de dados estatísticos, legislações, análises e informações sobre a questão fundiária na Amazônia.

iv) realização de reunião de trabalho em Brasília para apresentação, discussão e consolidação da versão preliminar do documento intitulado “Desafios ao Projeto Amazônia”.

v) realização de seminário para apresentação dos resultados finais do trabalho de consultoria, com a presença do ministro Mangabeira Unger e da equipe da SAE, de representantes de órgãos públicos federais e estaduais, da comunidade científica da Região Amazônica (CGEE, 2008).

No âmbito deste trabalho de compilação e tratamento de dados, a Amazônia foi dividida em duas: o chamado “Coração Florestal”, uma área mais intacta que, de acordo com a proposta, seria alvo de um novo modelo de aproveitamento econômico baseado nos elementos da floresta e das águas; e a Amazônia sem Mata, já desmatada, com um

povoamento mais complexo, presença de resquícios de floresta e uma diversidade de sistemas produtivos, considerada como chave na proposição de atividades econômicas para a região.

Tendo sido coordenado pela Dra. Bertha Becker da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e contando ainda em seu núcleo técnico principal com os professores Dr. Francisco de Assis Costa da Universidade Federal do Pará (UFPA), responsável pela análise das trajetórias tecnológicas da produção agropecuária e agroindustrial regional, que se constituem em diferentes combinações de soluções tecnológicas para uma determinada relação com a natureza, visando ao progresso e à qualidade de vida; e pelo Dr. Wanderley Messias da Costa, também da Usp, que abordou a utilização dos recursos madeireiros e não madeireiros na Região Amazônica.

O resultado final deste estudo incorporou as contribuições dos consultores e dos participantes dos distintos seminários promovidos pela SAE com este objetivo. Podendo ser resumidas da seguinte forma:

a) regularização fundiária, que foi considerada, desde o início, um tema prioritário, impondo a necessidade de reorganização das instituições responsáveis pela gestão fundiária e a simplificação dos procedimentos de titulação e transmissão de propriedade para se obter melhor controle sobre o acesso as terras públicas e aos recursos naturais;

b) vinculação entre a regularização fundiária e as estratégias de ZEE em curso, a qual estaria inviabilizada na medida em que parte significativa das florestas já se encontrava seriamente comprometida devido ao processo de ocupação desordenado da região e à mudança de cobertura do solo;

c) organização da produção madeireira e pecuária dominantes na Amazônia sem mata por meio da constituição de uma rede de cidades que ajudassem a eliminar a ilegalidade e impulsionar a indústria florestal, bem como reorganizar e dinamizar essa região de povoamento mais adensado e, portanto, onde há mais demanda por mudanças institucionais capazes de promover a regularização fundiária, apoiar a instalação de logística multimodal, criar zonas de pecuária intensiva e facilitar a revisão do marco regulatório para o setor mineral;

d) proibição definitiva da instalação de assentamentos de reforma agrária em áreas de mata e sem acesso à infraestrutura e aos mercados;

e) instalação de vilas agroindustriais em pontos estratégicos para promover a economia de escala;

f) estímulo à formação de um estrato regional intermediário formado por médios produtores e garimpeiros;

g) apoio à constituição de um novo marco regulatório para o setor, inclusive a tributação das operações de lavra e exportação;

h) inclusão de garimpeiros e indígenas na exploração mineral;

i) elaboração de um plano de desenvolvimento mineral;

j) incentivo à integração com os demais países latino-americanos que integram a bacia amazônica.

Ao final deste estudo, a mensagem-síntese era avançar no desenvolvimento de pesquisas no intuito de aperfeiçoar e impulsionar as políticas públicas focadas na região, ou seja, propor ações concretas capazes de enfrentar os desafios do desenvolvimento regional em um curto prazo de tempo²⁶⁹ (CGEE, 2008).

²⁶⁹ O resultado final desta consultoria deu origem à publicação “Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições” (CGEE, 2009).

3.3.2 Regularização fundiária: em busca de ‘uma pedra capaz de provocar uma grande avalanche’

Conforme mencionado anteriormente, durante o tempo em que aguardavam a resolução dos problemas relativos ao arranjo institucional de funcionamento da SAE, Mangabeira Unger e sua equipe não pararam de trabalhar. Tendo inclusive, durante o período, visitado alguns estados amazônicos e formulado propostas com o intuito de apresentar um esboço do seu plano de desenvolvimento para a Amazônia Legal.

Naquele contexto, as propostas apresentadas por Mangabeira não eram uma novidade para a maioria dos atores sociais locais, mas uma espécie de síntese do PAS, tendo como eixo principal a execução do ZEE dos estados amazônicos. Este deveria servir de base para a formulação de três estratégias econômicas distintas para os diferentes ambientes da Amazônia: uma para as sub-regiões mais preservadas ou frágeis; outra para as áreas degradadas; e outra para as áreas já urbanizadas da região. Os pressupostos para esse tipo de intervenção eram a necessidade de constituição de novos marcos regulatórios e tributários que fizessem com que a “floresta em pé” valesse mais do que a madeira derrubada, e a possibilidade de compartilhar o ônus pela conservação da Floresta Amazônica com toda a comunidade internacional (UNGER, 2008).

Neste sentido, um ex-gestor da SAE comenta a respeito da intencionalidade das propostas apresentadas durante essas primeiras viagens:

Eu cheguei um pouco depois da formação da Secretaria e por coincidência a Amazônia se destacou com um dos temas de maior resposta para o trabalho do ministro Mangabeira, mas a primeira ideia que passou lá por sugestão da querida e finada Bertha Becker foi investir em zoneamento ecológico-econômico e eu acho o zoneamento ecológico-econômico, uma total bobagem de *marketing*. Uma projeção de ordem típica de burocratas e de pesquisadores. (Entrevista com ex-gestor da SAE, via *Skype*, 1º fevereiro de 2016)

Conforme relatado por este ex-gestor, inicialmente a proposta da Secretaria de Assuntos Estratégicos era fazer deslanchar o zoneamento da Região Amazônica. Havia, no entanto, dois grandes óbices à execução desta tarefa: um de ordem técnica e outro na esfera política. O primeiro dizia respeito ao fato de os estudos mais atualizados do Inpe indicarem uma inconsistência entre a metodologia de execução do ZEE e o estágio atual de degradação das áreas florestais da região, o que poderia gerar prescrições incompatíveis com a realidade regional. O segundo referia-se as demandas por legitimidade e reconhecimento público desta Secretaria, a qual estava em processo de institucionalização e, portanto, buscava encontrar um projeto que pudesse ser o seu carro-chefe.

Deste modo, estes organizaram viagens à região a partir das quais buscavam uma maior aproximação com os atores locais, bem como identificar gargalos que ao serem resolvidos poderiam gerar efeitos multiplicadores econômicos, políticos, sociais e ambientais sobre essa região:

(...) o Mangabeira falava muito aqui na época assim: “Eu queria encontrar pedrinhas que geram avalanches, pequenas mudanças que tenham grandes impactos”. Então essa era um pouco a orientação que ele dava, e aí dentro de Amazônia, o Alberto [Lourenço] achava que regularização fundiária era a pedrinha que podia gerar grandes avalanches, porque se destravava uma questão que em tese não era muito

grande. Era porque você tinha que alterar uma legislação, ter que alterar, mais assim não era nada do outro mundo, mas que implementada, o que também não aconteceu, assim do jeito que foi planejado, mas que implementadas geraria um monte de benefícios depois. (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 9 dez. 2015)

A partir deste diálogo, começou a ser formulada a proposta de regularização fundiária das terras devolutas ocupadas na Região Amazônica.

(...) o que eu posso falar assim pouco dessa questão de como nasceu essa ideia porque essa ideia nasceu aqui na SAE, na Secretaria de Assuntos Estratégicos. Eu acho até como uma proposta do Mangabeira Unger junto com o Alberto Lourenço que criaram aí essa, essa ação e visando inclusive a facilitar a regularização de todas essas terras que tinham ocupações irregulares. (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 9 dez. 2015)

Nesse momento, a SAE esforçava-se para demonstrar aos atores nacionais e regionais a importância do conhecimento da situação fundiária dessa região, e, sobretudo, a urgência do seu ordenamento fundiário. Parte deste esforço foi executada pelo diretor da SSDS/SAE, Alberto Lourenço²⁷⁰, que aproveitou a proximidade com o ministro Unger para se contrapor às propostas até então apresentadas e enunciar suas ideias relativas à regularização fundiária para esta região:

Aí eu consegui convencer o ministro de que não tinha nada a ver zoneamento ecológico-econômico. Isso é uma política de menor a repercussão e que o crucial para a Amazônia seria enfrentar o problema da terra. (Entrevista com ex-gestor da SAE, via *Skype*, 1º fevereiro de 2016)

A mobilização deste diretor, pelo menos a princípio, não expressou a formação de uma coalizão de interesses em torno da formulação dessa política. Pelo contrário, o que se observa, no início, é que este e mais alguns outros entusiastas do tema defendiam essa ideia de maneira até isolada e independente.

Como pode se perceber, Mangabeira Unger e Alberto Lourenço tiveram um papel relevante para que a proposta de construção da política de regularização fundiária para a Amazônia Legal pudesse transcender a comunidade de especialistas e pesquisadores e alcançar o maior número de atores envolvidos no processo decisório²⁷¹:

O que desencadeou uma perturbação nessa ordem foi chegada do Mangabeira na Secretaria de Assunto Estratégicos e ele se alcoforou a atribuição de repensar toda estratégia de desenvolvimento brasileiro e elaborar estratégias e documentos - não só setoriais, mas também regionais. Ele elabora um documento pro Nordeste, elabora um documento pra Amazônia com algumas propostas que saiam da cabeça dele, não saiam de referências regionais. Então, por exemplo, interligar os rios da bacia amazônica com a bacia do Nordeste e ele fez um movimento em relação a

²⁷⁰ Alberto Lourenço é EPPGG e doutor em Planejamento Urbano e Regional pela School of Public Affairs da University of California, Los Angeles (UCLA), na qual estudou história e teoria do planejamento espacial. Sendo pouco convicto quanto à pertinência e à viabilidade de se privilegiar o eixo espacial na organização das políticas públicas de indução do desenvolvimento.

²⁷¹ No período de 2008-2009, Lourenço chegou a escrever artigos sobre o tema para periódicos especializados em planejamento e políticas públicas, como forma de divulgação dessa agenda. Para mais detalhes, ver Lourenço (2009a e b).

Região Amazônica. Ele passou a tomar iniciativas diretas junto aos governos dos estados. Ele passou a tomar iniciativas de realização de eventos, convocando vários órgãos, entrando na seara do [Ministério do] Meio Ambiente, entrando na seara do MDA e do Incra, sem o mínimo combinação do jogo e o mais grave é que ele fez um pérriplo pelos governadores da Região Amazônica e de todos ele ouviu a reclamação com tema da regularização fundiária. Todos eles, de forma genérica, diziam que o governo federal não tinha condições de realizar esse processo de destinação das terras públicas federais e que a melhor opção era passar essas terras para os governos estaduais. (Entrevista com ex-assessor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016)

Conforme pode-se aduzir a partir dos relatos, durante suas viagens pelas principais cidades da Amazônia Legal, o ministro e o diretor da SAE tiveram uma intensa atuação na prospecção e discussão de ideias relativas à interface entre segurança jurídica e desenvolvimento regional, bem como utilizaram-se da capacidade pessoal de articulação política e das posições estratégicas em redes de poder decisório para debater os meandros de um tema pouco conhecido fora da esfera setorial e aglutinar a coalizão patronal em torno da necessidade de formulação de uma nova política de regularização fundiária para a Amazônia Legal²⁷²:

Então, eu acho que tinha a vontade de entrega muito grande, de fazer as coisas, de acontecer, tinha gente com conhecimento. Assim o Alberto tinha muito conhecimento da área do tema. Então, podia ir para qualquer embate discursivo e empírico que tinha conhecimento, entendeu. Então, assim eu acho que juntou, não vou dizer que foi coincidência, mas assim foi uma junção, uma convergência de fatores que eu acho que fizeram ele entrar, porque de fato ela entrou na agenda sim e saiu o resultado, em quatro meses tinha Medida Provisória. (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 9 dez. 2015)

Num espaço historicamente marcado pela ausência das instituições governamentais e pela fragilidade institucional dos órgãos ali instalados, o ministro e o diretor da SAE trabalharam sistematicamente na difusão da ideia de que a regularização fundiária seria o único caminho possível para se criar as bases para o ordenamento fundiário e o desenvolvimento regional.

Neste sentido, identificou-se outra inspiração teórica presente neste debate, porém nem sempre reconhecida pelo governo: as ideias do economista peruano Hernando de Soto²⁷³. Este adquiriu notoriedade por seus estudos sobre a propriedade fundiária ao argumentar que a informalidade seria uma resposta da população à rigidez dos Estados “mercantilistas” predominantes no Peru e em outros países latino-americanos, que sobreviviam outorgando o privilégio de participar legalmente da economia a uma pequena elite. Assim, a ausência de direitos formais sobre a propriedade estaria na raiz da pobreza verificada nesses países. Consequentemente, obtida a propriedade fundiária, seria possível observar o fim da insegurança jurídica; a ampliação dos investimentos na terra; o aumento do comprometimento

²⁷² Nestes podem ser verificados ainda elementos característicos dos chamados empreendedores de políticas públicas (*public policy entrepreneur*) (KINGDON, 2003).

²⁷³ Com base no conceito de capital morto, este autor ajudou o governo Alberto Fujimori (1990-2000) a desenvolver leis visando promover a outorga da propriedade plena e retirar pessoas da economia informal. Para mais detalhes, ver De Soto (1989; 2000).

dos indivíduos com a preservação dos recursos naturais na propriedade e seu entorno e a ampliação do acesso às políticas públicas, entre outros²⁷⁴.

Esta mudança de foco da política de regularização, bem como o adensamento de atores sociais em torno do tema acabou por influenciar decisivamente as alterações observadas da política em tela. Se, por um lado, parte das principais fontes de trabalho, renda e poder político na região eram atividades econômicas ilegais ou irregulares, a partir das quais sempre era possível arregimentar a opinião pública para oferecer resistências às ações governamentais de ordenamento fundiário e promoção do Estado de direito (BENATTI; SANTOS JR; GAMA, 2006), por outro, episódios como o embargo de produtos agropecuários provenientes de áreas com desmatamento por grandes redes varejistas, além do boicote dos consumidores externos, foram fundamentais para que determinados segmentos produtivos buscassem se adequar aos padrões e requerimentos da chamada “economia verde” para melhor se inserir nos mercados internacionais (FATHEUER, 2014).

Foram também fundamentais as mediações promovidas pelo Fórum dos Governadores da Amazônia Legal e Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (Coseplan). O primeiro, criado em maio de 2008, com o intuito formal de recolocar a Amazônia no centro do projeto de desenvolvimento nacional; e o segundo, instituído em 2006, como parte do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento, visando efetuar a articulação entre as iniciativas estaduais de planejamento e a política nacional de desenvolvimento. Estes dando voz política aos poderes públicos da região.

Nestas duas arenas, a questão fundiária emergiu como uma das principais questões a serem tratadas pelas distintas esferas de governo, conforme pode ser observado a partir do relato de um dos gestores entrevistado:

(...) esse próprio Fórum dos Governadores, quer dizer como eles elegeram isso como uma prioridade porque eles vinculavam muito isso a uma solução para o próprio processo de desenvolvimento dos seus estados. Quer dizer, isso é um tema muito contundente. E, se a gente for pegar, todos os pontos que envolviam a questão da nova versão do Plano Amazônia Sustentável, talvez o mais palpável, o mais concreto de executar e o que pudesse renovar a confiança de todos na continuidade de um plano de caráter estratégico, era a questão da regularização fundiária porque os demais temas eles eram (...) tinham um grau de complexidade na sua execução ou eram questões ainda com um tempo de maturação importante. Houve um acordo entre todos que era um tema que mobilizava muita gente e se tivesse uma solução que pudesse dar certo ela seria muito boa e conseguiria fazer avançar a proposta mais geral que estava se levando pra Amazônia. (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 11 dez. 2015)

Este processo de disseminação de ideias — realizado por meio de fóruns, seminários, reuniões e publicações de documentos — ajudou a fornecer novas interpretações e sentidos para o problema da ausência de ordenamento fundiário na Amazônia Legal, bem como a disseminar, dentro do sistema político como um todo, a ideia de que a regularização fundiária seria uma condição fundamental para se promover o desenvolvimento sustentável dessa região. Com a maior circulação dessas ideias, notou-se também que a veiculação da proposta sobre a regularização fundiária expedita foi ganhando mais espaço no debate público sobre as estratégias de desenvolvimento regional:

²⁷⁴ Durante as pesquisas de campo, realizadas tanto em 2009 quanto entre 2015-2016, foi possível identificar esses elementos nas narrativas dos atores sociais entrevistados que eram favoráveis à implementação do Terra Legal.

A decisão tomada pelo ministro Mangabeira, na época era a de fazer uma coisa muito focada, que era o inverso do PAS. Porque o PAS era uma sequência, um conjunto vasto de iniciativas — muito parecido com o Plano da BR-163 — que também tinha um conjunto muito amplo de diretrizes e de iniciativas — mais de 100 — e reduzi-las a muito pouco para tentar de fato gerar um fato que pudesse mostrar que o PAS estava em andamento. Depois de uma discussão, que não durou muito, porque se entendia que grande parte dos problemas da Amazônia decorria — aí é um diagnóstico que não era nosso, é um diagnóstico razoavelmente consensado entre os grandes atores sociais da Amazônia e de fora — que a questão da regularização fundiária era chave. (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 11 dez. 2015)

Com base nessa prospecção interna e externa de ideias, Mangabeira Unger passou a nomear a ausência de regularização fundiária como principal problema da Amazônia Legal, a partir da qual decorriam o desmatamento e os conflitos na região. Com base nessa narrativa, não era possível identificar quem eram os ocupantes dessas terras e tampouco atribuir-lhes responsabilidades relativas aos eventuais danos ambientais ou violações a direitos. Na medida em que fossem concedidos registros de propriedade, criar-se-iam as bases legais para a responsabilização jurídica dos ocupantes das terras em caso de descumprimento de legislações pertinentes.

Esta proposta de transformação legal e institucional da questão fundiária foi orientada pela ideia de elaboração de um PL visando à redefinição de alguns eixos centrais do ordenamento fundiário regional:

A primeira proposta, o que é que o Mangabeira fez, aí era forma de trabalho Mangabeira: você elabora uma proposta do projeto de lei²⁷⁵. Aí o Alberto sentou com os assessores do Secretário Executivo a época. Eles escreveram uma proposta de projeto de lei e uma proposta de criação de uma agência executiva. Porque a ideia inicial era tirar a competência do Incra para essa agência. Essa agência iria coordenar a regularização com os estados. Quem iria implementar eram os estados. O modelo pensado inicialmente era esse. Era uma agência. Eu até tenho a proposta dessa agência. (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 9 dez. 2015)

Este PL deveria considerar a regularização fundiária tanto das áreas rurais quanto das áreas urbanas:

Nós estámos falando de uma lei que colocava claramente como seu objeto a regularização massiva da Amazônia e isto estava claro. Inclusive, uma coisa que não existia que era a regularização urbana. Coisa que não estava no horizonte de regularização do Incra. Que curiosamente, não havia em nenhuma política de regularização fundiária no MDA, nem no Incra. Essa que era a realidade: não tinha. Quer dizer, não havia essa determinação. Embora fosse uma atribuição possível do Incra, mas não era, não havia nenhuma prioridade, não havia nenhuma política nessa direção. Surge isso em cima do debate do PAS, do debate em torno do Fórum de Governadores e nós que colocamos isso Presidência. Aí sim, daí para a frente, a questão da regularização fundiária que sempre foi uma questão que esteve como uma demanda importantíssima da região passa a ser, digamos assim, alvo de uma atenção especial. (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 11 dez. 2015)

²⁷⁵ Esta determinação se coaduna com a diretriz de assessoramento e coordenação a elaboração de projetos de lei, decretos, resoluções, portarias, editais, contratos e outros instrumentos jurídicos, estabelecidas para o cargo de EEPPG.

Conforme se pode perceber a partir de trechos destas entrevistas, durante os debates foram sugeridas mudanças que terão como primeiro efeito prático a decisão de enviar ao Congresso Nacional uma proposta cujos eixos centrais deveriam ser: i) a criação de uma agência executiva responsável por coordenar as ações de regularização fundiária rural e urbana na Amazônia Legal, em substituição ao Incra; ii) a transferência da parte operacional da política para os estados que também receberiam de volta a jurisdição sobre os estoques de terras que haviam sido federalizados durante a década de 1970; iii) a constituição de uma política de regularização fundiária ativa e massiva em toda essa região. Estes pontos aparecem sintetizados nesse recorte de entrevista abaixo:

Então, nos levou quase um ano de discussão e o PAS não andou e só veio de fato a andar efetivamente quando ele veio pra SAE. E o foco, inclusive consensado, com os governadores [de estado] era regularização fundiária. Portanto, foi um entendimento que se alguma coisa era absolutamente crucial, essencial e prioritária era regularização da Amazônia. Entendido, inclusive, que a questão do desmatamento estava sob controle com o andamento dos instrumentos que a Marina tinha posto em marcha ainda na sua gestão. Então, é a partir daí começou a se identificar o que era importante fazer para poder ter um grande programa de regularização fundiária. Segundo diagnóstico ou segundo ponto do diagnóstico, primeiro ponto focal é a regularização fundiária é absolutamente prioritária, e, portanto, dela decorreria uma série de fatores positivos que viriam na esteira da regularização fundiária. O segundo diagnóstico é que grande parte dos problemas regularização fundiária não estava na Amazônia, estavam no Incra, não é. Então, estavam no Incra e aí não só no Incra, mas estavam no Incra em grande parte porque havia uma série de dificuldade para processar a regularização fundiária. Terceiro ponto do diagnóstico, naturalmente qualquer procedimento de regularização fundiária massiva como era a demanda na Amazônia, exigiria um esforço enorme de método e, portanto, de abordagem da regularização fundiária que não tinha sido até o momento devidamente dado valor. Entenda, todo o trabalho à época era, todo o diagnóstico era tem um problema enorme no Incra e o problema jurídico absolutamente desponta como sendo a grande questão. (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 11 dez. 2015)

O que se pode aduzir, a partir dessas argumentações, é que o que estava no centro desta iniciativa era o pressuposto de que a regularização fundiária deixaria de ser uma política de balcão — um tanto aleatória e em função da demanda — para se transformar em uma política ativa de regulação da base fundiária regional, considerada um elemento central na mudança do padrão produtivo, na diminuição dos índices de desmatamento, na redução dos conflitos pela posse da terra e na promoção do desenvolvimento da Amazônia.

3.4 Disputas em torno da mudança na política de regularização fundiária

3.4.1 Propostas da SAE

Conforme abordado anteriormente, havia uma espécie de consenso entre os atores que participaram da revisão do PAS quanto à necessidade de mudança na política de regularização fundiária para a Amazônia Legal. Assim, os atores interessados concordaram em reconhecer que havia uma crise na política de regularização fundiária e a necessidade de se construir um novo paradigma para a questão. Apesar disso, havia propostas divergentes para solucionar esta questão.

Durante a discussão no grupo de trabalho, coordenado pela então ministra-chefe da Casa Civil Dilma Rousseff, do qual participaram também quatro ministros: Carlos Minc (MMA), Guilherme Cassel (MDA), Mangabeira Unger (SAE) e Reinhold Stephanes (Mapa), bem como o *staff* dos referidos ministérios, foram apresentadas pelo menos duas propostas contendo diferentes interpretações sobre o problema do “caos fundiário” na Região Amazônica, bem como diferentes propostas de solução para esta crise.

Com base nas informações levantadas, buscou-se sistematizar no **Quadro 3.2**, a seguir, algumas características das três coalizões envolvidas no debate sobre regularização fundiária na Amazônia Legal:

**Quadro 3.2: Estrutura do sistema de crenças das coalizões de defesa:
Subsistema/domínio: Políticas agrárias e fundiárias**

Componentes	Coalizão Patronal	Coalizão da Produção Familiar Rural	Coalizão Agro-ethno-sócio-ambiental
Sistema de convicções <i>(Teorias implícitas/valores/percepções de causalidade)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Espectro político-ideológico de centro-direita. Concepções liberais que identificam o Estado como um problema. Defesa do direito à propriedade privada. Oposição à reforma agrária. Defesa da menor intervenção do Estado no subsistema agrário. 	<ul style="list-style-type: none"> Espectro político-ideológico de centro-esquerda. Defesa do direito à propriedade privada. Defesa da reforma agrária. Defesa de políticas diferenciadas. Defesa da maior atuação do Estado na regulamentação dos direitos de propriedade, como uma estratégia para democratizar a propriedade da terra. 	<ul style="list-style-type: none"> Espectro político-ideológico de esquerda. Defesa do direito à vida e a um ambiente saudável. Demanda pela constituição de múltiplos institutos jurídicos que dessem conta da diversidade dos modos de apropriação da terra e uso dos recursos naturais. Gestão dos bens comuns pelas comunidades de usuários.
Diagnóstico do problema	<ul style="list-style-type: none"> Insegurança jurídica e fragilidade da governança fundiária como principais entraves à conservação e ao desenvolvimento sustentável da região. 	<ul style="list-style-type: none"> Constatação do caos fundiário e do elevado índice de desmatamento, bem como da existência de várias demandas por regularização de posses situadas sob terras públicas federais. 	<ul style="list-style-type: none"> Caos fundiário, desmatamento e violência rural. Diversidade de identidades e demandas sociais por terra ocasionou uma necessidade de políticas específicas para os diferentes grupos sociais envolvidos.
Estratégia de resolução do problema	<ul style="list-style-type: none"> Construção de uma política de regularização fundiária em larga escala. 	<ul style="list-style-type: none"> Construção de uma política de regularização fundiária. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementação dos instrumentos de regularização fundiária já existentes.
Papel do Estado	<ul style="list-style-type: none"> Extinção do Incra. Criação de uma institucionalidade com funções reguladoras para coordenar a 	<ul style="list-style-type: none"> Transferência das competências relativas à regularização fundiária do Incra para o MDA. 	<ul style="list-style-type: none"> Defesa da importância da interação entre o Estado e a sociedade civil na construção e implementação de políticas públicas voltadas à reprodução física e social dos povos da

	<p>regularização.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Repasse das terras para os institutos de terras dos estados. 		floresta.
Mecanismos de controle social	<ul style="list-style-type: none"> • Autoregulação pelo mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de instrumentos de proteção para o exercício da propriedade privada da terra (cláusulas resolutivas pós-titulação). 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de mecanismos de interação permanente entre atores estatais e movimentos sociais interessados.
Atores sociais <i>(Agências administrativas, comissões/setores do legislativo, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, setores da mídia, e atores de outros níveis de governo).</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Segmentos da burocracia situados na SAE e no Mapa. • Governadores dos estados amazônicos e secretários de Estado de Planejamento. • Organizações sindicais e associativas nacionais (CNA e Federações Estaduais de Agropecuária). • Parlamentares (Bancada Ruralista). • Operadores do campo do direito. • Pesquisadores acadêmicos. • Mídia 	<ul style="list-style-type: none"> • Segmentos da burocracia situados no MDA. • Organizações sindicais (Contag e Federações de Trabalhadores Rurais). • Organizações não governamentais ambientalistas (Imazon). • Pesquisadores acadêmicos. • Parlamentares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Operadores do campo do direito. • Pesquisadores acadêmicos. • Movimentos sociais (CNS, MST e Via Campesina). • Organizações não governamentais socioambientalistas (GTA, ISA, Fase etc). • Entidades de apoio e assessoria (CPT). • Parlamentares.

Fonte: Elaboração própria (2018).

A partir dos dados levantados, podem ser identificadas três correntes principais: a primeira defendia a ideia de que a simplificação das regras e procedimentos de regularização fundiária, a criação de uma institucionalidade exclusiva para coordenar este processo em substituição ao Incra e a desvinculação de cláusulas resolutivas ajudariam a acelerar o caminho entre a posse insegura e a propriedade privada da terra na Região Amazônica; a segunda argumentava pela simplificação dos procedimentos e a redução do tempo e custos do processo administrativo de regularização, mas também pela constituição de mecanismos de proteção para o exercício da propriedade privada da terra; e a terceira se contrapunha a esta aceleração da regularização fundiária das áreas já ocupadas sem muitos critérios, o que poderia estimular novas ocupações de terras públicas e o aumento do desmatamento na região a partir do aumento das expectativas de regularização fundiária futura.

A proposta desenvolvida pela SAE, a primeira a ser elaborada e que refletia os interesses da primeira corrente, envolveu alterações substantivas no arcabouço jurídico referente à regularização fundiária da Amazônia Legal, que era considerada um dos eixos prioritários de intervenção do PAS.

A segunda proposta, desenvolvida por uma equipe liderada pelo então ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel (PT), que foi o principal projeto em discussão durante esse período. Com base nessas duas propostas foram extraídas as principais ideias

constantes na nova legislação sobre regularização fundiária da Amazônia Legal. No terceiro caso, estavam os movimentos sociais e as organizações socioambientalistas que não chegaram a elaborar uma proposta formal e também não foram envolvidos oficialmente na construção da MP, e que tiveram uma ação muito mais reativa do que propositiva. Estes consideravam que embora a regularização fundiária fosse um instrumento importante para a Região Amazônica, ela não poderia ser tratada como um objeto em si. Mas deveria ser uma ferramenta a serviço de uma estratégia de ordenamento fundiário, a qual deveria levar em apreço as especificidades históricas, os gargalos institucionais existentes e as demandas das populações regionais.

Deve-se sublinhar ainda que estas três propostas não foram desenvolvidas apenas por especialistas em questões fundiárias e que elas serviram como uma proposta a partir da qual os debates políticos foram realizados. No momento das discussões legislativas, a *expertise* em regularização fundiária não desempenhou um papel de definidor da decisão, mas de referencial e sugestão.

Segundo a proposta formulada pela SAE, a ausência de regularização fundiária na região estava relacionada à complexidade da legislação brasileira quanto ao tema, que não permitia avanços rápidos e decisivos na resolução do problema da insegurança jurídica observada na Amazônia Legal. Deste modo, para solucionar o problema, a primeira medida a ser tomada seria promover a simplificação das regras e procedimentos que organizavam o processo de regularização fundiária nessa região.

A segunda questão que dificultava a resolução dos problemas fundiários regionais era a ausência de um processo mais colaborativo entre União, estados e municípios, visto que as especificidades do processo de ocupação regional fizeram com que este problema fosse uma questão comum a todos os entes federativos.

Por fim, o terceiro problema dizia respeito ao nível de importância política que esse tema possuía no debate nacional. Isto porque há vários anos já se discutia a questão do desmatamento e dos conflitos fundiários nessa região, mas apenas naquele período este tema havia adquirido o *status* de problema na esfera nacional.

Além disso, os gestores da SAE possuíam uma visão muito negativa em relação à atuação do Incra. Para tanto, costumavam afirmar que embora a regularização fundiária fosse uma atribuição possível, esta não era realizada porque o órgão estava sobrecarregado com a execução das ações de reforma agrária:

Inclusive, uma coisa que não existia que era a regularização urbana. Coisa que não estava no horizonte de regularização do Incra. Que curiosamente, não havia nenhuma política de regularização fundiária no MDA, nem no Incra. Essa que era a realidade: não tinha. Quer dizer, não havia essa determinação. Embora fosse uma atribuição possível do Incra, mas não era, não havia nenhuma prioridade, não havia nenhuma política nessa direção. Surge isso em cima do debate do PAS, do debate em torno do Fórum de Governadores e nós que colocamos isso Presidência. Aí sim, daí para a frente, a questão da regularização fundiária que sempre esteve como uma demanda importantíssima da região passa ser, digamos assim, alvo de uma atenção especial (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 11 dez. 2015)

Outro elemento presente na crítica endereçada ao Incra, era relativo a uma postura presumidamente menos técnica e pouco insulada dos seus servidores. Para alguns entrevistados, as facções internas a este órgão não possuíam interesse em realizar a regularização fundiária na medida em que parte da sua autoridade estaria assentada no quadro

de indefinição fundiária dominante na região e no *status precário* dos ocupantes das glebas públicas:

O Incra é uma instituição maldita na Amazônia não é à toa que ele é odiado em todos os lugares, né. O Incra é sinônimo de corrupção, de manipulação político-eleitoreira, de chantagem, de tudo. O Incra reina sobre a geleia. Enquanto você tiver total indefinição fundiária, o Incra é das forças mais poderosas na Amazônia. Não é à toa que todo mundo no início dos governos, se digladiava no Congresso [Nacional] para controlar os Incras estaduais, as representações do Incra nos estados, porque é um tremendo poder que diz o seguinte: entra aqui nessa terra, pode entrar. Te dá uma licença de ocupação ou não. (Entrevista com ex-gestor da SAE, via *Skype*, 1º fev. 2016)

Em suma, a proposta formulada pela SAE era composta por três eixos de ação: i) a simplificação das leis e procedimentos relativos à regularização fundiária; ii) o estabelecimento de pactos e acordos de cooperação federativa em prol da resolução desses problemas; e iii) a criação de uma agência executiva para realizar o trabalho de regularização de terras.

No primeiro eixo, buscava-se a revisão e simplificação das Leis nºs 6.383/1976 e 8.666/1993, que tratam, respectivamente, do processo discriminatório de terras devolutas e dos procedimentos jurídicos de legitimação de posse, e das licitações e contratos realizados pela Administração Pública visando acelerar a passagem da posse para a propriedade privada da terra.

A proposta sugeria a mudança no limite de legitimação de posses de 500 hectares para até 15 módulos fiscais, buscando legitimar o maior número de pequenas e médias propriedades. Com esse intuito, também seria facultada a doação de títulos de propriedade da terra para áreas até 100 hectares; enquanto as posses entre 4 e 15 módulos fiscais passariam a ser reconhecidas e poderiam ser regularizadas para seus ocupantes com dispensa de licitação e valores abaixo do preço do mercado.

Outro elemento importante na proposta era a possibilidade de reconhecimento e de regularização de ocupações em terras públicas da União que se transformaram em áreas de expansão urbana. Estas ocupações, então estimadas em aproximadamente 500 mil posses, seriam passíveis de regularização fundiária por meio de doação ou concessão de direito real de uso das terras federais aos municípios interessados, condicionadas pela existência de regras mínimas de ordenamento territorial urbano.

No que se refere ao segundo eixo, foi proposta a transferência das terras da União para a jurisdição dos estados que se responsabilizariam pela regularização fundiária, ou ainda a constituição de acordos, consórcio e termos de cooperação técnica envolvendo a União, os estados e municípios para dar seguimento à regularização fundiária. O objetivo dessa transferência seria resolver os problemas de coordenação institucional (horizontal e vertical) existentes na regulação da terra na Amazônia Legal.

Nesta proposta de desenho institucional, os institutos de terras estaduais seriam os agentes prioritários da regularização fundiária rural, enquanto as prefeituras municipais assumiriam a tarefa de regularizar posses urbanas incidentes sobre terras públicas federais que foram incorporadas pelo tecido urbano e perderam sua vocação agrícola. Deste modo, buscar-se-ia transformar as ações de regularização fundiária do patrimônio público remanescente num processo mais expedito e eficiente, tornando também possível a gradativa devolução aos estados das terras que haviam sido federalizadas por meio do Decreto-lei nº 1.164/1971.

Por fim, a SAE propunha no terceiro eixo afastar o Incra do processo de regularização de terras na Amazônia Legal, ao mesmo tempo que buscava criar uma nova autarquia com o objetivo de acelerar a regularização fundiária²⁷⁶. Esta seria denominada de Agência de Regularização Fundiária da Amazônia (Aerfa) que, inspirada nas agências de regulação, teria ampla autonomia para normatizar, organizar e coordenar todo o processo de regularização a ser realizado pelos institutos de terras estaduais.

De acordo com esta proposição, a adoção dessas medidas resultaria em: i) redução significativa da taxa de desmatamento, devido ao combate à grilagem de terras públicas e à possibilidade de responsabilização dos proprietários pelos danos ao meio ambiente; b) aumento do preço da terra e, consequentemente, intensificação dos investimentos produtivos; c) redução da concentração fundiária; e d) aumento da arrecadação fiscal da União.

A proposta elaborada pela SAE estabelecia ainda que a proposição de uma nova lei fundiária para a Amazônia Legal fosse encaminhada ao Congresso Nacional por meio de um instrumento excepcional, que é a Medida Provisória²⁷⁷. Esta teria o potencial de facilitar uma solução mais céleres e efetivas de regularização das ocupações ilegais incidentes sob terras públicas nessa região. Solucionando assim, ao mesmo tempo, os problemas de insegurança jurídica e desmatamento ilegal.

3.4.2 Propostas do MDA

O Plano de Regularização Fundiária da Amazônia, construído sob a liderança do MDA, foi o projeto mais visível e mais discutido. Nesse sentido, um dos entrevistados mencionou que este projeto havia sido resultado de um debate interno envolvendo o MDA e outras instâncias governamentais.

De acordo com este:

Então, o movimento que o MDA fez foi um movimento defensivo para junto com SPU e outros aliados, o [Ministério do] Meio Ambiente para ele evitar que essa proposta que o presidente repassasse as terras públicas federais para os governos estaduais esse era o principal objetivo, e que criasse outro padrão de funcionamento para implementação do Terra Legal, da regularização fundiária na Amazônia Legal. É nesse ambiente que se dá a estruturação do programa Terra Legal. (Entrevista com ex-assessor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016)

Esta proposta foi apresentada ao governo após a da SAE. Seu ponto de partida foi a ideia de que para derrotar a proposta de transferência das terras públicas para a jurisdição dos estados, o MDA teria que demonstrar ao governo federal que possuía condições técnicas e políticas de realizar esta ação de regularização nas glebas federais da região.

Nesse sentido, recordou um dos entrevistados:

²⁷⁶ Pesava contra o Incra ainda um segmento influente da FPA, cujos integrantes chegaram a se reunir com representantes da Advocacia-Geral da União (AGU) para estudar uma forma de afastar o Instituto desse processo. Estes acusavam o Incra de estar aparelhado pelo MST e, consequentemente, tratar a questão fundiária de um ponto de vista puramente ideológico (ARRUDA, 2008).

²⁷⁷ Compreende-se que o desenvolvimento de narrativas relativas à relevância e à urgência desse problema, bem como o interesse expresso do governo federal em legislar sobre o tema, fez com que este acabasse optando por não apresentá-lo ao Congresso Nacional sob a forma de uma MP.

O Terra Legal foi elaborado pelo MDA, essencialmente pelo MDA, na interlocução com a Casa Civil, na interlocução com SPU, na interlocução com o Meio Ambiente na interlocução com as áreas jurídicas do governo, mas assim o protagonista da construção do Terra Legal é o MDA e evidentemente que na medida que a proposta ela foi sendo desenhada, o Incra passa a participar e a experiência das discussões que ocorriam no Incra, das dificuldades que ele enfrentavam e também o aprendizado da Secretaria de Reordenamento Agrário, no Programa de regularização pública estadual também foi sendo importante para o desenho da proposta. (Entrevista com ex-assessor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016)

Um segundo elemento a ser destacado, foram os atributos do então ministro Guilherme Cassel²⁷⁸ que, por sua vinculação menos orgânica com o segmento da produção familiar rural e seu perfil burocrático e político mais híbrido, acabou tendo um protagonismo importante no atendimento dos objetivos políticos da agenda do Executivo:

Assim, o MDA tirou da invisibilidade, um setor econômico, uma população que era muito importante do ponto de vista econômico e que foi condenada a invisibilidade. Isso ao longo do tempo foi dando autoridade para o Ministério. Tanto para o ministro como para os técnicos. Então, assim a gente transitava dentro do governo com bastante autoridade, tá. O Lula tinha muita adesão aos programas do MDA. Se você olhar a agenda do Lula nos 8 anos ele fez muita agenda com agricultura familiar. Eu lembro da ideia dos Territórios da Cidadania, por exemplo, eu, ele e Dilma visitamos o Brasil inteiro. Em qualquer lugar que ele fosse tinha assentamento de reforma agrária. Então, a reforma agrária era um setor vinculado ao nosso campo político, digamos assim. Então ele podia estar em qualquer lugar, ele podia chamar o pessoal da reforma agrária, estava lá, em qualquer canto tinha um assentamento de reforma agrária. (Entrevista com ex-gestor do MDA, via *Skype*, 8 jun. 2016)

Identifica-se ainda na atuação deste, elementos característicos dos chamados *policy brokers*, na medida em que ele e sua equipe conseguiram se contrapor às propostas da SAE e ajudaram a viabilizar uma proposição de meio termo no interior do subsistema de políticas agrárias, auxiliando também na busca de acordos que ajudaram a reduzir o grau de conflito entre alguns atores sociais envolvidos nesse debate.

Por fim, um terceiro elemento teria sido, além da chancela do então presidente Lula, a intervenção da ministra Dilma Rousseff que, apesar de possuir sérias críticas à atuação fundiária do Incra, também tinha restrições quanto à transferência das terras públicas federais para os estados, bem como em relação à criação de uma nova estrutura governamental voltada especificamente para este tema:

A Dilma foi o elemento do governo que viabilizou a tomada dessa decisão: nem cria um instituto de terras, mas também não deixa no Incra. Ela que tomou essa decisão. A proposta da Serfal, uma Secretaria Especial não sei o quê, foi elaborada no MDA. Aí eu acho que foi da equipe do ministro, essa que foi a decisão. Aí o Incra não participou, eles decidiram internamente e apresentaram a proposta e era o jeito de viabilizar. (Entrevista com servidor do Incra, via *Skype*, 11 jun. 2016)

²⁷⁸ Guilherme Cassel é engenheiro civil e especialista em recursos humanos. Foi agente fiscal do Tesouro do Rio Grande do Sul e atuou como subsecretário da Fazenda de Porto Alegre, subchefe da Casa Civil do Governo do Rio Grande do Sul, secretário-geral do Governo do Rio Grande do Sul e chefe de Gabinete do então vice-governador Miguel Rossetto. Entre 2003-2006, assumiu a função de secretário executivo do MDA, como parte da cota da DS. Com a saída de Rossetto desse ministério, Cassel acabou assumindo o seu lugar de forma interina, tendo sido efetivado posteriormente e permanecido como ministro até o final do segundo governo Lula.

Deste modo, graças à capilaridade e à visibilidade política do MDA, a inserção dessa proposta na agenda do executivo federal e ao poder de voto da Casa Civil, o MDA conseguiu vencer a disputa interna no governo sobre quem teria o comando da regularização fundiária na Amazônia Legal (CASSEL ganha..., 2009).

Assim, este órgão pode apresentar uma proposta visando modificar de forma mais aprofundada a legislação de regularização fundiária, a qual era fundamentada em estudos que enunciavam a situação de “caos fundiário” nessa região. Cabe recordar ainda que, no mesmo período, o executivo paraense estava elaborando as suas próprias proposições sobre a alienação e legitimação de ocupações localizadas sob terras públicas na jurisdição do Iterpa. Este trabalho era coordenado por dois renomados pesquisadores do campo do direito agrário vinculados à UFPA, os professores José Benatti²⁷⁹ e Girolamo Treccani²⁸⁰, que estavam à frente do órgão estadual de terras daquele estado²⁸¹, cujas ideias também influenciaram na construção do projeto do MDA (Entrevista com ex-gestor do MDA, via *Skype*, 8 jun. 2016). Devido à convergência de ideias sobre a regularização fundiária e a visibilidade política adquirida pelo tema, os principais elementos cognitivos e normativos inseridos no projeto do MDA foram aceitos e incluídos no texto da MP nº 458/2009.

Segundo os entrevistados, três questões orientaram a formulação da proposta na época: a primeira era a necessidade de se responder a crítica relativa à capacidade de o governo federal resolver as pendências fundiárias dessa região: “a principal polarização era no tema da destinação, para derrotar a proposta da destinação, o MDA teria que mostrar que o governo federal teria condições de fazer essa ação nas glebas federais” (Entrevista com ex-assessor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016).

A segunda era a necessidade de se construir uma abordagem para tratamento das questões fundiárias na Amazônia Legal:

Então, a proposta do Terra Legal ela é constituída. Foram alguns meses de trabalho que envolveu o Ministério da Justiça, envolveu área jurídica da Casa Civil, Planejamento porque umas das medidas que se considerava necessária era rever a [Lei nº] 8.066 pra por conta da dos procedimentos pro pagamento das terras públicas que fossem destinadas e regularizadas, né. O desenho do programa é era o seguinte: a conclusão é que você não conseguiria enfrentar esse problema se você não produzisse uma ampla mobilização social regional. Então, uma das coisas principais da estratégia é que você teria toda uma atividade de sensibilização de apresentação do programa de convocação das pessoas para que se percebesse que o governo brasileiro estaria de fato iniciando um processo de regularização dessas áreas. (Entrevista com ex-assessor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016)

²⁷⁹ Formado em Direito pela UFPA, mestre em direito e instituições jurídica e social da Amazônia, também pela UFPA, doutor em ciência e desenvolvimento socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA). É membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) dessa Universidade. Foi presidente no Iterpa, no período de 2007-2010.

²⁸⁰ Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo NAEA/UFPA, mestre em Direito Agrário pela UFPA. É advogado e professor dos cursos de Pós-Graduação e Graduação em Direito da UFPA. Atua também como consultor jurídico de várias organizações e movimentos sociais, tais como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetagri, Pará) e a Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Estado do Pará (Malungu, Pará), entre outras. Foi assessor chefe do Iterpa no período de 2007-2010.

²⁸¹ Registra-se ainda que, neste período, o executivo paraense estava sob a gestão de Ana Júlia Carepa (PT), que integra a mesma corrente política do ministro Guilherme Cassel

A terceira questão era a necessidade de se construir uma proposta que desse conta da heterogeneidade de situações fundiárias e ambientais observadas nos diferentes estados amazônicos:

(...) tinham três estados que talvez definissem o sucesso ou fracasso do programa: um deles era o Pará, obviamente. Outro era Rondônia. E o terceiro, era o Amazonas, mas esse muito vinculado ao que já estava se sinalizando que iria acontecer no sul do Amazonas e ali tinha um problema, tinha um limite no caso do Amazonas. Em Lábrea, Apuí e tal, tinha um limite ali na nossa operação, porque como nós não conseguimos tratar do tema da regularização fundiária em assentamentos. Mesmo que a gente evoluísse na regularização fundiária fora dos assentamentos, a queixa lá, principalmente em Apuí, seria maior por causa da não regularização do Juma e de outros assentamentos de grande escala que nós temos. Então, a gente avaliava muito isso que, o Terra Legal podia sair de uma construção que podia dar certo a partir desses três estados que: concentravam a maior parte da meta de realização, eram as maiores glebas, era a maior tensão, eram os maiores conflitos. Que a gente tinha um segundo grupo de estados que era Mato Grosso, Tocantins e Maranhão, onde tinha muito mais participação de terras estaduais no processo. Então, a nossa interlocução seria uma interlocução equilibrada entre o que fazer na União e o que fazer nos estados. O Acre que tem uma especificidade e depois se tinha dois estados, que eram Roraima e Amapá, que tinham um processo anterior ao Terra Legal de repasse das terras da União pros estados e que pra nós era a melhor referência, na época, do que não deveria ser feito do ponto de vista de repasse de terra da União pros estados. (Entrevista com servidor do Incra, via *Skype*, 10 dez. 2015)

Neste sentido, em seus princípios gerais, o projeto do MDA tinha uma preocupação com a construção da estabilidade jurídica das posses, de forma que seus ocupantes pudessem acessar as políticas públicas e, ao mesmo tempo, pudessem ser responsabilizados em caso de danos ao meio ambiente.

Segundo um dos entrevistados, a proposta do MDA foi desenhada para atender a três princípios: i) garantir os direitos de propriedade da terra àqueles migrantes atraídos para a região com a promessa de terra e vida digna; ii) simplificar procedimentos de regularização fundiária; c) transferir competências relativas a esta política do Incra para o MDA (Entrevista com ex-assessor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016).

A proposta do MDA também mencionava os princípios específicos e abstratos que deveriam ser seguidos nesta reforma da legislação fundiária para a Região Amazônica. A mudança na legislação deveria ser realizada de acordo com o seguinte princípio: garantir a segurança jurídica aos ocupantes de terras públicas federais na Amazônia Legal por meio da transformação da posse em propriedade jurídica da terra (BRASIL, 2009j).

Para atingir os princípios abstratos, foram propostos princípios e instrumentos específicos como a simplificação do marco legal que trata do ordenamento fundiário regional. De acordo com o diagnóstico que embasava essa proposta, a complexidade das normas existentes tornava a regularização algo impossível de ser cumprido em um curto intervalo de tempo²⁸². Assim, a ideia era simplificar ao máximo as normas e os procedimentos de modo que a regularização fundiária pudesse ser realizada de maneira rápida e eficiente.

²⁸² Foram alegadas como dificuldades: i) a necessidade de vistoria no imóvel a ser regularizado; ii) a demanda por certificação da gleba e, portanto, dos remanescentes da área da qual o imóvel será destacado; iii) a obrigação de

Com base nesta proposta, o MDA receberia a coordenação das ações de regularização fundiária e o processo de georreferenciamento de imóveis na Amazônia Legal teria prioridade e celeridade, tanto no processo das demandas de doação de imóveis para os municípios quanto no georreferenciamento de glebas públicas para certificação e titulação de posses.

Para cuidar da regularização fundiária na Amazônia Legal, propôs-se a criação de uma diretoria específica no MDA e a requisição de servidores do setor de cadastro e cartografia do Incra. Além disso, todo o processo seria realizado em parceria com estados e municípios, pois assim não haveria necessidade de contratação de pessoal.

Neste processo de regularização, o governo federal exigiria que os demandantes comprovassem ocupação da terra anterior a dezembro de 2004, além da moradia e exploração direta do imóvel. Seriam cobradas contrapartidas: seu ocupante não poderia desmatar ilegalmente a terra e, no caso de ela já estar degradada, este deveria recuperá-la e se comprometer a não vender o imóvel durante dez anos.

Para agilizar o processo de trâmite da regularização, a ideia era adotar medidas que fizessem o intervalo de tempo entre o cadastro e a entrega do título da terra ser reduzido dos cinco anos, em média, para 120 dias. Neste sentido, deveriam ser implementados sistemas informatizados e realizados mutirões para sanar pendências processuais e efetuar a entrega dos títulos emitidos.

A conclusão sobre a proposta do MDA relativa à regularização fundiária era que se buscava simplificar ao máximo a legislação sobre o tema, de maneira que a regularização fundiária pudesse ocorrer em um curto intervalo de tempo, mas tudo sob a coordenação da União.

De modo geral, tanto o MDA quanto a SAE consideravam que a maior parte daqueles que haviam sido levados para a Região Amazônica — grande parte durante o processo de integração regional promovido pelos governos militares, quando eram obrigados a tomar posse de uma área e desmatá-la para comprovar o seu domínio — vivia em situação de instabilidade jurídica. Daí a necessidade de realização de uma ação massiva de regularização fundiária nessa região.

Neste sentido, a proposta do MDA era muito semelhante àquela formulada pela SAE. Isto porque ambas proponham a necessidade de elaboração de uma nova política de ordenamento fundiário que priorizasse: i) o aumento do tamanho das áreas passíveis de regularização fundiária; ii) a suspensão das exigências de alienação de terras públicas por meio de licitação; iii) a eliminação de redundâncias na tramitação dos processos de regularização; iv) a simplificação de procedimentos de vistoria dos imóveis; vi) a instalação de uma estrutura física adequada para o desenvolvimento das ações de regularização fundiária.

Resumidamente, com base nas crenças e convicções, pode-se dizer que, no tocante às diferenças entre as duas propostas, a principal era o estabelecimento ou não de critérios buscando oferecer mais controle nas transações das terras após a sua regularização. Em outras palavras, a perspectiva da SAE partia do princípio da autorregulação do mercado fundiário, enquanto o MDA apostava em uma ação pública um pouco mais reguladora, mesmo após a regularização fundiária dessas áreas. Em ambos os casos, a viabilidade técnica e financeira da proposta parece não ter sido corretamente avaliada devido à intenção de se aprovar a nova legislação rapidamente, conforme será abordado adiante no texto.

georreferenciamento com precisão de 50 cm da posse a ser regularizada; iv) o processo administrativo para verificação dos requisitos da legitimação de posses.

3.4.3 Tramitação da Medida Provisória nº 458/2009: atores, ideias e interesses

De acordo com a EM que encaminhou a MP nº 458/2009, desde a década de 1980 a destinação de terras pelo governo federal na Amazônia Legal havia sido interrompida, intensificando o ambiente de instabilidade jurídica que ajudava a estimular a grilagem de terras, o avanço do desmatamento e o acirramento dos conflitos fundiários (BRASIL, 2009k).

Embora nos anos anteriores tivessem sido destinados 81 milhões de hectares de terras federais para a constituição de projetos de assentamentos da reforma agrária, unidades de conservação ambiental, terras indígenas etc., a região ainda dispunha de um estoque de 67 milhões de hectares não destinados, ou seja, aproximadamente 13,42% do território regional. Nestas áreas seria possível implantar uma política de regularização fundiária, garantindo a segurança jurídica, reduzindo conflitos fundiários, permitindo a inserção produtiva e favorecendo o acesso às políticas públicas para aqueles que hoje a ocupam.

Neste sentido, esta medida teria por finalidade adequar os dispositivos legais, permitindo que esta política fosse implementada de forma mais célere, contemplando: i) a regularização de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União; ii) a doação para os municípios de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana; e iii) a realização dos ajustes institucionais necessários para que o MDA e o Incra pudessem desempenhar estas atribuições.

Com efeito, a normativa proposta buscava adequar o marco legal, tornando mais expedita a titulação até quatro módulos fiscais. Esta titulação se daria de forma não onerosa para ocupações abaixo de um módulo fiscal e pagamento de valor diferenciado para áreas entre um e quatro módulos fiscais. Segundo seus autores, os requisitos propostos para regularização das posses buscavam garantir a responsabilidade com a qual devem ser destinadas as terras públicas, exigindo a ocupação direta, mansa e pacífica anterior à data de 1º de dezembro de 2004 e a existência de cultura efetiva na área a ser regularizada (BRASIL, 2009k).

Os títulos resultantes desse processo conteriam cláusulas resolutivas, com prazo de 10 anos, que previam, entre outras coisas, a inalienabilidade das terras, a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. Com essas medidas, segundo os seus proponentes, buscar-se-ia evitar os riscos de especulação imobiliária, reconcentração fundiária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo desse modo para o controle do desmatamento na Amazônia Legal (BRASIL, 2009k).

A urgência da medida se justificava pela necessidade de superar o obstáculo que a ausência de regularidade das ocupações existentes na região representava para o desenvolvimento econômico local e para a implementação de políticas de desenvolvimento urbano condizentes com as diretrizes legais estabelecidas.

No que se refere à doação de áreas aos municípios, a MP tinha como finalidade, além da autorização legislativa, modificar o arcabouço legal vigente, contido na Lei nº 6.431/1977²⁸³, tornando mais célere o seu rito, a fim de que os municípios pudessem receber e destinar com mais rapidez tais áreas para a regularização fundiária urbana.

Para uma análise do impacto e da relevância de tal medida para o ordenamento dessa região, deve ser frisado que havia 436 municípios na Amazônia Legal com glebas públicas federais arrecadadas e registradas em nome da União ou do Incra e, dentre estes, 172 possuíam

²⁸³ Para mais detalhes, ver Lei nº 6.431, de 11 de julho de 1977 (BRASIL, 1977).

a totalidade de seu perímetro urbano sobre áreas pertencentes a um destes dois entes administrativos (BRASIL, 2009k).

Durante os quase quatro meses de tramitação, a MP foi objeto de 249 emendas, sendo 219 na Câmara dos Deputados e outras 30 no Senado Federal. Estas, em sua maioria, queriam ampliar de várias formas a sua aplicação, mas dissonavam do propósito original da MP. Isto porque buscavam: i) ampliar seus efeitos para áreas ocupadas para além de dezembro de 2004; ii) incluir entre os beneficiários particulares os que exercessem exploração indireta da área ou fossem proprietários de imóveis rurais em outras partes do país, bem como pessoas jurídicas que mantivessem posses de terras na Amazônia Legal.

Em 28 de abril, o seu relator, o deputado Asdrúbal Bentes, proferiu parecer sobre o tema em plenário, o qual concluiu: i) pela “premência e necessidade de se implementar tempestivamente as providências adotadas”, em face da “situação de caos fundiário” que marcava a região”; ii) que “as matérias tratadas no diploma legal sob análise não se enquadram no rol das vedações à edições de MP” e “atendem os requisitos” legais pertinentes à técnica; iii) que sua aplicação não iria “ocasionar impactos tanto sobre à despesa quanto sobre à receita da União”; e iv) pela “necessária elaboração” de um PLV (BRASIL, 2009a).

A MP nº 458/2009 foi aprovada em votação nominal na Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 2009, com 267 votos favoráveis, 97 contrários e uma abstenção²⁸⁴. No Senado Federal, a votação foi realizada em 3 de junho, quando o projeto de conversão, apresentado pela relatora Kátia Abreu — seguindo a íntegra do texto enviado pela Câmara dos Deputados —, obteve 37 votos favoráveis, dois contrários e uma abstenção.

O debate que se desdobrou no período dizia respeito, sobretudo, às alterações propostas por seu relator na Câmara dos Deputados, o deputado Asdrúbal Bentes: a primeira permitiria que pessoas jurídicas pudessem se beneficiar da alienação de terras públicas de até 1.500 hectares; a segunda autorizava que justamente que essas terras pudessem ser vendidas três anos após sua regularização, enquanto os pequenos agricultores teriam de aguardar por, no mínimo, dez anos para realizar a transferência do imóvel. No âmbito desse debate, os então senadores Marina Silva (naquele momento, ainda filiada ao PT) e Aloísio Mercadante (PT) defenderam que esses pontos não fizessem parte do texto final, e estes acabaram não sendo incorporados à legislação, conforme será mencionado adiante. Mas, de modo geral, praticamente toda a base de apoio ao governo Lula, e também os partidos de oposição, colocaram-se em favor da MP, que foi aprovada sem muitas dificuldades.

Ao sancionar a Lei nº 11.952/2009, o presidente Lula vetou dois dos pontos mais polêmicos do texto, que haviam sido incluídos durante a tramitação da MP nº 458/2009 na Câmara dos Deputados: o primeiro era relativo à possibilidade de regularização de terras para pessoas que as exploravam indiretamente por meio de prepostos, ou seja, aqueles que detêm apenas a posse civil da terra (Art. 7º, inciso I); e o segundo dizia respeito à possibilidade de transferência dessas posses não apenas a pessoas físicas, mas também para pessoas jurídicas (Art. 7º, inciso II).

Este voto foi recomendado pelos ministérios do Desenvolvimento Agrário, Fazenda, Justiça, Meio Ambiente e Planejamento, Orçamento e Gestão, sob o argumento de que estes

²⁸⁴ Esta MP contou ainda com a orientação de voto favorável dos seguintes blocos de bancada (PMDB e Partido Trabalhista Cristão – PTC; PT; PSB; Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido da Mobilização Nacional – PMN; PRB; Partido Republicano – PR; Partido Progressista – PP; Partido Democrático Trabalhista – PDT; Partido Trabalhista Brasileiro – PTB; Partido Verde – PV; Partido Social Cristão – PSC; Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e Governo), e contrários dos seguintes blocos (PSDB, DEM e PPS).

dois dispositivos não atendiam ao objetivo inicial da MP, que era o de legalizar a situação de pequenos e médios agricultores que exploravam diretamente estas áreas e dependiam financeiramente delas (BRASIL, 2009i). A mensagem de voto invocava a ausência de informações que permitissem aferir em que medida esses dois acréscimos comprometeriam a finalidade principal dessa política: garantir a pequenos agricultores a propriedade das terras em que moravam e trabalhavam (BRASIL, 2009i).

Outro ponto igualmente polêmico, que foi incluído durante a tramitação e mantido na versão final da lei, refere-se à possibilidade de transferência dos imóveis acima de 400 hectares, decorridos apenas três anos da regularização da área.

Segundo Brito e Barreto (2009a), a regularização fundiária, da forma como foi proposta pelo governo federal, poderia ter um efeito contrário, ou seja, estimular a ocupação desordenada da Região Amazônica. Para estes, esta mudança poderia até resolver um problema prático, mas estimularia as apropriações indevidas de terras públicas e as operações de conversão do uso do solo, na medida em que ações como esta sinalizavam que sempre seria possível legalizar essas práticas ilegais.

Com a sanção da Lei nº 11.952/2009, esperava-se que 67,4 milhões de hectares de terras pertencentes à União na Amazônia Legal fossem transferidos sem licitação a particulares que as ocuparam antes de 1º de dezembro de 2004. A partir disso, seus ocupantes poderiam receber gratuitamente títulos de terras com até 100 hectares; adquirir a preços quase simbólicos propriedades com área entre 100 a 400 ha; ou comprar a preço de terra nua e prazo de até 20 anos terras entre 400 a 1.500 ha.

Considera-se que a aprovação da Lei nº 11.952/2009 ocorreu na etapa final de um processo que envolve mudanças dos tipos: “sobreposição em camadas” (*layering*) e “deslocamento” (*displacement*). Isto porque foram realizados acréscimos de regras ao modelo legal que possibilitaram a regularização de ocupações entre 500 e 1.500 hectares, bem como algumas regras foram eliminadas e substituídas por outras, o que permitiu a alienação de terras públicas, sem a necessidade de realização de licitações públicas.

Esta mudança se deu basicamente pela atuação de atores insurgentes e simbiontes. Os primeiros são representados pelos gestores e servidores da SAE, que rejeitavam o modelo de regulação existente, assim como a instituição responsável por ela, e agiram deliberadamente no intuito de substituir ambos. Já os segundos podem ser identificados a partir da atuação do MDA e do Incra que, diante das críticas à morosidade na regularização fundiária nessa região, foram promovendo ajustes nos princípios, metodologia e instrumentos de regulação da terra de modo a afastar o Incra das ações diretas de regularização fundiária na Região Amazônica, mas mantendo o órgão como principal gestor da malha fundiária rural brasileira.

3.4.4 Debate público sobre o Programa Terra Legal na Amazônia

Conforme mencionado anteriormente, o debate sobre uma nova política de regularização fundiária antecede a elaboração do Programa Terra Legal, mais precisamente sua origem está no PPCDAm e no PAS, duas políticas públicas cujo foco central era o combate ao desmatamento ilegal e a promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia.

A partir do lançamento do Programa Terra Legal, previa-se um processo radical de regularização fundiária em toda a região. Esta medida, de acordo com o governo federal, evidenciaria as áreas em que hoje estão os grileiros, que passariam a ser punidos pelo Estado brasileiro. Deste modo, a regularização iria substituir a situação de “caos fundiário” e desordem

jurídica, por um modelo no qual haveria mais clareza sobre o que é terra pública e o que é terra privada. Com isso, seria possível ao governo federal exercer um controle mais efetivo sobre um grande estoque de terras públicas existentes e impedir o avanço da grilagem na Região Amazônica.

De acordo com os atores favoráveis a esta proposta de regularização fundiária, o Brasil e a Amazônia Legal, em particular, estariam vivendo um momento único: pela primeira vez na história, a discussão sobre o ordenamento fundiário da região era reconhecida como prioridade absoluta pelo governo federal.

Segundo as narrativas produzidas pela *coalizão patronal*, a regularização fundiária possuía um propósito ambiental e social. Isto porque beneficiaria os pequenos e médios posseiros estabelecidos na Amazônia Legal e facilitaria a implementação de políticas públicas que permitiriam conter o desmatamento e promover o desenvolvimento dessa região:

(...) eu percebi que tinham muitos pequenos e médios produtores rurais que estavam há décadas, às vezes, ocupando a terra, trabalhando a terra, sustentando suas famílias e não tinham a documentação. Mesmo sem receber crédito fomento, sem receber nenhum auxílio do governo, eles estavam lá na terra. (Entrevista com ex-parlamentar, Marabá, 29 ago. 2016)

Desta forma, a legislação proposta atenderia àquele público que havia se deslocado, a convite do Estado, para a Amazônia Legal a partir da década de 1970 e que ainda não tivera a sua situação jurídica reconhecida legalmente.

A partir das narrativas patronais, a regularização fundiária ainda obrigaria os beneficiários a atender à função social da propriedade, a um conjunto de requisitos constitucionais relativos ao aproveitamento adequado da área, às normas que disciplinavam as relações de trabalho e ao compromisso de averbar as áreas de reserva legal e de preservação permanente. Resolver-se-iam deste modo inúmeros conflitos fundiários, ambientais e trabalhistas existentes na Amazônia Legal.

Para os atores favoráveis à regularização fundiária, a legalização da propriedade privada da terra seria elemento fundamental na redução do desmatamento. No entanto, esta é uma hipótese discutível para os críticos dessa mudança normativa, pois embora os instrumentos de monitoramento do ambiental tivessem sido muito aperfeiçoados a partir do surgimento do Deter e do Sistema de Monitoramento de Degradação Florestal (Degrad), ainda não existia uma estrutura de prevenção e fiscalização capaz de impedir o desmatamento da Região Amazônica.

Outro objetivo da MP nº 458/2009 seria oferecer segurança jurídica aos investimentos econômicos realizados nessa região:

Eu entendo que o Presidente Lula foi pressionado pelas lideranças da Amazônia Legal que sentiam essa deficiência e que o problema não era apenas no Pará. Em toda a Amazônia Legal se ressentem de regularização fundiária e isso inibe o seu desenvolvimento. Por que o que inibe o desenvolvimento? Porque ninguém vem de fora e, normalmente, os grandes investidores da Amazônia são sulistas, centristas (sic) ou do Sudeste, eles que vem para cá, através da Sudam (...) mas no caso da Amazônia Legal eles vem para cá para investir, mas não pode aprovar projeto porque não tem a documentação da terra. Então isso aqui, no meu entender, é o maior fator que barra o desenvolvimento da Amazônia, que é a regularização fundiária. O fator principal para desenvolver a Amazônia é fazer a sua regularização fundiária. (Entrevista com ex-parlamentar, Marabá, 29 ago. 2016)

Conforme o entrevistado, a regularização fundiária traria segurança jurídica aos investidores interessados em ampliar seus investimentos na região. No entanto, o texto da MP nº 458/2009 retirava limitações, ampliando a possibilidade de regularização de áreas ocupadas também por pessoas jurídicas, por aqueles que já possuíam imóveis e mesmo por aqueles que não exerciam a posse diretamente. Estas mudanças poderiam representar a consolidação do modelo de apropriação de terras presente em toda a Região Amazônica, no qual os detentores das ocupações mantêm terceiros ocupando-as, mas possuem outros imóveis e/ou moram em outras partes do país²⁸⁵.

A Medida Provisória nº 458/2009 foi elaborada com a participação de diversos setores governamentais, mas sem o envolvimento prévio dos diferentes atores regionais, e anunciava uma série de alterações nos instrumentos de regulação já existentes, ampliando as possibilidades de legitimação das ocupações sob terras públicas na Amazônia Legal.

A principal justificativa apresentada pelo governo federal para a edição da MP nº 458/2009 foi que ela proporcionaria segurança jurídica aos pequenos e médios ocupantes de terras públicas na Amazônia Legal. Deste modo, o argumento central era que, ao transferir definitivamente o direito de propriedade das terras aos seus ocupantes, os órgãos de fiscalização poderiam identificar e responsabilizar essas pessoas, caso fosse identificado algum crime contra o meio ambiente.

O principal abalizador da elaboração dessa política foi o Fórum dos Governadores da Amazônia Legal, que durante o período de concepção e elaboração da MP realizou quatro reuniões trimestrais. Todos estes eventos foram encerrados com a publicização de uma carta na qual, de maneira resumida, eram apresentadas as principais decisões e/ou demandas dos governadores destes estados. Na primeira reunião realizada em Belém (PA), em 30 de maio de 2008, encerrada com a “Carta do Pará”, foi destacada a necessidade de estabelecimento, em caráter de urgência, de mecanismos de ordenamento territorial, zoneamento econômico-ecológico e regularização fundiária para os estados amazônicos (FÓRUM DOS..., 2008c).

No segundo encontro, realizado em Cuiabá (MT), em agosto de 2008, a carta elaborada apresentou como principais demandas: i) a instalação imediata da Comissão Gestora do PAS; ii) a conclusão dos ZEE estaduais e do macrozoneamento da Amazônia; iii) a garantia de espaços para a participação autônoma dos estados na formulação das políticas ambientais que afetem os interesses dessa região; iv) a reconstrução e/fortalecimento dos institutos estaduais de terras ou outras estruturas correlatas visando estabelecer em caráter de urgência uma política de regularização fundiária, pactuada com os estados amazônicos, mediante a cooperação técnica e financeira entre os entes federados e a União (FÓRUM DOS..., 2008b).

Por sua vez, o III Fórum dos Governadores da Amazônia Legal, realizado em Manaus (AM), em novembro de 2008, foi encerrado com a edição da “Carta do Amazonas”, a qual propunha a aceleração dos processos de ordenamento territorial e fundiário, mediante parcerias entre o governo federal e estados (FÓRUM DOS..., 2008a).

Na quarta reunião, realizada em Boa Vista (RR), em fevereiro de 2009, cujo produto final assinalou como pontos estratégicos para a região: i) a publicação da MP nº 458/2009, considerada por estes um avanço no processo de regularização fundiária na Amazônia Legal, cuja tramitação do Congresso Nacional deveria ser realizada com a participação efetiva dos

²⁸⁵ Referência aos chamados prepostos que dirigem ou administram essas áreas por delegação de seus supostos proprietários.

estados; ii) a necessidade de incorporação nesta MP de mecanismos facilitadores para registro em cartório dos títulos definitivos de até quatro módulos rurais; iii) o estabelecimento de cooperação técnica e financeira entre os estados e a União, para conclusão dos ZEE de todos os estados da Amazônia Legal, até dezembro daquele ano; iv) a definição entre União e estados de mecanismos para o financiamento da recuperação de áreas públicas degradadas (FÓRUM DOS..., 2009).

Com a realização desses encontros entre governadores, as demandas por regularização fundiária e controle do desmatamento na Amazônia, que até então estavam restritas a determinados segmentos diretamente vinculados à terra, passaram a fazer parte da agenda política dos estados da Amazônia e das instituições responsáveis pelo controle do desflorestamento na região.

No campo contrário a estas mudanças estavam as organizações socioambientais, que argumentavam que o real motivo dessa sequência de mudanças normativas estaria relacionado à opção realizada pelo governo Lula em favor de um modelo de desenvolvimento rural baseado nos médios e grandes produtores de bens direcionados à exportação ou aos interesses de grupos agroindustriais (LIMA, 2008). Essas organizações socioambientais, pelo menos em seis ocasiões distintas, lançaram vídeos e cartas abertas ou dirigidas manifestando seu posicionamento contrário à MP nº 458/2009, bem como outras iniciativas em curso visando à implementação de uma política massiva de regularização fundiária na Região Amazônica.

A primeira dessas iniciativas ocorreu ainda em junho de 2008, durante a tramitação da MP nº 422/2008, quando um conjunto de entidades, movimentos sociais, pastorais, organizações não governamentais e cidadãos apresentaram uma carta aberta solicitando a rejeição desta medida provisória e de outras iniciativas legislativas em tramitação no Congresso Nacional, pois consideravam que eram ameaças ao patrimônio público; aos recursos florestais e hídricos; à biodiversidade; aos modos de viver e produzir dos povos indígenas e comunidades tradicionais, e aos direitos sociais conquistados²⁸⁶ (CARTA aberta..., 2008).

Como parte do repertório de luta contra esta MP, o Greenpeace produziu um vídeo denominado “Seja um grileiro” (GREENPEACE, 2008), no qual utilizou o sarcasmo para denunciar o processo de ocupação de terras, a degradação dos recursos naturais e as violações de direitos na Amazônia Legal. A despeito disso, conforme mencionado anteriormente, o PLV nº 16/2008 (oriundo da MP nº 422/2008) foi aprovado em julho de 2008, dando nova redação ao §2º-B do artigo 17 da Lei nº 8.666/1993, permitindo a legitimação de áreas ocupadas com até 1.500 hectares na Amazônia Legal.

Meses depois, durante a realização do Seminário Internacional “O desafio da regularização fundiária na Amazônia”, organizado pela SAE e Banco Mundial²⁸⁷, o ministro

²⁸⁶ Referência ao PL nº 6.424/2005, ao Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 49/2006 e aos Decretos Legislativos nºs 44/2007 e 326/2007, que visavam, respectivamente, reduzir a área de reserva legal florestal da Amazônia de 80% para 50%, de modo a viabilizar o plantio de palmáceas, eucalipto, cana-de-açúcar e grãos para a produção de agrocombustíveis, além de anistiar as multas aos crimes ambientais e possibilitar a existência de vastas áreas sem cobertura florestal, e reduzir a faixa de fronteira nacional de 150 para 50 km, permitindo assim a aquisição de terras brasileiras por empresas estrangeiras na faixa de fronteira; e suspender os procedimentos para a titulação das terras quilombolas.

²⁸⁷ Este evento foi realizado em Brasília (DF), nos dias 25 e 26 de novembro de 2008, contando com a participação de especialistas internacionais em administração da terra do Banco Mundial; governadores e presidentes de institutos de terras dos estados amazônicos; da ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff (PT); do presidente do Senado Federal, Garibaldi Alves (PMDB); do presidente do STF, Gilmar Mendes; do presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Cesar Britto, do presidente da Associação dos Notários e

Mangabeira Unger apresentou à comunidade política as suas propostas para a resolução do problema fundiário na Amazônia: i) a simplificação radical das leis sobre a propriedade privada e a transmissão de posse, visando à regularização das áreas rurais e urbanas irregulares; ii) a colaboração entre o governo federal, estados e municípios objetivando a definição dos melhores instrumentos para o processo de regularização; e iii) a criação de um novo órgão para tratar da regularização fundiária (IPEA sedia...., 2008).

Nesta oportunidade, os segmentos contrários a essa mudança normativa lançaram uma segunda carta, denominada “Regularização Fundiária na Amazônia: princípios para evitar a repetição do caos”, na qual expuseram o seu posicionamento crítico em relação à construção dessa nova legislação²⁸⁸:

Então nesse contexto geral todos eles comungaram do princípio de que a regularização é uma coisa muito séria, que tem que ser feita e que pra dar essa preferência pra populações menos favorecidas de tudo, de grana, de conhecimento, de influência política e tudo. O Estado tem um papel central. Então, tem que ser um Estado que desbalanceia um balanço natural onde são os grileiros os com mais chance de conseguir um título do que os moradores pobres, digamos assim. E a gente tinha o receio de que essa proposta, essa lei viesse a causar e aumentar o caos. Muito embora pudesse gerar resultados do ponto de vista deles né. Mais título, mais gente e mais não sei o que, o que pra gente não era bom, porque você teria mais gente expulsa do campo, mais desmatamento, mais degradação, na contramão daquilo que eu entendia, e vários entendem. (Entrevista com ex-assessor da sociedade civil organizada, via *Skype*, 29 jul. 2016)

Estas organizações entendiam que, da maneira como a nova legislação estava sendo construída, ela iria aumentar a situação de “caos fundiário” na região. Isto porque ela facilitaria a regularização fundiária das terras ocupadas por segmentos vinculados ao agronegócio nacional, bem como estimularia o ingresso de capital transnacional na Amazônia.

Na referida carta, as organizações reconheciam o ordenamento fundiário como um elemento essencial para o desenvolvimento pacífico e sustentável da Amazônia Legal (REGULARIZAÇÃO fundiária..., 2008). No entanto, dado o histórico de ilegalidade, conflitos e violência observados na ocupação da Amazônia, elas buscavam marcar o seu posicionamento contrário às propostas de regularização baseadas apenas na simplificação das regras existentes e na criação de um órgão fundiário específico visando reduzir os prazos e aumentar a quantidade de hectares regularizados, o que colocaria em risco os territórios dos povos indígenas, populações tradicionais, comunidades quilombolas etc. (REGULARIZAÇÃO fundiária..., 2008).

Estas organizações consideravam ainda que as áreas ocupadas não poderiam ser regularizadas sem mais critérios, sob o risco de estimular futuras ocupações de terras públicas. Na prática, há várias décadas existe a possibilidade de se converter grandes extensões de terras públicas em propriedade privada, por meio das políticas públicas dos diferentes governos. Além disso, estas ações geram expectativas de que novas exceções poderão ser criadas futuramente (REGULARIZAÇÃO fundiária..., 2008).

Registradores do Brasil (Anoreg), Rogério Portugal Bacellar; e da chefe da SPU, Alexandra Reschke, entre outros.

²⁸⁸ Foram signatários desta carta: Amigos da Terra Amazônia, CI, CNS, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Imazon, ISA, Inesc e WWF Brasil.

Considerando esses riscos, as organizações signatárias da carta propuseram ao governo federal que o processo de regularização fundiária da região fosse realizado com base nos seguintes princípios:

- i) arrecadação e destinação de terras públicas devolutas, com um prazo definido;
- ii) reconhecimento dos direitos territoriais de povos indígenas, populações tradicionais, comunidades quilombolas etc., visando evitar a concessão de títulos individuais em áreas onde vivam essas populações e/ou existam demandas pelo reconhecimento dos usos coletivos;
- iii) execução em articulação com os órgãos (federais e estaduais) responsáveis pela criação de unidades de conservação e em consonância com o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), dando prioridade a essa forma de destinação;
- iv) orientação a partir de planos de ordenamento territorial, tais como os ZEE estaduais de modo a evitar a titulação individual de áreas com relevante interesse para conservação ou outras finalidades públicas;
- v) eliminação de subsídios à aquisição de terras públicas, cobrando de todos os beneficiários pela sua aquisição;
- vi) respeito aos princípios e objetivos da Lei nº 11.284/2006 (de Gestão de Florestas Públicas) como forma de evitar a destinação para usos agropecuários de terras públicas nas quais tenha sido identificada vocação para o desenvolvimento de atividades florestais;
- vii) redução do desmatamento e da ampliação da capacidade de controle e monitoramento das florestas situadas em imóveis particulares, facilitando a sua regularização ambiental;
- viii) punição dos grileiros e ocupantes de má-fé, evitando assim o estímulo às novas ocupações de terras públicas e à concentração fundiária (REGULARIZAÇÃO fundiária..., 2008).

Conforme pode ser observado a partir do conteúdo das duas cartas, não havia uma objeção à regularização fundiária em si, pois, conforme assinalam alguns entrevistados, esta se constitui uma pauta dos movimentos sociais da Região Amazônica, remontando, pelo menos, à década de 1980:

(..) essa sempre foi uma pauta de reivindicações fortíssima do movimento social. Sempre. Era assim: crédito e regularização fundiária. Isso sempre foi o carro chefe das reivindicações dos movimentos sociais. Você pode pegar até os quilombolas, os extrativistas, os (...) os indígenas talvez não, porque o deles ainda é muito regularização fundiária. Mas sempre foi as duas grandes pautas. Então sempre foi uma coisa que sempre se pressionou, se ocupou muito o Incra, se ocupou muito Ibama, se ocupou muito (...) Então, quer dizer, é uma pauta forte! (Entrevista com representante da sociedade civil organizada, Rio de Janeiro, 6 jun. 2016)

Você tem razão o tema da regularização fundiária estava sempre na pauta, especialmente do movimento sindical rural e em função dos problemas enfrentados lá pelos sindicatos, mas pelo que eu me lembro nunca era uma pauta central, tipo assim... Então, nesse sentido não havia uma boa composição seja do governo federal, seja dos movimentos contra a regularização (...). (Entrevista com especialista na questão agrária, Brasília, 22 jun. 2016)

Neste sentido, as principais discordâncias entre as coalizões favoráveis e contrárias a esta proposta de regularização fundiária estavam relacionadas: i) aos objetivos da regularização proposta pelo governo, ou seja, por que essas terras seriam regularizadas: para promover o

ordenamento fundiário da região ou o fomento ao mercado de terras; ii) a metodologia a ser adotada na regularização, baseada na despolitização do problema fundiário na Amazônia Legal, na simplificação normativa e no sentido de urgência do processo; iii) qual seria órgão responsável pela titulação dessas áreas: o Incra ou uma autarquia criada especialmente com esta finalidade. A este respeito sumarizam dois entrevistados:

Então, assim em nenhum momento se teve uma oposição ao tema regularização. A oposição sempre foi (...) era primeiro regularizar para quê. Que daí era o discurso mais para alguns assim a ideia fundamental para regularizar era vender, era regularizar para colocar no mercado e em segundo estava, eram três eu acho, era regularizar para quê? Essa questão ideológica de se criar documento de propriedade privada permite mercado de terra. É o argumento de que a intencionalidade, no caso do Mangabeira Unger, era de criar um mercado de terras na Amazônia e daí, portanto (...) mecanismos de investimento. O segundo argumento contrário era o fato de que essa coisa de se criar uma agência, sendo que quem executa. Esse era o segundo argumento fortíssimo ou de oposição, de embate e um terceiro argumento bastante forte também eram os procedimentos. Porque estava embutido desde o começo a necessidade de agilizar os processos. Esses eram os três grandes embates. Por que é isso, não tinha muita oposição, por exemplo, teórico-ideológica contra a regularização porque o Incra já vinha fazendo. Apesar de ser aquilo que falei antes, uma pauta meio marginal em função do governo avançar nos temas de regularização inflava os números da reforma agrária. Apesar de que alguns (...) não veem a regularização fundiária como mecanismo de reforma agrária. Acho que é um equívoco. Tem uma, de novo essa é a grande dificuldade, você inflar os números é uma coisa, mas ele é um mecanismo complementar. Isso inclusive foi parte do argumento. De novo, foi parte do argumento utilizado pelo MDA para dizer: mas a gente tem, faz parte, governança da terra (...). (Entrevista com especialista na questão agrária, Brasília, 22 jun. 2016)

(...) a sensação que eu tenho é que ele utilizou uma lógica meio ZOPP. Sabe aquele método ZOPP alemão? Que você identifica o problema e aí você vira a cartelinha e a solução daquele problema passa a ser o caminho. Então, como ele escutou de todo mundo que o problema era o problema fundiário, ele voltou de lá convencido de que fazer a regularização fundiária assim numa estratégia rápida, objetiva, como se fosse possível, era a solução e ignorou o que estava por trás desse diagnóstico de que a questão fundiária é o problema. Quer dizer: o tamanho do imbricamento da questão fundiária com tantas outras coisas e o que o fato dela ser o problema reflete em termos dos conflitos entre os diferentes segmentos da sociedade. (Entrevista com representante da sociedade civil organizada, Brasília, 23 jun. 2016)

No que se refere a esta última objeção, destaca-se também a carta elaborada pelos Servidores do Incra durante o Fórum Social Mundial, realizado em janeiro de 2009, em Belém, na qual se denunciava a transferência de atribuições do Incra para outra instância administrativa e, principalmente, a renúncia aos compromissos históricos de reforma agrária e das ações fundiárias em conformidade com a função social da propriedade da terra, que se constituíam bandeiras históricas de luta do PT (MANIFESTO dos..., 2009).

Dias depois, foi a vez do GTA e do Fórum Brasileiro de ONGs e dos Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) lançarem uma carta dirigida ao presidente Lula, na qual afirmavam que a MP nº 458/2009 poderia se transformar em um

instrumento de regularização da grilagem na Amazônia Legal²⁸⁹. Isto porque a Medida dissociava a regularização fundiária dos demais instrumentos de ordenamento territorial, como a política de reforma agrária e preservação ambiental dessa região (MP 458 atende..., 2009).

A esta carta veio se somar também a manifestação pública da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), que ponderou sobre o fato de que, antes da publicação desta MP, as terras de propriedade do Incra na Amazônia Legal, aproximadamente 67 milhões de hectares, deveriam ser destinadas à reforma agrária, visto que elas foram arrecadadas com essa finalidade. O conteúdo deste dispositivo implicaria a entrega de grande parte do estoque de terras públicas existente nessa região a posseiros, ocupantes e grileiros, sendo que alguns ocupam ilegalmente áreas que, inclusive, pelos termos da Constituição Federal de 1988, não poderiam ser objeto de usucapião²⁹⁰ (ABRA, 2009).

Esta manobra legal era possibilitada pelo artigo 5º, o qual igualava juridicamente posseiros e grileiros²⁹¹, ao determinar que seriam passíveis de regularização fundiária áreas com ocupação direta (exercidas pelo ocupante e sua família) e indireta (exercidas apenas por prepostos); e de exploração direta (atividade econômica exercida diretamente pelo ocupante, com auxílio de seus familiares e, eventualmente, com ajuda de terceiros) e indireta (atividade econômica exercida por meio de preposto ou emprego assalariado), sob a condição de praticarem cultura efetiva (atividade extrativa, agropecuária, agroindustrial ou outra atividade similar, exercida no intuito de prover subsistência ou renda para seus ocupantes) e de ser uma ocupação, nos termos da lei, mansa e pacífica, isto é, exercida de forma contínua e sem oposição de terceiros. Deste modo, grileiros obtinham vantagem constitucional para regularizar terras até então destinadas à política pública de reforma agrária (ABRA, 2009).

Segundo o texto do Manifesto da Abra (2009), esta MP se inscreveria ainda em uma sequência de normas relativas à revisão do cenário fundiário da Região Amazônica, como as alterações previstas pela Lei nº 11.196/2005 e MP nº 422/2008 já citadas neste texto. O texto do Manifesto da Abra cita ainda a MP nº 454/2009, que transferiu para o governo de Roraima as terras públicas pertencentes à União, antes destinadas a programas federais de reforma agrária, como uma espécie de compensação pela demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol²⁹².

Deste modo, a MP nº 458/2009 foi compreendida pela Abra como um enorme empreendimento imobiliário em favor dos interesses dos grileiros e do grande capital que se apropriaram do patrimônio público e agiam contra as populações que possuem direito legítimo às terras públicas arrecadadas pela União: povos indígenas, populações tradicionais,

²⁸⁹ Segundo estes, também foram enviadas cópias aos ministros de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger; do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel; de Meio Ambiente, Carlos Minc; bem como ao procurador-geral da República, Antonio Fernando Barros e Silva de Souza; e aos presidentes da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia Jr. (PT); e Senado Federal, Garibaldi Alves Filho (PMDB) (MP 458 atende..., 2009).

²⁹⁰ A partir da Constituição de 1988, o posseiro adquire direito à legitimação da posse de área de tamanho não superior a 50 hectares, ocupada por cinco anos ininterruptos sem oposição de terceiros, e tornada produtiva por seu trabalho ou de sua família. Por sua vez, a MP nº 458/2009 previa a possibilidade de regularização fundiária pela União de posses até 15 módulos fiscais (ou 1.500 hectares); assentia ainda autorização para a licitação de áreas excedentes às regularizáveis (acima dos 15 módulos fiscais até o limite de 2.500 hectares), concedendo a preferência de compra aos seus ocupantes; e determinava a prescrição da arrecadação de posses superiores a 2.500 hectares.

²⁹¹ Com a Constituição de 1988, a posse alcança um papel extremamente relevante para a efetivação do direito fundamental à moradia. Como consequência, o posseiro adquire direito à legitimação da posse de área de tamanho não superior a cinquenta hectares; ocupada por cinco anos ininterruptos sem oposição de terceiros; e tornada produtiva por seu trabalho ou de sua família (Art. 191).

²⁹² Para mais detalhes, ver MP nº 454, de 28 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2009i).

quilombolas, posseiros etc. Esta evidenciaria ainda a opção do governo Lula em não realizar a reforma agrária, mas, ao contrário, ir facilitando a expansão e o desenvolvimento de latifúndios monocultores de exportação, consorciados aos capitais nacionais e internacionais.

Esta suposição deu projeção à ideia de que a MP nº 458/2009 seria mais um “prêmio à grilagem” (OLIVEIRA, 2009b). Se, por um lado, esta expressão poderia ser questionada pelo fato de não se poder imputar aos posseiros a presciênci quanto à possibilidade de virem a se tornar proprietários das terras ilegalmente desmatadas e/ou ocupadas²⁹³ (VALADARES *et al.*, 2010), por outro, são recorrentes nas narrativas regionais as afirmações de que essas terras ilegalmente apropriadas e desmatadas seriam facilmente legalizadas²⁹⁴ (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017). Deste ponto de vista, ocorre o enfraquecimento dos programas de redistribuição de terras, ao mesmo tempo que a política de regularização fundiária promove a transferência de terras públicas ao domínio privado em uma área de expansão da fronteira agrícola como a Amazônia Legal, que vai ao encontro da exigência por crescente disponibilidade de terras. Amplia-se desta forma a oferta de terras, e se favorece, em última instância, a mercantilização fundiária dessa região²⁹⁵.

Neste sentido, parte das disposições contrárias a esta proposição advertia ainda que, com a suposta intenção de tornar mais efetiva a fiscalização ambiental, a regularização fundiária transferiria o direito de propriedade de terras federais justamente àqueles atores sociais que vêm sistematicamente ocupando terras públicas a título precário e/ou são responsáveis pelo desmatamento na Região Amazônica.

Na ausência de um órgão regulador específico, a reforma agrária seria a única política capaz de realizar um controle, ainda que indireto, sobre o mercado de terras e, ao mesmo tempo, atenuar ou mesmo reverter a tendência intrinsecamente concentradora deste mercado. Essa alternativa torna-se mais relevante quando se considera que a terra é um bem não reproduzível, ou seja, cuja oferta não pode ser aumentada pelo próprio mercado. Seja por desapropriação de imóveis particulares que não cumprem a sua função social, seja pela instalação de projetos de assentamento rurais em terras públicas, as áreas destinadas à reforma agrária são resguardadas contra a apropriação privada e impõem limites à expansão de um mercado fundiário, cujo padrão de funcionamento tem se mostrado socioeconomicamente excludente (ABRA, 2009).

Em abril de 2009, a Aliança Camponesa e Ambientalista em Defesa da Reforma Agrária e do Meio Ambiente e o FBOMS também elaboraram um documento no qual contrapunham ao trabalho de relatoria da Medida Provisória nº 458/2009, realizado pelo deputado Asdrúbal Bentes. Este documento afirmava que a referida MP era a consolidação de uma plataforma unitária dos ruralistas com o intuito exclusivo de criar um imenso mercado de terras regulado pelas elites agrárias (MP 458 - a farra..., 2009). Estes argumentavam ainda que: i) esta MP sinalizava o abandono da reforma agrária na região, pois em vez de arrecadar e destinar terras para constituição de assentamentos, esta MP designa terras para regularização

²⁹³ Ademais, ainda que a grilagem se faça acompanhar pela exploração madeireira ilegal, o desmatamento, por sua vez, nem sempre serve à fraude de títulos de propriedade: ele está tradicionalmente articulado à dinâmica de deslocamento da fronteira agrícola e ao modelo de produção brasileiro caracterizado pela incorporação sucessiva de novas áreas para exploração.

²⁹⁴ A título de ilustração, enquanto eu trabalhava como assistente de pesquisa na região do Baixo Amazonas (PA), tive a oportunidade de ouvir um grande produtor rural dessa região dizer, durante um evento sobre o ordenamento territorial nessa região, que “título não era problema, pois a gente ocupa e depois legaliza” (Anotações pessoais).

²⁹⁵ Nessa direção, Vigna (2009) chegou a escrever: “O processo de regularização fundiária na região é um elemento essencial para que o PAC seja implementado. Qual empresário investiria seu capital, na construção de uma estrada, por exemplo, se esta passa por terras cuja propriedade é suspeita?”.

fundiária; ii) eliminava o princípio de que o beneficiário da regularização deveria ter como principal atividade econômica a exploração do imóvel e permitia a regularização de ocupações por pessoas jurídicas e explorações indiretas, conduzidas inclusive por prepostos; iii) permitia que o beneficiário da regularização fosse proprietário de outros imóveis rurais; iv) retirava a cláusula de inalienabilidade e inacessibilidade do imóvel por 10 anos, permitindo a venda imediata das áreas regularizadas; v) modificava o tempo de ocupação, consentindo que o ocupante comprovasse sua posse por apenas um ano, podendo ser computado o período de ocupação anterior; e vi) postergava o dever de recuperação do passivo ambiental (MP 458 - a farra..., 2009).

Outro ator coletivo que participou dos debates públicos foi o Grupo de Trabalho de Bens Públicos e Desapropriação do MPF que, após uma análise das propostas de regularização fundiária para a Amazônia Legal, também elaborou documentos dirigidos ao presidente da República apontando os dispositivos que considerava como inconstitucionais na legislação e manifestando preocupações quanto aos seguintes efeitos socioambientais dessa medida:

i) atribuição de terras públicas a ocupantes originariamente ilegais: contraria o disposto na Constituição Federal de 1988, que proíbe a aquisição de imóveis públicos por meio de usucapião (Art. 191, § único).

ii) dispensa de licitação: contraria o disposto na Lei nº 8.666/1993, segundo a qual áreas acima de 500 hectares só podem ser alienadas mediante licitação pública que obedeça aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 3º, Art. 17, §2º).

iii) diferença no prazo de carência para a venda: a legislação estabelece que áreas até 400 hectares poderiam ser negociadas após dez anos de titulação, enquanto as áreas acima disto poderiam ser transacionadas em apenas três anos. No entanto, a Constituição Federal de 1988 estabelece um prazo mínimo de 10 anos para esse tipo de transferência, de modo a evitar que a ocupação do imóvel rural seja mero objeto de especulação fundiária (Art. 189).

iv) ausência de menção sobre o processo para identificação de áreas quilombolas, indígenas e ribeirinhas tradicionais: esse vazio jurídico traria sérios riscos de conflitos, caso áreas ocupadas por esses grupos sociais fossem objeto de tentativas de titulação indevida.

v) vedação do acesso a determinados agentes públicos: esta medida possibilitaria condutas incompatíveis aos ocupantes de cargos públicos, o que afronta os princípios da moralidade administrativa e impessoalidade previstos na Constituição de 1988 (Art. 37).

vi) despojamento de bens vinculados a terra: considerando que cada hectare de terra na Amazônia Legal possui uma média de 30 a 40 m³ de madeira, a possibilidade de legitimação de posses até 1.500 hectares representaria também a oportunidade de apropriação direta de 60 mil m³ de madeira por terceiros, sem que seja dada a mesma oportunidade a outras pessoas supostamente interessadas, o que fere o princípio da igualdade disposto na Constituição de 1988 (Art. 5º).

vii) concentração de terras: a Constituição Federal de 1988 determina a destinação das terras públicas federais, preferencialmente, para o desenvolvimento de políticas agrícolas e de reforma agrária (Art. 188). No entanto, o texto da MP nº 458/2009 possibilitaria a concessão de imóveis para pessoas físicas que já possuem outras propriedades, bem como para pessoas jurídicas, promovendo assim a concentração fundiária²⁹⁶.

²⁹⁶ De acordo com os atores sociais contrários a esta regularização massiva na Amazônia, a média de ocupação territorial humana em lotes de assentamentos rurais na região não ultrapassaria os 50 hectares. Uma das razões é

viii) ausência de vistoria em áreas até quatro módulos fiscais: pode ocasionar a legitimação de ocupações sobre áreas ocupadas por povos indígenas, povos tradicionais e populações quilombolas, bem como a possibilidade da utilização de “laranjas” na regularização de terras, uma vez que a comprovação de ocupação anterior a dezembro de 2004 é realizada apenas mediante declaração.

ix) degradação ambiental: esta MP exige como condição para que terras sejam regularizadas o mero compromisso de recuperação das áreas degradadas, enquanto a Constituição Federal exige a recuperação efetiva (Art. 225).

Segundos os procuradores do MPF, para regularizar ocupantes ilegais de terras públicas, esta proposta atentaria contra a política nacional de reforma agrária, contra a legislação de licitações e prejudicaria ainda a proteção de posseiros pobres que foram atraídos para a Amazônia Legal por estímulo governamental, assim como de populações tradicionais, povos indígenas, quilombolas etc.

Com efeito, antes da publicação desta MP, a regularização fundiária por meio de titulação direta e sem licitação era autorizada apenas em vista dos princípios que orientam a reforma agrária e mediante a demonstração de que a propriedade cumpria a sua função social (MP 458: fiscalização..., 2009).

Esta polêmica envolveu o próprio partido do governo que, em maio de 2008, já havia aprovado uma moção contrária ao texto da MP nº 422/2008 durante o Encontro Setorial Agrário Nacional, por entender que este instrumento legal promoveria a regularização das grilagens de terras públicas, além de inviabilizar a realização de uma reforma agrária ampla e massiva, opondo-se aos legítimos direitos dos trabalhadores rurais que reivindicam terra para produzir e viver com dignidade (PT, 2008).

Em 2009, os membros dessa setorial do PT também se posicionaram contrariamente a certos aspectos críticos, como a lógica de intervenção por trás dessas diferentes medidas provisórias (MP nºs 422/2008 e 458/2009):

Óbvio que o Brasil estava aproveitando aí o falso do ciclo dos *commodities*, né. E independente — ressalvado aí do debate de mérito da commoditização — mas de qualquer maneira o Brasil não poderia perder a oportunidade de ganhar as divisas geradas pelos altos preços das *commodities* agrícolas, o que, de fato, aconteceu. Então, chegou o momento em que ele não teve mais condições e aí passou o PAS para o Mangabeira e o Mangabeira reduziu o PAS ao Terra Legal, mas só que na concepção maximizadora. Tanto que depois foi mitigada no Congresso em função do PT porque a bancada ruralista avalizava completamente a visão do Mangabeira. (Entrevista com integrante do Núcleo Agrário do PT, Brasília, 21 jun. 2016)

Outros temas que geravam polêmica dentro do PT eram o esvaziamento do Incra e a transferência das terras devolutas para os institutos de terras dos estados:

Eu era um cão chupando manga nessa época. Imagina o quanto eu fui contra isso. Eu tinha assento na Executiva Nacional do PT, eu era uma fera nesse negócio aí, não

justamente a incapacidade de uma unidade familiar operar de maneira isolada em extensões superiores ao tamanho elencado. A medida, ao ampliar esse número em até 1.500 hectares, evidencia a entrega do patrimônio da União a empreendimentos com primazia econômica. Além disso, a alienação de terras em si seria contraditória à determinação constitucional, já que são recorrentes as ações de desapropriação para fins de reforma agrária. Futuramente, o governo precisaria pagar por essas áreas, caso quisesse reavê-las para dar seguimento a essas políticas.

deixava passar de jeito nenhum. Agora o pessoal estava balançando, tanto que quase passou (...). O Terra Legal foi uma negociação desse tipo. Criando o Terra Legal, acabando com vários cargos do Incra na Amazônia e transformando em cargos da Superintendência [Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal]. (Entrevista com integrante do Núcleo Agrário do PT, Brasília, 23 jun. 2016)

A partir dos documentos e relatos, os principais aspectos levantados contra a MP nº 458/2009 foram: i) a alteração na dimensão das áreas passíveis de regularização e o estabelecimento de garantias de preferência para ocupantes (inclusive grileiros) nos processos licitatórios; ii) a previsão de doação de terras para imóveis de até um módulo fiscal e longos prazos para pagamento de imóveis maiores, o que representaria uma espécie de prêmio aos ocupantes irregulares e que se beneficiaram dos recursos naturais nesses imóveis de forma gratuita; iii) a falta de vinculação ao ZEE, considerando que a maioria dos estados amazônicos ainda não havia concluído esse processo; e iv) a determinação de vistoria das posses apenas para imóveis acima de quatro módulos fiscais, o que limitaria a capacidade de identificação de situações de conflitos e de sobreposição de territórios ocupados por povos indígenas, populações tradicionais e remanescentes de quilombos.

Não havia oposição em relação à regularização em si, mas os atores sindicais e socioambientais demandavam que esta MP fosse retirada de pauta e, em seu lugar, fosse apresentado um PL, de modo que pudesse ser promovido um debate mais aprofundado sobre o tema, levando-se em consideração a complexidade das questões e dos interesses envolvidos na matéria. No entanto, o governo federal descartou qualquer discussão nesse sentido.

Finalmente, o texto sancionado parcialmente pelo presidente Lula autorizou a transferência de terras públicas na Amazônia Legal a particulares, sem necessidade de licitação pública, até o limite de 1.500 hectares. Mesmo após aprovada, essa legislação continuou a ser questionada por representantes da sociedade civil organizada. Dentre as principais críticas realizadas estavam aquelas relativas à imprecisão do instrumento jurídico, à focalização do público-alvo da política (beneficiando empresas e facilitando o comportamento oportunista de alguns agentes) e à possibilidade de aumentos nos índices de desmatamento na região.

De acordo com os opositores desta medida, o maior problema dela eram as brechas criadas para anistiar aqueles que se apropriaram de grandes extensões de terras públicas e agora se beneficiavam de políticas públicas que teoricamente haviam sido concebidas para atender apenas posseiros de boa-fé, cujos direitos são salvaguardados pela própria Constituição Federal de 1988.

3.5 Programa Terra Legal na Amazônia

3.5.1 Mudanças na legislação: ideias institucionalizadas

Na Amazônia Legal, o instituto da regularização fundiária rural individual se instrumentalizou, principalmente, a partir da publicação da Lei nº 11.952/2009, que instituiu o “Programa Terra Legal na Amazônia”, que visa estruturar e executar a regularização fundiária de aposseamentos de 0 até 15 módulos fiscais, situados em áreas da União localizadas nessa região (ver Figura 3.2)²⁹⁷.

²⁹⁷ Segundo a expectativa inicial dos gestores públicos, esta política pública ajudaria a regularizar cerca de 67,4 milhões de hectares, ou seja, 296 mil imóveis em 436 municípios da Amazônia Legal (aproximadamente 12% dessa região).

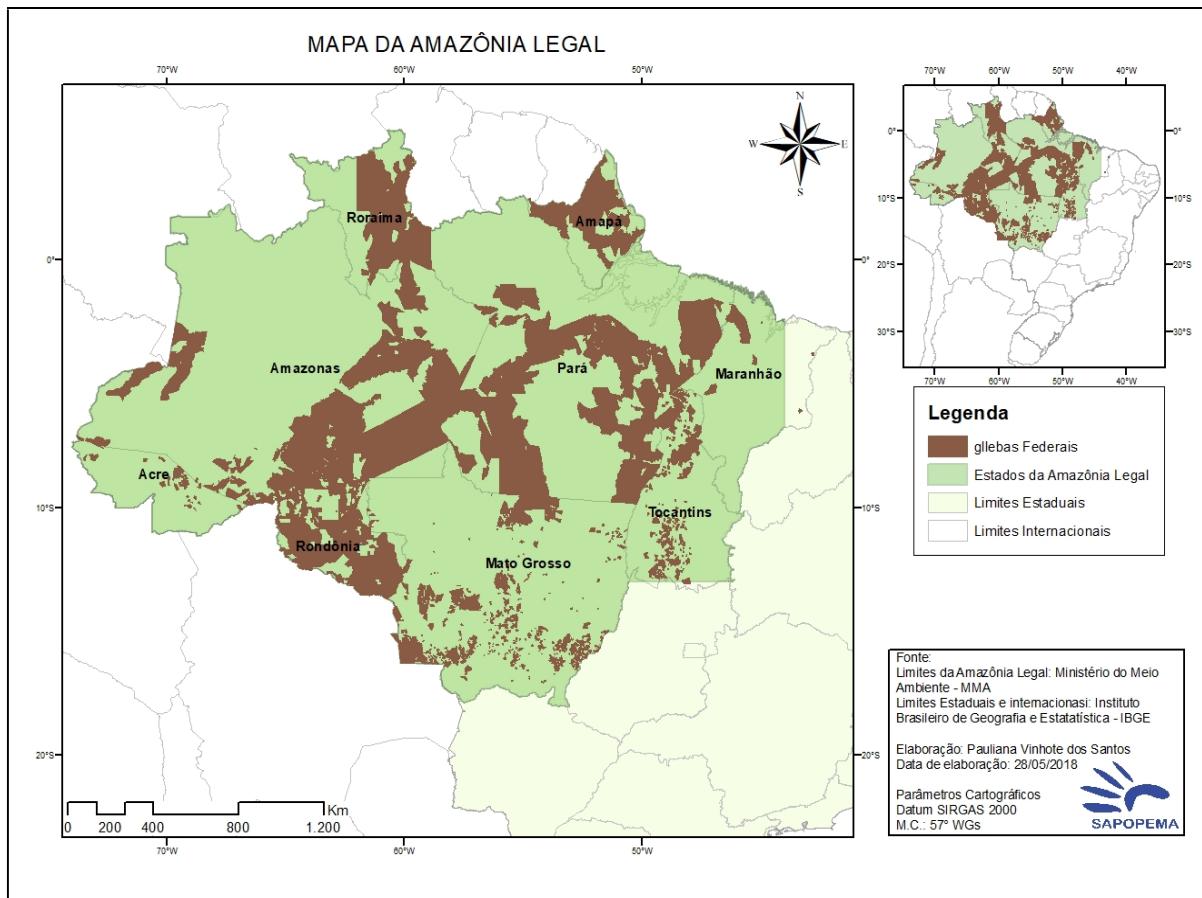


Figura 3.2. Glebas federais a serem regularizadas pelo Programa Terra Legal.

Fonte: Sapopema (2018).

De acordo com a lei, seriam passíveis de regularização as ocupações incidentes sobre: i) terras discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no Decreto-lei nº 1.164/1971; ii) áreas abrangidas pelas exceções dispostas no Decreto-lei nº 2.375/1987; iii) remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tivessem perdido sua vocação agrícola e se destinasse à utilização urbana; iv) terras devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou v) registradas em nome do Incra e por ele administradas (Art. 3º, incisos I a V).

No outro extremo, não seria permitida a regularização, alienação ou concessão de direito real de uso para ocupações sobrepostas sobre áreas: a: i) reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União; ii) tradicionalmente ocupadas por populações indígenas; iii) unidades de conservação, florestas públicas ou outras áreas que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de áreas especialmente protegidas, conforme regulamento; iv) que contenham benfeitorias ou acessões federais; e v) de uso coletivo de comunidades quilombolas ou tradicionais (Art. 4º, incisos I a IV, e § 2º).

No que se refere aos demandantes, esta lei exige do ocupante e seu cônjuge ou companheiro: i) ser brasileiro nato ou naturalizado; ii) praticar cultura efetiva; iii) comprovar que a ocupação e exploração direta, mansa e pacífica da terra sobre a qual deseja ter

reconhecido seu direito é anterior a 1º de dezembro de 2004, ainda que não tenha sido o seu primeiro ocupante; iv) não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; v) não ser beneficiário pelo programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas às situações admitidas pelo Incra; vi) ter sua principal atividade econômica advinda da exploração do imóvel; vii) não exercer cargo ou emprego em órgão público fundiário federal ou estadual (Art. 5º, incisos I a IV, e §1º).

Para execução da regularização fundiária das ocupações incidentes sobre terras públicas na região, o Programa Terra Legal foi estruturado inicialmente em três etapas, a saber: i) cadastro; ii) georreferenciamento; iii) titulação (ver Figura 3.3):

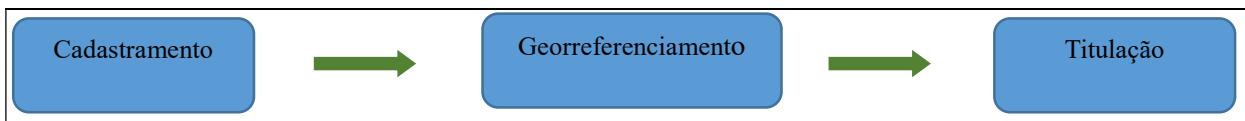


Figura 3.3 Etapas do Programa Terra Legal em 2009.

Fonte: Elaboração própria.

A primeira etapa consistia na identificação de ocupantes e características dessas ocupações, coleta de documentos necessários e formalização do requerimento de regularização. Na segunda etapa, georreferenciamento, seria realizada a medição das glebas de terras e das áreas ocupadas, bem como a descrição de suas características, limites e confrontações. A terceira etapa consistiria na emissão de títulos, na qual era realizado o cruzamento dos dados do cadastro com o georreferenciamento, formando um processo que, ao ser analisado, poderia dar origem ou não a um título em favor do requerente, caso atendidos todos os critérios previstos na legislação (Art. 3º, incisos I a III, §§1º a 5º).

No seu escopo, o programa previa, ainda, numa etapa posterior à emissão do título, quando é realizado o monitoramento das propriedades regularizadas, averiguar se as condições contratuais referentes ao aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, o respeito à legislação trabalhista e o cumprimento das condições e formas de pagamento, que foram estabelecidos entre o Estado e os beneficiários da política de regularização fundiária, estão sendo cumpridos (Art. 15, incisos I a VI, §§1º a 8º).

Segundo os termos da Lei nº 11.952/2009, áreas de até um módulo fiscal — que na região estariam entre 76 e 110 hectares — seriam objeto de titulação gratuita (Art. 11); imóveis entre um e quatro módulos fiscais seriam vendidos com valores diferenciados e inferiores ao de mercado, com 20 anos para amortização da dívida e três anos de carência até a realização do primeiro pagamento (Art. 12, §3º); e áreas entre quatro e 15 módulos fiscais, por sua vez, teriam seus valores determinados a partir de tabelas de referência do Incra, sobre as quais incidiriam índices relativos à localização e à condição de acesso; tamanho da área; avaliação de benfeitorias; ancianidade da ocupação e valores referentes à execução de serviços topográficos (Art. 12, §§1º e 2º). Os beneficiários poderiam realizar o pagamento em 20 anos, com três anos de carência, além de 20% de desconto no total do imóvel, caso o pagamento fosse realizado à vista (Art. 17, § 2º).

De acordo com a Lei nº 11.952/2009, a regularização de áreas acima de 1.500 hectares só poderia ocorrer mediante processo licitatório e assegurado ao ocupante o direito de

preferência²⁹⁸. Desse modo, toda a área acima desse limite deveria ser devolvida ao Estado ou poderia ser retomada por ele²⁹⁹. Nos casos de áreas superiores a 2.500 hectares, continuou prevalecendo a exigência constitucional de autorização prévia do Congresso Nacional, conforme determina a Constituição Federal de 1988 (Art. 49).

No seu texto final, a legislação dispensou tratamento diferenciado a pequenos, médios e grandes posseiros ao estabelecer prazos distintos para a negociação dos títulos: áreas de até quatro módulos fiscais só poderão ser alienadas após dez anos de regularização fundiária (Art. 15, §3º); enquanto as áreas superiores a quatro módulos fiscais poderão ser transferidas em três anos, caso o beneficiário original tenha cumprido as cláusulas resolutivas e o interessado preencha os requisitos do decreto regulamentador (Art. 15, §4º), e haja anuênciia do órgão emissor da titulação (Art. 15, §5º).

Considerando que estes prazos não pareceram suficientes para compensar grandes investimentos feitos na terra, pode-se concluir que, este instrumento de regularização fundiária poderia estimular a especulação e a concentração imobiliária na Amazônia Legal.

Além de promover garantia da segurança jurídica, a regularização fundiária possibilitaria o acesso às políticas públicas que visam à permanência das famílias no espaço rural, tais como os programas: Luz para Todos (PLPT); Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dentre outros. Em tese, todas essas políticas passariam a ser acessíveis ao posseiro, mediante a detenção do título que confere a certeza dominial à propriedade e que se faz necessária para requisição de alguns direitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Neste sentido, o Programa Terra Legal se propunha a contribuir, por meio da titulação, para a redução dos índices de desmatamento, a melhoria da qualidade de vida no campo, o controle da migração campo-cidade e a permanência das famílias no meio rural.

3.5.2 Estrutura político-administrativa do Programa Terra Legal

Conforme mencionado anteriormente, uma das principais mudanças estabelecidas pela Lei nº 11.952/2009 foi a transferência, das competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, em caráter extraordinário, do Incra para o MDA (Art. 33).

Para execução desta nova política, foram criados no âmbito do MDA, a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), a quem cabe coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais, bem como expedir títulos de domínio (TD) ou concessões de direito real de uso (CDRU) correspondentes (Art. 18); e o Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização na Amazônia Legal, o qual é responsável pelo planejamento estratégico das ações de regularização fundiária; estabelecimento e aferição de metas e resultados e constituição e manutenção de

²⁹⁸ A Lei nº 8.666/1993, apenas permitia a alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública (Art. 17, alínea f).

²⁹⁹ No entanto, estes expedientes parecem de consecução bastante remota, especialmente quando se considera a força política dos grandes proprietários rurais que se expressa, sobretudo, por meio da bancada ruralista no Congresso Nacional.

sistemas de Tecnologia da Informação para atender as atividades do Programa³⁰⁰ (Art. 19, incisos I a III).

No âmbito do Incra, por sua vez, foi criada a Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SRFA), que ficou responsável por executar medidas administrativas e atividades de natureza operacional determinadas pelo MDA³⁰¹ (Art. 18).

Além destas estruturas sediadas em Brasília, o Programa Terra Legal possui nove Coordenações Estaduais de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Cerfal), que realizam o gerenciamento dos doze escritórios do programa localizados nos estados amazônicos.

A justificativa para a proposição da política era criar uma nova estrutura, orientada por critérios mais dinâmicos, visando romper com a morosidade dos procedimentos de regularização fundiária que haviam feito da instabilidade jurídica um problema crônico nessa região e que produziram avaliações bastante negativas em relação à intervenção do Incra.

Na prática, no entanto, as ações de regularização fundiária continuaram a ser realizadas indiretamente pelo Incra, visto que o novo regramento também determinou o apoio técnico e a alocação de servidores deste órgão para trabalhar nas ações de ponta do Programa Terra Legal³⁰², o que teria serias implicações sobre a implementação desta política, conforme será observado adiante no texto.

No âmbito deste difícil arranjo político-administrativo, previu-se ainda a formação de um Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), formado pelo MDA, Ministério das Cidades (MCidades), MMA, MPOG, SAE e Secretaria de Relações Institucionais (SRI), como uma instância responsável pelo estabelecimento de diretrizes e monitoramento das ações de regularização fundiária desenvolvidas pelo Programa Terra Legal³⁰³.

Foi prevista também a formação de um Grupo Executivo Estadual (GEE), com funções similares ao GEI, mas com atuação em escala estadual. Em geral, esses grupos são formados pelas Cerfal, algumas secretarias estaduais (*i.e.*, Secretaria do Meio Ambiente), órgão de terras e unidades da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). Além da formação de um Grupo de Acompanhamento e Controle Social (GACS), formado por representantes do MPF, Ministério Público Estadual (MPE) e sociedade civil.

3.5.3 Ação direta de constitucionalidade

Menos de um mês após a sanção da Lei nº 11.952/2009, o Ministério Públco Federal (MPF) ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra alguns de seus artigos. De acordo com a Procuradoria-Geral da República (PGR), a referida lei instituiu privilégios injustificáveis em favor de agentes sociais que, no passado, apropriaram-se ilicitamente de vastas extensões de terras públicas. Muitas vezes com emprego de recursos como o desmatamento, trabalho escravo e violência física extrema (PGR questiona..., 2009).

³⁰⁰ Ver Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010).

³⁰¹ Ver Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009 (BRASIL, 2009b).

³⁰² Idem.

³⁰³ Criado em abril de 2009, durante a tramitação da MP nº 458/2009, e, portanto, antes da instituição da Lei nº 11.952/2009, o GEI foi mantido e suas atribuições passaram a ser vinculadas às ações do Programa Terra Legal.

Deste modo, a referida lei se afastaria objetivamente dos seus intuitos principais: i) promover a inclusão social e a justiça agrária por meio do amparo aos posseiros de boa-fé que foram atraídos para a região pelas políticas governamentais e que retiravam da terra o seu sustento; b) aperfeiçoar o controle e a fiscalização do desmatamento na Amazônia ao permitir a identificação dos responsáveis pelos atos lesivos ao meio ambiente nas áreas regularizadas.

Ademais, tal legislação teria faltado com o dever constitucional de proteger a Floresta Amazônica brasileira, considerada patrimônio nacional, bem como de resguardar os direitos dos grupos sociais mais vulneráveis que habitam essa região como os povos indígenas, populações tradicionais e comunidades remanescentes de quilombolas.

Segundo o texto da ADI nº 4.269/2009, os principais aspectos desta legislação que violariam o disposto na Constituição Federal de 1988 são:

i) regularização sobre áreas de territórios quilombolas: o entendimento dos procuradores era que a redação do artigo 4º, parágrafo 2º poderia ensejar uma interpretação errônea de que territórios quilombolas poderiam ser regularizados em favor de terceiros, o que seria constitucional. Nesse caso, o PGR solicitava que o STF vinculasse a interpretação dessa lei ao disposto na Constituição Federal de 1988, buscando desse modo evitar posicionamentos diferentes durante a execução do Programa Terra Legal.

ii) dispensa de vistoria obrigatória para imóveis abaixo de quatro módulos fiscais: a ausência de verificação desses imóveis antes da emissão de títulos seria uma afronta aos princípios da razoabilidade e da proibição de proteção deficiente. Neste contexto, o argumento de economia de tempo dos órgãos fundiários, usado para embasar a dispensa de vistoria, colocaria em risco o patrimônio público e os direitos territoriais de grupos étnicos e culturais, como povos indígenas, populações tradicionais e comunidades quilombolas. Dessa forma, a PGR solicitou que fosse reconhecida a necessidade de vistoria prévia na regularização de todos os imóveis de que trata a lei.

iii) recuperação de áreas degradadas posterior à titulação: de acordo com a ADI nº 4.269, a Lei nº 11.952/2009 falhou com o dever constitucional de proteção ao meio ambiente quando no artigo 15 não condicionou a regularização fundiária à recuperação prévia das áreas degradadas. Deste modo, foi solicitado que este artigo fosse interpretado conforme a Constituição Federal, de modo a garantir que o critério de aproveitamento racional e adequado dos imóveis, previsto nesta lei, inclua a necessidade de recuperação de passivo ambiental.

iv) hipótese de retomada da área por desmatamento em Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL): de acordo com o MPF, a Lei nº 11.952/2009 não deveria se restringir à hipótese de retomada das áreas tituladas apenas na ocorrência de desmatamento em APP e RL. De acordo com o texto da ADI, visto o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, os outros crimes ambientais também deveriam ser considerados, como o desmatamento ilegal fora dessas áreas e a exploração florestal sem autorização dos órgãos competentes. Assim, o PGR solicitou que a interpretação da lei incluisse, entre os critérios de aproveitamento racional e adequado, tanto o dever de recuperar os danos ambientais provocados diretamente ou por seus antecessores na área regularizada quanto o dever de não realizar qualquer tipo de desmatamento irregular nela.

v) diferenças nos prazos de alienação dos imóveis regularizados: a lei permite que imóveis acima de quatro módulos fiscais sejam transferidos três anos após a titulação, mas fixa prazo mínimo de 10 anos para imóveis abaixo desse tamanho. Segundo a PGR, essa disposição violaria o princípio da igualdade ao estabelecer, sem justificativa razoável, critérios discriminatórios que beneficiavam aqueles que menos precisavam. Neste caso, foi solicitada a

declaração de inconstitucionalidade do artigo 15, parágrafos 4º e 5º, que estabelecem essa distinção e a determinação de que o prazo para alienação de todos os imóveis seja, no mínimo, de 10 anos após a aquisição da propriedade.

Nesta ação, o MPF solicitou que todos os pedidos fossem concedidos via liminar, ou seja, antes do julgamento final da ação, em virtude do caráter irreparável ou de difícil reparação dos efeitos que as normas aprovadas tendiam gerar. Caso tivessem sido deferidas, estas afetariam principalmente a etapa de vistoria do Programa Terra Legal. Nesse caso, o MDA seria obrigado a vistoriar todos os imóveis, mesmo aqueles abaixo de quatro módulos fiscais. Esta seria uma forma de verificar se, na prática, todas as áreas cadastradas estavam realmente ocupadas, o que atenderia à preocupação de impedir a titulação de falsas ocupações e preveniria a sobreposição de títulos individuais nas áreas ocupadas por povos indígenas e comunidades tradicionais³⁰⁴.

Segundo Brito e Barreto (2010), a AGU respondeu de maneira contrária a todos os argumentos apresentados pelo MPF, alegando que as medidas previstas pela Lei nº 11.952/2009 deviam ser interpretadas em consonância com a legislação sobre populações quilombolas e tradicionais e que, desse modo, não haveria risco de sobreposição dos novos títulos nos territórios já ocupados por esses grupos.

Em relação à exigência de vistoria, a AGU argumentou que a não previsão de obrigatoriedade de vistoria em todos os imóveis atendia ao princípio da eficiência administrativa. Este afirmava também que, em casos de constatação de conflitos, as vistorias seriam realizadas, e também que estas não seriam as únicas formas de se obter informações sobre a situação dos imóveis. Isto porque havia outras fontes de dados, como a Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), o SNCR e o Sipam, entre outras (BRITO; BARRETO, 2010).

Sobre as falhas no sistema de proteção ambiental, a AGU alegou que a obrigação de recuperação ambiental permaneceria, mesmo após a emissão do TD pelo Programa Terra Legal, assim com a exclusão da possibilidade de regularização de áreas caracterizadas como unidades de conservação ou florestas públicas não seria um problema, em virtude das leis ambientais em vigor (BRITO; BARRETO, 2010).

No que se refere às diferenças nos prazos de alienação dos pequenos e médios imóveis, a AGU alegou que a própria legislação agrária fazia esta distinção entre categorias e, portanto, os imóveis abaixo de quatro módulos fiscais possuiriam garantias mais favoráveis de aquisição segundo a lei e, por isso, também deveriam ter um tratamento diferenciado nas regras de transferência para terceiros (BRITO; BARRETO, 2010).

Apenas em 18 de outubro de 2017 foi julgada pelo Plenário do STF a ADI 4.269/2009, na qual a PGR, autora da ação, questionava alguns dispositivos relacionados à regularização de terras da Amazônia Legal estabelecidos pela Lei nº 11.952/2009.

Em seu voto, o ministro Edson Fachin argumentou que a Constituição Federal de 1988 confere proteção especial aos territórios ocupados por comunidades remanescentes de quilombos (Arts. 216 e 68 do ADCT). No entanto, esta tutela constitucional, segundo o relator,

³⁰⁴ O Decreto nº 6.992/2009, que regulamentou a lei, buscou atender ainda que parcialmente essa demanda do MPF por vistoria determinando que deveriam ser realizadas também vistorias em ocupações abaixo de quatro módulos fiscais quando identificadas as seguintes situações: i) existência de autuação por infração ambiental ou trabalho análogo à escravidão; ii) cadastramento da posse feito por meio de procuração; iii) existência de disputas pelo imóvel; e iv) outras razões estabelecidas em ato pelo MDA. Ademais, o referido decreto estabeleceu ainda que, além do cadastramento das posses, o MDA deve realizar identificação ocupacional por município ou por gleba (Arts. 3º e 5º, incisos I a IV) (BRASIL, 2009f).

estaria ameaçada pelas deficiências da legislação supramencionada. Isto porque o seu artigo 4º, parágrafo 2º, permitiria a interpretação de que seria possível que terceiros não integrantes dos grupos identitários tivessem acesso a estas terras e, caso comprovados os demais requisitos, obtivessem a regularização fundiária referente a elas (FACHIN, 2017).

Nesse sentido, para o ministro, visando assegurar a conformidade da legislação com os objetivos da Constituição, deveria se afastar qualquer possibilidade de interpretação que permitisse a regularização fundiária em nome de terceiros de terras tradicionalmente ocupadas por esses grupos tradicionais (FACHIN, 2017).

No que se refere à vistoria, o ministro Fachin relatou sobre a solicitação de declaração de constitucionalidade do artigo 13, requerida pela PGR, em face do argumento de violação ao princípio da razoabilidade e da vedação à proteção deficiente de direito fundamental, assim como a argumentação da União de que haveria outras formas de verificação do cumprimento dos requisitos para a regularização das pequenas propriedades na Amazônia Legal — tais como informações fornecidas pelo IBGE, Incra, Inpe, Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) —, como também a possibilidade de realização de operações de combate à grilagem de terras e à falsificação de documentos³⁰⁵. Apesar disso, o relator concedeu parcial provimento ao pedido da PGR, pois entendeu que, se por um lado, a tutela desse direito encontrava-se fragilizada diante da dispensa da vistoria prévia nos imóveis de até quatro módulos fiscais, por outro, também deveria se buscar o não comprometimento dos propósitos desta legislação, devendo, portanto, procurar um ponto de equilíbrio entre a eficiência na fiscalização das pequenas propriedades a serem regularizadas e a proteção do meio ambiente amazônico (FACHIN, 2017).

Deste modo, o relator propôs que se confira interpretação conforme ao disposto na Lei nº 11.952/2009, de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais. O relator entendeu ainda que o ente federal deverá utilizar-se de todos os meios para assegurar essa devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para então ser possível a dispensa da vistoria prévia no programa de regularização fundiária de ocupações situadas em áreas de domínio público na Amazônia Legal (FACHIN, 2017).

O relator foi acompanhado integralmente no seu voto pelos ministros Carmen Lúcia, Celso de Mello, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber. Já Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes discordaram parcialmente do voto do relator em relação ao artigo 13 da Lei nº 11.952/2009. Para estes, a vistoria prévia poderia ser dispensada mediante apresentação de declaração do ocupante, devidamente comprovada por meio de documentação (SUPREMO..., 2017).

Por seu turno, o ministro Marco Aurélio Mello votou no sentido da total improcedência da ADI nº 4.629/2009. Isto porque, segundo ele, não caberia “confundir interpretação conforme, que pressupõe dispositivo legal com duplo sentido, com aditamento à lei aprovada pelo Congresso Nacional e muito menos com aditamento a partir de possíveis desdobramentos administrativos na observância dessa mesma lei” (SUPREMO..., 2017).

³⁰⁵ A ausência do laudo de vistoria assumiu mais gravidade a partir da publicação da Lei nº 13.465/2017, a qual modificou e ampliou vários dispositivos contidos na Lei nº 11.952/2009.

Ao final da plenária do STF, foram firmados os seguintes entendimentos em relação à regularização: i) deve se afastar qualquer interpretação que permita a titulação de terras ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos; e ii) a dispensa na vistoria prévia para regularização de pequenas propriedades rurais só poderá ocorrer de modo fundamentado (SUPREMO..., 2017).

3.6 Resultados, aprendizados e cenários futuros para a política de regularização fundiária

3.6.1 Expectativas, frustração e necessidade de ajustes na política pública

Conforme mencionado anteriormente, a nova política federal de regularização fundiária das ocupações incidentes sobre terras públicas na região foi estruturada em três etapas: i) cadastro; ii) georreferenciamento; iii) titulação.

O cadastramento era a porta de entrada nesta política e consistia na identificação de ocupantes e características dessas ocupações, como também na coleta de documentos necessários e na formalização dos requerimentos essenciais à regularização.

De acordo com a proposta do governo federal, a prioridade de cadastramento no primeiro ano de implementação desta política pública seriam as posses situadas nos municípios abrangidos pela área de intervenção dos programas federais Arco Verde e Territórios da Cidadania. O primeiro programa tinha como intuito promover ações nos 43 municípios com maior índice de desmatamento na Amazônia Legal, buscando promover a passagem do seu padrão de desenvolvimento predatório para um modelo que levasse em consideração os princípios do desenvolvimento sustentável. O segundo visa promover o desenvolvimento econômico regional e universalizar o acesso às políticas públicas básicas (educação, saúde, agricultura e pecuária, trabalho e emprego, meio ambiente, assistência social etc.)³⁰⁶. Os demais posseiros localizados em municípios não abrangidos por estes programas também poderiam efetuar o seu cadastramento nos mutirões de regularização fundiária realizados pela Serfal, mas estes somente seriam atendidos após a titulação das áreas consideradas prioritárias.

Todas as informações obtidas nas operações de cadastramento seriam inseridas no Sistema do Terra Legal (Sisterleg), o qual foi criado para produzir e gerenciar informações que relacionassem a localização geográfica das ocupações a serem regularizadas, os dados das pessoas a ser tituladas, e os tipos de vínculos dos ocupantes com os imóveis.

Com o início do programa, os técnicos perceberam que o Programa Terra Legal havia sido construído sobre um falso pressuposto relativo à existência de informações sistematizadas sobre as terras públicas ainda não destinadas na Região Amazônica (BRASIL, 2014b). Neste sentido, houve necessidade de se produzir informações via mutirões de regularização fundiária, bem como levantar dados coletados por outras instituições, que se encontravam dispersos em cadastros federais, estaduais e municipais³⁰⁷ (BRASIL, 2010c).

³⁰⁶ Para mais detalhes, ver Decretos s/nº de 25 de fevereiro de 2008 e nº 7.008, de 12 de novembro de 2009 (BRASIL, 2008d; 2009g).

³⁰⁷ São exemplos desses dados adicionais, as declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP), e as informações obtidas em outros órgãos como a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (Adepará), Agência de Defesa Sanitária Agrossilvopastoril do Estado de Rondônia (Idaron), Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (Idam), e outras instituições regionais (BRASIL, 2010c).

Depois de incorporar os dados no Sisterleg, estes seriam repassados ao Centro de Inteligência do Terra Legal — formado pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e o Sipam. Nesta etapa, as informações cadastrais seriam cruzadas dados de distintas instituições — tais como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Receita Federal Brasileira (RFB) e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) (BRASIL, 2010b). O objetivo deste cruzamento era identificar tentativas de fracionamento irregular de imóveis visando burlar a legislação e regularizar áreas apropriadas que não atendessem aos requisitos previstos na legislação. Além disso, o programa criou um sistema de denúncias via internet³⁰⁸. Estas seriam avaliadas pelo Centro de Inteligência e servidores da Serfal, que divulgariam periodicamente, no próprio site do Programa Terra Legal, um balanço das queixas e respostas oferecidas pelos órgãos públicos a estas reclamações.

A segunda etapa do processo de regularização fundiária tratava-se do georreferenciamento, no qual é efetuada a coleta das localizações geográficas exatas das glebas de terras e das áreas ocupadas, contendo características, limites e confrontações de forma que passam a integrar a base de dados espaciais do Programa Terra Legal. O georreferenciamento dessas áreas é um instrumento de gestão territorial relativamente recente e busca solucionar um problema antigo e frequente nos títulos de propriedade concedidos na Amazônia Legal (e por que não dizer, no país): a imprecisão quanto a sua localização geográfica. Isto porque grande parte dos títulos antigos foi lavrada sobre referências espaciais muito vagas e sem as coordenadas da área, o que dificultava o controle do Poder Público sobre a exata localização dessas ocupações. Deste modo, o georreferenciamento foi introduzido como demanda em processos de recadastramento de imóveis rurais desde 1997, mas foi somente a partir da publicação da Lei nº 10.267/2001 e do seu decreto regulamentador (nº 4.449/2002) que passou a vigor a exigência de que o Incra passasse a requisitar o georreferenciamento das propriedades registradas, independentemente do seu tamanho, e consolidasse os registros de imóveis rurais em um cadastro único nacional (BARRETO et al., 2008).

Cabe lembrar que todo o processo de flexibilização da legislação fundiária na Amazônia Legal se intensificou após a publicação da Portaria Conjunta Incra/MDA nº 10/2004, a qual estabeleceu que todos os possuidores de imóveis na região deveriam apresentar esta documentação, bem como suspendeu a emissão das declarações de posses, que eram papéis precários, mas que davam lastro a uma série de transações imobiliárias, comerciais e financeiras.

Conforme mencionado anteriormente, uma das consequências não intencionais ou inesperadas dessas medidas foi a forte pressão de segmentos patronais para que o governo federal desistisse das ações de georreferenciamento ou passasse a custear as despesas com estas operações. Isto porque, segundo tais segmentos, elas não faziam parte dos cálculos destes segmentos produtivos.

O próprio Incra não possuía capacidade técnica para realizar uma operação de georreferenciamento tão ampla e complexa como esta, tanto que na iniciativa de regularização anterior ele firmou termos de parceria com o Exército brasileiro, mas, mesmo assim, não conseguiu dar conta desta demanda em face das suas limitações operacionais:

³⁰⁸ De modo geral, este mecanismo de controle social apresentou baixo retorno e foi considerado por várias organizações socioambientais e pesquisadores especializados inapropriado em face das limitações de acesso à internet nos municípios da Amazônia Legal, principalmente na sua zona rural.

(...) O secretário tinha que responder aos governadores do Norte, demarcando e certificando as glebas para fazer as doações para o Amapá e pra Roraima, tudo muito parado, uma pressão doida, dentro das áreas que ele tinha eleito como prioritárias para fazer a titulação. Ele tinha que fazer a demarcação e a certificação antes de começar a titulação. Então, arrastou muito e eles tinham que montar as grandes licitações com empresas de topografia para fazer a demarcação. Então, só essas licitações mataram uns oito meses do programa porque eles não tinham um corpo de topógrafo, nem o Incra teria. Só teria para coisas pequenas. Mas eles não tinham um corpo de topógrafos para fazer direto. No máximo, eles tinham topógrafos, técnicos e engenheiros suficientes para fazer a fiscalização de topografia, que foi assim que [o programa] acabou sendo operado. (Entrevista com servidor do Incra, via *Skype*, 11 jun. 2016)

Havia também um problema logístico na realização de georreferenciamento em larga escala nessa região:

(...) a proposta que existia do MDA, não, nós vamos trabalhar com quem vier fazer o requerimento, só que já no primeiro para o segundo ano do programa, bom, na prática a execução realmente tem que ser por varredura. É inviável do ponto de vista operacional você contratar uma empresa de georreferenciamento para ela ficar fazendo georreferenciamento pingado. Você pegar uma região de hum milhão de hectares e falar hoje você vai fazer o georreferenciamento de uma área aqui, amanhã você vai fazer de uma área ali há trezentos quilômetros. Nenhuma empresa faz isso, né. Ela vai trabalhar da maneira que for mais adequada operacionalmente. (Entrevista com servidor do Incra, Brasília, 22 jun. 2016)

Como se pode perceber nestes dois recortes de entrevista, dada a dimensão dos trabalhos de georreferenciamento de posses a serem realizados e à necessidade de certificação da gleba originária, era impraticável ao Incra executá-lo sozinho, assim como era inviável para as próprias empresas efetuarem este trabalho se não fosse sob a metodologia da varredura fundiária³⁰⁹.

Neste sentido, a Serfal acabou promovendo mudanças nestes procedimentos visando acelerar a regularização fundiária, sendo o primeiro ajuste no sentido da terceirização dos trabalhos de georreferenciamento das posses na Amazônia Legal, que até então eram realizados pelos próprios servidores do Incra. Isto ocorreu, por um lado, porque essa política pública foi construída sobre a premissa equivocada de que seria possível realizar o trabalho de regularização apenas com base nas demandas e sem promover uma varredura fundiária das glebas, por outro, porque a Serfal e a SRFA não possuíam um número de servidores suficientes para a execução desta atividade e seria necessária a ampliação do seu quadro funcional, o que implicaria um longo período de contratação, via concursos públicos, e um elevado custo financeiro para o programa (BRASIL, 2010c; 2014b).

³⁰⁹ Esquematicamente, a varredura fundiária (ou regularização territorial) possui cinco fases: a) levantamento de dados preliminares e mobilização de comunidades nos municípios a serem trabalhados; b) identificação e delimitação de cada imóvel e seus confrontantes, bem como coleta das informações que irão compor um banco de dados multifinalitário; c) georreferenciamento das áreas de ocupação legítimáveis; d) estabelecimento da cadeia dominial de imóveis e malha fundiária do município ou região, com o uso do Sistema de Informação Geográfica (SIG); e) instrução processual e expedição de títulos de propriedade ou de concessão real de uso para as posses que cumprem com os requisitos estabelecidos pela legislação vigente. Para mais detalhes, ver Marques e Malcher (2009a; 2009b).

O segundo ajuste se deu na simplificação das normas específicas de georreferenciamento e certificação da regularização fundiária na Amazônia Legal. Para tanto, foi criado um grupo de trabalho interno com o objetivo de identificar as principais dificuldades impostas pelas normas vigentes de georreferenciamento e propor modificações e aperfeiçoamento. Este trabalho resultou na edição da Norma Técnica para Georreferenciamento em Ações de Regularização Fundiária Aplicada à Amazônia Legal (NTGARFAL)³¹⁰.

Algumas das principais modificações trazidas por esta nova norma foram: i) a redução do número de laudos que devem ser preparados pelos técnicos (de 14 para 5); ii) a padronização de peças técnicas para facilitar a análise na etapa de certificação; e iii) a definição de uma peça técnica central, que resume todo o resultado do georreferenciamento com o propósito de acelerar o processo de certificação.

O terceiro ajuste foi o desenvolvimento, em parceria entre servidores do Incra e Sipam, de um *software* denominado de Sisterleg³¹¹, destinado à recepção digital das informações coletadas em campo pelas empresas de georreferenciamento. De acordo com a Serfal, este sistema permitiria identificar automaticamente a existência de inconsistências nos dados fornecidos durante o cadastramento e, assim, a SRFA poderia efetuar mais rapidamente as retificações necessárias e as certificações do georreferenciamento.

A etapa final do processo de regularização consistia na emissão de títulos, na qual era realizado o cruzamento dos dados do cadastro com o georreferenciamento, formando um processo que, ao ser analisado, poderia dar origem ou não a um título em favor do seu demandante.

Segundo a sistemática prevista pela legislação, concluída a etapa do georreferenciamento e certificação, os processos de áreas acima de quatro módulos fiscais iriam para a fase de vistoria, enquanto as áreas menores deveriam seguir direto para a titulação, exceto nas situações em que a própria legislação estabelecia a obrigatoriedade de realização de vistoria, tais como: i) a identificação de conflitos pela posse da terra; ii) a autuação do detentor do imóvel por crime ambiental ou por manter trabalhadores em condição análoga ao trabalho escravo; e iii) nos casos em que o cadastramento não tivesse sido efetuado pelo próprio demandante da regularização fundiária (por procuração).

Este foi um dos principais problemas identificados nesta nova legislação que, como mencionado anteriormente, fora questionado por vários atores sociais, desde a etapa de elaboração da política. Com o início das atividades do Programa Terra Legal, este tema acabou gerando novos questionamentos e desdobramentos, principalmente no que concerne à impossibilidade de verificação da veracidade das informações prestadas pelos ocupantes e os riscos de titulação de áreas que não atendessem aos requisitos previstos na lei.

Neste sentido, embora o Programa Terra Legal não previsse a realização do georreferenciamento das grandes glebas, mas apenas das posses cadastradas, a realidade de campo se mostrou bem mais complexa e demandou outras modificações nessa política como a identificação da existência de títulos de propriedade legítimos sobre as terras a serem

³¹⁰ Esta se encontra na sua terceira edição. Para mais detalhes, ver Brasil (2009i; 2010a; 2013a).

³¹¹ Em 2013, este foi substituído pelo Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), a partir do qual seria possível o acompanhamento em tempo real do processo de regularização, apenas com o fornecimento dos dados públicos da tramitação processual das terras federais na Amazônia Legal. Os dados armazenados neste sistema relacionam as coordenadas geográficas de um determinado imóvel com a pessoa física ou jurídica que o ocupa, qualificando esta relação: ocupante (área não titulada), titulado sem registro ou titulado e registrado (BRASIL 2014b).

regularizadas³¹². Nesses casos, para emitir um novo título, seria necessário: i) identificar a localização exata dos imóveis; ii) determinar a validade ou não desses títulos; e iii) verificar se não haveria outras demandas de destinação em relação à terra a ser titulada.

Buscando solucionar estas questões, outra modificação foi a determinação de que as empresas contratadas passassem a realizar também o georreferenciamento dos perímetros das glebas (principalmente nas situações em que existiam dúvidas se elas pertenciam ao governo federal ou aos estados), assim como de todas as ocupações encontradas nas áreas nas quais foram alocadas para trabalhar. Além disso, foi publicada a Portaria MDA nº 80/2010, a qual estabelece os procedimentos administrativos para lidar com o passivo representado pela grande quantidade de títulos (definitivos e precários) que recobriam a região a ser regularizada. Estes documentos possuíam pendências relativas ao pagamento ou ao cumprimento de cláusulas resolutivas para a transferência das terras públicas, as quais, em caso de descumprimento, extinguiriam o processo de alienação de terras públicas já efetuado.

Neste sentido, a Portaria MDA nº 80/2010 destaca condições e procedimentos para liberação, adimplemento ou renegociação dos tipos mais comuns de cláusulas resolutivas presentes nos documentos de transferência da terra (definitivos e precários) emitidos pelo Incra antes da publicação da MP nº 458/2009, conforme previsto no artigo 19 da lei que institucionalizou o Programa Terra Legal. São eles: i) condições ambientais: cuja análise seria baseada em certidão ou outro documento similar emitido pelo órgão ambiental (Art. 4º, §1º); e ii) averbação de RL: neste caso, o demandante deveria apresentar certidão atualizada da matrícula atestando o cumprimento desta obrigação (Art. 5º)³¹³.

Finalmente, no que se refere à verificação de outras demandas de destinação relativas as terras a serem regularizadas, alguns entrevistados reclamaram que um dos motivos para a morosidade no processo de titulação era o procedimento adotado na consulta de interesses sociais ou ambientais, no qual eram encaminhados ofícios aos órgãos para que estes pudessem manifestar pretensões ou não em relação as áreas onde incidiam demandas por regularização.

(...) a Lei [nº] 11.952 de 2009, ela foi regulamentada pelo Decreto [nº.] 6.992, também de 2009 e este decreto que regulamentou a aplicação da lei, no seu artigo décimo, ele trouxe é uma relação de órgãos que deveriam ser consultados para que as terras pudessem, após esta consulta ser dada alguma outra destinação sem ser do interesse do Estado. É a partir de 2013 — o programa foi criado em 2009 — até 2013 essa consulta era realizada através de ofícios que a Serfai encaminhava, ofícios aos órgãos que são Funai, ICMBio, Censipam, Incra, SFB, SPU e os governos estaduais daquelas áreas que estariam ou estavam em consulta. De 2009 até 2013 era via ofício e isso levava meses para o ofício chegar e meses para ele retornar. Até que em 2013, o Secretário teve a ideia de criar a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia. (Entrevista com ex-assessor do MDA, Brasília, 11 dez. 2015)

³¹² De acordo com Brito e Barreto (2011), nos levantamentos realizados pela Serfai foram identificados pelo menos 15 tipos de documentos supostamente de transferência de domínio relativos à Amazônia Legal nas últimas décadas, perfazendo aproximadamente 120 mil títulos e 15 milhões de hectares, sendo a maioria no estado do Pará. Os tipos de documentos emitidos foram: i) título de propriedade; ii) título definitivo transferido com anuência; iii) título definitivo sujeito a re-ratificação; iv) contrato de compra e venda; v) contrato de direito real de uso; vi) contrato de promessa de compra e venda; vii) contrato de concessão de domínio de terras públicas; viii) contrato de concessão de terras públicas; ix) título definitivo liberado; x) autorização de ocupação; xi) título de domínio; xii) licença de ocupação; xiii) contrato de cessão de uso; xiv) contrato de alienação de terras públicas; e xvi) autorização provisória de titulação.

³¹³ Para mais detalhes, ver Portaria MDA nº 80, de 22 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010b).

Conforme pode ser observado a partir deste recorte de entrevista, os demais órgãos demoravam a manifestar seu interesse nessas áreas ou respondiam as consultas fora dos prazos, o que dificultava o processo de destinação das terras. Com o objetivo de solucionar este óbice, que atravancava seriamente o processo de regularização fundiária em curso, foi instituída, em setembro de 2013, a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. Esta foi criada com o intuito de aperfeiçoar os procedimentos de destinação e regularização de terras públicas federais não destinadas e contribuir para a redução do desmatamento ilegal na região³¹⁴ (Art. 1º). A Câmara era composta por representantes, titular e suplente, com poder decisório, dos seguintes órgãos: Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), Funai, ICMBio, Incra, MDA, MMA, MPOG e SFB (Art. 2º, incisos I a VIII). Estes teriam o prazo de um ano, prorrogável por igual período, para apresentar as análises conclusivas sobre a destinação mais adequada das glebas públicas federais prioritárias ainda não destinadas nessa região (Arts. 4º e 5º).

Finalmente, após a vistoria para os casos previstos em lei ou após o georreferenciamento nas situações em que a vistoria não era considerada obrigatória, os coordenadores estaduais do Programa Terra Legal autorizariam a emissão do título de propriedade, no caso de não ser identificado nenhum impedimento legal.

Nessa etapa, a Serfai e a SRFA deveriam identificar as áreas a serem regularizadas e aquelas que, em virtude da sua extensão, dependeriam de uma autorização expressa do Congresso Nacional. Neste caso, entre as possibilidades de destinação estariam: i) a arrecadação em favor de ente público; ii) a regularização via licitação para áreas acima de 15 módulos fiscais e inferiores a 2.500 hectares; ou ainda iii) a abertura de discussão sobre a possibilidade de estabelecimento de novas regras para regularização dessas áreas não abarcadas pela Lei nº 11.952/2009³¹⁵ (BRITO; BARRETO, 2010).

Com base nos aprendizados observados na implementação desta política e nas mudanças estabelecidas — inclusive a sua prorrogação —, houve uma reconfiguração do processo de regularização fundiária das ocupações incidentes sobre terras públicas na Região Amazônica, o qual passou a ser composto pelas seguintes fases interdependentes: i) identificação das terras: na qual se procedem verificações de registros nos Cartórios de Registro de Imóveis, bem com o mapeamento das áreas já destinadas/tituladas e o estoque de áreas ainda não destinadas; ii) georreferenciamento: consiste na medição precisa e segura de parcelas das áreas públicas federais não destinadas, ocupadas por posseiros ou em que há interesse manifestado por algum ente público; iii) cadastramento: centrado na identificação do ocupante, formalização do requerimento e recolhimento da documentação necessária ao processo de regularização; iv) destinação: realizada a partir de consulta aos diferentes entes públicos (Censipam, Funai, ICMBio, Incra, SFB e estados amazônicos) para que se manifestem sobre o interesse ou não objeto de definição; v) titulação: consiste na junção do georreferenciamento e do cadastro, formando um processo individual que passa por análise e, sendo atendidos todos os critérios previstos na Lei nº 11.952/2009, permite a titulação do imóvel em nome do seu

³¹⁴ Para mais detalhes, ver Portaria Interministerial nº 369, 4 de setembro de 2013 (BRASIL, 2013b).

³¹⁵ Com base nesta afirmação, pode-se aduzir que havia um indicativo de que a intenção do governo federal não era apenas solucionar os problemas de insegurança jurídica de pequenos e médios ocupantes de terras públicas na Amazônia Legal, mas era presumivelmente se desfazer de todo o estoque de terras públicas existentes nessa região.

requerente; vi) monitoramento: voltado para a verificação do cumprimento das cláusulas resolutivas³¹⁶ (BRASIL, 2014b) (ver Figura 3.4).

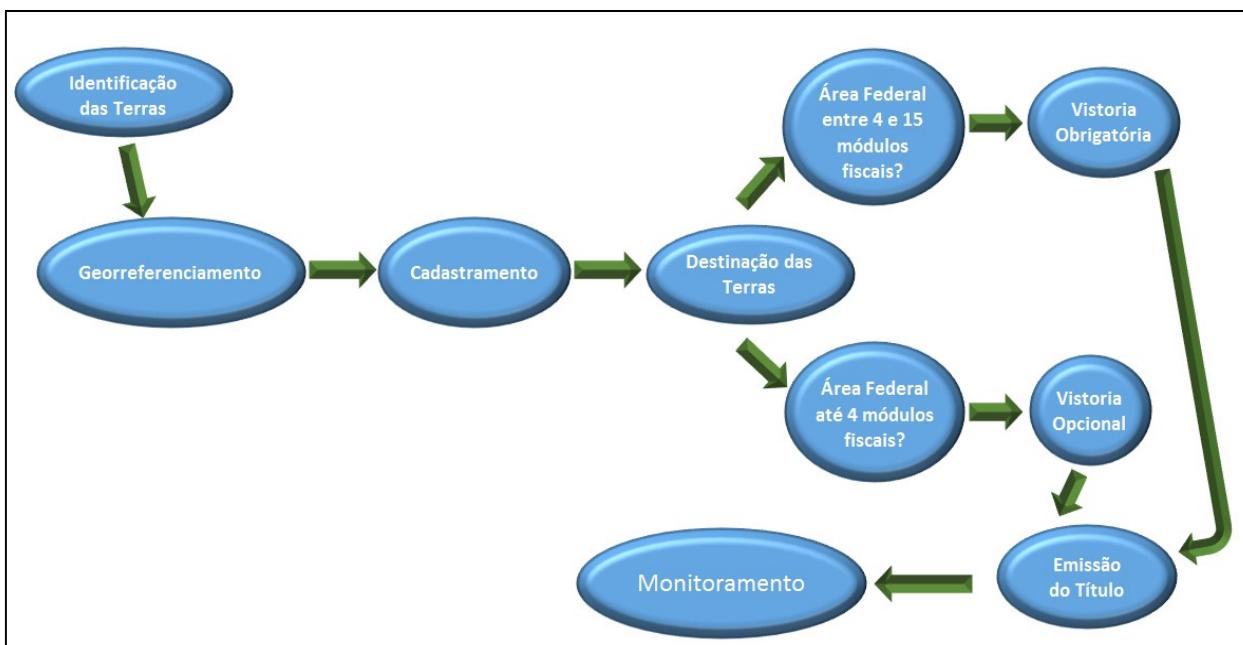


Figura 3.4: Etapas do Programa Terra Legal (consolidadas em 2014).

Fonte: BRASIL (2014b); elaboração própria.

Neste sentido, comprehende-se que o processo de aprendizagem social, ou seja, a assimilação pelos atores sociais de novas informações acerca desta política pública, ocasionou alterações na interpretação das regras que haviam sido instituídas e, consequentemente, o aperfeiçoamento de algumas técnicas ou instrumentos da política pública. Esta mudança do tipo “conversão” (*conversion*) é produzida pelos atores sociais como forma de responder à inadequação de algumas normas ao contexto de implementação da política pública supramencionada.

3.6.2 Por que a simplificação da legislação não acelerou a regularização fundiária na Amazônia?

Neste sentido, pode-se questionar, do ponto de vista cognitivo: quais foram os gargalos enfrentados por esta política pública durante a sua elaboração e institucionalização? Quais os efeitos das disputas de poder entre as instituições envolvidas na construção desta política pública? Quais as consequências destas para o alcance das metas e objetivos preconizados pelos gestores públicos?

A partir dos recortes de entrevistas a seguir, podem ser identificados alguns problemas na interação entre as instituições envolvidas na elaboração desta legislação:

Havia esse clima de hostilidade em relação ao Incra e por outro lado, algumas pessoas que estavam ali contribuindo para essa discussão realmente não tinham o

³¹⁶ Esta última etapa efetivamente não vem sendo realizada pelo governo federal.

conhecimento suficiente para falar: “Olha, não, tem alguma coisa aqui que não adianta ficar sonhando que vai fazer desse jeito”. Então, tinha gente que falava assim, “o cara vai chegar, vai entrar com o requerimento, vai passar ali no outro lugar e vai ter o georreferenciamento dele pronto e vai num outro posto de atendimento e vai receber o título”. Eu ouvi na época algumas pessoas falando que o fluxo era esse, entendeu?! (risos). Então, eu acho que aí tem que ser considerado também que em função da disputa política que havia talvez não fosse interessante vender algumas dificuldades (Entrevista com servidor do Incra, Brasília, 22 jun. 2016)

O Incra viu aquela palhaçada toda sendo criada, aquele ser esquizofrênico de 50 e poucos anos, olhando aquela burocracia novinha do MDA, tudo lá, o governo Lula batendo as cabeças. O ministro de Assuntos Estratégicos não era o primeiro oportunista que batia na porta do Incra. A gente já sobreviveu — nós os funcionários do Incra — já sobrevivemos a ditadura militar, sobrevivemos ao Collor, foi extinto, mas depois voltou com o Itamar. Então, calma. Olhando aquele negócio lá, deixa se matarem! Aí criaram o negócio todo, puxaram os funcionários do Incra todos pra lá, milhões e milhões em diária, porque as pessoas tinham que ser deslocadas das cidades, tiraram cargos do Incra e tal, foi uma complicação desgraçada. O resultado prático desse negócio foi que o Incra não avisou que lá atrás tinha uma lezinha que é a [Lei nº] 10.267 que é a lei dos cartórios que dizia: Olha, tem que certificar todos os imóveis acima de 5.000 hectares. Bom, o que é que acontece com isso, vê a diferença e aquelas coisas quando as pessoas. (...) A gente alertou isso, eu falei isso para o ministro uma vez, mas não, entrava por um ouvido e saía pelo outro. Eles só estavam olhando para a política e não estavam levando a burocracia a sério. O que é que aconteceu? Era impossível dar um título de terra pública se a gleba, a grande área pública originária não tivesse demarcada e certificada. Então, quando o Terra Legal começou a tentar a dar os primeiros títulos, viu que trancou tudo e passou três anos desesperado, correndo atrás do prejuízo para justamente fazer isso: delimitar as glebas, demarcar as grandes terras públicas, registrá-las e certificá-las no Incra e aí conseguir encaminhar a titulação dentro que as pessoas já tinham sido identificadas e tal. (Entrevista com servidor do Incra, via *Skype*, 11 jun. 2016)

Como se pode perceber pelos dois recortes de entrevista, este clima de disputa corporativa entre as distintas instituições impediu que alguns atores burocráticos que detinham maior *expertise* temática e organizacional participassem da idealização e elaboração desta política pública. Portanto, determinadas questões relativas ao problema fundiário não foram tratadas convenientemente na nova legislação, inclusive no intuito de se obter uma aprovação mais acelerada da legislação. Desse modo, pode-se concluir que o próprio consenso alardeado pelo governo federal durante a elaboração dessa política não foi tão amplo e sólido quanto o anunciado, até mesmo entre as instituições governamentais.

Ao final do processo de tramitação e institucionalização dessa política pública, seguindo as determinações da lei e seus decretos regulamentadores, foi construída uma estrutura de coordenação híbrida, na qual o Incra foi obrigado a deslocar boa parte de seus quadros funcionais e recursos financeiros para o MDA. Isto acabou acirrando ainda mais o tensionamento existente entre os dois órgãos federais, conforme observado pelos dois recortes de entrevista seguintes:

Teve um ponto que acirrou a questão MDA-Incra que foi a seguinte: no começo, como que funcionava: o MDA que me refiro Brasília, fazia, identificados os servidores que eram das superintendências — e de uma forma até desrespeitosa — eles identificavam, por exemplo: “aqui na [SR] 01 tem 30 servidores que eu quero”. E eles iam lá e faziam uma portaria e tu, que era gestor, só ias descobrir quando

estava no Diário Oficial da União a Portaria com 30 nomes transferidos para o Terra Legal. Isso aconteceu assim, repetidas vezes e isso foi motivo de muito problema entre a gente, até que certo ponto, depois de muita porrada, isso foi melhor ajustado. (Entrevista com ex-gestor do Incra, Belém, 31 ago. 2016)

Então, joga uma Serfal, uma Secretaria Extraordinária e que ela iria operar através da alocação de servidores do Incra. Era meio que você pegava e apartaria servidores do Incra, da superintendência em Brasília para operar e o boicote do Incra foi brutal. Foram brutais as dificuldades encontradas para as superintendências [regionais do Incra] destinarem e alocarem. Isso foi um processo muito doloroso, muito difícil e com muita incidência direta do ministro para garantir que esse programa pudesse começar a ser implementado. (Entrevista com ex-gestor do MDA, via *Skype*, 31 mar. 2016)

A partir dessas narrativas dos entrevistados, pode-se perceber que, por um lado, os servidores do Incra se sentiram desconsiderados em sua *expertise* e ameaçados na sua autonomia em relação ao tema fundiário; por outro, emergiram várias críticas da parte do MDA de que aquela instituição estava sabotando a implementação dessa nova política de regularização fundiária.

Algumas destas questões puderam ser sanadas algum tempo depois, inclusive em razão da própria necessidade de construírem-se caminhos alternativos para enfrentar as dificuldades que estavam sendo observadas já no início da implementação dessa política. A despeito dos conflitos internos entre as duas instituições, as mudanças na legislação de regularização fundiária foram postas em prática e geraram um conjunto de mudanças menores, que foram o resultado das tentativas desses órgãos em se ajustarem a questões problemáticas que não foram previstas nas fases de concepção e elaboração da referida lei. Isto também foi possível porque as mudanças em geral corresponderam, em sua maioria, a convicções secundárias, ou seja, a aspectos mais instrumentais da referida lei, pois os atores mais diretamente envolvidos na sua formulação e institucionalização convergiam em relação à necessidade de se efetuar o ordenamento territorial e expedir os títulos de propriedade da terra.

Finalizado o prazo inicial de duração do Programa Terra Legal (2009-2014), foram apresentados alguns resultados obtidos durante o seu desenvolvimento, os quais correspondem à quantidade de áreas e hectares georreferenciados (ver Figura 3.5):

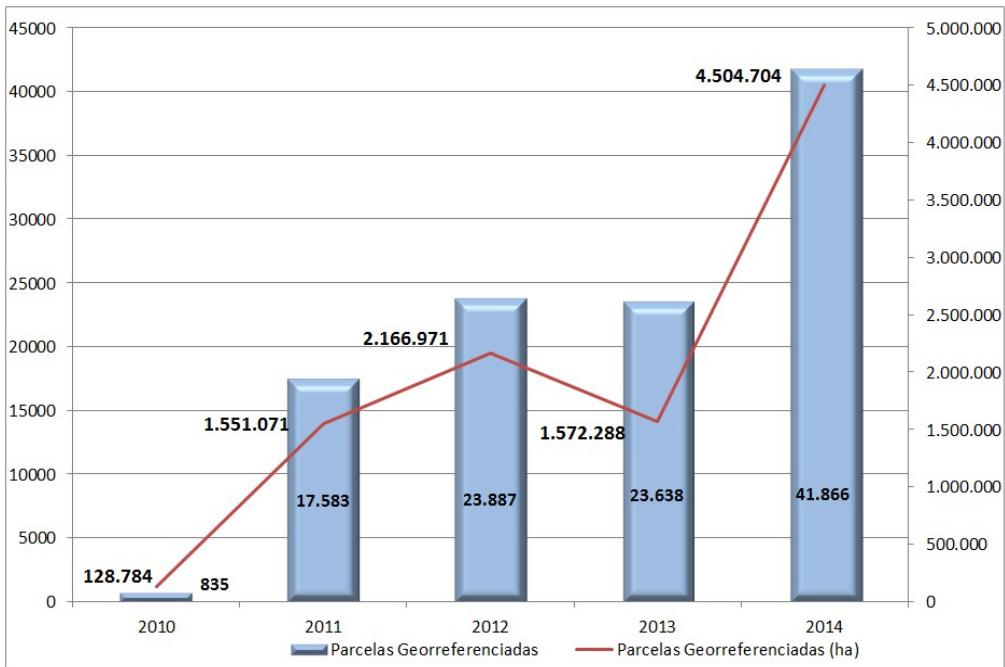


Figura 3.5: Evolução do georreferenciamento por parcela/ano e hectares ano (2009-2015).
Fonte: BRASIL (2014b); elaboração própria.

Como pode ser observado na figura acima, durante o período foram georreferenciadas 107.809 parcelas, as quais correspondem a 9.923.818 hectares. Até 2014, o Programa Terra Legal emitiu 18.731 títulos, conforme mostra a Figura 3.6, e estes representam 11,7% da meta global de 160 mil títulos e 13,2% da meta de 142 mil títulos a ser executada durante os cinco anos de vigência deste programa.

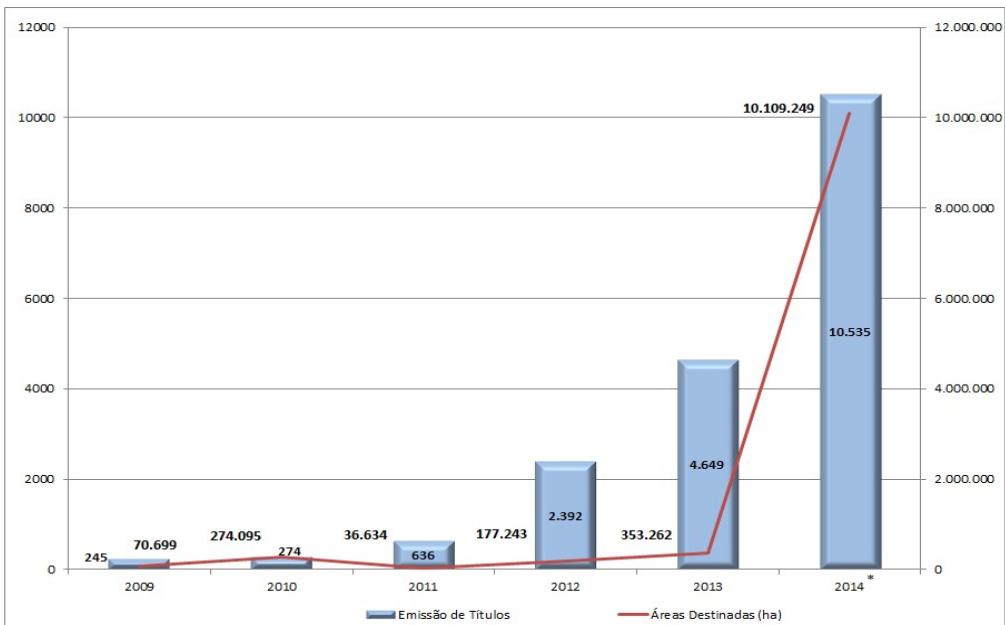


Figura 3.6. Evolução do número de títulos e área destinada em ha/ano (2009-2014).
Fonte: BRASIL (2014b); elaboração própria.

Cabe mencionar ainda que os 245 imóveis titulados em 2009 correspondem às ações de regularização fundiária realizadas pela parceria entre Incra e Exército brasileiro na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, no período de 2007 e 2008, sendo, portanto, anteriores ao início das atividades do Programa Terra Legal. Este obteve seu melhor desempenho a partir do seu segundo triênio (2012-2013-2014), quando emitiu 17.576 títulos, ou seja, 93,73% dos documentos de propriedade expedidos pelo programa em seis anos.

Deste modo, pode-se concluir que a referida política pública não conseguiu atingir o seu objetivo maior, que era o de solucionar, de maneira definitiva e em curto prazo, o problema da indefinição fundiária e da insegurança jurídica na Amazônia Legal. A despeito da titulação de terras ter ficado muito aquém do desejado e da pressão da própria presidente Dilma Rousseff pelo encerramento do programa³¹⁷, em junho de 2014, este foi prorrogado por mais três anos, por meio do Decreto nº 8.273, o qual estendeu o seu prazo de vigência até 2017³¹⁸ (Art. 1º).

A partir dos dados levantados ao final do período de vigência do Programa Terra Legal foi emitido um total de 29.798 títulos (BRASIL, 2017), os quais representam 18,6% da meta global de 160 mil títulos e 21% da meta de 142 mil títulos a ser executada durante a vigência deste programa (BRASIL, s/d).

O baixo número de títulos emitidos acabou ocasionando um grande descontentamento entre vários grupos sociais, sobretudo os atores políticos — que são objeto de maior escrutínio público — principalmente aqueles que foram de certo modo os maiores entusiastas da ideia da institucionalização da propriedade fundiária na Amazônia Legal como condição fundamental para se promover o desenvolvimento regional:

Agora o que eu lamento é que decorrido já vários anos da vigência da lei, os resultados são pífios. Talvez tenha havido um erro do governo (...) eu propus que se criasse um órgão temporário para a discussão da Casa Civil para a execução desse projeto, porque entendia que o Incra não tinha estrutura para fazer e no fim o Terra Legal terminou sendo uma filial do Incra, porque quem faz o Terra Legal são os próprios funcionários do Incra. Dentro da estrutura do Incra. Por isso talvez os resultados sejam pífios. Se fosse um órgão autônomo, com aquela finalidade e com uma vigência de 5 anos prorrogados por mais 10, talvez a coisa tivesse avançado mais. (Entrevista com ex-parlamentar, Marabá, 29 ago. 2016)

Conforme se percebe, estes entrevistados, além de indicarem o baixo índice de titulação obtido pelo programa, também continuaram a relacionar a baixa efetividade da política com a participação do Incra na sua execução. Outros estudiosos sobre o tema, por seu turno, enunciaram a necessidade de compreender essa política pública menos por sua capacidade em atingir resultados de curto prazo e mais pela sua oportunidade de engendrar novas estratégias de ordenamento fundiário capazes de produzir um bom desempenho futuro:

Agora eu acredito que preciso reconhecer, se fazendo um balanço do Terra Legal, que está se começando colher alguns frutos, isto é, se nós formos analisar quantas áreas foram georeferenciadas. Se nós formos analisar quantas áreas, de fato, foram demarcadas efetivamente no chão. Se nós formos olhar a quantidade de processos em tramitação, seja ao nível de áreas pequenas, médio, grandes, grandes... Enfim, até os 15 módulos, seja no que diz respeito identificação das áreas periurbanas e dos perímetros urbanos a serem repassados para as prefeituras, enfim, todos esses

³¹⁷ Entrevistas realizadas em Brasília, em 22 e 23 jun. 2016.

³¹⁸ Para detalhes, ver Decreto nº 8.273, de 26 de junho de 2014 (BRASIL, 2014b).

trabalhos desses últimos anos, me fazem acreditar que é possível que o Terra Legal — que tinha sido vendido em 2009, como o grande instrumento para regularizar terra e não conseguiu este feito até 2015 — temos, porém, premissas de que, de um lado, simplificando um pouco os procedimentos, sem abrir mão evidentemente da vistoria; do outro lado, portanto um processo eletrônico sempre mais ágil, do outro lado com um maior controle social, fazendo com que esses Comitês de Acompanhamento efetivamente possam desempenhar a tarefa para a qual eles foram planejados e, ao mesmo tempo, a possibilidade de intercâmbio de informações entre o Terra Legal e os institutos de terra vai fazer com que a política do ordenamento fundiário possa, de fato, ter este ano, no ano que vem um desempenho numérico mais interessante, mais considerável. Não vai se chegar ao número prometido de famílias, mas, de qualquer maneira, vai ter uma aceleração do processo de reconhecimento desse direito. (Entrevista com especialista em questões fundiárias, Belém, 17 ago. 2015)

Por fim, no que se refere em especial à burocracia mais diretamente envolvida na execução dessa política pública, pode-se perceber uma mudança inclusiva na percepção destes entrevistados sobre o que seriam os seus resultados, como se pode aduzir a partir deste recorte de entrevista:

Hoje a gente tem mais de 140 mil parcelas georreferenciadas. Pode botar aí, mais de 60 milhões de hectares de terras georreferenciados, centenas de glebas públicas georreferenciadas, com o seu perímetro georreferenciado. Então, o patrimônio que a União tem na Amazônia, de 2009 para cá, ele vem sendo efetivamente conhecido e mapeado. Então, aquelas matrículas das áreas que foram arrecadadas pela União, a gente está fazendo um trabalho de georreferenciamento, retificando as matrículas e consolidando isso. A gente sabe efetivamente onde começa e onde termina o patrimônio da União na Amazônia. Até 2009, isso era um processo muito frágil, entendeu. Hoje a gente tem mais segurança em relação a isso. Então, quando se fala em resultados do Programa, a gente não deve avaliar exclusivamente pela quantidade de títulos expedidos. Eu acho que o grande histórico que o programa está fazendo é exatamente o conhecimento do patrimônio da União naquela região. Além do que, as inovações tecnológicas que foram criadas. (Entrevista com servidor do Incra, Brasília, 22 jun. 2016)

Pelas narrativas, se pode perceber que alguns entrevistados estabeleceram juízos de valor baseados em aspectos intuitivos ou emocionais sobre o baixo desempenho da política, enquanto outros optaram por uma leitura mais racional e técnica em relação ao baixo número de títulos emitidos —, e passaram a incorporar em suas narrativas uma argumentação de que o resultado deste programa não se limitava à expedição de documentos de domínio, mas a sua capacidade de “produzir inovações organizacionais e operacionais” e de “se assenhorar do território regional” (Entrevista com ex-gestor do MDA, Brasília, 10 dez. 2015).

Cabe registrar ainda que o Programa Terra Legal foi criado na expectativa de que a regularização fundiária das posses situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, iria ajudar a diminuir a violência no campo, o que também não ocorreu conforme o esperado, visto o acirramento do número de ocorrências já a partir do segundo mandato de Lula (2008-2009) e a sua intensificação nos primeiros anos dos governos Dilma Rousseff (2011-2016), e o seu crescimento assustador nos anos mais recentes (CANUTO; LUZ; ANDRADE, 2017).

No que se refere à expectativa de redução do desmatamento na Amazônia Legal, devido às ações de regularização fundiária dessas posses, não foi possível identificar nenhuma

correlação, uma vez que os índices de desmatamento dessa região continuaram em uma escala descendente mesmo nos anos iniciais do Programa Terra Legal, nos quais a titulação de áreas ainda era bem incipiente.

3.6.3 Cenários futuros sobre a regularização fundiária

No final de dezembro de 2015, quando se realizou em Brasília a segunda rodada da pesquisa de campo, havia dois movimentos bem delineados em torno do futuro dessa política de regularização fundiária: o primeiro orientado para a realização de modificações na Lei nº 11.952/2009, visando promover mais flexibilização e, consequentemente, a aceleração na sua implementação; e o segundo, voltado à perda da centralidade da política de regularização fundiária e à retomada da política de reforma agrária no âmbito do governo Dilma Rousseff.

Este primeiro movimento era capitaneado por um grupo formado por parlamentares vinculados à FAAB, assessores do CNA e servidores do Programa Terra Legal³¹⁹, que apontavam o baixo número de títulos emitidos e a existência de um grande estoque de terras públicas ainda não destinadas, propondo, portanto, uma reformulação da Lei nº 11.952/2009, no intuito de simplificar ainda mais as regras para destravar o processo de regularização fundiária, que era considerado muito lento:

(...) a gente precisava destravar várias coisas que não fazem sentido, entendeu. Eu até entendo a intenção das pessoas, como do legislador na hora de fazer o negócio, mas que na aplicação não tem peito e só serve para atrapalhar o processo, entendeu. Então, assim isso é muito que a gente quando estava discutindo essas coisas assim a gente se questionava não, tá, sei lá, por exemplo: o cara tem que comprovar dois anos de residência ali. Então, se o cara tem apenas um ano, ele tem que sair da terra. Tá. Você vai fazer o que com a casa dele e com as benfeitorias? Quem vai pagar essas benfeitorias? Ele vai para onde? Quem vai vender essa casa? Então, e as coisas mais objetivas. (Entrevista com ex-gestor da SAE, Brasília, 9 dez. 2015)

De maneira geral, o grupo propunha: i) a dispensa da vistoria prévia e sua substituição por uma declaração do ocupante, a qual estaria sujeita à responsabilização deste nas esferas penal, administrativa e civil, no caso de dolo; ii) a extinção de todas as cláusulas resolutivas estabelecidas pelo Programa Terra Legal, exceto aquelas referentes ao pagamento da terra (principal demanda); iii) a construção de uma nova abordagem para revisão dos títulos expedidos antes da publicação da MP nº 458/2009; iv) o estabelecimento de novas regras que possibilitassem a transferência de terras públicas, por meio de procedimento licitatório, conferindo aos ocupantes direito à preferência na aquisição³²⁰.

O segundo movimento era capitaneado pela equipe do então ministro do Desenvolvimento Agrário, Patrus Ananias (PT)³²¹. Nesse movimento, as discussões relativas

³¹⁹ Fazia parte ainda deste grupo, os gestores da SAE, que teriam inclusive elaborado uma proposta de revisão da legislação. Mas, em dezembro de 2015, eles possuíam um peso menor na discussão pelo fato desta Secretaria estar encerrando suas atividades, conforme mencionado anteriormente no texto.

³²⁰ A partir de entrevistas com ex-gestores da SAE, realizadas em 9 dez. 2015 e 1º fev. 2016, e entrevistas com ex-gestores do MDA, efetuadas em 10 dez. 2015 e 22 jun. 2016.

³²¹ Patrus Ananias é formado em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e especialista em Poder Legislativo e mestre em direito processual, pela Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). É servidor de carreira da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALEMG). Ex-vereador e ex-prefeito de

ao ordenamento territorial e fundiário brasileiro se dividiam em duas vertentes: uma mais favorável à retomada das ações de reforma agrária nessa região, conforme se pode vislumbrar neste recorte de entrevista:

(...) em relação ao Terra Legal o que a gente estava discutindo e se discutiu muito em cima desse debate de reforma agrária *versus* regularização. Então, como a gente discutiu bastante, no ano passado a gente criou um grupo de trabalho interno para discutir a questão do Terra Legal ou Reforma Agrária e qual era o objetivo assim a prioridade das áreas que o Terra Legal estava identificando seria para a reforma agrária e não para regularização fundiária, né. Então, primeira coisa que o Incra, que a equipe do Terra Legal identificando uma gleba, ele teria que consultar a primeira coisa ao Incra: tem tal gleba, vocês vão querer ou não vão querer? Há interesses na região? Isso resultou no ano passado um levantamento assim de um calendário por ano, mas daria em torno de quase 320 áreas glebas que estariam entre ano passado até 2018 sendo disponibilizadas para a reforma agrária ser trabalhada, que o objetivo era um pouco isso. (Entrevista com ex-assessor do MDA, 23 jun. 2016)

A outra vertente, mais direcionada à execução dos ajustes administrativos estabelecidos pelo MPOG. Este reclamava por uma reestruturação administrativa do MDA, a partir de uma perspectiva de economia dos recursos públicos e efetividade de resultados alcançados³²²:

(...) a gente tinha uma discussão já dentro do MDA, uma proposta de reorganizar e era levar o Terra Legal de novo para dentro do Incra. Devolver para o Incra. Até porque 90% dos servidores são do Incra né, algumas coisas são compartilhadas com o Incra até na parte administrativa. Então, ficou uma coisa meio é fora da casa e dentro do MDA nós tínhamos uma discussão com o ministro que havia, nos dois órgãos, tinha três setores que trabalhavam com a questão fundiária: tinha a Serfal, tinha a Secretaria de Reordenamento Agrário e o próprio Incra. (...) Então, tinha uma sobreposição de tarefas ou concorrência. Então, a gente fez um diagnóstico, estava levantando um pouco como ia se organizar administrativamente isso, já que havia uma sobreposição de tarefas, de orçamentos e de esforços. (Entrevista com ex-assessor do MDA, Brasília, 23 jun. 2016)

Com base nesta discussão, foi instituído, no âmbito do MDA, o Grupo de Trabalho Reforma Agrária Sustentável na Amazônia Legal, composto por representantes, titulares e suplementares do MDA: Gabinete do ministro, Consultoria Jurídica (Conjur), Serfal e OAN; e do Incra: Presidência, Procuradoria Federal Especializada (PFE), Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos (DT) e SRFA. O objetivo deste GT era: i) analisar, acompanhar e propor ajustes na estratégia de destinação de terras públicas federais na Amazônia Legal para fins de reforma agrária; ii) identificar as áreas públicas federais ocupadas irregularmente ou não destinadas que sejam possíveis de destinação para fins de reforma agrária; e iii) preparar subsídios, propor, coordenar e acompanhar as medidas judiciais cabíveis para reversão e retomada de áreas irregularmente ocupadas (BRASIL, 2016).

Belo Horizonte (MG) e ex-ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Desenvolvimento Agrário, no período de 2003-2010, quando foi responsável pela implantação do Programa Bolsa Família. Ananias integra a Construindo um Novo Brasil (CNB), no âmbito das correntes internas do PT.

³²² Cabe mencionar que a própria presidente Dilma Rousseff, que foi decisiva no processo de elaboração e institucionalização desta política (entrevista com servidor do Incra, via *Skype*, 11 jun. 2016), teria sido contrária a sua prorrogação em 2014 (Entrevista com ex-gestor do MDA, 22 jun. 2016).

Este grupo identificou 363 potenciais imóveis para a reforma agrária em nove estados da Amazônia Legal. A meta seguinte seria a realização de levantamentos sobre a viabilidade agronômica e socioeconômica da implantação de novas áreas de reforma agrária nessa região e a perspectiva de assentamento de aproximadamente 15 mil famílias até o final de 2017³²³ (BRASIL, 2016).

No entanto, a consumação do processo de “impeachment” da presidente Dilma Rousseff e o fortalecimento da agenda neoliberal durante o governo Michel Temer acabaram por determinar a dissolução da equipe que estava conduzindo a discussão sobre a retomada da agenda de reforma agrária na Amazônia Legal, bem como a extinção do MDA³²⁴ como uma estrutura autônoma de elaboração e execução de políticas para a chamada agricultura familiar³²⁵.

Esse momento crítico fez com que os servidores vinculados ao Programa Terra Legal, que tentavam resistir à extinção do MDA e à possibilidade de reincorporação do setor de regularização fundiária pelo Incra, decidissem negociar a continuidade da política, conforme se pode perceber a partir deste recorte de entrevista:

Nós continuamos negociando. É uma eterna negociação. Veja, mas ainda não está muito claro. Então, é assim, é difícil entrar nos meandros disso porque é um longo debate. Acho que a gente não vai ter tempo, mas o que eu posso te dizer é assim, a minha intuição diz que o Terra Legal vai ser uma agenda permanente. Eu acho que é uma política que apesar das contingências, apesar das dificuldades atuais tende a ser perene e isso por uma razão muito objetiva, quer dizer, nós temos, numa linguagem marxista, nós temos aí um fator econômico preponderante, o país cada vez mais avança em direção a Amazônia, procurando incorporar áreas para a atividade econômica e boa parte dessas áreas é federal já ocupada. Essas pessoas que lá estão, não estão esperando que o governo decida o que elas vão fazer, certo. Ao contrário, elas já estão na dinâmica da própria vida. Então, isso faz com que o governo tenha que olhar para esse assunto e ao olhar evidentemente que o Terra Legal é um bom instrumento. Eu diria o seguinte, quer dizer, a gente só tem duas perspectivas instaladas aí: uma perspectiva é dizer o seguinte: o Terra Legal realmente era um trabalho extraordinário, portanto tinha prazo para acabar, está acabando o prazo dele. Então, ponto final, esse assunto volta para o Incra e será tratado pelo Incra tal qual sempre foi. Essa é uma perspectiva realmente real. Mas a outra perspectiva é dizer o seguinte: Olha, não dá para seguir nesse caminho, porque o Terra Legal, ele trouxe inovações, vem atendendo a demandas legítimas da sociedade. Essas demandas

³²³ Cabe recordar que, em abril de 2016, a presidente Dilma Rousseff chegou a assinar 21 decretos de desapropriação de terras, totalizando 35 mil ha destinados a assentamentos de reforma agrária. No entanto, essa iniciativa foi considerada apenas simbólica, no intuito de angariar o apoio dos representantes de movimentos de trabalhadores do campo na reta final do processo de “impeachment” na Câmara dos Deputados (SOUZA, 2016).

³²⁴ Este foi extinto com base na MP nº 726/2016, que alterou e revogou os dispositivos da Lei nº 10.683/2003 e extinguiu o MDA, transferindo suas competências para o MDS. Posteriormente, o Decreto nº 8.780/2016 transferiu as competências do MDA, que estavam no MDS, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), e o Decreto nº 8.786/2016, subordinou essa nova estrutura à Casa Civil da Presidência da República. Finalmente, em setembro daquele ano, o Decreto nº 8.865/2016 dispôs sobre a vinculação institucional do Incra à Casa Civil da Presidência da República. Para mais detalhes, ver Brasil (2016a, b, c e d).

³²⁵ Este fenômeno de retração das políticas, denominado pela literatura especializada como desmantelamento de políticas públicas (*dismantling public policy*) se caracteriza por cortes, reduções ou mesmo abolição de algumas políticas, o que ocorre mais comumente em momentos de crise ou emergência do discurso da austeridade econômica (BAUER *et al.*, 2012).

exigem a continuidade do programa. Portanto, o governo terá que dar segmento a isso.
(Entrevista com ex-gestor do MMA, via Skype, 1º e 16 jun. 2016)

Embora o objetivo desta tese não seja analisar os desdobramentos dessa negociação, deduz-se que os diálogos em torno da manutenção dessa estrutura institucional possibilitaram a publicação da Lei nº 13.465/2017 e seus decretos regulamentadores³²⁶, que estabelecem os mecanismos para a regularização fundiária de áreas rurais e urbanas e para a alienação de imóveis da União em todo o território brasileiro. Na prática, eles ampliam o tamanho das áreas passíveis de regularização de 1.500 para 2.500 hectares, aumentam o prazo-limite para ocupação original da área de dezembro de 2004 para julho de 2008, privilegiam a ideia de propriedade privada como um ativo financeiro e esvaziam o caráter multidimensional (jurídico, econômico, social, ambiental e ambiental) da regularização fundiária, como também estendem as ações de políticas de ordenamento fundiário para todo o território nacional e atribuem a essas ações caráter permanente, o que não existia em relação à Lei nº 11.952/2009³²⁷.

Nesta perspectiva, a nova legislação acabou reacendendo o debate em torno do próprio Programa Terra Legal, que se encontrava em fase de conclusão e, na medida em que ampliou o limite de regularização fundiária, facilitou a transferência de grandes estoques de terras públicas e devolutas para o mercado fundiário, inclusive na Amazônia Legal.

Considerações finais sobre o capítulo

Este capítulo teve como objetivo analisar o processo de elaboração e aprovação da lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a qual instituiu uma ambiciosa política federal de ordenamento fundiário, que pretendia realizar a regularização simplificada e célere de aproximadamente 267 mil posses localizadas em terras públicas na Amazônia Legal. Partiu-se da ideia de que esta política pública teve suas origens em distintas iniciativas do governo federal, visando controlar o índice de desmatamento e promover o desenvolvimento na Amazônia Legal. Assim, o governo lançou mão de vários instrumentos de políticas públicas com o intuito de adequar ambientalmente essa região ao contexto da “corrida mundial por terras”.

Deste modo, realizou-se a análise do processo de formulação e institucionalização desta lei, buscando responder algumas questões: como se deu a sua concepção, elaboração e tramitação? Quais atores sociais participaram desse processo? Quais eram as crenças, interesses e reivindicações de cada um desses grupos? Em que essas crenças e propostas se assemelham e quais são as suas principais diferenças? Qual foi a relação de força entre os distintos atores? Como as diferentes ideias e interesses foram levados em consideração na elaboração desta política? Quais os elementos cognitivos e normativos no que se refere à questão da propriedade fundiária e quais as características de cada um desses pilares? Como estes foram incluídos nas disposições legais sobre o tema? Quais mudanças ocorreram após a sua implementação?

A partir de meados de 2008, ocorreu uma nova virada nas políticas de ordenamento territorial da Amazônia Legal, quando questões como a retomada do crescimento econômico do país, a conservação ambiental e a insegurança jurídica existentes foram incorporadas à agenda política do governo brasileiro. Nesse período, houve um intenso debate entre os atores sociais

³²⁶ Para mais detalhes, ver Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e Decretos nºs 9.309 e 9.310, ambos de 15 de março de 2018 (BRASIL, 2017; 2018a; 2018 b).

³²⁷ Para mais algumas análises preliminares sobre a nova legislação, ver Sauer (2018); Coelho; Sauer (2018); Leite; Sauer (2017).

sobre a desordem fundiária existente nessa região. No entanto, apesar do acordo relativo à importância da gestão territorial no controle do desmatamento e na promoção do desenvolvimento regional, propostas opostas foram apresentadas como solução para o problema da crise fundiária. Dentre esses projetos, dois se destacaram: o da coalizão patronal, liderado pela SAE, que defendia afastar o Incra do processo de regularização de terras na Amazônia Legal e propunha uma mudança do tipo “deslocamento” (*displacement*), pois previa substituir grande parte dos elementos do sistema de regularização fundiária vigente; e o elaborado pela coalizão da produção familiar rural, coordenado pelo MDA, que defendeu ajustes no sistema de ordenamento fundiário em vigor, propondo a criação de uma estrutura híbrida para execução de um programa designado Terra Legal na Amazônia. Portanto, este projeto se orientou, ao mesmo tempo, por um processo de mudança do tipo “sobreposição em camadas” (*layering*), visto que buscou uma renegociação parcial de alguns dos elementos da política de regularização fundiária, deixando os demais inalterados, e por um modelo de dependência de trajetória (*path dependence*) em relação aos aspectos mantidos, em especial a preservação do Incra, cujo afastamento dessa política era um elemento central na proposta formulada pela SAE.

Embora essas duas propostas seguissem os mesmos princípios abstratos e gerais — a simplificação das regras e o aumento do tamanho das áreas passíveis de regularização fundiária —, os princípios específicos e os instrumentos previstos diferiam significativamente. Enquanto a proposta elaborada pela SAE preconizava a descentralização das ações de ordenamento fundiário, o projeto coordenado pelo MDA argumentava que a regularização fundiária deveria ocorrer sob a coordenação da União.

Esses diferentes projetos, em conjunto, vieram em seguida compor o texto da MP nº 458/2009. O esboço da proposta se estabeleceu a partir dessas duas iniciativas propositivas supramencionadas. É importante observar que nesse período a burocracia do Incra preferiu não se envolver muito diretamente na construção da política, o que contribuiu para a disseminação da ideia de que o processo de emissão dos títulos de propriedade na região poderia ser uma tarefa fácil e breve. Desse modo, pode-se concluir que a sua rápida tramitação no Congresso Nacional se deu não apenas pelas suas características legislativas excepcionais (poder de decreto), mas também pelo silenciamento de alguns aspectos técnicos fundamentais, o que posteriormente provocou dificuldades, atrasos e efeitos negativos na implementação dessa política pública.

Cabe destacar, ainda, a existência de uma burocracia mais articulada com a chamada coalizão patronal, que defendia a necessidade de um processo de regularização fundiária massiva para resgatar a “dívida social” do Estado brasileiro com os grupos sociais que haviam se deslocado para a Amazônia Legal, sobretudo a partir da década de 1970, atendendo ao chamado dos governos militares. De outro lado, um grupo mais vinculado à coalizão da produção familiar rural, que teve grande incidência sobre esta decisão, na medida em que participaram efetivamente da elaboração da proposta que orientou a construção da política supramencionada e, por natureza, não possuíam nenhuma objeção à questão da regularização fundiária — que foi uma pauta das organizações sociais da região desde, pelo menos, à década de 1980 —, e por isso acabou sendo apropriada pelo governo federal e demais defensores da proposta de regularização fundiária simplificada e expedita. No caso dos atores vinculados à coalizão agro-etno-socio-ambiental, a sua formulação relativa ao pluralismo jurídico — que defende o reconhecimento do pluralismo da sociedade brasileira e a necessidade de

coexistência de múltiplos ordenamentos jurídicos — foi capturada pelos defensores da proposta de elaboração de uma nova política de regularização fundiária.

Cabe mencionar ainda que, no seio destas duas últimas coalizões, em um momento se defendeu a ideia de que não havia necessidade de formulação de uma nova legislação, pois já existiam instrumentos essenciais para a realização do ordenamento fundiário regional. No entanto, esta ideia acabou sendo derrotada durante o embate entre diferentes segmentos sociais.

No que se refere ao quadro normativo, a nova legislação trouxe uma ruptura parcial com o modelo anterior, preconizado pela Constituição Federal de 1988. Isto porque a Carta Constitucional estabelecia que as terras públicas são bens públicos dominicais e, portanto, sua alienação somente poderia ocorrer por meio de licitação pública, enquanto a nova legislação aprovada abriu a possibilidade de legitimação dos apossementos privados sobre terras públicas na Amazônia Legal.

Do mesmo modo, a construção de uma estrutura híbrida para a coordenação e execução do Programa Terra Legal e a recusa do afastamento total do Incra do processo de gestão fundiária indicam a existência do fenômeno de dependência de trajetória (*path dependence*), ou seja, a preferência por mudanças incrementais, fundamentadas em uma decisão passada. Mesmo diante das críticas à ineficiência desse órgão, ele possuía um elevado peso institucional, principalmente quando se considera a sua grande *expertise* organizacional e temática relativa ao problema fundiário em relação às demais instituições diretamente envolvidas na construção dessa política (SAE e MDA). Desse modo, os atores sociais implicados na construção da nova política pública preferiram promover apenas pequenos ajustes pontuais, na estrutura responsável pela execução dela, do que se envolverem na criação de uma nova institucionalidade com atribuições semelhantes, especialmente considerando que essas mudanças tem resultados dificilmente previsíveis.

Outro elemento que expressa o fenômeno de *path dependence* são as sucessivas camadas de títulos precários que já haviam sido emitidos pelo governo federal nessa região — e boa parte deles pelo próprio Incra —, e que posteriormente tiveram que passar por um processo de revalidação no âmbito da iniciativa de regularização fundiária conduzida pela Serfai e SRFA.

Com base nesses apontamentos, conclui-se que a proposta de mudança na regularização fundiária na Amazônia Legal ficou incompleta, pois, apesar das alterações nos marcos legais, os resultados esperados não foram alcançados. Primeiro porque as questões desconsideradas durante as etapas de concepção, elaboração e tramitação desta política pública acabaram se constituindo em óbices no decorrer do processo de sua implementação. Segundo porque, a despeito das modificações normativas, persistiram na região as condições para a apropriação privada de terras públicas e a manutenção das manobras protelatórias na sua regularização fundiária.

CONCLUSÕES

Nesta tese se analisou, a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas, as ideias que fundamentaram a construção das políticas de regulação da terra no Brasil e na Amazônia, com ênfase particular na política federal de regularização fundiária supramencionada.

No primeiro capítulo, foram abordados os principais elementos formadores da noção de propriedade fundiária no país, desde a transposição do regime sesmarial para o território brasileiro, no início da colonização, até meados dos anos 2000, buscando observar as mudanças cognitivas e normativas na legislação, relativas ao direito de propriedade da terra. Mais do que apresentar uma sucessão de eventos históricos de maneira excessivamente descritiva, tentou-se colocar em evidência os contextos históricos, os processos político-administrativos, os atores sociais, as ideias e os interesses que deram origem aos distintos marcos de ordenamento fundiário brasileiro.

Neste percurso analítico, foram identificados quatro paradigmas de ordenamento fundiário: i) *paradigma da propriedade concessionária*; ii) *paradigma da apropriação possessória*; iii) *paradigma da propriedade privada*; iv) *paradigma da propriedade agro-ethno-sócio-ambiental*. Discutiu-se também como estes foram sendo construídos a partir das narrativas sobre o processo de formação do território brasileiro e as falhas observadas nos paradigmas vigentes, bem como os elementos cognitivos que ajudaram a estabelecer relações de causas e efeitos em relação aos problemas fundiários, às estruturas normativos que apoiaram a estruturação dos distintos arcabouços conceituais para o processo de regulação da propriedade da terra e às ideias programáticas que correspondem aos desenhos e instrumentos específicos das políticas.

Embora esta discussão tenha transformado o percurso analítico mais longo, considera-se que ela foi relevante. Primeiro, porque as leis ordinárias e complementares, decretos regulamentadores e atos administrativos desse subsistema de política estão subordinados ao legislador originário. Segundo, porque a Constituição Federal confere aos estados membros o poder constituinte derivado, motivo pelo qual cada uma dessas unidades possui competência para legislar sobre temas de seu interesse, desde que em conformidade com a Carta Magna. E, por último, porque, ao longo desses cinco séculos de ocupação e apropriação do território nacional, foi publicada uma série de instrumentos jurídicos sem que a revogação dos instrumentos anteriores tenha ocorrido de forma plena, compondo assim camadas sucessivas de títulos com reivindicações concorrentes, cada uma com suas respectivas elaborações legais.

No segundo capítulo, analisou-se o processo de formação da propriedade fundiária na Região Amazônica, também desde o início da colonização até o final da década passada. Neste capítulo, também foram identificadas a incidência de quatro paradigmas de ordenamento fundiário: i) *paradigma da propriedade concessionária*; ii) *paradigma da apropriação possessória*; iii) *paradigma da propriedade privada*; iv) *paradigma da propriedade agro-ethno-sócio-ambiental*. Mais do que uma mera descrição dos eventos históricos, buscou-se compreender os processos socioeconômicos e espaciais e os elementos cognitivos e normativos que favoreceram a ampla expedição dos diferentes instrumentos jurídicos que foram se sobrepondo ao território ao longo do período colonial, imperial e republicano e que contribuíram para conformar o cenário atual de “caos fundiário” na Amazônia Legal, bem como as narrativas sobre a necessidade de estabelecimento de uma nova política voltada ao ordenamento fundiário dessa região.

No terceiro e último capítulo, foram analisadas a produção e a institucionalização da política federal de regularização fundiária para ocupações incidentes sobre as terras pertencentes à União na Amazônia Legal. Foram considerados os antecedentes desta política pública que estavam relacionados às iniciativas do governo federal, visando adequar ambientalmente este extenso e cobiçado território às mudanças que vinham ocorrendo no âmbito dos mercados de *commodities* e de terras.

Para compreender a configuração atual da política federal de regularização fundiária para essa região, partiu-se de uma definição de política pública não apenas como um instrumento de resolução de problemas, mas, sobretudo, como uma construção social que mobiliza atores, ideias e interesses distintos, por vezes antagônicos. Para analisar estes processos, resgatou-se também o processo de concepção, elaboração e tramitação desta política pública, buscando identificar problemas observados no modelo de regulação anterior e os atores sociais que foram envolvidos nos debates, bem como as ideias, crenças, representações e interesses que estavam em disputa e como estes foram considerados e combinados durante a elaboração da nova política federal de regularização fundiária para a Amazônia Legal.

Neste capítulo, a institucionalização de uma política federal de regularização fundiária foi interpretada como uma iniciativa governamental de reconfiguração da malha fundiária na Amazônia Legal a partir do *paradigma da propriedade privada*. Essa tentativa, em certa medida, já nasceu frustrada, devido ao negligenciamento de determinados aspectos técnicos e políticos, relacionados ao ordenamento territorial e fundiário regional, inclusive no intuito de se obter uma aprovação mais acelerada da nova legislação.

Em virtude das limitações da abordagem de paradigmas políticos na interpretação da atuação dos atores sociais na construção das políticas públicas, foi incorporada também a análise do quadro das coalizões de defesa, buscando compreender o papel dos distintos atores (individuais e coletivos) no processo de emergência e institucionalização dessa política pública.

Foram identificadas três coalizões de interesse incidentes sobre o subsistema de políticas: i) a *coalizão patronal*, formada por segmentos da burocracia estatal situados na antiga SAE; representantes e técnicos de entidades de classe e associativas da agropecuária como a CNA, parlamentares vinculados à FPA, operadores do campo do direito, pesquisadores acadêmicos e a mídia; ii) a *coalizão da produção familiar rural*, composta por gestores e servidores públicos inseridos no MDA e Incra, representações de organizações sindicais de pequenos agricultores, assentados e posseiros organizados em torno da Contag, técnicos e representantes de organizações não governamentais ambientalistas e parlamentares vinculados ao campo das lutas populares e pesquisadores acadêmicos; e iii) *coalizão agro-etno-sócio-ambiental*, que agrupa operadores do campo do direito, pesquisadores acadêmicos, representantes de movimentos sociais de luta por direitos territoriais e técnico, organizações pastorais e gestores de organizações não governamentais socioambientalistas.

Em relação à atuação dessas coalizões de interesse na produção e institucionalização da política analisada, pôde-se perceber que apesar das crenças compartilhadas entre os participantes de uma mesma coalizão, alguns deles se mostraram divididos entre uma coalizão e outra. Este é o caso, por exemplo, dos gestores e servidores do MDA que, embora predominantemente inseridos na *coalizão da produção familiar rural*, demonstraram certa proximidade com ideias, crenças, representações e narrativas da *coalizão patronal*. Isto se deu, provavelmente, pelo interesse direto em não perder a disputa pelo controle das competências e recursos relativos a esta política que estavam sendo retirados do Incra. Por outro lado, alguns gestores e servidores do Incra acabaram por compartilhar um maior número

de crenças com atores da *coalizão patronal*, e outros com a *coalização da produção familiar rural*, especialmente nos *policy core beliefs* e nos *secondary aspects*, em virtude de suas crenças e interesses relativos às questões da reforma agrária e da regularização fundiária.

Desta forma, observou-se que, no caso em tela, essas duas coalizões — *patronal* e *produção familiar rural* — possuíam algumas ideias, narrativas e estratégias em comum, o que, ao mesmo tempo, representa certo paradoxo, visto que os atores vinculados à coalização da *agricultura patronal* demonstraram, por meio das crenças de *deep core beliefs*, ser desfavoráveis à intervenção do Estado nas questões relativas à propriedade fundiária, pendendo nesse sentido para o liberalismo.

Assim, ambas as coalizões, no total das traduções de ideias, crenças e estratégias, mostraram-se favoráveis ao Programa Terra Legal, e por meio dele buscaram angariar apoio político. Porém, é necessário salientar que, durante o período observado, essas duas coalizões conquistaram vitórias — algumas tipicamente instrumentais e outras mais substantivas — nas suas estratégias e reivindicações. Acredita-se que esse fato tem relação com as crenças e interesses compartilhados por estes grupos com o núcleo dirigente do executivo federal e o poder de voto exercido por ele.

No caso dos atores vinculados à *coalizão agro-etno-sócio-ambiental*, estes não tiveram incidência no direcionamento do conteúdo final da nova política de regulação fundiária para a Amazônia Legal. Mas comprehende-se também que suas formulações relativas à diversidade de identidades e demandas do meio rural e a necessidade de reconhecimento do direito aos territórios dos diferentes grupos sociais, preconizadas pelo pluralismo jurídico, foram capturadas pelos integrantes das coalizões da agricultura patronal e da produção familiar rural, visando justificar a elaboração de uma nova política de ordenamento fundiário para a Amazônia Legal.

Por fim, adicionou-se ainda a esta análise as formulações trazidas pelo neoinstitucionalismo histórico, especificamente o conceito de *path dependence*, no intuito de explicar os processos de mudança e continuidade das instituições e, portanto, das próprias políticas públicas analisadas.

A hipótese que orientou este terceiro capítulo diz respeito ao condicionamento dos mecanismos nacionais e regionais de regulação da terra ao contexto econômico, político e social. Dessa forma, questões como a retomada do crescimento econômico e o avanço de novas frentes de expansão agropecuária, madeireira e mineral, provocaram um aumento na demanda pela liberação dos grandes estoques de terra públicas federais existentes na Amazônia Legal e, consequentemente, ocasionaram uma nova tentativa de consolidação do *paradigma da propriedade privada* por meio da mudança na legislação federal de regularização fundiária para a região.

Esta mudança acorreu por meio da ênfase exacerbada na titulação de terras, notadamente a tentativa de outorga da propriedade privada e plena, sem qualquer tipo de restrição à disponibilidade da propriedade, nas áreas de terras públicas ocupadas na Amazônia Legal. Além de uma defesa candente dessa modalidade de propriedade fundiária individual, tomada como passaporte único e garantido para a segurança jurídica da propriedade, para a proteção ambiental e para o acesso à cidadania. Articulou-se também, nessa narrativa, a deslegitimização aberta das outras possibilidades de titulação já estabelecidas pela legislação constitucional e infraconstitucional. Essas normatizações são concebidas como formas precárias de titulação, adotando entendimentos, em alguns casos, bastante discutíveis, pois se baseiam em falsas evidências.

No que se refere especificamente à hipótese relativa à mudança no paradigma da política pública de regularização fundiária na Amazônia Legal, o recurso ao neoinstitucionalismo histórico ofereceu um importante aporte para a compreensão do papel das instituições nesse processo de mudança. No caso estudado, conclui-se que há predominância de modificações normativas do tipo “sobreposição em camadas” (*layering*) ou “derivação/desvio” (*drift*) nas políticas de regulação da propriedade fundiária no Brasil. Isto determina a permanência do arcabouço conceitual da política pública, independente da sua inadequação à realidade e/ou à institucionalização de novos institutos jurídicos, sem que os anteriores tenham sido plenamente removidos, o que ocasionou uma sobreposição de títulos (precários ou não), reivindicações concorrentes e disputas pela posse e domínio da terra, configurando a situação de “caos fundiário”, já documentada pela literatura especializada.

Por último, embora não seja interesse desta tese, destacaram-se as alterações recentes na política pública de regularização fundiária rural e urbana no Brasil, representadas pela aprovação da Lei federal nº 13.465/2017 e seus decretos regulamentadores, o que evidentemente torna o tema do ordenamento fundiário mais relevante e oportuno.

Cabe realizar algumas considerações sobre os limites da análise realizada. O primeiro deles diz respeito ao desafio de tentar articular neste estudo ideias, interesses e instituições. Ainda que a tese tenha procurado realizar essa abordagem de modo equilibrado, nitidamente prevaleceu na análise a tentativa de identificação e compreensão das ideias que orientaram a construção de políticas de regulação fundiária ao longo do tempo. Desse modo, instituições e interesses surgem como recursos secundários, mas nem por isso menos relevantes, para se recuperar os contextos de idealização, formulação e, em alguns casos, implementação das políticas tratadas.

Outro limite diz respeito aos desafios de se tentar analisar um período muito longo (cerca de cinco séculos) de ocupação e regulação da terra no Brasil e Amazônia e as implicações desta opção analítica, que dizem respeito: i) à necessidade de recuperar e hierarquizar eventos, bem como adotar um sentido cronológico na narrativa; ii) ao desafio de recuperar e interpretar fatos ocorridos no passado, na medida em que se acredita que o desenrolar dos fatos e a sua interpretação pelos diferentes atores sociais ocasionam as próprias mudanças nas políticas públicas; e iii) a complexidade do processo de construção de políticas públicas no período recente. Estes diferentes desafios determinaram escolhas teórico-metodológicas e óbices ao estudo.

Por fim, no que se refere a novas oportunidades para a definição de uma agenda de pesquisa, poderiam ser desenvolvidas investigações buscando aprofundar a compreensão dos fenômenos estudados, destacadamente explorando as relações, formas de organização, tensões e contradições no interior das coalizões de defesa envolvidas. Estudos comparativos poderiam revelar de modo mais sistemático as variações e as especificidades do repertório de recursos e as estratégias adotadas pelas diferentes coalizões, visando promover mudanças nas políticas de regularização fundiária no Brasil ou mesmo para fazer frente a estas alterações. Uma atenção especial deveria ser dada à percepção dos atores sociais sobre as ideias e crenças que não lograram êxito em produzir mudanças políticas em determinados contextos socioeconômicos e políticos, mas que posteriormente foram resgatadas para dar origem ao arcabouço normativo de outras políticas públicas afins, bem como a aprendizagem social adquirida nas experiências de ordenamento fundiário e quais as suas implicações na política de regularização fundiária mais recente.

Cabe ainda mencionar a necessidade de desenvolvimento de estudos sobre a concepção, elaboração e implementação da política de regularização fundiária do estado do Pará. Esta, embora tenha sido elaborada no mesmo período e a partir de um debate que envolveu órgãos federais e estaduais, apresenta elementos distintos. Assim, uma análise mais detalhada poderia ajudar a desvelar os componentes de sua matriz cognitiva e normativa, os atores sociais envolvidos na sua elaboração e institucionalização, as estratégias e recursos acionados e o próprio paradigma fundiário explícito (ou implícito) nessa política.

Finalmente, pesquisas futuras poderiam ainda auxiliar na compreensão dos efeitos da mudança no governo federal em 2016 sobre a evolução das diferentes iniciativas de ordenamento territorial e fundiário na Amazônia Legal, e para a construção de uma nova política de regularização fundiária de áreas rurais e urbanas e de alienação de imóveis pertencentes à União, extensiva a todo o território nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed., 1^a reimp., São Paulo: Edusp, 2012.

ABREU, M.A. A apropriação do território colonial no Brasil. In: CASTRO, I.E. CORRÊA, R.L.; GOMES, P.C. (Orgs.). **Explorações geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 197-245.

ABREU, A.A. (Coord.). **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

ACRE (Governo do). Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Constituição do Estado do Acre. **Diário Oficial [do] Estado do Acre**, Rio Branco, AC, 3 out. 1989 [atualizada em 2014]. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/wp-content/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o_atualizada.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2018.

ALENCAR, A.A. A rodovia BR-163 e o desafio da sustentabilidade: estudo de caso. **Mapas: monitoramento da participação da sociedade civil**, 2005 (Relatório do Projeto).

ALENCASTRO, C. Agora Minc diz que não leu a lista. **O Globo**, Rio de Janeiro, 1º de outubro de 2008, p. 15. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/408115>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

ALENTEJANO, P.R.R. A política de assentamentos rurais no Governo FHC e os desafios da reforma agrária no século XXI. **Agrária**, n. 1, p. 2-15, 2004.

_____. Os movimentos sociais rurais e a teoria geográfica. In: MARAFON, G.J.; RUA, J.; RIBEIRO, M.A. (Orgs.). **Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007, p. 97-117.

ALEXANDER, J.C. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (Orgs.). **Teoria social hoje**. [Trad. Gilson César Cardoso de Sousa]. São Paulo: Unesp, 1999 (Biblioteca básica), p. 23-89.

ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 18, p. 39-59, jul.-dez. 2008.

ALMEIDA, A.W.B. **Conflito e mediação:** os antagonismos sociais na Amazônia segundo os movimentos camponeses, as instituições religiosas e o Estado. 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social) Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 1993.

_____. Getat: a segurança nacional e o revigoramento do poder regional. **Revista Fipes**. v. 1, n. 2, p. 37-58, 1980.

_____. O intransitivo da transição: o Estado, os conflitos agrários e a violência na Amazônia (1965-1989). In: LENÁ, P.; OLIVEIRA, A.E (Orgs.). **Amazônia:** a fronteira agrícola 20 anos depois. Belém: MPEG, 1991, p. 259-290 (Coleção Eduardo Galvão).

_____. Rituais de passagem entre a chacina e o genocídio: conflitos sociais na Amazônia. In: ANDRADE, M.P. (Org.). **Chacinas e massacres.** São Luís: Mestrado em Políticas Públicas/UFMA, 1997, p. 19-48.

_____. **Quilombolas e novas etnias.** Manaus: UEA Edições, 2011.

_____. Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. In: HEBETTE, J.; CASTRO, E. (Orgs.). **Na trilha dos grandes projetos:** modernização e conflito na Amazônia. Belém: Naea/Ufpa, 1989, p. 118-135 (Cadernos do Naea, 10).

_____. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Estudos urbanos e regionais**. v. 6, n. 1, p. 9-32, maio 2004.

ALMEIDA, A.D. Impactos da legislação do georreferenciamento para a economia nacional. **Boletim do Irib em revista**, n. 321, p. 78-79, abr.-jun. 2005.

ALMEIDA, M.W.B. As colocações: forma social, sistema tecnológico, unidade de recursos naturais. **MediAções**, v. 17 n.1, p. 121-152, jan./jun. 2012

_____. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 35-52, 2004.

ALMEIDA, P.R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMINI, J.; PAGNUSSAT, J.L. (Orgs.). **Pesquisa e planejamento econômico.** Brasília: Enap, 2006, p. 193-228.

AMAPÁ (Governo do). Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Constituição do Estado do Amapá. **Diário Oficial [do] Estado do Amapá**, Macapá, AP, 20 dez. 1991 [atualizada em

2017]. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/constitucional_estadual_amapa.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2018.

AMAZONAS (Governo do). Constituição Política do Estado do Amazonas. **Diário Oficial (do Estado do Amazonas)**, Manaus, AM, 5 out. 1989 [atualizada em 2015]. Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2009/07/decreto-estadual-n-c2ba-410-de-8-de-outubro-de-18911.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

ARAMBURU-OTAZU, M.J. **O poder dialógico:** etnografias sobre relações de trabalho na Amazônia. Dissertação (Mestrado em Antropologia) Departamento de Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas. Campinas. SP, 1992.

ARANTES, E.C. **Regularização fundiária e direito de propriedade na Amazônia Legal:** um estudo de caso do Estado de Roraima (1988-2008). Dissertação (Mestrado profissional interinstitucional em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2009.

ARAÚJO, R.; LÉNA, P. Da predação à sustentabilidade na Amazônia: a difícil metamorfose. In: _____. **Desenvolvimento sustentável e sociedades na Amazônia**. Belém: MPEG, 2010. p. 13-55.

ARAÚJO S.M.V.G. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

_____. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012:** um estudo comparado das Agendas Verde e Marrom. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

ARRUDA, R. Sob fogo amigo e inimigo, Incra perde poder. **Estado de São Paulo**, 21 dez. 2008. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,sob-fogo-amigo-e-inimigo-incra-perde-poder,297101>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ARRUTI, J.M. Quilombos. In: PINHO, A.O.; SANSONE, L. (Orgs.). **Raça: novas perspectivas antropológicas** [on-line]. 2. ed. rev. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 315-350.

ASSELIN, V. **Grilagem:** corrupção e violência em terras do Carajás. Petrópolis: Vozes/CPT, 1982.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA (Abra). **Manifesto da Abra sobre a Medida Provisória 458/2009**, 13 de mar. 2009. Disponível em: <<http://www.comentarium.com.br/frame-post.jsp?postID=1597704>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C.; ROCHA; R. Deforestation slowdown in the Legal Amazon: Prices or Policies? **Climate policy initiative**. Working paper, 2012. Disponível em: <<http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2012/03/Deforestation-Prices-or-Policies-Working-Paper.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C.; ROCHA; R.; ROCHA; R. Does Credit Affect Deforestation? Evidence from a Rural Credit Policy in the Brazilian Amazon. **Climate policy initiative**. CPI Technical Report, 2013. Disponível em: <<https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/01/Does-Credit-Affect-Deforestation-Evidence-from-a-Rural-Credit-Policy-in-the-Brazilian-Amazon-Technical-Paper-English.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

ATHIAS, J.A.N.; OLIVEIRA, M.C.C. Pobreza e Amazônia. **Cadernos do Programa de Pós-graduação em Direito/UFRGS**, n. 6, p. 141-152, set. 2006.

BARRETO, A.M. **Detenção agrária de terras públicas**: implicações jurídicas na regularização fundiária. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas). Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2011.

BARRETO, P.; PINTO, A.; BRITO, B.; HAYASHI, S. **Quem é o dono da Amazônia?** Uma análise do recadastramento de imóveis rurais. Belém: Imazon, 2008.

BAUER, M.W.; JORDAN, A.; GREN-PEDERSEN, C.; HERITIER, A. (Eds.). Dismantling public policy: preferences, strategies and effects. **Oxford University Press**, p. 203-226, 2012.

BECKER, B.K. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1990 (Série Princípios).

_____. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. Amazônia: nova geografia, nova política regional e nova escala de ação. In: COY, M.; KOHLHEPP, G. (Coords.). **Amazônia sustentável**: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. Rio de Janeiro: Garamond; Tübinger: Geographischen Institut der Universität Tübingen, 2005, p. 23-44.

_____. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. **Revista Território**. Ano IV, n. 6, p. 29-42, jan-jun. 1999.

_____. **Geopolítica da Amazônia:** a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editores, 1982.

_____. Por que a participação tardia da Amazônia na formação econômica do Brasil?. In: ARAÚJO, T.P.; WERNECK VIANNA, S.T.; MACAMBIRA, J. (Orgs.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil:** ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009, p. 201-228.

_____. Síntese do processo de ocupação da Amazônia: lições do passado e desafios do presente. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Causas e dinâmica do desmatamento.** Brasília: MMA, 2001, p. 5-28.

BENATTI, J.H. Apropriação privada dos recursos naturais no Brasil: séculos XVII ao XIX (estudo da formação da propriedade privada). In: PESSANHA, D. (Org.). **Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil:** formas dirigidas de constituição do campesinato. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Nead, v. II, 2009, p. 211-238 (Coleção História social do campesinato brasileiro).

_____. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**, Série Antropologia, 18(1), 2002.

_____. **Posse agroecológica & manejo florestal:** a luz da Lei 9.985/2000. Curitiba: Juruá, 2003.

_____. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: SAUER, S.; ALMEIDA, W. (Orgs.). **Terras e territórios na Amazônia:** demandas, desafios e perspectivas. Brasília: Editora UnB, 2011, p. 93-113.

BENATTI, J.H.; SANTOS, R.A.O.; GAMA, A.S.P. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira.** Brasília: Ipam/MMA, 2006 (Série Estudos, 8).

BICKEL, U. **Brasil:** expansão da soja, conflitos sócio-ecológicos e segurança alimentar. 2003. Dissertação (Mestrado em Agronomia Tropical). Faculdade de Agronomia, Universidade de Bonn, Alemanha, 2004.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História constitucional do Brasil.** Brasília: Paz e Terra, 1988.

BORGES, M.N. A importância do CGEE no sistema brasileiro de CT&I. **Parcerias estratégicas**, v. 21, n. 43, p. 109-112, jul-dez 2016.

BORRAS Jr., S.; FRANCO, J. La política del acaparamiento mundial de tierras: replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia. **ICAS Working Paper Series**, n. 1, may 2010. Disponível em: <<https://www.tni.org/files/La%20pol%C3%ADtica%20del%20acaparamiento%20mundial%20de%20tierras.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

BRASIL. Banco Central. Resolução nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008. Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 fev. 2008a. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47956/Res_3545_v1_O.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **Assembleia Nacional Constituinte**: Atas da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Brasília, DF, 1987a. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Assembleia Nacional Constituinte**: Atas da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Brasília, DF, 1987b. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 8 fev. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 mar. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Debate acerca da Portaria nº 10, de 1º de dezembro de 2004, do Ministério do Desenvolvimento Agrário em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, sobre cadastramento de imóveis rurais**. Brasília: Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, 20 abr. 2005a. Disponível: <<http://www.camara.leg.br/comissao/index/perm/cadr/notas/NT200405.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

_____. **Pacote verde**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006a (Série Ação Parlamentar; n. 320). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cindra/documents/publicacoes/publicacoes/pacote-verde-relatorio-final-das-reunioes-de-debates-do-projeto-de-lei-no-4.776-2005>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

_____. **Parecer reformulado:** Medida Provisória nº 458/2009 (Mensagem nº 61/2009). Brasília: Câmara dos Deputados, 2009a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=651295&filename=PPP+1+MPV45809+%3D%3E+MPV+458/2009>. Acesso em: 4 abr. 2018.

_____. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar ocupações de terras públicas na região amazônica.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001a. Disponível em: <<file:///D:/Documents%20and%20Settings/zmk1/Desktop/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931. Dispõe sobre as terras devolutas. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro, DF, 27 abr. 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19924-27-abril-1931-514651-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931. Dispõe sobre as terras devolutas. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro, DF, 27 abr. 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19924-27-abril-1931-514651-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____. Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933. Véda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes no domínio da União e dá outras providencias. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro, DF, 8 jun. 1933. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22785-31-maio-1933-505782-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____. Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964. Declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 18 mar. 1964. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53700-13-marco-1964-393661-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973. Regulamenta a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro, DF, 24 abr. 1973. Disponível em: <http://incra.gov.br/media/institucional/legislacao/legislacao_federal/decreto/Dec72106_180473.pdf>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974. Regulamenta a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 27 nov. 1974a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Decreto nº 84.516, de 28 de fevereiro de 1980. Cria Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas e dá outras Providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 29 fev. 1980a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-84516-28-fevereiro-1980-434088-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 maio 2017.

_____. Decreto nº 87.457, de 16 de agosto de 1982. Institui o Programa Nacional de Política Fundiária, dispõe sobre as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 23 ago. 1982a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/d87457.htm>. Acesso em: 23 maio 2017.

_____. Decreto nº 87.649, de 24 de setembro de 1982. Dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 27 set. 1982b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87649-24-setembro-1982-437584-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 maio 2017.

_____. Decreto nº 87.700, de 12 de outubro de 1982. Regulamenta o Programa Nacional de Política Fundiária, define as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 15 out. 1982c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87700-12-outubro-1982-437765-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 maio 2017.

_____. Decreto nº 96.943, de 12 de outubro de 1988. Dispõe sobre os incentivos e créditos oficiais a projetos agrícola e pecuários na Amazônia Legal e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 13 out. 1988b. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96943.htm>. Acesso em: 7 mar. 2018.

_____. Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 13 out. 1988c. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96944.htm>. Acesso em: 7 mar. 2018.

_____. Decreto nº 97.635, de 10 de abril 1989. Regula o artigo 27 do Código Florestal e dispõe sobre a prevenção e combate a incêndio florestal, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 abr. 1989a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97635.htm>. Acesso em: 9 mar. 2018.

_____. Decreto nº 97.637, de 10 de abril de 1989. Dispõe sobre a suspensão temporária dos incentivos fiscais e créditos oficiais visando a reavaliação e reorientação dos mesmos, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 abr. 1989b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97637.htm>. Acesso em: 9 mar. 2018.

_____. Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 jan. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d98897.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Decreto nº 2.829 de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 out. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002. Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 out. 2002a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 fev. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. Decreto nº 6.217, de 4 de outubro de 2007. Dispõe sobre as competências do Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos, aprova a estrutura regimental do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, dispõe sobre a vinculação da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, e dá outras providências. **Diário Oficial (da)**

República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 4 out. 2007b (Ed. Extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6217.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 21 dez. 2007c (Ed. Extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6321.htm>. Acesso em: 17 jul. 2017.

_____. Decreto nº 6.517, de 28 de julho de 2008. Aprova a Estrutura Regimental da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e o respectivo Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Gratificações de Exercício de Cargo em Confiança nos órgãos da Presidência da República, devidas a militares, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 28 jul. 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6517.htm>. Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 4 ago. 2008c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 3 abr. 2009b (Ed. Extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6812.htm>. Acesso em: 18 set. 2017.

_____. Decreto nº 6.813, de 3 de abril de 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 3 abr. 2009c (Ed. Extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6813.htm>. Acesso em: 18 set. 2017.

_____. Decreto nº 6.829, de 27 de abril de 2009. Regulamenta a Medida Provisória nº 458, de 10 de fevereiro de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas

em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 28 abr. 2009d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6829.htm>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. Decreto nº 6.830, de 27 de abril de 2009. Regulamenta a Medida Provisória nº 458, de 10 de fevereiro 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União arrecadadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar, nº. 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 28 abr. 2009e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6830.htm>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. Decreto nº 6.992, de 28 de outubro de 2009. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 29 out. 2009f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6992.htm> Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. Decreto nº 7.008, de 12 de novembro de 2009. Institui a Operação Arco Verde, no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 13 nov. 2009g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7008.htm>. Acesso em: 4 abr. 2018.

_____. Decreto nº 8.273, de 26 de junho de 2014. Regulamenta o art. 33 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para renovar, por três anos, o prazo nele previsto. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 27 jun. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8273.htm>. Acesso em: 6 abr. 2018.

_____. Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 30 maio 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8780.htm>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Decreto nº 8.786, de 14 de junho de 2016. Subordina a estrutura do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 jun. 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8780.htm>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 set. 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8865.htm#art6>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências. 16 ma. 2018a. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 mar. 2018a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9309.htm>. Acesso em: 8 maio 2018.

_____. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 mar. 2018b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 8 maio 2018.

_____. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Decreto-lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do impôsto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jun. 1970a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1106.htm>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. Decreto-lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extinguindo o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto

Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 10 jul. 1970b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 2 de abril de 1971a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164.htm>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. Decreto-lei nº 74.607, de 25 de setembro de 1974. Dispõe sobre o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA). **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 26 de setembro de 1974b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74607-25-setembro-1974-423225-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. Decreto-lei nº 1.767, de 1º de fevereiro de 1980. Cria grupo executivo para regularização fundiária no Sudeste do Pará, Norte de Goiás e Oeste do Maranhão, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 1º fev. 1980b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1767.htm>. Acesso em: 23 maio 2017.

_____. Decreto-lei nº 2.363, de 21 de outubro de 1987. Extingue o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, cria o Instituto Jurídico das Terras Rurais – INTER, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 22 out. 1987c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2363.htm>. Acesso em: 28 jan. 2018.

_____. Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987. Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 25 nov. 1987d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2375.htm>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. Decreto s/nº de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 26 fev. 2008d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11503.htm>. Acesso em: 4 abr. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965. Reforma do Sistema Tributário. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6 dez. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 jan. 1953. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1806.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Código Florestal. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 set. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. Lei nº 5.122 de 28 de setembro de 1966. Dispõe sobre a transformação do Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia S.A. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 set. 1966a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5122.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 out. 1966b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L5173.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da Região Amazônica e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 out. 1966c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L5174.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971. Regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 out. 1971b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5709.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 12 dez. 1972. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5868-12-dezembro-1972-358040-nor-maatualizada-pl.html>>. Acesso em: 23 maio 2017.

_____. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 9 dez. 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L6383.htm> Acesso em: Acesso em: 18 maio 2017.

_____. Lei nº 6.431, de 11 de julho de 1977. Autoriza a doação de porções de terras devolutas a Municípios incluídos na região da Amazônia Legal, para os fins que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 12 jul. 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6431.htm>. Acesso em: Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979. Dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 6 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6739.htm> Acesso em: Acesso em: 2 jun. 2017.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm> Acesso em: Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Lei nº 7.714, de 29 de dezembro de 1988. Altera a legislação dos incentivos fiscais relacionados com o imposto de renda. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 31 dez. 1988d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7714.htm> Acesso em: Acesso em: 9 mar. 2018.

_____. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 23 fev. 1989c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L7735.htm> Acesso em: 9 mar. 2018.

_____. Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989. Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 11 jul. 1989d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7797.htm> Acesso em: Acesso em: 9 mar. 2018.

_____. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 20 jul. 1989d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L7804.htm> Acesso em: Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 18 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8171.htm>. Acesso em: 5 dez. 2017.

_____. Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 119 nov. 1992a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8490.htm>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 26 fev. 1993a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 5 dez. 2017.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 22 jun. 1993b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 10 maio 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.**

Brasília, DF, 19 jul. 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 jul. 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9989.htm>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 ago. 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 jan. 2002b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm#art2045>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES, o ... **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 nov. 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 3 mar. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008. Acresce, altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cria cargos em comissão; revoga dispositivos das Leis nºs 10.869, de 13 de maio de 2004, e 11.204, de 5 de dezembro de 2005; e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 jul. 2008e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11754.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Lei nº 11.763, de 1º de agosto de 2008. Dá nova redação ao § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do *caput* do art. 37 da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 4 ago. 2008f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11763.htm>. Acesso: 21 ago. 2017.

_____. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 26 jun. 2009h. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em: 12 jan. 2014.

_____. Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 12 out. 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp31.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 7 jul. 1993b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm>. Acesso em: 17 dez. 2016.

_____. Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 27 ago. 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2183-56.htm>. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. Medida Provisória nº 252, de 15 de junho de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES... **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 16 jun. 2005c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Mpv/252.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Medida Provisória nº 377, de 18 de junho de 2007. Acresce e altera dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, acresce dispositivos à Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, cria a Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, cria

cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Gratificadas, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 19 jun. 2007d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/377.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Medida Provisória nº 422, de 25 de março de 2008. Dá nova redação ao inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, e institui normas para licitações e contratos da administração pública. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 26 mar. 2008g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/422.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Medida Provisória nº 452, de 24 de dezembro de 2008. Dá nova redação à Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, que cria o Fundo Soberano do Brasil - FSB, e à Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006, que autoriza o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT a executar obras nas rodovias transferidas a entes da Federação, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 26 dez. 2008h. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Mpv/452.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Medida Provisória nº 454, de 28 de janeiro de 2009. Dá nova redação aos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio do Estado de Roraima terras pertencentes à União. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 29 jan. 2009i. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/454.htm>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. Medida Provisória nº 458, de 10 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383 de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 11 fev. 2009j. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm>. Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 12 maio 2016d - Edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2004a. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/PageFiles/3983/govfed_desmatamento_2004-03.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. Império do Brasil. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. **Chancelaria do Império**, RJ, 30 jan. 1854. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm> Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. Lei nº 1850, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Chancelaria do Império**, RJ, 20 set. 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm> Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes. **Corredores estratégicos de desenvolvimento**: alternativas de escoamento de soja para exportação. Brasília: Ministério dos Transportes/Geipot, 2001c. Disponível em: <<http://observatorioantaq.info/wp-content/uploads/2016/07/2002-Corredores-estrat%C3%A9gicos-de-desenvolvimento-relat%C3%B3rio-final.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Portaria Ibama nº 22-N, de 10 de fevereiro de 1992, **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 fev. 1992b. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/PT0022-100292.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. INCRA – Santarém: em busca de assentamentos sustentáveis. Santarém: março de 2007e (PowerPoint).

_____. Instrução Normativa nº 31, de 17 de maio de 2006. Dispõe sobre as diretrizes e fixa os procedimentos para legitimação de posse em áreas de até cem hectares, localizadas em terras públicas rurais da União, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6 jun. 2006c. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pnf/_arquivos/in_inra_31_06.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

_____. Instrução Normativa nº 32, de 17 de maio de 2006. Dispõe sobre as diretrizes e fixa os procedimentos para regularização fundiária de posses em áreas de até quinhentos hectares, localizadas em terras públicas rurais de propriedade da União na Amazônia Legal, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6 jun. 2006d. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pnf/_arquivos/in_inra_32_06.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

_____. Instrução Normativa nº 41. Estabelece critérios e procedimentos administrativos referentes à alienação de terras públicas em áreas acima de 500 (quinquinhos) hectares, limitadas a 15 (quinze) módulos fiscais, mediante concorrência pública. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jun. 2007f. Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibalink.php?numlink=1-74-23-2007-06-11-41>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. **Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil**. Brasília: Incra/MDA, 1999a. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/485-livro-branco-da-grilagem-de-terras>> Acesso em: 3 jun. 2017.

_____. **Norma Técnica para Georreferenciamento em Ações de Regularização Fundiária Aplicada à Amazônia Legal (NGTGARFAL)**. Brasília: Incra/SRFA, 2009k.

_____. **Norma Técnica para Georreferenciamento em Ações de Regularização Fundiária Aplicada à Amazônia Legal (NGTGARFAL)**. 2. ed. Brasília: Incra/SRFA, 2010a.

_____. **Norma Técnica para Georreferenciamento em Ações de Regularização Fundiária Aplicada à Amazônia Legal (NGTGARFAL)**. 3. ed. Brasília: Incra/SRFA, 2013a.

_____. **Painel dos assentamentos**: informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária. Disponível em: <<http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Portaria Incra nº 627, de 30 de julho de 1987. Cria modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 jul. 1987e. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/portarias/portarias-de-1987/portaria_incra_p627_300787.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Portaria Incra nº 268, de 23 de outubro de 1996. Cria em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista, a modalidade de Projeto de Assentamento Agroextrativista. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 out. 1996. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/portarias/portarias-de-1996/portaria_incra_p268_231096.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Portaria Incra nº 558, de 15 de dezembro de 1999. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 dez. 1999b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/portarias/portarias-de-1999/portaria_incra_p558_151299.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Portaria Incra nº 596, de 5 de julho de 2001. Determina o recadastramento de imóveis rurais, com área entre 5,000,0 ha e 9.999,9 ha, localizados em alguns municípios dos seguintes Estados: AC, AP, AM, BA, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PR, RO, SP e TO. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 9 jul. 2001d. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/portarias/portarias-de-2001/portaria_incra_p596_050701.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Portaria Conjunta Incra/DCT nº 1, de 14 de julho de 2005. Estabelece condições mútuas para Termo de Cooperação firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e o Comando do Exército, por intermédio do Departamento de Ciência e Tecnologia para realização de serviços topográficos e cartográficos de campo e de gabinete. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jul. 2005d. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=85&data=18/07/2005&captchafield=firistAccess>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

_____. Portaria Conjunta Incra/DCT nº 3, de 19 de julho de 2006. Estabelece condições mútuas para Termo de Cooperação firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e o Comando do Exército, por intermédio do Departamento de Ciência e Tecnologia para realização de serviços de demarcação de parcelas rurais segundo a Lei nº 10.267/2001. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 jul. 2006e. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=52&data=20/07/2006&captchafield=firistAccess>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

_____. Portaria Conjunta Incra/MDA nº 10, de 1º de dezembro de 2004. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídica de posse por simples ocupação localizados nos municípios que menciona. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2 dez. 2004b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/portarias/portarias-de-2004/portaria_conjunta_10_011204.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2017.

_____. **BR-163-preservação ambiental e desenvolvimento econômico:** regularização fundiária na BR-163. Brasília: MDA/Incra, 2008i. CD ROM.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira** (sic). São José dos Campos: Inpe, 2018. Disponível em:<<http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Exposição de Motivos nº 21 - MDA**, de 25 de março de 2008j. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Exm/EM-21-MDA-MPV-422-08.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: MDA/Incra, 2003a. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2015.

_____. Portaria MDA nº 80, de 22 de dezembro de 2010. Estabelece os procedimentos para análise e conclusão dos processos administrativos relativos a títulos precários emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) até 10 de fevereiro de 2009, decorrentes de regularização fundiária em áreas rurais da União e do INCRA no âmbito da Amazônia Legal, nos termos do art. 19 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 dez. 2010b. Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-80-2010_221693.html>. Acesso em: 6 mar. 2018.

_____. **Monitoramento e Avaliação da Regularização Fundiária na Amazônia Legal**: relatório de execução 2009. Brasília: Serfal/MDA, 2010c.

_____. **Relatório de Desempenho 2009/2014 e Plano de Metas 2014/2019**. Brasília: Serfal/MDA, 2014b.

_____. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Reforma Agrária Sustentável na Amazônia Legal**: Portaria MDA nº 270, de 29 de julho de 2015. Brasília: MDA, 2016.

BRASIL. Ministério da Integração. **Plano Amazônia Sustentável (PAS)**. Vol. 1: diagnóstico e estratégia. Brasília: MIN, 2003b.

BRASIL. Ministério Extraordinário da Política Fundiária. Portaria/MEPF/nº. 88, de 6 de outubro de 1999. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 out. 1999c. Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/.../Portaria%20ME-PF%20nº%2088,%20de%206%20de%...>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Meio ambiente**: as ações do ministério para cuidar da biodiversidade brasileira. Brasília: MMA, 2006f.

_____. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Instrução Normativa nº 001, de 29 de fevereiro de 2008. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 1º mar. 2008k. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/03042008_regulamentaprocedimentos.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

_____. Portaria MMA nº 28, de 24 de janeiro de 2008. Dispõe sobre os municípios situados no Bioma Amazônia onde incidirão ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 25 jan. 2008l. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_nORMATIVA/IN44_180208.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

_____. Portaria MMA nº 102, de 24 de março de 2009. Dispõe sobre a lista de Municípios situados no Bioma Amazônia onde incidem ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 25 mar. 2009l. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr/_arquivos/portaria_mma_102_de_24032009_munic_prioritrios_para_o_controle_do_desmatamento_na_amaznia_138.pdf>. Acesso: 22 ago. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário. Portaria Interministerial nº 369, de 4 de setembro de 2013. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 5 set. 2013b. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_24806706_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_Nº_369_DE_4_DE_SETEMBRO_DE_2013.aspx>. Acesso em: 5 abr. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação cautelar inominada:** Ref. Inquérito Civil PÚBLICO nº 23.002.000185/2007-76/PRM/STM/MF. Santarém e Altamira: Procuradoria da República dos municípios de Santarém e Altamira (PA), 2007g.

BRASIL. Presidência da República. **Reforma Agrária: compromisso de todos.** Brasília: Presidência e Incra, 1997. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/outras-publicacoes/compromisso_de_todos_-_governo_fernando Henrique Cardoso.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2017.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. INCRA-Santarém: em busca de assentamentos sustentáveis. In:

SEMINÁRIO REFORMA AGRÁRIA E CIDADANIA NA AMAZÔNIA, 1, 2007, Santarém: março de 2007e (PowerPoint).

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: SAE, 2008m.

BRITO, B.; BARRETO, P. **Primeiro ano do Programa Terra Legal**: avaliação e recomendações. Belém: Imazon, 2010.

_____. **A regularização fundiária avançou na Amazônia?** Os dois anos do Programa Terra Legal Belém: Imazon, 2011.

BRITO FILHO, M. **Confusão amazônica**. Portal Eco, 28 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/reportagens/965-oeco_11322> Acesso em: 10 abr. 2014.

BRUNO, R. **Senhores da terra, senhores da guerra**: a nova face das elites agroindustriais no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária/UFRJ, 1997, p. 95-160.

BUENO, L. **Políticas públicas do esporte no Brasil**: razões para o predomínio do alto rendimento. Tese (Doutorado em Administração e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2008.

BURSZTYN, M.A.; BURSZTYN, M.; ASSUNÇÃO, F.N.A. Aspectos legais e institucionais da gestão ambiental na Amazônia. In: SAYAGO, D.; TOURRAND, J.F.; BURSZTYN, M. (Orgs.). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: UnB, 2004. p. 263-293.

CAMARGO, A.A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, B. (Org.). **O Brasil republicano**. Coleção História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III, 3º volume (1930-1964). São Paulo: Difel, 1981, p. 121-224.

CAMARGO, M.L.G. **O latifúndio do Projeto Jari e a propriedade da terra na Amazônia brasileira**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Programa de Pós-graduação em Geografia Humana. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2015.

CANUTO, A.; LUZ, C.R.S.; ANDRADE, T.V.P. (Coords.). **Conflitos no campo – Brasil 2017**. Goiânia: CPT Nacional, 2017.

CARDOSO, F.H. Prefácio. In Graziano Neto, F. **A tragédia da terra**: o fracasso da reforma agrária no Brasil. São Paulo: Iglu/Funep/Unesp, 1991, p. 9-12.

CARDOSO, F.H.; MULLER, G. **Amazônia:** expansão do capitalismo [on-line]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

CARVALHO, A.V. A Igreja Católica e a questão agrária. In: PAIVA, V. (Org.). **Igreja e questão agrária.** São Paulo: Loyola, 1985, p. 68-109.

CARVALHO, V.L. **Formação do Direito Fundiário Brasileiro.** São Paulo: Iglu, 1999.

CASSEL ganha briga sobre regularização na Amazônia. **Estado de São Paulo,** 23 jan. 2009. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cassel-ganha-briga-sobre-regularizacao-na-amazonia,311794>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

CASTRO, E.M.R. Integração sul-americana do IIRSA: visão dos Estados e dos atores na Pan-Amazônia. In: ALMEIDA, A.W.B.; CARVALHO, G. (Orgs.). **O Plano IIRSA na visão da sociedade civil pan-amazônica.** Belém: Fase/Comova e Ufpa, 2009, p. 107-141.

_____. Políticas de ordenamento territorial, desmatamento e dinâmicas na fronteira. **Novos Cadernos NAEA.** v. 10, n. 2, p. 105-126, dez. 2007.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Um projeto para a Amazônia no século 21:** desafios e contribuições. Brasília: CGEE, 2009.

_____. **Relatório Final do Contrato de Gestão MCT – CGEE.** 2008. Brasília: CGEE, 2008.

CERRI, C.C.; MAIA, S.M.F.; GALDOS, M.V.; CERRI, C.E P.; FEIGL, B.J.; BERNOUX, M. Brazilian greenhouse gas emissions: the importance of agriculture and livestock. **Scientia Agricola,** v. 66, n. 6, p. 831-843, November/December 2009.

CERQUEIRA, K.C. **As propostas de política econômica do PT entre 1989 e 2006:** um exame sob o referencial teórico das coalizões de defesa. (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2010.

CHAMBOULEYRON, R. Plantações, sesmarias e vilas. Uma reflexão sobre a ocupação da Amazônia seiscentista. **Nuevo Mundo Mundos Nuevos,** v. 6, p. 1-10, 2006.

CNA: floresta em pé precisa ter mais valor do que a floresta derrubada. **Boletim Informativo da FAEP,** n. 991, 4 a 10 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www.faep.com.br/boletim/bi991/bi991pag02.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

COELHO, L.X.P.; SAUER, S. MP 759: Regularização de direitos ou criação de mercado de terras? **Trincheiras:** Revista do Ibase, n. 6, 2018. Disponível em: <<https://medium.com/trincheiras/mp-759-regulariza%C3%A7%C3%A3o-de-direitos-ou-cria%C3%A7%C3%A3o-de-mercado-de-terras-feb6d4bc46e8>>. Acesso em: 25 maio 2018.

COMPARATO, F.K. Direitos e deveres em matéria de propriedade. In: STROZAKE, J.J. Questão agrária e justiça. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2000, p. 138-149.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). Igreja e Problemas da Terra. Documento aprovado pela 18^a Assembleia Nacional da CNBB, Itaici, 14 de fevereiro de 1980. Disponível em: <<https://pstrindade.files.wordpress.com/2015/01/cnbb-doc-17-igreja-e-problemas-da-terra.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). **Conferência dos Movimentos Sociais do Campo sobre Assentamentos Sustentáveis na Amazônia:** documento base. Brasília: Contag, 1º set. 2015.

CONSTITUINTES reafirmam caráter permanente dos direitos indígenas. **Instituto Socioambiental,** 16 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/constituintes-de-1988-reafirmam-carater-permanente-dos-direitos-indigenas>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

CONVENÇÃO Nacional do Negro pela Constituinte. **Movimento Negro Nacional,** 27 ago. 1986. Disponível em: <<http://www.institutobuzios.org.br/documentos/CONVEN%C3%87%C3%83O%20NACIONAL%20DO%20NEGRO%20PELA%20CONSTITUTINTE%201986.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

COSTA, F.A. **Formação agropecuária na Amazônia:** os desafios do desenvolvimento sustentável. Belém: Naea, 2000 (Coleção Economia Política da Amazônia Série IV – Dinâmica Contemporânea; v. 1).

COSTA, O.R.G. Constituições brasileiras, legislação e terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, p. 153-191, 1987-88.

COSTA, S.M.G. **Grãos na floresta:** estratégia expansionista do agronegócio na Amazônia. Tese (Doutorado em Ciência do Desenvolvimento Socioambiental). Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2012.

CUNHA, C.N. “Pintou uma chance legal”: o Programa Terra Legal no interior dos projetos integrados de colonização e do polígono desapropriado de Altamira. **Agrária**, n. 10-11, p. 20-56, 2009.

DEAN, W. **A luta pela borracha no Brasil**: um estudo de história ecológica. [Trad. Eduardo Brandão]. São Paulo: Nobel, 1989.

DELGADO, G.C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 51-90.

_____. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: CARTER, M. (Org.). **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Unesp, 2010, p. 81-112.

DELGADO, N.G. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. **Novos Cadernos NAEA**, v. 15, n. 1, p. 85-129, jun. 2012.

_____. Política econômica, liberalização comercial e agricultura familiar no Brasil: a experiência das décadas de 1980 e 1990. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. (Orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas**: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Maud X, 2011, p. 279-341.

DE SOTO, H. **El misterio del capital**: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo. [Trad.: Mirko Lauer y Jessica Mc Lauchlan]. Lima: El Comercio, 2001.

_____. **El otro sendero**: la revolución informal. Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1989.

DROULERS, M.; LE TOURNEAU, F.M. Amazonie: la fin d'une frontière? **Cahiers du Monde hispanique et luso-brésilien**, n. 75, p. 109-135, 2000.

ÉLERES, P. **Intervenção territorial federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

EMMI, M.F. **A oligarquia do Tocantins e o domínio dos Castanhais**. 2. ed. Belém: CFCH/Naea/Ufpa, 1999 (Coleção Igarapé).

FACHIN, E. **Voto do relator na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.269**. Brasília, DF, out. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/10/art20171019-09.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

FACCHINI NETO, E. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado. In: SARLET, I.W. (Org.) Constituição, direitos fundamentais e direito privado. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 13-62.

FAIDHERB, S.R. **Regularização fundiária de terras na Amazônia:** uma análise da Lei 11.952. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2009.

FALCÃO, I.M. **Direito agrário brasileiro:** doutrina, jurisprudência, legislação, prática. Bauru: Edipro, 1995.

FATHEUER, T. **Nova economia da natureza:** uma introdução crítica. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014 (Coleção Ecologia; 35).

FEARNSIDE, P.M. Desmatamento e desenvolvimento agrícola na Amazônia. In: LÉNA, P.; OLIVEIRA, A.E. (Orgs.). **Amazônia:** a fronteira agrícola 20 anos depois. Belém: MPEG, 1991, p. 207-222 (Coleção Eduardo Galvão).

_____. O avanço da soja como ameaça à biodiversidade na Amazônia. In: **SIMPÓSIO DE ECOSISTEMAS BRASILEIROS: CONSERVAÇÃO**, 5, 2000, Vitória. Anais. Vitória: 2000. v. 1. p. 74-82.

FERNANDES, B.M. **Questão agrária, pesquisa e MST.** São Paulo, Cortez, 2001.

_____. Reconceitualizando a reforma agrária. **Artigo Dataluta**, Presidente Prudente, n. 31. p. 2-4, jul. 2010. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_dataluta_07_2010.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.

FERNANDES, F. **Significado do protesto negro.** São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1989 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 33).

FERNANDES, M. **Donos de terras:** trajetória da União Democrática Ruralista – UDR. Belém: Naea/Ufpa, 1999.

FERNANDES, V.B. **Passado não resolvido:** a história de regulação na ocupação de terras no Brasil e após 1964. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2014.

FERREIRA, F.S.S. **Políticas Públicas de Ordenamento Territorial no Baixo Amazonas (PA)**: uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2010.

FIGUEIREDO, A.M.M., RICCI, M.; CHAMBOULEYRON, R. Os usos da terra. In: FURTADO, R. (Ed). **Scientific American Brasil**. Coleção Amazônia: Origens. São Paulo: Duetto Editorial, p. 80-87, 2008.

FÓRUM DOS GOVERNADORES DA AMAZÔNIA LEGAL. **Carta do Amazonas**, 14 nov. 2008a. Disponível: <<http://www.16forumdegovernadoresdaamz.com.br/wp-content/uploads/2017/09/3%C2%AA-Reuni%C3%A3o-Carta-de-Manaus-14.11.2008.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

_____. **Carta do Mato Grosso**, 8 ago. 2008b. Disponível: <<http://www.16forumdegovernadoresdaamz.com.br/wp-content/uploads/2017/09/2%C2%AA-F%C3%B3rum-Carta-de-Mato-Grosso-08.08.2008.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

_____. **Carta do Pará**, 30 maio 2008c. Disponível: <<https://pt.calameo.com/read/000346966c05dbe87599d>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

_____. **Carta de Roraima**, 16 fev. 2009. Disponível: <<http://www.16forumdegovernadoresdaamz.com.br/wp-content/uploads/2017/09/4%C2%AA-Reuni%C3%A3o-Carta-de-Roraima-16.02.2009.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 19, n.1, p. 88-125, 2011.

_____. **La politique agricole commune et ses réformes**: une politique à l'épreuve de la globalisation. Paris: L'Harmattan, 2003.

_____. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. **Revue française de science politique**, v. 50, n. 2, p. 277-306, 2000.

FOLHES, R.T. **O lago grande do Curuaí**: história fundiária, usos da terra e relações de poder numa área de transição várzea-terra firme na Amazônia. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais e Geografia). Pós-Graduação de Ciências Ambientais, Instituto de Geociências da Universidade Federal do Pará, em convênio com o Museu Paraense Emílio Goeldi e Embrapa Amazônia Oriental, Belém, PA, 2016.

FONSECA, P.C.D. As fontes do pensamento de Vargas e seu desdobramento na sociedade brasileira. In: RIBEIRO, M.T.R. (Org.). **Intérpretes do Brasil**: leituras críticas do pensamento social brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

_____. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**, v. 15, n. 2(26), p. 225-256, jul.-dez, 2004.

FONTES, E. A reforma agrária em projeto: o uso do espaço legal para garantir o acesso a terra no Pará (1960-1962). **Antítese**, v. 8, n. 15 esp., p. 366-392, nov. 2015.

FOREWAKER, J. **A luta pela terra**: a economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

FRONZAGLIA, M.L. **Políticas públicas internacionais**: o caso do Processo de Bolonha. Tese (Doutorado em Ciências Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

GIRARDI, E.P. **Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira**. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP, 2008.

_____. Quanto reformadora é a política de assentamentos rurais? Presidente Prudente: Nera – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, **Artigo do mês**, maio 2009. Disponível em: <http://docs.fct.unesp.br/nera/artigodomest/5artigodomest_2009.pdf> Acesso em: 15 mar. 2017.

GONÇALVES, C.W.P. **Amazônia, Amazônias**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

GRAZIANO DA SILVA, J. Mas qual reforma agrária? **Reforma Agrária**, Campinas, Abr, 17(1), p. 11-60, abr.-jul. 1987.

_____. Uma década perversa: as políticas agrícolas e agrárias dos anos 80. In: _____. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: IE/Unicamp, 1996, p. 107-153.

GREENPEACE. **Assentamentos de papel, madeira de lei**: relatório denúncia parceria entre Incra e madeireiros ameaça a Amazônia. Manaus: Greenpeace/Campanha Amazônia, 2007.

_____. **Comendo a Amazônia**. Manaus: Greenpeace/Campanha Amazônia, 2006.

_____. **Seja um grileiro.** Manaus: Greenpeace/Campanha Amazônia, 2008 (Vídeo). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0Vz-56Ei9Aw>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil:** produção e institucionalização de ideias. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2012.

GROSSMANN, L.O. Mudanças para acelerar o PAC. **Correio Brasiliense**, Economia, p. 18, 26 abr. 2007. Disponível em: <<https://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=46158>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

GRZYBOWSKI, C. **Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo.** 2. ed. Petrópolis: Vozes e Fase, 1990.

_____(Org.). **O testamento do homem da floresta:** Chico Mendes por ele mesmo. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

GUANZIROLI, C.; BITTENCOURT, G.A.; CASTILHOS, D.S.B.; BIANCHINI, V.; SILVA, H.C. **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil.** Brasília: Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO, 62p, 1999.

GUIMARÃES, A.P. Formação da pequena propriedade: intrusos e posseiros (1963). In: WELCH, C.A. et al. (Org.). **Camponeses brasileiros:** leituras e interpretações clássicas. V. 1 São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Nead, 2009, p. 45-55 (História social do campesinato brasileiro).

GUIMARÃES, R.P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: DINIZ, N.; SILVA, M.; VIANA, G. (Orgs.). **O desafio da sustentabilidade:** um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 43-71.

HEBETTE, J. A velha questão da terra na Amazônia: a estrutura fundiária amazônica da colônia até hoje. In: _____. **Cruzando a fronteira:** 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. Belém: EDUFPA. V. II, 2004, p. 33-41.

HOLMES, G. What is a land grab? Exploring green grabs, conservation, and private protected areas in southern Chile. **Journal of Peasant Studies**, v. 41, n. 4, p. 547-567, 23 jun. 2014.

HOLSTON, J. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 8, n. 21, p. 68-89, 1993.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2007**: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra: IPCC, 2007.

IPEA sedia seminário internacional sobre regularização fundiária na Amazônia. **Boletim Ipea**, Edição n. 129, 24 nov. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_acymailing&ctrl=archive&task=view&mailid=296&key=0cb55bbf90cf649efb18d15a9c9cf52f&Itemid=117> Acesso em: 20 ago. 2017.

JOBERT, B. Le retour du politique. In: _____. (Dir.). **Le tournant néo-libéral en Europe**. Paris: L'Harmattan, 1994, p. 9-20.

_____. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. **Revue Française de Science Politique**. V. 42, n. 2. p. 219-234, 1992.

_____. Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (Dir.). **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 13-24.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'état en action**: politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF, 1987.

JONES, A.S. **A política fundiária do regime militar**: legitimação privilegiada e grilagem especializada. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1997.

KINGDON, J.W. **Agendas, alternatives and public policies**. 3. ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**. V. 16, n. 45, p. 81-102, May/Aug. 2002.

_____. Desenvolvimento regional adaptado: o caso da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**. V. 6, n. 16, p. 81-102, Sept./Dec., 1992.

_____. Desenvolvimento sustentável na Amazônia? Dúvidas na consolidação do Programa Piloto, as recentes estratégias e a realidade amazônica. In: COY, M.; KOHLHEPP, G. (Coords.). **Amazônia sustentável:** desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. Rio de Janeiro: Garamond; Tübingen: Geographischen Institut der Universität Tübingen, 2005, p. 75-95.

KOWARICK, M.A.; GOMES, E. A posição do Incra em face da Carta de Araraquara. **Boletim do Irib em revista**, n. 321, p. 80-83, abr.-jun. 2005.

KUHN, T.S. **A estrutura das revoluções científicas**. [Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira]. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006 (Debates; 115).

LAMARÃO, C. **Comentários à Legislação de Terras do Estado e outros ensaios**. Belém: Grafisa, 1980.

_____. **Legislação de terras do Estado do Pará: 1890-1977**. Belém: Grafisa, 1977.

LASCOUMÉS, P.; LES GALÉS, P. **Sociologia da ação pública**. [Trad. e Estudo Introdutório George Sarmento]. Maceió: Edufal, 2012.

LAURANCE, W. L.; COCHRANE, M.A.; BERGEN, S.; FEARNSIDE, P.M.; DELAMÔNICA, P.; BARBER, C.; D'ANGELO, S.; FERNANDES, T. The Future of the Brazilian Amazon. **Science**, v. 291, n. 5503, p. 438-439, 2001.

LEAL, V.N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEITÃO, M. Desmatamento na Amazônia: confusão na mata. **O Globo**, Painel Econômico, 12 fev. 2008. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2008/02/13/desmatamento-na-amazonia-confusao-na-mata-artigo-de-miriam-leitao/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

LEITE, M. O bagre transversal. **Folha de São Paulo**, Ciência, 29 abr. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2904200703.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2017

LEITE, S.P. Análise do financiamento da política de crédito rural no Brasil (1980-1996). **Estudos Sociedade e Agricultura**, 16, p. 129-163, abril 2001.

_____. Padrão de desenvolvimento e agricultura no Brasil: Estatuto da Terra, dinâmica agrária e modernização conservadora. **Revista da Abra**, v. 25, n. 1, p. 137-152, jan.-abr. 1995.

LEITE, S.P.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.S.M.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. **Impacto dos assentamentos:** um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: IICA/Nead; São Paulo: Unesp, 2004 (Estudos Nead; 6).

LEITE. S.P.; MEDEIROS, L.S. Marchas e contra-marchas na política agrária. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. **A era FHC e o Governo Lula:** transição? Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004, p. 359-390.

LEOPOLDI, M.A.P. Estratégias de ação empresarial em conjunturas de mudança política, In: PANDOLFI, D.C. (Org.). **Repensando o Estado Novo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 115-133.

LE TORNEAU; F.M. BURSZTYN, M. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e ambiental. **Ambiente & Sociedade.** V. XIII, n. 1, p. 111-130, jan.-jun. 2010.

LIMA, R.C. **Pequena história territorial do Brasil:** sesmarias e terras devolutas. 4. ed. Brasília: Esaf, 1988 (Coleção Memória Fazendária, n. 1).

LIMA, E.S. Com apoio do Executivo, agronegócio se apodera da Amazônia. **Brasil de fato,** 16 dez. 2008. Disponível: <<http://candidoneto.blogspot.com.br/2008/12/com-apoio-do-executivo-agronegocio-se.html>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

LIMA, A.; CAPOBIANCO, J.P.R.; MOUTINHO, P. **Desmatamento na Amazônia:** medidas e efeitos do Decreto Federal nº 6.231/2007. Brasília: Ipam, 2009.

LOPES, E. ‘Acabou a moleza’, diz Minc ao anunciar ações contra desmate. **O Estado de S. Paulo,** 10 out. 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,acabou-a-moleza-diz-minc-ao-anunciar-acoes-conta-desmate,257589>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

LOUREIRO, V.R. **Amazônia:** Estado, homem e natureza. Belém: Cejup, 1992.

_____. Pressupostos do modelo de integração da Amazônia brasileira aos mercados nacional e internacional em vigência nas últimas décadas: a modernização às avessas. In: COSTA, M.J.J. (Org.). **Sociologia na Amazônia:** debates teóricos e experiências de pesquisa. Belém: Edufpa, 2001, p. 31-37.

_____. Questões fundiárias na Amazônia: um caleidoscópio de direitos e violências contra os direitos. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA: Amazônia, ciência e cultura. 61, 2009, Manaus, *Anais...* SBPC, 2009. Disponível em: <http://www.spcnet.org.br/livro/61ra/simposios/SI_VioletaLoureiro.pdf>. Acesso em: 8 jun 2014.

LOUREIRO, V.R; PINTO, J.N.A. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**. São Paulo: USP, v. 2, n. 54, p. 77-98, 2005.

LOURENÇO, A. Mercado de terras e governança. **Dilemas do desenvolvimento**. Revista de informações e debates do IPEA. Ano 6, Ed, 48, mar. 2009a. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2245:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Regularização fundiária e desenvolvimento na Amazônia. **Interesse Nacional**. Ano 2, n. 6, jul.-set. 2009b. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/regularizacao-fundiaria-e-desenvolvimento-na-amazonia/>>. Acesso em: 24 maio 2014.

LUKIC, M.R. **La crise de la fiscalité au Brésil (1988-2010): un changement de paradigme inachevé?** Thèse (Doctorat in Science politique). Université Paris III, Sorbonne-Nouvelle, 2013.

MACHADO, L.O. A Amazônia brasileira como exemplo de uma combinação geoestratégica e cronoestratégica. **Tubingen Geographische Studien Heft 95**, p. 189-204, 1987.

MACHADO, L.O.R. **Uma nova lei de terras para a Amazônia:** o caso de Santarém, Pará. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, n. 29, p. 507-548, 2000.

_____. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International Development**. v. 36, n.1, p. 111-141, 2001.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: _____. (Ed.) **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-37, 2010.

MANIFESTO dos Servidores do Incra à nação brasileira, 3 fev. 2009. Disponível em: <<http://candidoneto.blogspot.com.br/2009/02/manifesto-dos-servidores-do-incra-nacao.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

MARANHÃO (Governo do). Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Constituição do Estado do Maranhão. **Diário Oficial [do] Estado do Maranhão**, São Luiz, MA, 5 out. 1989 [atualizada em 2014]. Disponível em: <http://www.stc.ma.gov.br/files/2013/03/CONSTITUI%C3%87%C3%83O-DO-ESTADO-D-O-MARANH%C3%83O_atualizada_at%C3%A9_emenda69.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2018.

MARGULIS, S. **Causas do desmatamento da Amazônia brasileira**. Brasília: Banco Mundial, jul. 2003.

MARQUES, J.A.; MALCHER, M.A. (Orgs.). **Procedimentos metodológicos da varredura fundiária**. Belém: Iterpa, 2009a (Série Cadernos Iterpa, v. 2).

_____. **Regularização territorial**: a regularização fundiária como instrumento de ordenar o espaço e democratizar o acesso à terra. Belém: Iterpa, 2009b (Série Cadernos Iterpa, v.1).

MARTINE, G. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua nova: Revista de Cultura e Política**, n. 23, p. 7-37, mar. 1991.

MARTINS, J.S. **A militarização da questão agrária no Brasil** (terra e poder: o problema da terra na crise política). Petrópolis: Vozes, 1984.

_____. **A reforma agrária e os limites da democracia na “Nova República”**. São Paulo: Hucitec, 1986 (Coleção Estudos Brasileiros).

_____. A chegada do estranho. In: HÉBETTE, J. (Org.). **O cerco está se fechando**: o impacto do grande capital na Amazônia. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 15-33.

_____. Migrações e tensões sociais na Amazônia. In: MARTINS, J.S. **Expropriação e Violência**: a questão política no campo. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1980, p. 67-94 (Coleção Ciências Sociais).

_____. **Os camponeses e a política no Brasil**: as lutas sociais no campo e o seu lugar no processo político. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

_____. Terra de negócio e terra de trabalho: contribuição para o estudo da questão agrária no Brasil. **Cadernos Ceas**, n. 67, p. 34-44, maio-jun. 1980.

MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações Públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. (Orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas**: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 69-91.

MATO GROSSO (Governo do). Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso. Constituição do Estado do Mato Grosso. **Diário Oficial [do] Estado do Mato Grosso**. Cuiabá, MT, 5 out. 1989 [atualizada em 2017]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MatoGrosso.pdf?sequence=11>. Acesso em: 28 jan. 2018.

MATTEI, L.F. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, 2012, p. 301-325.

MATTOS NETO, A.J. **A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil**. Belém: Cejup. 1988.

MEDEIROS, L.S. Conflitos e repressão no campo no Estado do Rio de Janeiro (1946-1988). Relatório final, Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2015. Disponível em: <nmspp.net.br/arquivos/para_leitura/campões_e_ditadura/Conflitos%20por%20Terra%20e%20Repressão%20no%20Campo%20no%20Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20-201946-1988.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2018.

_____. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

_____. Movimentos sociais no campo, luta por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, M. (Org.). **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil [trad. Cristina Yamagami]. São Paulo: Editora Unesp, 2010, p. 113-136.

_____. **Reforma agrária**: concepções, controvérsias e questões, setembro de 1993. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/biblioteca/artigo-e-ensaio/reforma-agr%C3%A1ria-concep%C3%A7%C3%A7%C3%B5es-controv%C3%A9rsias-e-quest%C3%B5es>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

MEDEIROS, R.; YOUNG, C.E.F. (Eds.). **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**: Relatório Final Brasília: UNEP-WCMC, 2011.

MELLO, N.A. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006 (Coleção Geografia e Adjacências).

MENDONÇA, O. O direito agrário e o desenvolvimento da Amazônia. **Revista Inf. Legisl.** o. 18, n. 72, p. 305-324, 1981.

MINDLIN, B. O Programa POLONOROESTE. In: HÉBETTE, J. (Org.). **O cerco está se fechando:** o impacto do grande capital na Amazônia. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 252-256.

MONIÉ, F. Planejamento territorial, modernização portuária e logística: o impasse das políticas públicas no Brasil e no Rio de Janeiro. In: MONIÉ, F.; SILVA, G. **A mobilização produtiva dos territórios:** instituições e logística do desenvolvimento local. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 57-80.

MORENO, G. **Terra e poder em Mato Grosso:** política e mecanismos de burla; 1892 a 1992. Cuiabá: Entrelinhas/UFMT, 2007.

MOTTA, M.M.M. **Nas fronteiras do poder:** conflito e direito à terra no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: Vício de Leitura e Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

MOVIMENTO negro faz propostas à Constituinte. **Folha de S. Paulo**, 8 nov. 1986. Disponível em:
http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/115567/1986_NOVEMBRO_029.pdf?sequence=1. Acesso em: 14 fev. 2018.

MP 458 – a farra da terra, 16 abril. 2009. Disponível em:
<http://ongcea.eco.br/blog/?p=1964>. Acesso em: 21 ago. 2017

MP 458 atende ao latifúndio e à grilagem, diz entidades. 18 fev. 2009. Disponível em:
<http://candidoneto.blogspot.com.br/2009/02/mp-458-atende-ao-latifundio-e-grilagem.html>. Acesso em: 3 abr. 2018.

MP 458: fiscalização e transparência são próximos passos, 29 jun. 2009. Disponível em:
<http://www.fetecpr.org.br/mp-458-fiscalizacao-e-transparencia-sao-proximos-passos/>. Acesso em: 3 abr. 2018.

MUELLER, C. Os grandes empreendimentos agropecuários incentivados na Amazônia: concepções e realidades. In: COSTA, J.M.M. **Os grandes projetos da Amazônia:** impactos e perspectivas. Belém: NAEA, 1987, p. 58-72 (Cadernos Naea; 9).

MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. **Revue Française de Science Politique**. V. 55, n. 1, p. 155-187, 2005.

- _____. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**. V. 50, n. 2, p. 189-207, 2000.
- _____. **Les politiques publiques**. Que sais-je? Paris: PUF, 2003.
- MULLER, P.; SUREL Y. **L'analyse des politiques publiques**. Paris, Montchrestien, 1998.
- NEPSTAD, D.C.; CARVALHO, G.; BARROS, A.C.; ALENCAR, A.; CAPOBIANCO, J.P.R.; BISHOP, J.; MOUTINHO, P. LEFEBVRE, P. LOPES, U.; SILVA JR, E. Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests. **Forest Ecology and Management**. V. 154, n. 3, p. 395-407, dez. 2001.
- NEPSTAD, D.C.; SCHWARTZMAN, S.; BAMBERGER, B. SANTILLI, M.; RAY, D.; SCHLESINGER, S.; LEFEBVRE, P. ALENCAR, A.; PRINZ, E.; FISKE, G.; ROLLA, A. Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands. **Conserv Biol**. V. 20, n. 1, p. 65-73, 2006.
- NOZOE, N. Sesmarias e Apossamento de Terras no Brasil Colônia. **EconomiA**, v. 7, n. 3, p. 587-605, set.-dez. 2006.
- OLIVEIRA, A.P.B.V. **Saneamento em Belo Horizonte no período de 1993-2004**: uma análise a partir do modelo de coalizão de defesa. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2011.
- OLIVEIRA, A.U. A Amazônia e a nova geografia da produção da soja. **Terra Livre**, Ano 22, v. 1, n. 26, p. 13-43, jan.-jun. 2006.
- _____. **A geografia das lutas no campo**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1989 (Coleção Repensando a Geografia).
- _____. BR-163 Cuiabá-Santarém: geopolítica, grilagem, violência e mundialização. In: TORRES, M. (Org.). **Amazônia revelada**: os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq, 2005, p. 67-183.
- _____. **Fonteira amazônica mato-grossense**: grilagem, corrupção e violência. São Paulo: Lande Editorial, 2016.

_____. **Reforma Agrária, grilagem de terras e a luta pela terra e território no Brasil.** In: ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA: memorias: por una América Latina unida y sustentable, 15, 2015, Havana, **Anais...** 2015 (versão atualizada 16/6/2016).

OLIVEIRA, A.U.; FARIA, C.S. **O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil.** In: ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA: caminando em uma América Latina em transformación, 12, 2009, Montevidéu, **Anais...** 2009. Disponível em:

<<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaeconomica/94.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

OLIVEIRA, L.L. Estado Novo e a conquista de espaços territoriais e simbólicos. **Política & Sociedade**, n. 12, p. 13-21, abr. 2008.

PARÁ (GOVERNO DO). Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Constituição do Estado do Pará. **Diário Oficial [do] Estado de Pará**, Belém, PA, 5 out. 1989 [atualizada em 2011]. Disponível em: <<http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaodoParaateaEC48.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

PARÁ (GOVERNO DO). Instituto de Terras do Pará. Lei nº 4.584, de 08 de outubro de 1975. Cria o Instituto de Terra do Pará (Iterpa), extingue a Divisão de Terras da Secretaria de Agricultura, modifica o Decreto-lei nº 57/1969 e estabelece providências correlatas. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**, Belém, PA, 15 out. 1975. Disponível em: <<http://www.rcambiental.com.br/Atos/ver/LEI-PA-4584-1975/>>. Acesso em: 17 maio 2017.

PAULA, E.A. **Estado e desenvolvimento insustentável na Amazônia Ocidental:** dos missionários do progresso aos mercadores da natureza. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2003.

PENARROCHA, P.P. **Chão de promessas:** elites políticas e transformações econômicas no Estado do Pará pós-64. Belém: Editora Paka-Tatu, 2003.

PEREIRA, J.M.M. A disputa político-ideológica entre a reforma agrária distributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005). **Sociedade e Estado**. V. 20, n. 3, p. 611-646, set.-dez. 2005.

_____. A política agrária do Banco Mundial em questão. **Estudos avançados**. V. 20 n. 57, São Paulo, p. 355-383, mai.-ago. 2006.

PEREIRA, R.P.C.R. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica da propriedade. In: STROZAKE, J.J. (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

PEREIRA, J.M.M. Estado e mercado na reforma agrária brasileira (1988-2002). **Sociedade e Estado**, v. 20, n. 3, p. 611-646, set.-dez. 2005.

PEREIRA, J.M.M.; SAUER, S. História e legado da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, S.; PEREIRA, J.M.M. (Orgs.). **Capturando a terra**: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 173-206.

PERES, C. Expandindo as redes de áreas de conservação na última fronteira selvagem: o caso da Amazônia brasileira. In: TERBORGH, J.; SCHAIK, C.V.; DAVENPORT, L.; MADHU, R. (Orgs.). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Editora Ufpr/Fundação O Boticário, 2002, p. 163-174 (Série Pesquisa, 75).

PGR questiona lei que trata da regularização fundiária na Amazônia, 9 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110756>>. Acesso em: 7 set. 2017.

PIERUCCI, A.F.O.; SOUZA, B.M.; CAMARGO, C.P.F. Igreja Católica: 1945-1970. In: **História geral da civilização brasileira** (O Brasil republicano: economia e cultura – 1930-1964). 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, tomo III, v. IV, p. 343-380.

PILATTI, A. **A Constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris/Ed. PUC-RJ, 2008.

PINTO, L.C.G. Reflexões sobre a política agrária brasileira no período 1964-1994. **Revista da Abra**, v. 25, n. 1, p. 65-92, jan.-abr. 1995.

PINTO, L.F. **Amazônia no rastro do saque**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. O Estado Nacional: padrasto da Amazônia. **Pará Desenvolvimento**: a face social dos grandes projetos, n. 20/21, p. 3-8, 1986-87.

RADAELLI, C.M. Récit (policy narrative). In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Dictionnaire de politiques publiques**, 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p. 366-372.

_____. Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européene. **Revue française de science politique**, v. 50, n.2, p.255-275, 2000.

RADAELLI, C.M.; SCHMIDT, V.A. Conclusions. **West european politics**, v. 27, n. 2, p. 364-379, 2004.

REFORMA agrária: a proposta é uma coisa, o plano do governo é outra. **Estudos avançados**, 18 (50), p. 337-345, 2004.

REGULARIZAÇÃO Fundiária na Amazônia: princípios para evitar a repetição do caos, 21 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/organizacoes-sociais-apresentam-ao-governo-federal-prioridades-para-a-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

REZENDE, M.; MENDONÇA, M.L. A contra-reforma agrária no Brasil. In: MARTINS, M.D. (Org.). **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África**. São Paulo: Viramundo, 2004a, p. 75-79.

RICARDO, B.; RICARDO, F. (Ed.). **Povos indígenas no Brasil 1987-1990**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1991.

RIBEIRO, A.F.A. **A regularização fundiária como (in)solução para a questão agrária: o desvelar do Programa Terra Legal Amazônia no Cone-Sul de Rondônia**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia, Departamento de Geografia, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, RO, 2016.

RIBEIRO, N.F. **Caminhada e esperança da reforma agrária: a questão da terra na Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987 (Coleção Estudos Brasileiros, v. 97).

ROCHA, I.; TRECCANI, G.D.; BENATTI, J.H. HABER, L.M.; CHAVES, R.A.F. **Manual de Direito Agrário Constitucional**: lições de direito agroambiental. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUEZ, L.; HASENBALG, C. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982 (Coleção 2 pontos).

RONDÔNIA (Governo de). Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Constituição do Estado do Rondônia. **Diário Oficial [do] Estado do Rondônia**, Porto Velho, RO, 20 dez. 1991 [atualizada em 2009]. Disponível em: <file:///D:/Documents%20and%20Settings/zmk1/Desktop/CE1989_EC124.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2018.

RORAIMA (Governo de). Assembleia Legislativa do Estado do Roraima. Constituição do Estado do Roraima. **Diário Oficial [do] Estado do Roraima**, Boa Vista, RR, 20 dez. 1991 [atualizada em 2009]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70439/CE_Roraima.pdf?sequence=11>. Acesso em: 28 jan. 2018.

ROSSET, P. O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, M.D. (Org.). **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África**. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 16-24.

RUEDA, R.P. Evolução histórica do extrativismo. In: MURRIETA, J.R.; RUEDA, R.P. (Orgs.). **Reservas Extrativistas**. Cambridge: UICN; Brasília: CNPT/Ibama, 1995, p. 3-12.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In: SABATIER, P. (Dir.) **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999, p. 117-166.

_____. (Dir.). **Policy Change and Learning**. Boulder, Westview Press, 1993.

SABATIER, P.; SCHLAGER, E. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaine. **Revue française de science politique**. V. 50, n. 2, p. 209-234, 2000.

SABATIER, P.; WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007, p. 189-220.

SADER. M.R.C.T. **Espaço e luta no Bico do Papagaio**. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

SALOMON, M. Tamanho do Pará no cartório é 4 vezes maior. **Jornal Folha de S.Paulo**, São Paulo, 29 jun. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2906200909.htm>>. Acesso em: 25 maio 2017.

SALOMON, M.; CRUZ, V. Sem apoio de Lula, Marina anuncia saída do governo. **Folha de S.Paulo**, 14 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1405200802.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

SAMPAIO, P.A. (Org.). Proposta do II PNRA. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – Abra**, v. 32, n. 1, p. 108-186, ago.-dez. 2005.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia do Século XXI**. 3.ed. revista. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2007.

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

SANTOS, F.P. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil.** Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2011.

SANTOS, R.L. **Teoria das normas coletivas.** 2. ed. São Paulo: LTr, 2009.

SANTOS, R. **História econômica da Amazônia (1800-1920).** São Paulo; T. A. Queiroz, 1980.

SANTOS, S.C. **Os povos indígenas e a Constituinte.** Florianópolis: Editora da UFSC/Movimento, 1989.

SANTOS, R.A.O.; CASTRO, E.M.R.; ROCHA, G.M.; SÁ, M.E.; MATHIS, A.; MONTEIRO, M.; PUTY, C.; MONTEIRO, R. CANTO, O.; BENATTI, J.H. Estado e sociedade na BR-163: desmatamento, conflitos e processos de ordenamento territorial. In: CASTRO, E.M. (Org.). **Sociedade, território e conflitos:** BR-163 em questão. Belém: NAEA, 2008, p. 13-83.

SAUER, S. A terra por uma cédula: estudo sobre a “reforma agrária de mercado”. In: MARTINS, M.D. (Org.). **O Banco Mundial e a terra:** ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 40-60.

_____. Corrida mundial por terras e direitos territoriais no Brasil. **Agriculturas**, n. 4, v. 8, p. 15-20, dez. 2011.

_____. Estado, Banco Mundial e protagonismo popular; o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, S.; PEREIRA, J.M.M. (Orgs.). **Capturando a terra:** Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 285-314.

_____. Medida Provisória ou exceção? Decreto regulamentando a grilagem. **Nera: Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. Artigo DATALUTA**, abr. 2018. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_dataluta_4_2018.pdf>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. **Violação dos direitos humanos na Amazônia:** conflito e violência na fronteira paraense. [Tradução: Phillipa Bennett, Julia Figueira-McDonough, Marsha Michel e Kristen Schlemmer]. Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2005.

SAUER, S.; LEITE, A.Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e a legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**. V. 20, n. 1, p. 14-40, 2017.

SAYAGO, D.; MACHADO, L. O pulo do grilo: o Incra e a questão fundiária na Amazônia: In: SAYAGO, D.; TOURRAND, J.F.; BURSZTIN, M. (Orgs.). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: UnB, 2004, p. 217-235.

SCHMIDT, B.V.; MARINHO, D.N.C.; ROSA, S.L.C. (Orgs.). **Os assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Brasília: UnB, 1998.

SCHMIDT, V.A.; RADAELLI, C.M. Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues. **West european politics**, v. 27, n.2, p. 183-210, 2004.

SCHMINCK, M.; WOOD, C.H. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia**. [Tradução de Noemi Miyasaka Porro e Raimundo Moura]. Belém: Edufpa, 2012.

SCHMITZ, H.; MOTA; D.M. Agricultura familiar: categoria teórica e/ou de ação política? **Fragmentos de Cultura**, v. 16, n. 11/12, p. 907-918, nov.-dez. 2006.

SECRETO, M.V. A ocupação dos “espaços vazios” no governo Vargas: do “Discurso do rio Amazonas” à saga dos soldados da borracha. **Estudos Históricos**, n. 40, p. 115-135, jul.-dez. 2007.

SHIRAI SHI NETO, J. Direito ao desenvolvimento: o lugar como categoria jurídica necessária a uma sociedade plural. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 16, n. 109, p. 297-318, jun./set. 2014.

_____. Redefinições em torno da propriedade privada na Amazônia: ecologismo e produtivismo no tempo do mercado. **Agrária**, n. 10/11, p. 3-19, 2009.

SILVA, E.P. **Agroestratégias e monocultivos de dendê:** a transferência silenciosa das terras da reforma agrária para o grande capital na Amazônia paraense. Dissertação (Mestrado em estão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia). Programa de Pós-graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2015.

SILVA, L.O. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. **São Paulo em Perspectiva**, 11 (2), p. 15-25, 1997.

_____. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas: Ed. Unicamp, 1996 (Coleção Repertórios).

SILVEIRA, I.B. **Cabanagem**: uma luta perdida. Belém: Secult, 1994.

SMERALDI, R.; MAY, P. **O reino do gado**: uma nova fase da pecuarização na Amazônia. São Paulo: Amigos da Terra, 2008.

SOALHEIRO, M.A. INPE descarta mudança em números recentes do desmatamento na Amazônia, **Agência Brasil**, 6 fev. 2008. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-02-06/inpe-descarta-mudanca-em-numeros-recentes-do-desmatamento-na-amazonia>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

SOARES-FILHO, B.S.; NEPSTAD, D.C.; CURRAN, L.; CERQUEIRA, G.C. GARCIA, R.A.; AZEVEDO RAMOS, C. VOLL, E.; McDONALD, A.; LEFEBVRE, P.; SCHLESINGER, S.; McGRATH, D.G. Cenários de desmatamento para a Amazônia. **Estudos Avançados**. V. 19, n. 54, p. 137-152, maio-ago. 2005.

SODERO, F.P. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1978.

SOUZA, O.B. **O que o governo Dilma fez (e não fez) pela reforma agrária?**, 23 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pela-reforma-agraria>>. Acesso em: 7 dez. 2018.

SOUZA, L.I.; PIATTO, M.; COUTO, M.; FARIA, V.G. **10 anos de moratória da soja na Amazônia**: história, impactos e a expansão para o Cerrado. Piracicaba: Imaflora, 2016

SOUZA FILHO, C.F.M. A constitucionalidade do direito quilombola. In: GEDIEL, J.A.P.; CORRÊA, A.E.; SANTOS, A.M.; SILVA, E.F. (Orgs.). **Direitos em conflito**: movimentos sociais, resistência e casos judicializados. Curitiba, Kairós, 2015, p. 66-91.

_____. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

_____. Função social da propriedade. In: SONDA, C.; TRAUCZYNSKI, S.C. (Orgs.). **Reforma agrária e meio ambiente**: teoria e prática no estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010, p. 181-198.

- _____. **O renascer dos povos indígenas para o direito.** Curitiba: Juruá. 1998.
- SPAROVEK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira.** São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.
- STÉDILE, J.P. (Org.). **A questão agrária no Brasil:** debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 2013 (A questão agrária, v. 8).
- _____. **A questão agrária no Brasil:** programas de reforma agrária 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005 (A questão agrária, v. 3).
- STOLL, E.; FISCHER, L.R.C.; FOLHES, R.T. Recenser la propriété en Amazonie brésilienne au tournant du XX^e. Siècle: des registres de terres de João de Palma Muniz aux cartes de Paul Le Cointe. **Histoire & Mesure**, XXXII-1, p. 53-90, 2017.
- SUPREMO restringe critérios para regularização de terras na Amazônia Legal. **Notícias do STF**, 18 out. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=359395>>. Acesso em: 22 mar. 2018.
- SUREL, Y. **L'Etat et le livre:** les politiques publiques du livre en France: 1957-1993. Paris: Harmattan, 1997.
- _____. Les politiques publiques comme paradigmes. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (Dir.). **La construction du sens dans les politiques publiques.** Paris: L'Harmattan, 1995, p. 125-151.
- _____. L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. **Revue Française de Science Politique**, v. 50, n. 2, p. 235-254, 2000.
- TAPIA, J.R.B. **Capitalismo e questão agrária:** um estudo sobre as alternativas para a questão agrária no Brasil, 1946-1964. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1986.
- TAVARES, M.G.C. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. **Geousp: Espaço e Tempo**, n. 29 – Especial, p. 107-121, 2011.

THENÓRIO, I. Restruturação do MMA prioriza comando e controle, avalia ex-secretário. **Repórter Brasil**, 27 abr. 2007. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2007/04/restruturação-do-mma-prioriza-comando-e-controle-avalia-ex-secretario/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

THERET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova [on-line]**, n. 58, p. 225-254, 2003.

THÉRY, H. A situação da Amazônia no Brasil e no continente. **Estudos avançados**. V. 19, n. 53, p. 37-49, 2005.

_____. Pesos e medidas na Amazônia. In: SAYAGO, D.; TOURRAND, J.F.; BURSZTHYN, M. (Orgs.). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Editora da UnB, 2004, p. 9-15.

TOCANTINS (Governo de). Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Constituição do Estado do Tocantins. **Diário Oficial [do] Estado de Tocantins**, Palmas, TO, 5 out. 1989 [atualizada em 1999]. Disponível em: <<http://www2.sefaz.to.gov.br/servicos/legislacao/const.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

TORRES, M. Fronteira, um eco sem fim: considerações sobre a ausência do Estado e exclusão social nos municípios paraenses no eixo da BR-163. In: _____. (Org.). **Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília: CNPq, 2005, p. 271-320.

_____. Os assentamentos fantasmas e a metafísica da reforma agrária: análise da relação entre o Incra no Oeste paraense, a extração ilegal de madeira e os números do II PNRA. **GEOgraphia**. Ano 18, n. 37, p. 205-232, 2016.

_____. **Terra privada, vida devoluta**: ordenamento fundiário e destinação de terras públicas no Oeste do Pará. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Programa de Pós-graduação em Geografia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012.

TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D.F. “**Dono é quem desmata**”: conexões entre grilagem e desmatamento no Sudoeste paraense. São Paulo: Urutu Branco; Altamira: Instituto Agronômico da Amazônia, 2017.

TORTORIELLO, A.M. **Boa sorte, ministro do futuro!**, 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://www2.sidneyrezende.com/noticia/5893+boa+sorte+ministro+do+futuro>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

TRECCANI, G.D. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Pará**, v. 20, p. 121-158, 2009.

_____. **Regularizar a terra**: um desafio para as populações tradicionais de Gurupá. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido). Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2006.

_____. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: Ufpa e Iterpa, 2001.

UNGER, M. Entrevista. Plano Amazônia sustentável: uma estratégia de desenvolvimento consistente. **Boletim regional**: informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, n. 6, p. 7-10, jan.-abr. 2008.

_____. **Projeto Amazônia**: esboço de uma proposta, s/d. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/2_projeto_amaznia_esbo_de_uma_proposta_225.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2017.

VALADARES, A.A.C.; TEIXEIRA FILHO, A.; FERREIRA, B.; ALVES, F. Desenvolvimento Rural. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 18, p. 189-233, 2010.

VELHO, O.G. **Frentes de expansão e estrutura agrária**: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica. Rio de Janeiro: Zahar, 1972 (Coleção Agricultura e Sociedade).

VERÍSSIMO, A.; COCHRANE, M.A.; SOUZA JR., C.; SALOMÃO, R. Priority areas for establishing national forests in the Brazilian Amazon. **Conservation Ecology**, v. 6, n. 1, 2002.

VICTOR, F. “Meu tempo é curto”, disse Mangabeira a amigos em junho. **Folha de S.Paulo**, 30 set. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3009200709.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

VIDAL, M.C.; MALCHER, M.A. (Orgs.). **Sesmarias**. Belém: Iterpa, 2009.

VIEIRA, I.C.G.; CARDOSO, J.M.; TOLEDO, P.M. Estratégias para evitar a perda de biodiversidade na Amazônia. **Estudos Avançados**, 19(54), p. 153-164, 2005.

VIGNA, E. As contradições da votação da MP 422. **Biblioteca Inesc**, 2008. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/fantasias-racialistas>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Brasil perde com a Medida Provisória 458, 2009. In: AGÊNCIA PERIODÍSTICA DEL MERCOSUR (APM). **Biblioteca Electrónica de Geminis Papeles de Salud**, s/d, p. 10-12. Disponível em: <http://www.herbogeminis.com/IMG/pdf/privatizacion_amazonas.pdf>. Acesso em:

WEBER, M. A ciência como vocação. In: _____. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2004.

WEIBLE, C.M.; SABATIER, P. Coalitions, science, and belief change: comparing adversarial and collaborative policy subsystems. **The Policy Studies Journal**, v. 2, n. 37, p. 195-212, 2009.

WOLKMER, A.C. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do direito. 3.ed, São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

WORLD BANK. **Brazil Rain Forest Unit**: business plan 2005-2008. Brasília: The World Bank, 2004.

Glossário

Aforamento perpétuo: modalidade de contrato de concessão de terras para exploração de castanha-do-pará baseado na relação com os grupos de poder em nível estadual. Na mesma, concedia-se inicialmente uma licença de exploração por uma safra. Depois da licença inicial, passava-se a um contrato de arrendamento por 5 anos (o primeiro considerado a título precário). O direito de renovação do arrendamento constituía, no terceiro passo, numa forma de aforamento perpétuo, com pouca margem para disputa (EMMI, 1999).

Amazônia Legal: recorte político-administrativo para fins de planejamento e implementação de várias políticas públicas, que engloba os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Maranhão (a oeste do meridiano de 44ºW), perfazendo aproximadamente cinco milhões de km² (cerca de 59% do território nacional) (BRASIL, 1953, 1966, 1988).

Aviamento: sistema informal de financiamento de atividades produtivas e de utilização compulsória de mão de obra destinado a viabilizar a produção e o escoamento de gêneros em toda a região amazônica. Nele, um aviador de nível mais baixo fornecia instrumentos de trabalho e bens de consumo a serem utilizados pelo extrator durante a safra e este restituía a dívida contraída por meio de produtos extractivos. Os preços dos bens eram fixados pelo aviador que acrescentava ao valor das utilidades fornecidas juros normais e mais a margem de lucro apreciável, ao mesmo tempo em que fraudava medidas de produto e pagava um preço irrisório pelo mesmo. Deste modo, a prestação de contas realizada periodicamente, para dar conhecimento das relações de crédito/débito, resultava na dívida contínua e permanente da qual a maioria dos trabalhadores raramente conseguia escapar (SANTOS, 1980; ARAMBURU-OTAZU, 1992).

Custo Brasil: série de custos ou despesas (legais, institucionais, tributárias, infraestruturais e/ou corporativas) que incidem sobre a produção, causando desvantagem para o exportador no Brasil, ou causando inviabilidade ao produtor nacional na competição com os produtos importados (SANDRONI, 1999).

Estrangeirização de terras: aquisições em grande escala por meio de compra, arrendamento, concessão compra ou outras formas de acessar as terras que estão sendo produtivamente utilizadas ou são potencialmente cultiváveis por investidores corporativos visando produzir *commodities* alimentares ou não alimentares para aumentar a oferta em mercados domésticos ou globais ou conseguir um retorno favorável ao investimento (HOLMES, 2014).

Federalização do território: instrumento jurídico e político de controle e domínio do território e de transferência do poder de decisão sobre o espaço regional para o governo federal visando promover políticas de integração regional (BECKER, 1982).

Golpe empresarial-militar: não existe uma expressão consagrada em relação a denominação do regime que se instaurou a partir de 1964. Durante um longo tempo a literatura convencionou chamá-lo de militar, procurando destacar a ruptura institucional observada e a forte presença dos militares nos governos que se sucederam ao golpe. A partir da década de 1980, vários pesquisadores passaram a denominá-lo de civil-militar para destacar o fato de que o golpe e as diretrizes econômicas e políticas do regime terem sido elaboradas não apenas no âmbito da ESG, mas também em instituições que agregavam empresários, como o Ipes e o Ibad, bem como em organizações de representação empresarial, como as federações de indústrias e de bancos. Recentemente, a literatura especializada tem chamado a atenção para o fato de que civil é um termo amplo que não daria conta da natureza do golpe que, na realidade, foi resultado de uma articulação entre segmentos empresariais e militares. Esses autores inclusive destacam que tanto a política econômica quanto as medidas repressivas adotadas pela ditadura tinham como intuito apoiar a expansão e consolidação dos grandes capitais, o que se confirmou nos desdobramentos do regime. Neste sentido, deveria ser adotado o termo golpe e regime seria empresarial militar (MEDEIROS, 2015).

Militarização da questão agrária: administração de conflitos fundiários pela esfera militar, de modo a esvaziá-los e transformá-los em eventos desconectados de outras lutas sociais presentes no meio rural brasileiro (GRZYBOWSKI, 1990).

Monismo jurídico: teoria que considera como válida apenas uma ordem jurídica, seja o direito natural ou universal (monismo jurídico universal), seja o direito estatal (monismo jurídico estatal). Dessa forma, o monismo jurídico não está identificado apenas com a ordem jurídica estatal e sim com a acepção da palavra, ou seja, monismo jurídico significa o reconhecimento de apenas uma ordem jurídica, estatal ou natural (universal) (SANTOS, 2009).

Pluralismo jurídico: coexistência de múltiplas manifestações ou práticas normativas advindas de fontes distintas no mesmo espaço sociopolítico, interagidas por consensos ou conflitos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais (WOLKMER, 2001).

Posse agroecológica: a forma como um grupo de famílias camponesas (ou uma comunidade rural) se apossa da terra, levando em consideração neste apossamento as influências ecológicas, econômicas, sociais, culturais e jurídicas (BENATTI, 2003).

Povos e comunidades tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007a).

Produção familiar rural: conceito utilizado, sobretudo na Amazônia, para designar a agricultura não patronal (ou não empresarial). Este serve para retratar as situações em que a unidade produtiva desempenha uma série de atividades econômicas (pesca, extrativismo vegetal, artesanato etc.) e onde a agricultura é sempre marginal (SCHMITZ; MOTA, 2006).

Sesmarias: sinteticamente, consistem nos lotes de terras abandonadas ou incultas cedidos pelos reis lusitanos a determinadas pessoas que resolvessem cultivá-las. Na sua origem, sesmeiro era aquele que concedia a terra. Com o passar do tempo, aqueles que recebiam a terra passaram a ser conhecidos e tratados por sesmeiros, ou seja, os beneficiários das sesmarias (SILVA, 1996).

Terras devolutas: são aquelas que, não sendo próprias ou estando aplicadas a algum uso público, pertencendo ao domínio público (federal, estadual ou municipal) não tenham sido incorporadas ao patrimônio privado a partir de uma das formas expressas em lei (FALCÃO, 1995).

Varredura fundiária: levantamento sistemático de todos os imóveis rurais de uma determinada área, de modo a constituir a malha fundiária e de ocupação existente. Considera-se que a varredura fundiária atingiu suas metas quando ajuda a obter informações socioeconômicas da realidade regional, possibilitando o ordenamento territorial, a titulação das ocupações legítimas, reconhecimento de direitos de comunidades quilombolas, destinação de terras via criação de unidades de conservação, assentamentos rurais ou concessões florestais (MARQUES; MALCHER, 2009a; 2009b).

Anexo 1:

PESQUISA

Regularização fundiária na Amazônia: uma análise de políticas de ordenamento fundiário a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas

**Roteiro de entrevista semiestruturada nº. 1
(Gestores públicos, servidores públicos e parlamentares)**

I. Apresentação

II. Questões

1. Faça uma narrativa bem livre sobre como o processo de construção da nova política de regularização fundiária para a Amazônia Legal? Priorizando:
 - a) como e por que esse tema se tornou relevante na agenda de políticas públicas do governo Lula?
 - b) Quais atores (individuais e coletivos) participaram dessa construção?
 - c) Qual a natureza do debate no centro de governo (Presidente e ministros)?
2. Havia divergências ou mesmo conflitos nesse debate?
 - a) Caso, quais eram os pontos de polarização?
 - b) Essas polarizações levaram ao surgimento de grupos? Formados por quais atores?
 - c) Em referência ao Incra, comente um pouco sobre o contencioso em torno do Incra naquele momento?
3. Quais foram as ideias, princípios e interesses que orientaram a elaboração dessa política?
4. Na sua avaliação, algum ator - com interesse direto na regularização fundiária - deixou de participar da elaboração dessa política? Qual?
5. Por que Terra Legal? Como surge esse nome?
6. Qual a tua avaliação em relação ao que foi proposto inicialmente e o que foi sancionado em lei?
7. Qual a sua avaliação em relação à implementação do Programa Terra Legal?
8. Na sua avaliação, essa nova política possui mais semelhanças ou diferenças em relação às políticas federais de regularização fundiária pré-existentes? Quais?
9. Você teria uma indicação de alguma leitura ou de pessoas a serem entrevistadas?
10. Você gostaria de fazer algum comentário adicional?

PESQUISA

Regularização fundiária na Amazônia: uma análise de políticas de ordenamento fundiário a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas

Roteiro de entrevista semiestruturada nº. 2

(Especialistas nas temáticas agrária e fundiária e Operadores do campo do Direito)

I. Apresentação da pesquisa

II. Questões

1. Faça uma narrativa bem livre sobre como o processo de construção da nova política de regularização fundiária para a Amazônia Legal? Priorizando:
 - a) a demanda histórica por regularização fundiária nessa região.
 - b) o debate sobre reforma agrária.
2. Na sua avaliação, como e porque esse tema se tornou tão importante na agenda de políticas públicas para essa região?
3. Em sua opinião, quais ideias, princípios e interesses orientaram a elaboração dessas políticas (crenças e valores profundos ou interesses imediatos)? De onde ou de quem vieram essas ideias (atores acadêmicos, instituições, grupos, etc.)?
4. Qual a sua avaliação em relação ao que foi proposto inicialmente, o conteúdo da MP e o que foi aprovado sobre a forma de lei?
5. Na sua avaliação, essa nova política federal possui mais semelhanças ou diferenças em relação ao marco normativo agrário/fundiário brasileiro?
6. Na sua avaliação, como são tratados, a partir desses novos marcos legais, os seguintes temas:
 - a) propriedade individual e coletiva;
 - b) função social da propriedade;
 - c) mercado de terras;
 - d) concentração fundiária.
7. Você teria uma indicação de alguma leitura ou de pessoas a serem entrevistadas?
8. Você gostaria de fazer algum comentário adicional?

PESQUISA

Regularização fundiária na Amazônia: uma análise de políticas de ordenamento fundiário a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas.

Roteiro de entrevista semiestruturada nº. 3

(Representantes e técnicos de organizações sindicais, produtivas e ambientalistas)

I. Apresentação

II. Questões

1. Faça uma narrativa bem livre sobre como o processo de construção da nova política de regularização fundiária para a Amazônia Legal? Considerando:
 - a) Como e por que esse tema se tornou relevante na agenda de políticas do governo?

2. Vocês participaram da elaboração dessa política?
 - a) Em caso afirmativo, de quem forma?
 - b) Você possuía algum tipo de repertório para participar desse debate? Qual? Quem participava?

3. Havia divergências ou mesmo conflitos nesse debate?
 - a) Caso, quais eram os pontos de polarização?
 - b) Essas polarizações levaram ao surgimento de grupos? Formados por quais atores?

4. Na sua opinião, quais ideias, princípios e interesses orientaram a elaboração dessas políticas? De onde ou de quem vieram essas ideias?

5. Na sua avaliação, algum ator - com interesse direto na regularização fundiária - deixou de participar da elaboração dessas políticas? Qual?

6. Qual a sua avaliação em relação ao que foi proposto inicialmente e o que foi aprovado sobre a forma dessas duas leis?

7. Na sua avaliação, essa nova política federal possui mais semelhanças ou diferenças em relação às políticas federais de regularização fundiária pré-existentes? Quais?

8. Após a aprovação da lei, vocês acompanharam a sua implementação?
 - a) Em caso afirmativo, qual a sua avaliação em relação a essa implementação?

9. Você teria a indicação de alguma leitura ou de pessoas a serem entrevistadas?

10. Você teria algum comentário adicional a fazer?