

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**UMA NOVA LEI DE TERRAS PARA A AMAZÔNIA:
o caso de Santarém, Pará**

Luciana de Oliveira Rosa Machado

Orientadora: Doris Sayago

Tese de Doutorado

Brasília, setembro de 2011.

Machado, Luciana de Oliveira Rosa

Uma nova lei de terras para a Amazônia: o caso de Santarém, Pará.

Brasília, 2011.

222p.: il.

Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

1. Regularização fundiária. 2. Desflorestamento. 4. Políticas públicas. 5. Amazônia Legal. I. Universidade de Brasília. II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Uma nova lei de terras para a Amazônia: o caso de Santarém, Pará

Luciana de Oliveira Rosa Machado

Orientadora: Doris Sayago

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutora em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por

Richard Georges Pasquis, Doutor (Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement – Cirad)
(Examinador Externo)

José Heder Benatti, Doutor (Universidade Federal do Pará – UFPA)
(Examinador Externo)

Sérgio Sauer, Doutor (Faculdade de Planaltina e Programa de Pós-Graduação em Agronegócios – FAV/UnB)
(Examinador Interno)

Marcel Bursztyn, Doutor (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)
(Examinador Interno)

Doris Sayago, Doutora (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)
(Orientadora)

Brasília-DF, 29 de setembro de 2011.

**Buscar o amanhã...
Um amanhã novo!**

Alfredo José Gonçalves

*“Atenção Senhores passageiros com destino a
Cuiabá, Porto Velho, Rio Branco...”*

Milhares de pés sedentos de terra,
Milhares de mãos sedentas de trabalho
Milhares de olhos sedentos de vida,
Milhares de corações sedentos de paz...
Milhares de famílias rumam na direção do norte:
Rompendo barreiras, consolidam a nova fronteira;
Avançam, decididas, com o futuro sobre os ombros.

*“No norte a terra é boa e farta...”
“O Incra está assentando colonos...”
“Colonização é a solução...”*

Os pés põem-se a percorrer o chão bruto da Amazônia,
As mãos põem-se a derrubar, plantar e colher,
Os olhos se avivam e engordam esperanças,
Os corações põem-se a armazenar sonhos.
Teimosamente rasga-se a selva,
Espalha-se com abundância a semente,
Crescem, exuberantes, novos campos e novas cidades.

*“E agora, o que eu vou fazer com a produção?...”
“O lugar é fraco, só produz no primeiro ano...”
“Esta terra tem dono, pertence ao Sr. Fulano de Tal!”
“E cadê a escola, hospital, assistência técnica?...”*

Pesados e abatidos, os pés caminham em círculos fechados,
Desanimadas as mãos silenciam e abandonam a peleja,
Já secos de tanta dor, os olhos se perdem num horizonte sem fim,
Sangrando, os corações digerem uma raiva surda e secular.
Floresce o desespero, a fome, a doença, a revolta.
Os sonhos ficam reduzidos a cacos:
O norte não passa de “uma ilusão a mais”!

*“O Brasil acabou, não tem mais pra onde ir...”
“Não vou passar toda vida girando de um lado para outro...”
“Chega de rodar feito peão...”*

Os pés criam raízes e penetram fundo no solo,
As mãos se cruzam e tornam-se elos de uma corrente,
Os olhos ganham novo brilho e irradiam nova luz,
Os corações convertem a raiva em resistência.
Cresce o movimento, a organização.
E, do ventre da terra, germina um amanhã recriado!

*A minha mãe,
exemplo de superação e
inspiração para não desistir
da caminhada.*

RESUMO

Esta tese tem por objetivo analisar a nova lei de regularização fundiária de terras públicas na Amazônia e avaliar seus possíveis efeitos sobre o controle ambiental da região. Para tanto, procedeu-se a uma investigação que envolveu a realização de um levantamento histórico-jurídico sobre a formação territorial do Brasil em geral e da Amazônia em particular. Esse levantamento, além de contribuir para o entendimento do processo de apossamento e apropriação das terras públicas brasileiras, também serviu de base para a análise das contribuições da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para o desenvolvimento sustentável das propriedades rurais da Região Amazônica.

Por meio da análise da documentação existente, bem como pelas contribuições prestadas por diferentes atores locais e extra regionais que, direta ou indiretamente, atuam com a questão fundiária na Amazônia, foi possível identificar as alterações promovidas pela Lei nº 11.952/2009 e os reflexos disso para o controle ambiental e para o desenvolvimento sustentável da região. Ainda como forma de avaliar os possíveis impactos dessa nova medida, foi realizado um estudo de caso na região de Santarém, no Estado do Pará, onde foram entregues os primeiros títulos de terra emitidos pelo Programa Terra Legal. Esse programa foi criado para dar vida à Lei nº 11.952/2009.

Os resultados deste estudo permitiram identificar os riscos a que a política de regularização fundiária e o Programa Terra Legal estão submetidos. Também levaram à conclusão de que a implementação dessa política somente alcançará os resultados esperados com relação ao ordenamento territorial e ao controle do desflorestamento e da degradação ambiental no meio rural amazônico se estiver articulada com outras políticas. Em especial com as políticas de monitoramento e fiscalização das atividades desenvolvidas nos imóveis rurais.

Palavras-chave: regularização fundiária, ordenamento territorial, desflorestamento, políticas públicas, Amazônia Legal.

ABSTRACT

The present thesis aims to analyze the new law of Land Title Regularization of public lands in the Amazon and evaluate their possible effects on environmental control of the region. To this end, an investigation was carried out involving the execution of an historical/legal research about the Brazilian and Amazon territorial process. This research, besides increasing the knowledge about the ownership and appropriation of Brazilian public lands, also provided the basis for an analysis of the contribution of Federal Law No. 11,952 of June 25, 2009, concerning the environmental control and sustainable development of rural properties within Amazon region.

By means of the examination of existing documents, as well as through the collaboration of diverse local and non-local stakeholders that directly or indirectly take action in the land issue in the Amazon, it was possible to recognize the modifications promoted by the Law No. 11.952/2009 refers to regional sustainable development. Also, as a manner to evaluate the possible impacts of this new legal measure, a case study was carried out in the Santarém region (Pará State), where the first land titles issued by *Terra Legal* Program were handed. This program (Legal Land Program, in english) was created to implement the Law No. 11.952/2009.

The results of the present research allowed identifying the potential risks that the land title regularization policy and the above mentioned program are subjected. Additionally, we have concluded that this policy implementation will only reach the expected results in order to address the territorial planning and the environmental degradation as well as the deforestation control within Amazon combined if it will be liked with other public policies. Especially with those of monitoring and inspection of economic carried out in the rural properties.

Keywords: land title regularization, territorial planning, deforestation, public policies, Brazilian Amazon.

RESUMÉ

Cette thèse vise à analyser la nouvelle loi de régularisation des terres publiques en Amazonie et d'évaluer ses impacts sur le contrôle de l'environnement régional. Pour atteindre ce but, nous avons, dans un premier temps, procédé à une systématisation des données historiques et juridiques sur la formation du territoire brésilien en général et amazonienne en particulier. Cette activité, par ailleurs de contribuer à la compréhension du processus de saisie et l'appropriation des terres publiques au Brésil, a également servi de base pour analyser les apports de la Loi n° 11952, du 25 Juin 2009, pour le développement durable des propriétés rurales de la région amazonienne.

A partir de l'analyse de la documentation disponible, et avec la contribution de différents acteurs locaux et extra-régionales qui sont direct ou indirectement liés à la question des terres en Amazonie, nous avons constaté les modifications que la loi en question a apporté au cadre normatif et sa contribution pour le développement durable de l'Amazonie. Outre, comme moyen d'évaluer les impacts potentiels de cette nouvelle mesure, nous avons poursuivi une étude de cas dans la région de Santarém, dans l'État du Pará. C'est là, où les premiers titres fonciers ont été émis par le *Programa Terra Legal*, créé pour mettre en œuvre les dispositifs prévus par la Loi n° 11.952/2009.

Les résultats de cette étude ont permis l'identification des risques à que la politique régularisation foncière et le *Programa Terra Legal* sont soumis. Ils ont montré aussi que la mise en œuvre de cette politique seulement atteindra des résultats positifs par rapport l'aménagement du territoire et le contrôle de la déforestation et de la dégradation de l'environnement si elle est intégrée aux autres politiques publiques. En particulier, les politiques de surveillance des activités qui sont développées dans les établissements ruraux.

Mots-clés: régularisation foncière, aménagement du territoire, déforestation, politique publique, Amazonie Brésilienne.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abin	Agência Brasileira de Inteligência
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Art.	Artigo
Bancrevea	Banco de Crédito da Borracha
Basa	Banco da Amazônia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Caeta	Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
Censipam	Centr Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
Ceplac	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa Científica
CNS	Conselho Nacional de Seringueiros
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Conama	Conselho Nacional de Meio Ambiente
Condel	Conselho Deliberativo da Sudam
Condessa	Consórcio de Desenvolvimento Socioambiental da BR-163
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CSN	Conselho de Segurança Nacional
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
Deter	Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real
DNI	Departamento Nacional de Imigração
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Finam	Fundo de Investimentos da Amazônia
Flona	Floresta Nacional
FNRA	Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo
Funai	Fundação Nacional do Índio
G-8	Grupo dos Oito (países mais ricos do mundo)
Gebam	Grupo Executivo do Baixo Amazonas
GEE	Grupo Executivo Estadual
GEI	Grupo Executivo Intergovernamental
Getat	Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins
GPTI	Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos Índices de Desmatamento na Amazônia Legal
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
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

IN	Instrução Normativa
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inda	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Ipam	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
Iterpa	Instituto de Terras do Pará
ITR	Imposto Territorial Rural
MCidades	Ministério das Cidades
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPF	Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PA	Projeto de Assentamento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC	Projeto de Assentamento Conjunto
PAD	Projeto de Assentamento Dirigido
PAE	Projeto de Assentamento Extrativista ou Agroextrativista
PAF	Projeto de Assentamento Florestal
PAR	Projeto de Assentamento Rápido
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PBR163	Plano de Desenvolvimento Sustentável para a área de influência da BR-163
PC	Projeto de Colonização
PCN	Projeto Calha Norte
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PEE	Plano Ecológico Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Projeto de Integração e Colonização
PIN	Programa de Integração Nacional
PL	Projeto de Lei
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Polamazônia	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PPA	Plano Plurianual
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
Prodes	Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Proterra	Programa de Redistribuição de Terras

Radam	Radar da Amazônia
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
Resex	Reserva Extrativista
Sava	Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sema	Secretaria do Meio Ambiente
Semta	Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia
Serfal	Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
Sesp	Serviço Especial de Saúde Pública
Sipam	Sistema de Proteção da Amazônia
Sirsan	Sindicato dos Produtores Rurais de Santarém
Sisterleg	Sistema de Gerenciamento de Dados do Programa Terra Legal
SNAPP	Serviço de Navegação da Amazônia e Administração de Portos do Pará
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
SR/Incra	Superintendência Regional do Incra
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudepe	Superintendência da Pesca
Sudhevea	Superintendência da Borracha
Suframa	Superintendência da Zona Franca de Manaus
Sunab	Superintendência Nacional de Abastecimento
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. A Linha imaginária de Tordesilhas e as Capitanias Hereditárias.	35
Figura 2. Atividades desenvolvidas no Brasil durante o século XVI.....	38
Figura 3. Contornos do Brasil, em 1826, seguindo limites naturais reconhecidos pelo Tratado de Madri, de 1750.	52
Figura 4. Síntese dos dispositivos normativos editados entre o século XVI e meados do século XIX que tiveram impacto sobre a formação da estrutura fundiária brasileira (elaboração própria). 56	
Figura 5. Africanos desembarcados no Brasil entre os séculos XVIII e XIX.	60
Figura 6. Imigração no Brasil Império, 1820-1890.	61
Figura 7. Número de estabelecimentos por condição legal do responsável, 1920-2006.	75
Figura 8. Área dos estabelecimentos por condição legal do responsável, 1920-2006.....	75
Figura 9. Fortificações históricas da Amazônia nos séculos XVII, XVIII e XIX.	87
Figura 10. Configurações territoriais dos anos 1940.	91
Figura 11. População residente – urbana, rural e total – na Amazônia, 1950-2010.	110
Figura 12. Preço das terras para lavoura e pastagem nos Estados do Mato Grosso e Pará, 2000-2006.	121
Figura 13. Taxas anuais de desflorestamento na Amazônia, 2001-2010.	139
Figura 14. Terras públicas federais: unidades de conservação federais, terras indígenas, projetos de assentamento e áreas arrecadadas em nome da União.	151
Figura 15. Localização de imóveis rurais sem registro validado pelo Incra, com áreas de até 100 hectares (posses) ou superiores (“grilos”).	157
Figura 16. Localização de imóveis rurais por classes de tamanho: pequenos, médios e grandes... 158	
Figura 17. Estrutura organizacional do Programa Terra Legal.	164
Figura 18. Localização das glebas federais na Amazônia Legal: área de atuação do Programa Terra Legal.	167
Figura 19. Número de posseiros cadastrados e área declarada no Programa Terra Legal.....	172
Figura 20. Etapas do Programa Terra Legal e respectivos responsáveis (elaboração própria).....	175
Figura 21. Sobreposição de áreas ocupadas: risco de regularização de apenas uma ocupação (elaboração própria, com base em trabalho de campo realizado em outubro de 2011).	185
Figura 22. Estratégias adotadas por produtores rurais para legitimar posses em áreas não contínuas (elaboração própria, com base em trabalho de campo realizado em outubro de 2011).	187
Figura 23. Projetos de Assentamento criados na Amazônia, no Pará e em Santarém, 2003-2009. 190	

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. População brasileira estimada e recenseada, 1550-1872.....	60
Tabela 2. População da Região Norte entre 1872 e 2010.	89
Tabela 3. Propriedades rurais na Amazônia, 1972 e 1978.....	106
Tabela 4. Número e área ocupada pelos estabelecimentos agrícolas – Amazônia, 1985-2006.	107
Tabela 5. População residente, 1970-2010.....	109
Tabela 6. Evolução do índice de Gini, Amazônia, 1985-2006.	111
Tabela 7. Conflitos por Terra na Amazônia Legal, 2009-2010.	112
Tabela 8. Taxa de desflorestamento anual, por estado e para a Amazônia Legal (em km ²).....	113
Tabela 9. Imóveis com área igual ou superior a dez mil hectares, que tiveram seus cadastros cancelados por suspeita de grilagem.....	130
Tabela 10. Estratificação das áreas na Amazônia Legal.	144
Tabela 11. Terras Indígenas na Amazônia Legal.....	148
Tabela 12. Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável na Amazônia Legal.....	149
Tabela 13. Unidades de Conservação Estaduais de Uso Sustentável na Amazônia Legal.	149
Tabela 14. Área incorporada ao Programa de Reforma Agrária na Amazônia Legal.	150
Tabela 15. Dimensão do módulo fiscal nos estados da Amazônia Legal.....	155
Tabela 16. Número de posses passíveis de regularização pela Lei nº 11.952/2009.	156
Tabela 17. Valor da terra nua e valor total do imóvel pelo Programa Terra Legal.	178
Tabela 18. Imóveis titulados pelo Programa Terra Legal.	180
Tabela 19. Imóveis titulados no Pará, por classe de tamanho.....	181
Tabela 20. Imóveis titulados no Pará, por município.	182
Tabela 21. Metas de emissão de títulos pelo Programa Terra Legal.....	182
Tabela 22. Limite à propriedade privada em diferentes países	194
Tabela 23. Imóveis com área superior a três mil e quinhentos hectares, afetados pela proposta de inclusão de limites à propriedade privada na Constituição Federal.	195

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Eixos temáticos do PAS, PBR163 e PPCDAm.....	124
Quadro 2. Situação dos ZEE da Amazônia Legal.....	132
Quadro 3. Alterações do artigo 17 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), que dispõe sobre a alienação de bens da Administração Pública....	134
Quadro 4. Municípios prioritários para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento no Bioma Amazônia.	140
Quadro 5. Síntese das ações para prevenção, monitoramento e controle do desflorestamento na Amazônia adotadas no início de 2008, como resultado do Decreto nº 6.321/2008.....	142
Quadro 6. Índices dos fatores utilizados como critérios para o cálculo do fator final de correção.	176

SUMÁRIO

Lista de Siglas e Abreviaturas	vi
Lista de Figuras	ix
Lista de Tabelas	x
Lista de Quadros	xi
Introdução	1
1. Terra, território e territorialidade.....	15
1.1 O início de tudo.....	17
1.2 Um conceito, vários significados.....	19
1.3 De volta ao início	24
2. A apropriação das terras brasileiras.....	30
2.1 Sesmarias brasileiras, um modelo <i>sui generis</i>	40
2.2 O fim das sesmarias e a intensificação da posse.....	50
3. As Leis de Terras e a propriedade territorial	57
3.1 Na letra da lei	61
3.2 O que são e a quem pertencem as terras devolutas?	71
3.3 A retomada das terras devolutas	76
4. Ocupação e apropriação de terras públicas na Amazônia	85
4.1 A (re)descoberta da Amazônia como fronteira de recursos	88
4.2 <i>Integrar para não entregar</i> : a Doutrina da Segurança Nacional	97
4.3 Um contexto de mudanças?.....	113
4.4 Como mudar?.....	120
5. Regularização fundiária em terras da União e a Lei nº 11.952/2009.....	126
5.1 Conhecer e reconhecer as terras ocupadas da Amazônia: um desafio	127
5.2 Antecedentes da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009	138
5.3 Uma nova “Lei de Terras”: a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.....	144
6. O Programa Terra Legal e as terras (i)legais da Amazônia: estudo de caso na região de Santarém	166
6.1 O preço da terra.....	175
6.2 Alguns resultados do Programa: as terras tituladas no Pará.....	179
6.3 “A pressa é inimiga da perfeição” – os riscos do Programa Terra Legal na região de Santarém	183
6.4 Outras lacunas do programa	193
Conclusão.....	196
Referências Bibliográficas	202
Documentos Legislativos	214
Apêndice	221

INTRODUÇÃO

A terra no Brasil sempre foi objeto de disputa entre diferentes povos, nações e grupos sociais. Mesmo antes do “descobrimento”, as terras que hoje integram o território brasileiro já eram disputadas entre os Reinos de Portugal e Espanha. O Tratado de Tordesilhas foi assinado como uma forma de dirimir esse conflito, estabelecendo que parte daquelas terras, notadamente a porção leste do nosso território, seria da Coroa Portuguesa. Foi lá, além-mar, que o nosso regime de terras nasceu.

A história da formação territorial do Brasil remonta, pois, à instituição das sesmarias, criadas pelo Rei de Portugal em 1375. Esse regime sobreviveu às Ordenações e para cá foi transplantado, dando início a um longo processo de colonização e ocupação territorial. Iniciado pelo litoral e pelos rios, esse processo seguiu aos poucos para o interior do Brasil, até chegar às terras amazônicas.

Ainda que os primeiros registros de ocupação da Amazônia 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 o litoral. Não obstante, nessa fase foram desenhados os primeiros contornos do nosso regime de terras. A esse período remonta a origem do sistema fundiário brasileiro. A compreensão do processo de apropriação e de formação da propriedade privada das terras brasileiras torna-se, pois, relevante para compreender o quadro fundiário atual das terras amazônicas.

Oficialmente, contudo, até meados do século XIX, as terras amazônicas pertenciam, basicamente, à União e aos estados. De acordo com dados das Estatísticas Cadastrais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, naquela época, menos de 1% dessas terras possuíam título de propriedade privada. Ou seja, a quase totalidade das terras da Região Amazônica era constituída por terras públicas e livres de titulação.

Mas não estavam livres de ocupação. Havia ali, além das populações indígenas e ribeirinhas que já habitavam a região, inúmeros posseiros que desenvolviam atividades ligadas ao extrativismo ou que viviam de pequenos roçados e culturas de subsistência. Essas ocupações, acomodadas na posse, não eram formalizadas na figura dos títulos de propriedade. Mas integravam espaços legitimamente reconhecidos como de uso seus ocupantes.

A terra, ali e naquele momento, era considerada parte integrante e indissociável de cada grupo, garantida, de certa forma, pela relação que este grupo estabelecia com a terra ocupada. Ainda que a propriedade da terra continuasse sob domínio da Coroa, não havia “donos” mais legítimos do que seus próprios ocupantes.

Até 1850 era possível que alguém fosse proprietário de determinada terra que “pertencia” ou que era efetivamente ocupada por outro. Se havia alguma disputa, essa se relacionava muito mais à garantia da posse portuguesa sobre as terras brasileiras, incluindo as amazônicas, do que à utilização das terras propriamente ditas. O direito de *usar* era diferente do direito de *ter*.

Com o passar do tempo, essas mesmas terras passaram a ser ocupadas por novos atores. Inicialmente, foram os seringalistas e seringueiros, que chegaram à região vindos de vários cantos do Brasil. A corrida pela borracha no fim do século XIX e início do seguinte, fez com que o processo de ocupação da região, até então lento e gradativo, fosse intensificado. Também corroborou para essa intensificação o processo de afirmação pelo qual o Estado brasileiro passava no período que sucedeu à Proclamação da República, em 1889. Nesse contexto, o discurso e as ações públicas voltavam-se para a integração do território nacional, o que envolvia, necessariamente, a ocupação da Amazônia, ainda considerada por muitos “região abandonada, “vazio demográfico”.

Desse momento em diante, a estrutura social da Amazônia começou a sofrer profundas transformações. A terra, antes considerada “livre” e utilizada como meio de subsistência das comunidades locais, passa a ter “novos donos”, a ser objeto de cobiça daqueles que têm acesso ao poder e às leis. Assim, grupos políticos e econômicos de diferentes matizes vão se instalando na região com a perspectiva de se apoderarem de suas terras e de suas riquezas naturais.

Após os seringueiros, já em meados do século XX, vieram também os projetos de colonização – pública e privada, que foram seguidos pelos projetos agropecuários, minerais e madeireiros e, mais recentemente, pela agricultura capitalizada de grãos. Junto com esses novos atores vieram também vários migrantes, colonos em sua maioria, fugidos da seca e da pobreza do Nordeste. Chegavam também aventureiros em busca de lucro fácil, atraídos, principalmente, pelos garimpos. Todos eles estimulados pela “utopia camponesa” de conquista da “terra liberta” ou por uma lógica capitalista de apropriação privada da terra e dos recursos naturais. Em qualquer dos casos, havia sempre uma vinculação a políticas

territoriais desenhadas para a região, cuja premissa básica era promover, a qualquer custo, a sua ocupação. São exemplos dessas políticas a abertura de eixos rodoviários, incentivos fiscais e implantação de grandes projetos agropecuários.

Ocorre, porém, que essa dinâmica de ocupação não foi acompanhada pelo devido processo de reconhecimento legal das posses e ocupações que se foram formando. Por muito tempo, a ocupação da Amazônia era realizada pelo simples apossamento de suas terras, não havendo, sequer, a preocupação com a regulação efetiva da propriedade dessas terras. Embora houvesse instrumentos que disciplinassem a matéria, a ocupação das terras amazônicas se dava à revelia da lei. Importava mais ocupar do que ser proprietário.

E nesse cenário, não tardaria a surgir os primeiros mecanismos de “grilagem de terras” e de fraudes documentais que delegavam a terceiros a propriedade daquelas terras, já ocupadas e apropriadas por índios, posseiros, colonos e ribeirinhos. Diante da falta de regulamentação da ocupação, vão-se estabelecendo diferentes rotas de acesso à terra, as quais, muitas vezes, avançavam sobre áreas já ocupadas, gerando conflitos pela posse da terra. Essa situação vai se agravando com o passar do tempo e sendo caracterizada, cada vez mais, pela violência contra grupos e comunidades locais.

Da combinação desses elementos – históricos, políticos, econômicos, sociais e ambientais – resulta o diagnóstico de uma ocupação desordenada do território e o surgimento de novos formatos e atores, como é o caso da agricultura de grãos que chegou à região favorecida por políticas de subsídios e incentivos governamentais e condições de mercado atraentes. Corroborava para essa situação de desordem a tímida presença do Estado na região enquanto ente regulador das relações sociais, bem como o “surgimento” de novos atores, que passam então a desempenhar funções que vão muito além de suas atribuições. A Amazônia “Legal” passa a ser palco de inúmeras ilegalidades, entre as quais se destaca a grilagem de terras, a violência no campo e os conflitos fundiários.

Não obstante, ao longo de toda a história de ocupação da região foram editados vários diplomas legais, todos com a mesma finalidade: discriminar as terras públicas das particulares, de forma que, com a regularização das terras ocupadas na Amazônia e o conseqüente reconhecimento dos direitos dos ocupantes sobre essas terras, as demais terras se tornassem disponíveis para destinação a algum tipo de uso ou mesmo para alienação a terceiros. Assim é que após o regime sesmarial, que vigorou no Brasil por quase três séculos, foi editada a Lei de Terras de 1850, que estabeleceu novas regras para a

transferência das terras devolutas do Império para o domínio particular. Com ela, foram estabelecidos critérios para o reconhecimento da propriedade privada e definidas as condições para a aquisição de novas terras, que somente se daria, a partir daquele momento, de maneira onerosa, por meio da compra.

À Lei de Terras, seguiram-se outras, ora reconhecendo o direito de populações indígenas e tradicionais ao território ocupado, ora disciplinando tão somente sobre as terras ocupadas da região. Mas, na prática, a teoria era outra. A situação fundiária permanecia confusa, e o Estado já não sabia mais quais eram e onde estavam as suas terras. Já não se sabia quem era dono do quê.

Veio então o Estatuto da Terra, em 1964, que também não conseguiu por em prática as modificações propostas para o regime de posse e uso da terra e nem, tampouco, promover uma melhor distribuição da terra. Algumas legislações específicas também foram criadas. É o caso do Código Florestal, de 1965, hoje em discussão no Congresso Nacional; do Estatuto do Índio, de 1973; da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), de 2000; da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 2004; e da Lei de Gestão de Florestas Públicas, de 2006. Enfim, uma gama de instrumentos normativos específicos que, de uma forma ou de outra, tentaram regular o uso e o acesso às terras públicas brasileiras.

Foi assim, com esses instrumentos, que o Estado, numa tentativa de ordenar a ocupação do território, deu início ao processo de reconhecimento de algumas territorialidades específicas. Inicialmente foram os projetos de colonização e as terras indígenas. No entanto, ao reconhecer esses territórios, o Estado também fez florescer outras demandas, apresentadas por grupos sociais diversos, tais que os quilombolas, os extrativistas e os sem-terra. Novamente respondeu a esses grupos, mas deixou de lado um número sem fim de agricultores e pequenos produtores rurais, representados, em sua maioria, por posseiros e ocupantes de terras públicas da Amazônia. Justamente o grupo que fora atraído para a região pela promessa de melhores condições de vida propaladas pelas políticas do governo militar.

Evidentemente esse grupo também tinha – e continua tendo – demandas, sendo a principal delas a garantia para permanecer nas terras ocupadas. A resposta a essas demandas era atribuição exclusiva do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), que, ademais da criação de projetos de assentamento, também tinha – e ainda tem – a

responsabilidade pelo reconhecimento e regularização de posses e ocupações de terras. Nesse sentido, também foram editados alguns atos normativos que tiveram o objetivo específico de estabelecer os procedimentos para as ações de regularização fundiária desencadeadas pelo Instituto como resposta às reivindicações apresentadas pelos posseiros e ocupantes de terras públicas na Amazônia. Na prática, no entanto, essas ações foram relegadas a segundo plano e a atuação do órgão ao longo das últimas décadas ficou restrita ao assentamento de trabalhadores rurais sem-terra. Esses ocupantes e posseiros foram “esquecidos” e suas demandas, reprimidas.

Em 2009 parece que o Estado resolveu dar um pouco mais de atenção a esse grupo, ao editar a Medida Provisória nº 458, que foi convertida na Lei de Regularização Fundiária de terras públicas da União localizadas na Amazônia Legal (Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009). Pelo menos é isso que diz a Exposição de Motivos que fundamentou a proposta e que assim argumenta¹:

desde os anos oitenta as ações de destinação de terras pelo governo federal na Amazônia Legal foram interrompidas intensificando um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento. Nos últimos cinco anos, foram destinados 81 milhões de hectares de terras federais na Amazônia Legal, constituindo projetos de assentamentos da reforma agrária, unidades de conservação ambiental e terras indígenas. Entretanto a União detém 67 milhões de hectares não destinados, ou seja, 13,42% da área total da região. Nestas áreas é possível implantar uma política de regularização fundiária, reduzindo os conflitos e permitindo segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para aqueles que hoje a ocupam (BRASIL. EMI nº 01, 2009).

Além desses argumentos, há ainda, como justificativa para a aprovação da MP e, consequentemente, da lei, a adequação dos dispositivos legais de forma a permitir que a política fundiária brasileira seja implementada de forma mais célere. Trata-se, pois, de uma adequação do marco legal vigente, de forma a tornar mais expedita a regularização das ocupações em terras públicas da Amazônia Legal.

¹ O inteiro teor da Exposição de Motivos Interministerial nº 01, de 6 de fevereiro de 2009 está disponível na página da Presidência da República, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-1-MDA-MP-MCidades-09-Mpv-458.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

Mas seria isso mesmo? Se sim, porque as opiniões sobre esses argumentos e seus potenciais impactos foram tão controversas? Ao mesmo tempo em que havia aqueles que acreditavam que a medida promoveria o estabelecimento de direitos como a justiça e a inclusão social, a redução da violência no campo e da criminalidade, existiam também os que pensavam que esses objetivos tinham sido distorcidos e que a medida, em realidade, serviria tão somente para reafirmar privilégios de um sistema patrimonialista. Ademais, deixava “brechas” para anistiar aqueles que se apropriaram indevidamente de grandes extensões de terras públicas.

Em face desses posicionamentos, qual teria sido, então, a real motivação para a edição daquela lei, já que uma lei não surge da mera vontade do legislador? E se ela surge como uma forma de regulamentar a atuação do Estado e dos demais atores sociais, econômicos, políticos e institucionais envolvidos com a matéria disciplinada, o que mais poderia estar em jogo a não ser o reconhecimento daquelas posses e ocupações? E mais: se ela veio para reverter um “estado de coisas” e responder a determinada demanda da sociedade, qual seria, de fato, essa demanda?

Foi com esses questionamentos que se deu início ao processo de investigação que levou a realização desta tese. Mas para respondê-los, era preciso antes entender o “espírito” da lei, conhecer o contexto em que ela havia sido elaborada. Em outras palavras, fazia-se mister entender os fatores sociais, econômicos, políticos e institucionais que haviam motivado a elaboração e aprovação de um diploma legal que trata de um tema tão controverso como é a regularização fundiária das terras amazônicas.

A partir daí surgiram outras perguntas relacionadas à Lei nº 11.952/2009, as quais serviram para delinear o nosso objeto de estudo. São elas: o que essa lei, que regulamenta os procedimentos a serem seguidos para a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, trouxe de diferente em relação às legislações anteriores? Por que ela é considerada por seus propositores como medida que veio reparar uma ausência do Estado na região sentida por mais de trinta anos? E mais, por que gerou tanta polêmica e descontentamento entre variados grupos sociais ao ser editada?

Foi assim, com essas perguntas norteadoras, que se procedeu à análise das propostas e contradições trazidas pela Lei nº 11.952/2009. Objetivamente, o que se pretendeu com essa análise foi identificar as alterações do marco regulatório trazidas pela Lei nº 11.952/2009 e avaliar o papel da regularização fundiária para o controle ambiental e

para desenvolvimento sustentável da Região Amazônica. Em termos específicos, buscou-se apresentar um breve histórico sobre a formação do território brasileiro e a relação desse processo com a transferência gradativa das terras públicas – do Brasil e da Amazônia – para o domínio privado, até se chegar à estrutura fundiária brasileira que se tem hoje. Para isso, foi necessário: i) identificar os principais marcos regulatórios da história fundiária brasileira, bem como seus elementos geradores; ii) conhecer as nuances e alternativas propostas em cada um desses marcos regulatórios; iii) avaliar o papel das diferentes políticas governamentais na formação do território amazônico; iv) levantar e analisar os aspectos positivos e negativos da Lei nº 11.952/2009; e, v) avaliar a implementação do Programa Terra Legal, criado para executar as medidas previstas na Lei nº 11.952/2009.

Para atingir esses objetivos, a pesquisa foi conduzida sob uma ótica histórico-jurídica, que acabou constituindo o foco desta tese. A escolha por essa abordagem se deu por considerar que a compreensão do quadro atual de ocupação e apropriação das terras brasileiras em geral, e das amazônicas em particular, passa, necessariamente, pelo entendimento de como se deu a construção desses territórios, marcada, desde sempre, por diferentes atos normativos. Pelo estudo das leis que regularam – e ainda regulam – as relações entre governantes e governados, entre Estado e sociedade – no caso, proprietários, posseiros e ocupantes de terras públicas ou privadas – é possível apreender como as diferentes territorialidades existentes no Brasil e na Amazônia foram formadas e como esse processo tem sido reconhecido – ou não – pelo poder público.

Sendo assim, alguns pontos aqui apresentados podem ser alvo de novos questionamentos já que o tema não se esgota com este recorte. Não obstante, o que se pretendeu foi apresentar uma síntese do que existe na literatura sobre o tema, que foi analisado aqui em outra perspectiva, relacionada ao caminho percorrido pelo conjunto de normas que regulamenta a matéria e o contexto que fundamentou o seu traçado.

Para levar adiante essa análise, foram seguidos alguns procedimentos metodológicos, que consideraram, não apenas trabalhos anteriores já realizados sobre o tema, cujas informações e resultados foram sistematizados nos primeiros capítulos, como também os marcos legais e normativos elaborados nos diferentes períodos de ocupação das terras brasileiras e amazônicas. Também foram levadas em consideração as opiniões de diferentes atores envolvidos com o tema, conforme se descreve a seguir.

A regularização fundiária na Amazônia já foi tema de outras teses e trabalhos acadêmicos, entre os quais merece destaque as teses de José H. Benatti (2003) e de Girolamo D. Trecanni (2006). Assim, e considerando que toda e qualquer pesquisa parte de ideias e argumentos anteriores aos do próprio autor, e que reconhecer a anterioridade dessa autoria não constitui demérito algum (DINIZ, 2005), optou-se pela realização de um trabalho que sistematizasse informações já descritas anteriormente, trazendo para o presente a discussão sobre a regularização fundiária de terras públicas na Amazônia.

Mais do que uma simples atualização de trabalhos anteriores, esta tese pretende apresentar um novo olhar sobre a questão territorial amazônica, além de discutir os primeiros resultados do Programa Terra Legal. Por esse motivo, deve ter seu mérito reconhecido, já que é legítimo valer-se de conhecimentos já produzidos para seguir em frente. Ou, como ressalta Diniz (2005: 187), “basear-se em quem nos antecedeu ou em nossos contemporâneos é o reconhecimento de que a pesquisa é uma atividade social por excelência, ou seja, que o diálogo por meio da comunicação científica é o meio e o fim da pesquisa científica”.

Importa destacar que à medida que se foi aprofundando no tema, a pesquisa foi tomando um rumo de investigação histórica, o que exigiu uma extrapolação dos domínios do conhecimento já adquiridos. Inicialmente, não se tinha a pretensão de apresentar um estudo histórico sobre o processo de ocupação das terras brasileiras. Entretanto, com o desenrolar da pesquisa, percebeu-se que para a compreensão do quadro fundiário atual da Região Amazônica, fazia-se necessário voltar no tempo, retornar ao início do processo de ocupação e apropriação das terras brasileiras, desde o tempo das capitâneas hereditárias e das concessões de terras de sesmarias, que foram os primeiros instrumentos de transferência de terras públicas para o domínio particular. Essas foram as bases do nosso regime de terras, a origem do sistema fundiário brasileiro tal como se conhece hoje.

Ressalta-se, contudo, que não se trata de uma abordagem definitiva sobre o tema, o que extrapolaria, em muito, os limites desta tese. A intenção aqui é tão somente relacionar fatos que marcaram o quadro fundiário brasileiro, de forma a mostrar que a regularização fundiária das terras brasileiras, incluídas as amazônicas, não é tema recente e nem de fácil solução. Envolve, ademais, um conjunto de fatores sociais, econômicos, políticos e institucionais que tornam a questão ainda mais complexa, mas também mais instigante.

Para atingir esse propósito, foi necessário resgatar parte da legislação histórica, de modo a compreender as várias idas e vindas no quadro normativo brasileiro sobre o tema, adentrando, assim, nos domínios do Direito Agrário. Nesse sentido, além do caráter histórico, a pesquisa envolveu também um levantamento do arcabouço jurídico relacionado à matéria, composto por bulas, cartas, alvarás e decretos publicados ainda nos tempos do Brasil Colônia. Também foram analisadas algumas legislações mais recentes, até se chegar ao mais recente marco regulatório estabelecido, que foi a Lei nº 11.952/2009.

Especificamente sobre o processo de conversão da Medida Provisória nº 458/2009 na Lei nº 11.952/2009 e sobre a implementação do Programa Terra Legal, foram realizadas algumas entrevistas com atores envolvidos diretamente com a questão agrária e com a regularização fundiária na Amazônia². Para tanto, foi elaborado um roteiro contendo questões que versavam, essencialmente, sobre os motivos que levaram à edição da medida provisória e da lei que a sucedeu, e os impactos e efeitos esperados com a aplicação dessas medidas. Essas questões foram colocadas para todos os atores entrevistados.

As diferentes situações encontradas durante o trabalho de campo exigiram uma combinação, conforme o caso, de outras formas de entrevista como, por exemplo, a entrevista aberta. Essa flexibilidade no método permitiu, em determinados casos, um contato mais próximo com os diferentes interlocutores; em outros, a adequação do método à disponibilidade do interlocutor.

Como forma de complementar as informações sobre o controvertido processo de aprovação da Lei nº 11.952/2009, também foram consultados e analisados alguns manifestos e cartas elaborados por atores institucionais. Alguns desses documentos foram adquiridos diretamente com representantes desses movimentos; outros foram obtidos na rede mundial de computadores (*Internet*).

É de se destacar também que, embora o número de pessoas e instituições consultadas – entrevistas estruturadas e abertas – tenha sido relativamente reduzido, chegou-se ao ponto em que as informações passaram a se sobrepor umas às outras, às vezes tornando-se até repetidas. Isso se deve, talvez, ao fato de que, no momento em que

² A relação das instituições consultadas e das pessoas entrevistadas foi apresentada ao final do texto, no Apêndice.

esses contatos foram feitos (outubro de 2010), havia se passado apenas pouco mais de um ano da publicação da Lei nº 11.952/2009. Sua implementação estava, pois, ainda no início.

Tudo isso, somado ao tempo disponível para a conclusão da pesquisa, já bastante reduzido, fez com que os resultados até então alcançados fossem considerados suficientes, pelo menos no que se refere ao alcance do objetivo proposto, que era identificar as modificações e inovações trazidas pela lei e avaliar a sua contribuição para o controle ambiental e o desenvolvimento sustentável da Região Amazônica.

O trabalho de pesquisa, no seu conjunto, também trouxe o resultado de pesquisas e experiências anteriores, notadamente no que se refere ao contexto amazônico e ao reconhecimento das diferentes territorialidades ali estabelecidas, tais que territórios indígenas, áreas de assentamento de reforma agrária e criação de unidades de conservação destinadas a populações extrativistas. Contou ainda com a experiência e o conhecimento adquiridos em trabalho de campo realizado para identificar as visões dos diferentes atores – endógenos e exógenos – sobre o que é a Amazônia e quais seriam as alternativas para se chegar a um modelo de desenvolvimento para a região que fosse pautado na ideia de sustentabilidade.

Esse trabalho, que deu origem ao relatório intitulado *As Amazônias, um mosaico de visões sobre a região*, mostrou que a distância que existe entre os diferentes pontos de vista e os mundos paralelos vividos por grupos de interesse bastante diferenciados, aparentemente antagônicos, perdem sua razão de ser com um simples diálogo entre os grupos que as sustentam. Mostrou também que se esses mesmos atores fossem colocados para discutir conjuntamente os problemas da região de uma forma sistemática, boa parte dessas divergências estaria solucionada (PASQUIS *et al.*, 2003). E isso porque as imagens e as *Amazônias* são, muitas vezes, complementares, podendo conviver sem grandes problemas.

Evidentemente, essa visão não é idílica. O número elevado de mortes por questões fundiárias, os conflitos frequentes entre usuários do solo (indígenas, agricultores, fazendeiros, etc.) e do subsolo (garimpeiros e mineradores), o *mistério* que envolve a cadeia da exploração madeireira, e a corrupção que inviabiliza iniciativas de controle e fiscalização, são alguns exemplos que justificam um esforço redobrado de coordenação e

articulação entre ações, que pode se dar tanto pelo crescimento econômico, como pela luta contra a exclusão.

Também foram utilizados os resultados de pesquisas realizadas no âmbito do projeto “Construindo consensos sobre o acesso ao uso dos recursos naturais na Amazônia brasileira” (*Building consensus on access to natural resources in the Brazilian Amazon*), também conhecido como Projeto Diálogos. Essas pesquisas resultaram em um estudo sobre a participação da sociedade civil na construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável na Área de Influência da Rodovia BR-163 (TONI *et al.*, 2010) e também num diagnóstico das diferentes formas de ocupação do Território do Portal da Amazônia, que reúne 16 municípios do Estado do Mato Grosso (MACHADO, 2006). A compilação desses estudos deu origem, ainda, a um artigo sobre Ação coletiva, governança e governabilidade no controle do desflorestamento da Amazônia brasileira, publicado na Revista Sociedade e Estado (MACHADO, 2009).

Finalmente, e como forma de avaliar os primeiros resultados do Programa Terra Legal, foi realizado um “estudo de caso” na região de Santarém, no Pará, envolvendo não apenas potenciais beneficiários do programa – trabalhadores e produtores rurais, mas também outros atores ligados à questão fundiária. São exemplos desses atores os representantes de algumas instituições públicas federais e estaduais, como a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Programa Terra Legal, o Instituto de Terras do Pará (Iterpa), a Secretaria de Meio Ambiente do Pará (Sema/PA), além dos Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém (STTR) e dos Produtores Rurais de Santarém (Sirsan), e de organizações não governamentais, como o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre outros. A relação das instituições visitadas e pessoas entrevistadas encontra-se no Apêndice. A escolha por esses atores se deveu ao fato de estarem direta ou indiretamente envolvidos com a questão da terra e a política de regularização fundiária na Amazônia.

Com relação à região selecionada para a realização do estudo de caso, o estado do Pará, mais especificamente a região de Santarém, a escolha se justifica pelo fato de que os primeiros títulos emitidos pelo Programa Terra Legal são referentes a imóveis localizados

no município de Novo Progresso, que faz parte da área de atuação da Superintendência Regional do Incra de Santarém (SR-30). Além disso, dentre os estados amazônicos, o Estado do Pará é um dos que lidera as estatísticas relativas a conflitos fundiários. Também está entre os estados que mais desmatam, sendo, juntamente com Rondônia e Mato Grosso, responsável por quase $\frac{3}{4}$ do desmatamento observado na região. O Pará representa ainda a síntese do contexto amazônico, abrigando os mais variados grupos de interesse. Finalmente, há o fato de que parte das pesquisas realizadas no âmbito do Projeto Diálogos também foi conduzida nesse estado, mais especificamente na área de influência da BR-163.

Diante disso, os resultados aqui apresentados refletem, no seu conjunto, uma combinação de estratégias analítico-descritivas, que vão desde a inevitável análise documental, até entrevistas individuais e conversas estruturadas, passando pela consulta à legislação histórica e pela participação em seminários e reuniões organizados para discutir temas relacionados à questão do ordenamento do território e da regularização fundiária das terras amazônicas (ver relação de eventos no Apêndice).

A compilação desse conjunto de informações, essencialmente qualitativo, se fez pela técnica de análise de conteúdo, que pode ser utilizada com finalidade estritamente descritiva ou de verificação de hipóteses (MAROY, 1995). No caso específico desta tese, optou-se pela combinação desses dois elementos. Assim, a análise de dados secundários permitiu descrever a evolução do quadro fundiário brasileiro que, posteriormente, foi comparado com as informações obtidas nas entrevistas, de forma a se chegar aos resultados pretendidos, relacionados às alterações promovidas pela Lei nº 11.952/2009 e sua contribuição para a sustentabilidade da Amazônia. O estudo de caso, por sua vez, possibilitou a verificação, em campo, desses resultados.

O resultado desse esforço é o documento que ora se apresenta, o qual está dividido em seis capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. No primeiro deles, trazemos uma discussão sobre os conceitos de terra e território, os quais são essenciais para o entendimento do processo de ocupação das terras brasileiras, mas também, e principalmente, das terras amazônicas. Esses conceitos devem ser levados em consideração quando da definição de dominialidades e do reconhecimento de territorialidades presentes na Amazônia.

A partir daí, apresenta-se o processo de formação do território brasileiro e de constituição do sistema de propriedade privada, o qual constitui, conforme já mencionado, as bases da estrutura fundiária brasileira atual. Esse processo foi descrito dentro de uma abordagem histórico-jurídica que vai desde a implantação das capitâneas hereditárias até os dias de hoje, com a publicação da Lei nº 11.952/2009. Assim, e como se verá ao longo do segundo e terceiro capítulos, a disputa pela posse e propriedade das terras que integram o território brasileiro já acontecia antes mesmo de elas serem descobertas. Como forma de dirimir esses conflitos, foram baixados inúmeros dispositivos normativos, os quais, pouco a pouco, foram transferindo a dominialidade dessas terras para o patrimônio particular e configurando o sistema de propriedade de terras tal como se conhece hoje.

E aqui vale mencionar que a propriedade da terra no Brasil surge a partir de um marco jurídico excludente. Inicialmente o regime de capitâneas hereditárias e sesmarias, que excluía os indígenas e todos aqueles que não fossem “amigos do rei”. Depois, veio a Lei de Terras, que limitou o acesso à propriedade a transações de compra e venda. Isso significa dizer que a ocupação do território no Brasil – e na Amazônia – se deu a partir de uma lógica que associava ocupação, terra e moradia ao capital. Lógica essa puramente mercantilista e ainda prevalente em várias partes do território amazônico e que tem dado origem a incontáveis conflitos sociais e ambientais que se instalaram na região ao longo de séculos de ocupação.

É nesse contexto que se desenvolve o Capítulo 4, que traz um pouco da história de ocupação da Região Amazônica e das diferentes estratégias de apropriação de suas terras e de seus recursos. Nesse mesmo capítulo, são apresentadas informações que indicam que essas apropriações não foram resultantes de um processo de ordenamento territorial que as legitimasse e reconhecesse. Essa falta de reconhecimento legal levou a situação fundiária da região a um quadro de desordem, no qual sobressaem conflitos de diferentes ordens e magnitudes.

Na tentativa de reverter esse quadro, o governo propôs, em 2009, uma nova medida, cujo principal objetivo é “dar nome, CPF e endereço” aos imóveis rurais da Amazônia. Pretende, com isso, conter a pressão que avança sobre o estoque de recursos naturais que ainda resta na região. A premissa básica dessa “nova” medida é de que a titulação das terras amazônicas em nome de seus ocupantes possibilitará maior controle por parte do poder público sobre a utilização dos seus recursos naturais.

Uma premissa que faz coro com a tese de que a propriedade privada ajuda a proteger o ambiente e favorece o desenvolvimento (HARDIN, 1968). Mas também dela se afasta, haja vista que a situação atual não é fruto da “tragédia dos comuns”, que decorre do esgotamento dos recursos em razão da superpopulação; mas sim, e, sobretudo, de ações governamentais que tiveram por escopo a apropriação de terras da região por parte do capital. E mesmo esses espaços, carecem do reconhecimento formal da propriedade da terra.

Esse é o tema do Capítulo 5, que apresenta a Lei nº 11.952/2009 e os dispositivos que foram objeto dos debates mais acalorados. Também nesse capítulo são discutidos alguns argumentos levantados durante esse processo, os quais foram confrontados com legislações já existentes, de forma a avaliar as alterações propostas pela “nova lei de terras” face às normativas anteriores.

O Capítulo 6 traz os resultados do estudo de caso realizado na região de Santarém, no Estado do Pará, bem como os riscos a que está sujeito o Programa Terra Legal, criado para dar vida à Lei nº 11.952/2009. Esses riscos estão relacionados à celeridade com que o processo de titulação das terras públicas federais da Amazônia Legal tem sido conduzido, que faculta a realização de vistoria prévia para ocupações de áreas inferiores a quatro módulos fiscais.

Finalmente, chega-se à conclusão de que a política de regularização fundiária das terras amazônicas pretendida pela Lei nº 11.952/2009 e implementada pelo Programa Terra Legal, embora necessária e urgente para o desenvolvimento regional, somente atingirá seus propósitos se for acompanhada de políticas de comando e controle fortes e eficientes. O esforço empreendido pelo Programa Terra Legal para cumprir essa missão é notável e digno de ser reconhecido. Entretanto, poderá ser em vão caso o Estado não tenha capacidade operacional para atuar na identificação, responsabilização, e, sobretudo, na punição dos eventuais descumpridores de seus ditames.

1. TERRA, TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE

O território é onde vivem, trabalham, sofrem e sonham todos os brasileiros.

(Milton Santos, 1999).

Terra e território são conceitos-chave na discussão da política de ordenamento territorial, em particular para a regularização fundiária. Embora muitas vezes utilizadas de maneira indiferenciada, essas expressões podem encerrar significados e percepções bastante variados.

Etimologicamente, terra, ou *terrae*, (do radical *ters*) significa solo, o globo terrestre, o mundo e o universo, os povos, as nações, o gênero humano. Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, “terra é a camada superficial do globo onde nascem as plantas, os frutos da terra” (HOUAISS e VILLAR, 2001). Também pode ser o *substrato* para a produção de alimentos, para a construção de casas. Ou ainda, o espaço não construído de propriedade; terreno, espaço vazio, lugar onde se pode “desenhar” uma ação humana (BRUNET *et al.*, 1992; BAILLY *et al.*, 1992). Essas definições nos remetem à noção de espaço, enquanto **espaço físico** ou *spatium*, e está relacionada à ideia de “passo”, “o que se pode medir com passos”, ou “onde se pode fazer ou dar um passo”.

Mas terra também é o elemento de base da vida, é o meio de produção e reprodução social; é, pois, um bem indispensável às satisfações humanas. Há quem diga que é o lugar de morada, símbolo de fartura e garantia de futuro; é a possibilidade de trabalho, segurança e liberdade. É, enfim, lugar de resistência ao processo de desterritorialização³, forçada pelo modelo agrário e agropecuário implantado no Brasil (SAUER, 2002; 2010). Nessa acepção, a noção de terra se confunde com a de território. Isso se confirma quando o autor afirma que “no contexto de globalização, a luta pela terra materializa a luta por um lugar, buscando melhores condições de vida (cidadania) e transformando as conquistas em processos de apropriação de territórios, ou seja, em reterritorializações” (SAUER, 2010: 43).

³ Rogério Haesbaert apresenta diferentes versões para o termo, dentre as quais destacamos aquela que mais se aproxima da ideia do capítulo (HAESBAERT, 2006; 2010). Trata-se da interpretação do termo como “perda de referenciais espaciais, concretos, sob o domínio das relações materiais (HAESBAERT, 2006: 59).

Independente do caráter físico ou social, o fato é que sem terra, não há território; aquela (enquanto espaço) é anterior a este (RAFFESTIN, 1993). Assim, é possível haver enormes porções de terra, grandes espaços, mas não se ter, necessariamente, um território.

Em outras palavras, o conceito de território é bem mais amplo que o de terra; ele é o resultado de uma construção social do espaço. Daí se dizer que a “luta pela terra” significa, em um primeiro momento, ter acesso à terra pelos que não têm, que são os sem-terra; enquanto que a “luta pela defesa de um território envolve a proteção dos grupos que ali vivem, convivem e cuidam dos recursos ali existentes”⁴. Isso significa dizer que a luta pela terra pode ser o início da construção de um território. Mas pode ser também o reconhecimento de um território já apropriado, a formalização de uma apropriação do espaço que se dá com esse reconhecimento.

É nesse contexto maior que alguns autores utilizam a expressão “luta pela terra”, que vai além da simples questão fundiária. Para Sauer (2002), por exemplo, a luta dos movimentos sociais no campo – ou a luta pela terra – não se restringe à luta pela propriedade fundiária e pela manutenção de valores tradicionais camponeses. Ela “transcende à luta pelo acesso aos meios de produção e se transforma em um processo de construção de sujeitos políticos, recriando relações sociais e transformando o espaço rural na constituição de uma nova ruralidade” (SAUER, 2002: 39). Nesse sentido, a luta dos movimentos sociais integraria, assim, o que Hernandez (2006) caracterizou como “luta pela defesa do território”. Tem-se assim, na acepção de Sauer (2002), que é corroborada por Martins (1994), que terra é sinônimo de território, e sua luta representa a luta pela sobrevivência e pela reprodução social, pela libertação e emancipação humanas. Trata-se de uma luta que reivindica integração política e reconhecimento de seus atores enquanto sujeitos de seu próprio destino e de um destino próprio, diferente se necessário.

Vê-se, desde já, que definir território não é tarefa fácil. Há quem afirme, inclusive, que não existe uma forma tecnicamente “correta” para definir um conceito: cada definição carrega em si certos pressupostos políticos que vão influenciar as maneiras pelas quais o conceito é formulado e aplicado (LITTLE, 2006). Partindo dessa premissa, ressalta-se que os conceitos e definições apresentados ao longo deste capítulo não são terminativos, mas

⁴ Daniel Pascual Hernandez, em entrevista publicada em 09/03/2006 na página da Agência Latina de Informação: <http://alainet.org/active/10790&lang=es>, acesso em 28 de novembro de 2010.

servem para mostrar quão complexo é o tema e como as diferentes percepções acerca dos conceitos de terra e território podem dar margem a diferentes ações e, por conseguinte, gerar resultados também diferenciados.

Voltando à questão do território, por se tratar de um conceito utilizado por várias áreas do conhecimento – Ciências Sociais, Ciências Naturais e Ciência Política – encerra diferentes percepções e significados, os quais são bastante influenciados por questões históricas e políticas. Da mesma forma que a palavra *terra* pode expressar várias ideias, desde a mais elementar, relacionada ao solo ou pedaço de chão, até percepções bastante complexas, como a de espaço de libertação e emancipação, o termo *território* também pode conter vários elementos que o caracterizam e o definem, a depender do contexto de sua aplicação. Assim, para tentar defini-lo é preciso, antes, saber de que *tipo* de território se trata.

1.1 O INÍCIO DE TUDO

De acordo com Schneider e Tartaruga (2004), o surgimento do conceito de território está relacionado às proposições de Friedrich Ratzel, no contexto da unificação da Alemanha, em 1871. Esse período coincide com a institucionalização da Geografia como disciplina nas universidades europeias, fato que levou Ratzel a propor sua divisão em três áreas de investigação, que foram a geografia política, a biogeografia e a antropogeografia.

A partir daí, dedicando-se particularmente à antropogeografia e tendo como principal objeto de estudo a relação entre terra e poder, Ratzel elaborou dois conceitos-chave para seu entendimento: território e espaço vital. Ao primeiro, relacionou a apropriação de uma parcela da superfície terrestre por um determinado grupo, tendo como ponto de partida a necessidade imperativa de se estabelecer um espaço com recursos naturais suficientes para sua população, os quais seriam utilizados a partir das capacidades tecnológicas existentes. Já o espaço vital estaria relacionado às necessidades territoriais de uma sociedade em função de seu desenvolvimento, de sua população e de seus recursos naturais (PERICO, 2009; CORRÊA, 2010). Importa destacar que ambos os conceitos foram definidos adotando como referencial o Estado e sua superfície territorial, com suas subdivisões ou contradições internas.

Para Ratzel, a sociedade é um organismo que mantém relações com o solo, nas suas necessidades de moradia e alimentação; e, quanto maior o vínculo com o solo, tanto maior é a necessidade desse grupo de manter a sua posse. A perda desse espaço representa, pois, a decadência dessa sociedade, cuja existência é representada por seu território. Para ele é a sociedade que cria o Estado, e não o contrário. Daí se ter o Estado como referencial para a definição de um território, não apenas porque ele representa “a união de um povo vivo com o solo”, mas também, e principalmente, porque “essa união se consolida tão intensamente através da interação, que ambos se tornam um só e não podem ser pensados separadamente” (Ratzel, 1974 *apud* SOUZA, 2010: 86). Em outras palavras, quando uma sociedade se organiza para defender o seu território, ela se transforma em Estado. E, tendo o Estado como referência, o território passa a constituir sua expressão legal e moral, o que justificaria sua defesa, assim como a conquista de novos territórios (MORAES e FERNANDEZ, 1990; GOMES, 1996; PERICO, 2009).

Essas ideias foram bastante criticadas à época por terem sido apropriadas pelo Estado alemão, cujas características expansionistas eram evidentes. Para Schneider e Tartaruga (2004), as teorias ratzelianas não tiveram grande impacto devido a sua rápida apropriação pelos nazistas, fato que contribuiu sobremaneira para que as contribuições de Ratzel fossem relegadas a segundo plano. Durante décadas, a noção de território proposta por Ratzel foi substituída pelo conceito de região, disseminado principalmente pelos trabalhos do geógrafo francês Paul Vidal de La Blache, entre fins do século XIX e início do XX.

Com o fim da guerra fria e a necessidade de se repensar as relações entre espaço e poder, o conceito de território volta à cena e passa a ser debatido como conceito explicativo da realidade. Várias foram as contribuições para a retomada do debate, todas elas, entretanto, seguindo a mesma linha preconizada por Ratzel, que remete à prevalência do território estatal. Centrar o foco no Estado-nação, contudo, é considerá-lo como unidade exclusiva de poder e assumir que os conflitos se dão apenas entre Estados e que as demais formas de conflitos não têm relevância, o que certamente não traduz a realidade.

Como alternativa a essa abordagem “unidimensional” do conceito surge uma nova proposta, manifestada principalmente por Claude Raffestin em seu livro *Por uma geografia do poder*, editado pela primeira vez em 1980. De acordo com ele, o poder não se restringe ao Estado; em realidade, existem múltiplos poderes que se expressam de

diferentes formas na ocupação de espaços, sejam eles nacionais, regionais ou locais. Nessa perspectiva, o território passa a ser produto dos atores sociais, do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações, pequenas ou grandes. São esses atores que produzem o território, composto por malhas (o substrato), nós (os atores e suas ações) e redes (as relações sociais), dando-lhe novos recortes e ligações (RAFFESTIN, 1993).

Desde então, o termo *território* passou a ser utilizado em diferentes abordagens, cada qual conferindo-lhe um significado diferenciado. Assim, além da abordagem clássica de território como Estado-nação, o conceito de território também passou a ser empregado dentro de uma abordagem mais restrita, voltada para a noção de terra; ou mais ampla, abarcando aspectos culturais e simbólicos de uma dada sociedade.

1.2 UM CONCEITO, VÁRIOS SIGNIFICADOS

Numa tentativa de melhor compreender os diferentes significados que são atribuídos ao conceito de território, Haesbaert (2006) realizou um balanço dessas noções, a partir do modo como elas aparecem nos discursos sobre territorialização/desterritorialização, e agrupou-as em relação a várias vertentes. E entre elas podem ser citadas as seguintes vertentes: materialista, idealista, integralista, histórica, absolutista e relativista. A partir desse levantamento, e considerando o objetivo aqui proposto, far-se-á apenas a distinção entre a vertente materialista, que relaciona o território à natureza como fonte material de recursos; a idealista, que, além da característica de *território-fonte*, também considera valores históricos, culturais e simbólicos na definição de território e, finalmente, a abordagem política, segundo a qual território é o espaço da prática e do exercício do poder.

No primeiro caso, território é entendido em seu sentido mais elementar, apenas como fonte de recursos ou base material para a reprodução física de determinado grupo. É o *espaço-natureza*. Nesse sentido, relaciona-se à apropriação pura e simples da natureza, o que nos leva a dizer que essa definição se confunde com a noção de terra enquanto substrato, mero suporte e fonte de recursos materiais necessários à subsistência de determinado grupo social. É o espaço indiferenciado, que somente tem valor por sua base de recursos. A esse espaço indefinido, utilizado como mero suporte ao desenvolvimento de atividades econômicas, Leroy (2010), ao tratar do espaço amazônico, adota a denominação

“território do capital”, que se opõe à ideia de “território dos povos” (LEROY, 2010). De fato, como se verá no Capítulo 4, as políticas adotadas para a região amazônica, durante os últimos cinquenta anos, foram pautadas na premissa de Amazônia como fonte inesgotável de recursos, espaço a ser ocupado e desenvolvido de acordo com os padrões e modelos de desenvolvimento capitalistas.

Para aquele autor, o território é território (sem adjetivações) quando lhe é útil marcar sua dominação, seus limites e suas posses; mas é espaço indefinido – ou território do capital – quando é utilizado como mero suporte às atividades econômicas, fonte de extração de riqueza e local de rejeito do que não dá lucro. Por outro lado, quando leva em conta a apropriação simbólica do espaço, com seus valores visíveis – fonte de recursos – e invisíveis – identidade cultural e sentimento de pertencimento, passa a constituir “território dos povos” (LEROY, 2010: 100). A distinção repousa, pois, em um fator de identificação, força e resistência, uma unidade de mobilização necessária para garantir o controle e a gestão dos seus recursos naturais. Nesse sentido, inscreve-se na segunda abordagem aqui tratada, que é a cultural e idealista.

É nessa perspectiva que Haesbaert (2006), ao citar Bonnemaïson e Cambrézy (1996), afirma que o território e o laço territorial revelam, além de valores materiais, valores éticos, espirituais, simbólicos e afetivos. E, por conter todos esses valores, o território cultural (espaço de mobilização) precede o território político (espaço de controle e gestão), que, por sua vez, precede também o econômico (fonte de recursos). Trata-se de uma visão distinta daquela proposta por Claude Raffestin, para quem a terra (fonte de recursos) é anterior ao território (espaço de poder).

Aqui, passa-se à terceira abordagem, que é a político-econômica e está relacionada ao domínio político do espaço a serviço de interesses econômicos. A essa vertente estão relacionadas questões de controle e gestão do espaço. Essas questões são centrais na discussão sobre regularização fundiária e definição de territórios e territorialidades, sobretudo quando tais expressões são entendidas como um “campo de forças”, ou um “espaço para a prática e o exercício do poder” (RAFFESTIN, 1993; BECKER, 2006; BOURDIEU, 2009). Nessa vertente, o conceito de território inclui, além da apropriação efetiva ou simbólica de um dado espaço e de seus recursos, a definição de limites e o estabelecimento da posse ou propriedade, que se traduz na capacidade de intervir – usar e controlar – nesse espaço.

Em linhas gerais, pode-se dizer que dentro dessas três abordagens, estão, além dos autores já citados, vários outros e suas respectivas definições de território. Para Santos (2006; 2009), por exemplo, território é o espaço onde se dá o encontro da natureza com a história, é o *espaço construído* a partir da acumulação de tempos. Trata-se de um “conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais” (SANTOS, 2009: 62). É também o *espaço usado*, ou o espaço acrescido da vida que o anima, “é o chão mais a identidade [...], o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (SANTOS, 2006: 14).

Já outros autores entendem esse espaço construído como *espaço delimitado e apropriado*, isto é, dotado de uma humanização que o diferencia e o define e que permite a concretização e materialização das relações sociais que, mediante ele, são cobertas de especificidade (BAILLY *et al.*, 1992; VARGAS, 2006). Refere-se, pois, a um espaço terrestre, composto por natureza natural e natureza artificial⁵, delimitados, apropriados e transformados por um grupo social.

Há ainda aqueles que, embora concordando com a apropriação que caracteriza o território, ressaltam que essa apropriação tem de se dar com sentimento ou consciência por parte do grupo que dele se apossou; qualquer coisa que se toma como parte de si, e que, portanto, se está sempre pronto a defender (BRUNET *et al.*, 1992; BAILLY *et al.*, 1992). Nesse ponto, o conceito de território se confunde com o de territorialidade, pelo menos no que tange ao entendimento da Ecologia. Para este ramo da Biologia, territorialidade é o processo pelo qual um ou mais indivíduos delimitam e têm uso exclusivo de certa área e normalmente a defendem da invasão por outros indivíduos da mesma espécie ou por indivíduos de outra espécie (BRASIL. MCT. CNPq, 1997). Embora esse conceito esteja relacionado aos domínios das Ciências Naturais, é facilmente aplicável ao contexto social, entendendo a(s) espécie(s) ali referida(s) também como *Homo sapiens*, individualmente ou em grupo.

De qualquer forma, ao se apossar conscientemente de um espaço, o grupo começa a produzir um território, transformando o espaço que lhe preexiste em *lugar de produção e*

⁵ Vargas (2006) entende “natureza natural” como sendo o espaço ecológico, o nicho ambiental onde as relações sociais se processam. Quando, porém, essas relações transformam a paisagem, artificializando a natureza e dando-lhe novas funcionalidades, ela passa a ser entendida como “natureza artificial”.

reprodução social e cultural. Um processo inevitável, já que o território, enquanto espaço apropriado e organizado “é uma dimensão intrínseca das sociedades, tanto quanto o seu produto” (Brunet, 2001 *apud* BRASIL. MI, 2006: 14).

Dessas definições, percebe-se que a noção de território envolve um forte componente identitário de cada grupo com o espaço ocupado. Existe um sentimento de pertença e pertencimento, de ser parte de algo ou alguma coisa. É o que Zhouri e Oliveira (2010), ao tratarem da questão da (des)territorialização de determinados grupos sociais em Minas Gerais, entendem por “enraizamento”, que se traduz na vontade de se fixar e de criar raízes, no desejo de permanecer no lugar, ressignificando-o e transformando-o continuamente conforme a memória e a reprodução social de cada grupo.

Essa acepção identitária também é corroborada por Abramovay (2009), para quem os territórios vão além de um mero conjunto neutro de fatores naturais e de dotações humanas capazes de determinar as opções de localização das empresas e dos trabalhadores. Eles se constituem por laços informais, por modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo e que moldam certa personalidade, sendo também uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais. No mesmo sentido, caminha a teoria do *homo situs*, ou *homem concreto em seu espaço vivido*, de Zaoual (2006; 2010), que se enraíza em um território em que harmonia pressupõe a consideração da multiplicidade e, ao mesmo tempo, da singularidade, de seu comportamento. O território deve, pois, corresponder, ao espaço em que os homens acreditam e vivem.

Território, portanto, não é um simples suporte físico das atividades econômicas (conceito mais apropriado ao termo *terra*) ou um quadro de localização de seus agentes. Ele é um *espaço geográfico* construído histórica e socialmente, no qual a eficiência das atividades econômicas é intensamente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato/sentimento de pertencer a esse espaço (Cirad-Sar, 1996 *apud* SABOURIN, 2002). Enquanto *espaço histórico-social*, é *produto* e, ao mesmo tempo, *produtor* da ação humana; *fonte* e *resultado* de um processo construído com base em relações de produção e reprodução social (LEFEBVRE, 2000; SANTOS, 2004; 2009). Assim, pode-se dizer que territórios são, de fato, *espaços construídos*. Construídos a partir da interação homem-espaço/terra, que transforma a natureza (espaço natural) pelo trabalho, valorizando esses espaços – ou essas terras –, inclusive em termos econômicos.

Até aqui temos o conceito de território como expressão de vários significados e ideias. Além de terra e territorialidade, traz ainda embutidas as noções de espaço-natureza, espaço social, espaço geográfico, espaço usado, espaço construído, espaço apropriado, ou espaço-produto-produtor. Não obstante tantas noções, o fato é que tais expressões também trazem implícita uma ideia comum de domínio – individual ou coletivo, público ou privado – e de poder sobre determinada área ou espaço.

Dominação aqui entendida como forma de apropriação do espaço, aquilo que é intrínseco ao indivíduo, instituição ou grupo social, e que pode – e deve – ser defendido contra qualquer ameaça ou interesse externo. E poder, por seu turno, como capacidade ou possibilidade de agir, de produzir efeitos, ou seja, de fazer uso do território, controlá-lo e transformá-lo, atendendo aos interesses e demandas de cada ator, grupo social ou entidade política.

Essa ideia de território enquanto espaço para o exercício do poder é reforçada quando se considera território como substrato (produtor e produto) de relações sociais, as quais são, também, relações de força e de poder. Daí se dizer que o território existe quando há a manifestação e o exercício de algum tipo de poder, afinal, “são as relações que dão o concreto ao abstrato, são as relações que consubstanciam o poder”, e que, portanto, configuram o território (SAQUET, 2003: 24). Em outras palavras, é no espaço concreto que essas ações e transformações – decorrentes do exercício do poder – se processam e dão forma ao território. Nesse sentido, Souza apresenta território como sendo

fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, *quais são as características geológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço*, ou ainda *quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço*. Esses aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo (...), mas o verdadeiro *Leitmotiv* é o seguinte: *quem domina ou influencia quem nesse espaço e como?* (SOUZA, 2010: 78-79, itálicos no original).

E enfatiza, ao mesmo tempo em que critica Raffestin, que o território não está relacionado apenas ao substrato ou ao espaço social em si, mas também a um campo de

forças e a relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial (SOUZA, 200: 97), tenha esse substrato a dimensão ou extensão que tiver.

1.3 DE VOLTA AO INÍCIO

Com base nas diferentes noções de território aqui expostas, pode-se dizer que ele constitui uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural e cultural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade (MORAES, 2005). É nele que se aloca as fontes e os estoques de recursos naturais disponíveis para uma dada sociedade e também os recursos ambientais existentes. É nele também que se acumulam as formas espaciais criadas pela sociedade ao longo do tempo (o espaço produzido) e que se agregam ao solo onde foram construídas, tornando-se estruturas territoriais, condições de produção e reprodução em cada conjuntura considerada.

Viu-se também que, por ser constituído por elementos simbólicos e culturais, um território não deve ser definido apenas pelos fatores objetivos e materiais de que dispõe, mas, antes, pela maneira como esses espaços são construídos, organizados e transformados em estruturas territoriais. Assim, embora ele deva ser pensado em diferentes escalas, abarcando desde o espaço de um (ou mais) Estado(s)-Nação, ou se restringindo a um bairro, uma rua ou um simples quarteirão, ele faz parte de um contexto maior, que é o contexto nacional. E não há como fugir do fato de que cabe ao Estado Nacional assegurar a autoridade territorial sobre um espaço reconhecido internamente a toda a sua população e externamente a outros Estados. Volta-se, pois, à noção de território trazida por Ratzel (1974 *apud* SOUZA, 2010), para quem o Estado deve servir de referência para a definição de um dado território.

Por outro lado, a ele também cabe o reconhecimento dos diferentes territórios e territorialidades presentes em toda a sua extensão ou base geográfica. Em outras palavras, à medida que se consolida um Estado-Nação, além do substrato de sua soberania, seu território passa a conter também uma dimensão simbólica e de enraizamento de vários atores – vários territórios dentro de um mesmo território. Esses territórios são a síntese de variadas formas de uso e apropriação do espaço e são construídos com base em diferentes modos de produção, que podem dar origem a diferentes arranjos territoriais. Tais arranjos,

muitas vezes, não têm seus limites claramente definidos, o que pode gerar sobreposições e/ou conflitos entre diferentes territorialidades.

Daí a necessidade de uma autoridade maior, que tenha visão estratégica sobre o território nacional como um todo, para estabelecer medidas de controle e de gestão desses espaços, a partir de critérios de seleção, regulação e estímulos a atividades definidas pela sociedade nacional. Essa autoridade é o Estado, que, além de ser o guardião do patrimônio natural disponível em sua superfície, é também o gestor de variadas estruturas e fundos territoriais⁶. É ele o grande agente da produção do espaço, e também o principal indutor da ocupação do território, e um importante mediador das relações sociedade-espaço e sociedade-natureza (MORAES, 2005).

Mediar essas relações, reconhecer e regularizar essas territorialidades exige, obrigatoriamente, que se considerem as alternativas de usos possíveis e aceitáveis. Eleger os usos mais adequados requer, por sua vez, o (re)conhecimento dos agentes públicos e privados que atuam em um dado território, seus interesses e suas práticas de ocupação (SANTOS, 2005). Trata-se de pensar e atuar num conjunto de forças que configuram o espaço territorial do país a partir de uma estratégia que vise a coordenar as ações desenvolvidas sobre esse território.

Isso requer uma visão macro do espaço, cujo foco se volta para grandes conjuntos espaciais (biomas, macrorregiões, redes de cidades, etc.) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais (zona de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas, áreas militares, etc.). É o “poder de impor uma visão do mundo social através de princípios de di-visão” (BOURDIEU, 2009: 113), pelos quais se pode, de maneira legítima, conhecida e reconhecida, estabelecer territórios, delimitar regiões, criar fronteiras e, até mesmo, gerar novas identidades, organizações sociais, econômicas e políticas e, por conseguinte, novos territórios.

Necessário, pois, se torna identificar e reconhecer, como legítimos integrantes desse território nacional, os diversos atores e suas territorialidades. Ocorre, porém, que essas territorialidades nem sempre são percebidas e apreendidas por aqueles que tratam da questão territorial brasileira. Essa falta de percepção tem gerado conflitos de diferentes

⁶ Fundos territoriais “são áreas de soberania nacional ainda não incorporadas no tecido do espaço produtivo” (MORAES, 2005: 43).

ordens, fazendo com que esses grupos sejam excluídos do direito ao reconhecimento formal das terras e territórios que ocupam. É isso, porque “sua concepção de posse e uso dos recursos naturais escapa dos parâmetros oficiais” (TRECCANI, 2006: 26) que tentam homogeneizar os diferentes modos de apropriação das terras brasileiras, particularmente, as amazônicas.

Assim, mesmo que as políticas de ordenamento territorial e regularização fundiária tenham passado a considerar, nas últimas décadas, a questão da identidade territorial, na prática, a questão ainda está longe de ser resolvida. Há, hoje, um enfrentamento entre a lógica funcional, que tenta estabelecer novos procedimentos e condições em que tais delimitações devam se dar, e a lógica identitária, que trata das diferentes percepções de cada grupo e que se empenha na revalorização da dimensão local enquanto valor simbólico. São lógicas contraditórias e reveladoras de dois sistemas de valores e duas éticas distintas na relação com o território. “A abordagem utilitarista do território [ou, da terra] não dá conta dos principais conflitos do mundo contemporâneo” (HAESBAERT, 2006: 50), o que faz com que eles permaneçam sem solução. Exemplo disso são os inúmeros embates e conflitos sociais verificados por todo o país. Isso acontece porque o arcabouço jurídico-legal vigente não consegue abarcar a diversidade de atores que lutam pelo reconhecimento de seus territórios, haja vista tratar-se de uma relação específica que cada sociedade mantém com sua respectiva base territorial.

A questão da regularização fundiária é um problema agrário ainda não resolvido, principalmente para as populações tradicionais da Amazônia que possuem um apossamento próprio, devido a sua marcante relação com a floresta.

Qualquer posição para regularizar as posses dos milhares de posseiros amazônicos deverá partir dessa premissa de que existe na Amazônia uma heterogeneidade de meio ambiente, assim como de sua população regional e de uma economia altamente vinculada ao meio natural e imediato. Por isso, a questão da posse assume uma complexidade maior, no qual a junção entre a questão fundiária e agroecológica propõe novos critérios na regularização da terra centrados no uso sustentável dos recursos naturais (BENATTI, 2003: 16).

A necessidade de reconhecimento formal desses espaços, que vêm sendo ocupados e apropriados desde a colonização do Brasil, é premente e atribuição exclusiva do Estado. Mais ainda na Amazônia, onde existe uma enorme dificuldade em definir quem ocupa o

quê, quem domina quem, quem é *dono* do quê na região. Desde o estabelecimento dos primeiros espaços territoriais de uso especial – seja pela delimitação de áreas destinadas às forças armadas e à segurança nacional, ou ainda, pelo reconhecimento de terras indígenas e pela criação de unidades de conservação, apenas para citar alguns –, grupos sociais de diferentes matizes têm buscado formas jurídicas nas quais possam se enquadrar para afirmar e manter suas territorialidades. Isso tem se dado num permanente processo de negociação entre a territorialidade expressa pelo Estado, por meio de legislações e normas específicas, e aquela vivida por cada grupo, fundamentada em preceitos que vão muito além da mera apropriação dos recursos naturais.

São exemplos desses processos aqueles que envolvem grupos indígenas, extrativistas, comunidades quilombolas, ribeirinhos, comunidades de pescadores, quebradeiras-de-Coco-Babaçu, pequenos agricultores e agricultores familiares, madeireiros, fazendeiros, empresários do agronegócio, populações atingidas por barragens, etc. Enfim, uma gama infinda de grupos que lutam para ter seus *espaços de sobrevivência* garantidos.

Assim é que, desde o descobrimento do Brasil por aventureiros portugueses, se tenta impor aos ocupantes das terras brasileiras uma noção de território que é estranha – quando não contraditória – a sua própria concepção de espaço e ao uso que dele se faz. Isso é particularmente válido para os povos e comunidades tradicionais⁷ que têm uma visão de espaço que incorpora, além de valores materiais de uso e de ocupação, valores simbólicos, culturais e religiosos, essenciais para o estabelecimento de seus territórios.

Na Amazônia, o estabelecimento de parques nacionais e terras indígenas, por exemplo, trouxe uma ideia de território diversa daquela percebida pelos povos que ali estavam. Essa noção, contudo, foi sendo aos poucos “assimilada como forma de vida, de resistência e de garantia para o futuro” (LEROY, 2010: 102), até ser consolidada na Constituição de 1988.

⁷ De acordo com o art. 3º, I, da Lei que institui a Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, são povos e comunidades tradicionais os “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, Decreto nº 6.040, 2007).

Ainda sobre a concepção de território “vivida” pelos grupos indígenas vale ressaltar, a título de exemplo, a noção dos índios Zo’⁸ de *-koha*, que carrega elementos importantes para entender a concepção que esse grupo tem sobre *território*. Embora não corresponda a uma tradução exata deste termo, “*-koha* possui uma abrangência mais ampla, no sentido de ‘modo de vida’, ‘bem viver’ ou ‘qualidade de vida’, o que significa que as condições ambientais, ecológicas e materiais são componentes obrigatórios na definição” (GALLOIS, 2004: 38). Ainda de acordo com a autora, o conceito incorpora a forma de organização territorial do grupo indígena, que se divide em subgrupos locais formados por famílias extensas, que se empenham em conhecer o meio que ocupam, ou seja, as condições ambientais para a sua existência.

Para Bonnemaïson e Cambrézy, que também trabalham com sociedades tradicionais, a ligação desses grupos ao espaço de vida é mais intensa porque,

Além de um território-fonte de recursos, o espaço era ‘ocupado’ de forma ainda mais intensa através da apropriação simbólico-religiosa.

Pertencemos a um território, não o possuímos, guardamo-lo, habitamo-lo, impregnando-nos dele. Além disso, os viventes não são os únicos a ocupar o território, a presença dos mortos marca-os mais do que nunca com o signo do sagrado. Enfim, o território não diz respeito apenas à função ou ao ter, mas ao ser. Esquecer esse princípio espiritual e não material é se sujeitar a não compreender a violência trágica de muitas lutas e conflitos que afetam o mundo de hoje: perder seu território é desaparecer (Bonnemaïson e Cambrézy, 1996 *apud* HAESBAERT, 2006: 50-51).

O exemplo de Gallois, assim como o de Bonnemaïson e Cambrézy, mostra que a ideia de um território fechado, delimitado, só surge com as restrições advindas do contato desses grupos com processos de regularização fundiária impostos pelo Estado. Não é da natureza das sociedades tradicionais, particularmente a indígena que tem seu comportamento baseado em regras consuetudinárias, estabelecer limites territoriais precisos para o exercício de sua sociabilidade. Tal necessidade advém, exclusivamente, de uma situação colonial a que essas sociedades foram submetidas. Nessa “transformação de um território em terra, passa-se das relações de apropriação (que prescindem de dimensão

⁸ Os Zo’⁸ são um grupo de índios isolados que habitam o norte do Pará e tiveram os limites de seu território reconhecidos pela Funai em 1999 (RICARDO, 2000).

material) à nova concepção de posse ou propriedade” (GALLOIS, 2004: 39), que será discutida nos próximos capítulos.

Não trataremos especificamente das populações indígenas ou das comunidades tradicionais, embora esses grupos sejam citados, quando considerado conveniente. A abordagem utilizada é aquela que permite entender como se deu o processo de construção e apropriação das terras brasileiras e como isso tem sido tratado nos dias atuais. Sendo assim, apresenta-se a seguir uma breve retrospectiva sobre a formação territorial do Brasil em geral, e da Amazônia em particular, ressaltando, quando possível, a aplicação de um ou outro conceito nos diferentes espaços-tempos da história fundiária brasileira.

2. A APROPRIAÇÃO DAS TERRAS BRASILEIRAS

A exploração dos trópicos não se processou por um empreendimento metódico e racional, não emanou de uma vontade construtora e enérgica: fez-se antes com desleixo e certo abandono. Dir-se-ia mesmo que se fez, apesar de seus autores.

(Sérgio Buarque de Holanda, 2006: 43).

Antes mesmo de serem descobertas, as terras que integram hoje o território brasileiro já eram objeto de disputa. Naquele tempo, a disputa se dava entre os reinos de Portugal e Espanha. Passado o descobrimento, o interesse pelas terras brasileiras, incluindo as amazônicas, foi ampliado e outras coroas passaram a cobiçar essas terras. Entre elas, pode-se citar as coroas francesa, inglesa e holandesa, que chegaram a colonizar algumas terras ao norte do que se conhece hoje como território brasileiro.

Como forma de dirimir esses conflitos e estabelecer a dominialidade das terras que estavam sendo descobertas e daquelas ainda por descobrir, eram arbitrados pela Igreja diversos acordos que disciplinavam a divisão de terras. Esses acordos eram conhecidos como “bulas papais”⁹, dos quais são alguns exemplos as Bulas *Inter Coetera*, de 1454; *Aeterni Regis*, de 1481 e *Eximiae Devotionis*, de 1493.

A Bula *Inter Coetera* determinava que o “novo mundo” seria dividido entre Portugal e Espanha, por meio de um meridiano situado a 100 léguas a oeste do arquipélago do Cabo Verde: o que estivesse a oeste do meridiano seria espanhol, e a leste, português. A *Aeterni Regis*, por sua vez, consolidava o domínio lusitano ao estipular que todas as terras que se descobrissem no mar oceano, desde Cabo Bojador até as Índias, inclusive, seriam da Coroa lusa. Pela Bula *Eximiae Devotionis*, seriam da Espanha as terras firmes e todas as ilhas achadas e por achar em direção ao ocidente, localizadas até cem léguas (660 quilômetros) das ilhas de Açores e Cabo Verde, num traçado imaginário do polo ártico ao antártico. Este arranjo assegurava à Espanha as terras descobertas no ano anterior por Cristóvão Colombo; e a Portugal, a costa africana que vinha sendo explorada com vistas ao

⁹ Bulas papais, como o nome sugere, eram mensagens expedidas pelo Papa da Igreja Católica, que tinham valor jurídico e, por isso mesmo, eram validadas com a aposição de um selo de chumbo, conhecido como “bulla” (ou bola).

achamento de um caminho marítimo para a Índia (STEFANINI, 1978; GUTIÉRREZ-ESCUADERO, 1990).

Além dessas bulas, havia ainda, no quadro normativo da época, as Ordenações do Reino e os Tratados assinados pelos reis daqueles países, tais que as Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603) e a famosa *Capitulación de La Repartición Del Mar Oceano*, de 1494, também conhecida como “Tratado de Tordesilhas”. Esse tratado reproduziu a ideia da Bula *Eximiae Devotionis*, mas alargou a distância do meridiano para 370 léguas (quase 2.500 quilômetros) a oeste de Cabo Verde, perto das atuais cidades de Belém (PA) e Laguna (SC).

Esses diplomas asseguraram a Portugal a futura posse de terras que viriam a integrar a parte leste do território brasileiro. Do outro lado, na parte ocidental da linha de Tordesilhas, ficaram as terras que integram hoje a Região Norte brasileira, cujo domínio foi atribuído ao reino espanhol. Interessante ressaltar que o alargamento promovido pelo Tratado de Tordesilhas dividiu as terras disputadas pela Lusitânia, parte oriental portuguesa, e pela Nova Andaluzia, parte ocidental espanhola, exatamente no ponto que hoje denominamos “pré-Amazônia”, entre os Estados do Maranhão e do Pará. Essas, aliás, foram as primeiras denominações da Amazônia, numa posse que precedeu à conquista (BECKER, 2009).

Também é de se destacar que nessa época havia estreita sintonia entre a Coroa Portuguesa e a Igreja Católica, já que a terra também era considerada domínio de Deus, cabendo aos reis tão somente a sua administração. Para a Igreja, as conquistas que se fizessem das terras além-mar serviriam para a propagação da fé cristã e ampliação do domínio de Deus sobre a terra (LEITE, 2004). Stefanini (1978), contudo, discorda dessa ideia, asseverando que as relações vinculadas à Ordem de Cristo eram de natureza espiritual e que a propriedade das terras, inclusive aquelas ainda por descobrir, deveria ser atribuída a uma das duas Coroas (Portugal ou Espanha).

Com inspiração religiosa, ou não, o fato é que as expedições além-mar eram conduzidas com o intuito de abrir novos horizontes e conquistar novas riquezas, que se imaginavam abundantes em terras remotas. Assim, em nome de Deus e com as bênçãos de seu representante terreno, o Papa, os portugueses lançaram-se ao maior empreendimento de sua história: as conquistas marítimas, que culminaram com o descobrimento *casual* das

terras que passariam a integrar o território brasileiro (LEITE, 2004). Para Faoro, esse “episódio” foi, a bem da verdade, perturbador e original: “diante do português emergiu não apenas um mundo novo, mas também um mundo diferente” (2007: 117). Esse novo mundo deveria despertar, para além da descoberta, a invenção de novos modelos de pensamento e de ação, que deveriam levar em conta as características exóticas das novas terras e das gentes que ali estavam.

Mas, como se sabe, a história não aconteceu assim. As gentes que aqui estavam – os índios – pouco importavam. A eles não era reconhecido direito algum. Aliás, pelo conceito da época, “os selvagens nem mesmo representavam ‘gente humana’, apenas tinham ‘forma humana’. Não poderiam, portanto, ser sujeitos de direito” (STEFANINI, 1978: 28-29). Assim, dizer que as terras brasileiras, antes de serem descobertas, eram dos índios, era uma afronta aos princípios do Direito Internacional. Juridicamente, ou as terras pertenciam a Portugal ou à Espanha. Para Benatti, a concepção dominante nessa época,

era de que os “descobridores” gozavam de um poder absoluto sobre as áreas “descobertas”. Mas mesmo naquela época, questionava-se o etnocentrismo jurídico dos europeus, pois estes achavam que eram os portadores da cultura universal e únicos senhores das demais coisas existentes no planeta. A Europa era o centro e o resto era vazio (no sentido amplo da palavra), ou não merecia ter crédito por se tratar de uma região pagã (BENATTI, 2008: 84-85).

Assim, ainda que a motivação daqueles primeiros navegantes fosse pela conquista, a *terra*, aqui, era considerada apenas um espaço vazio, possível fonte para exploração de novas riquezas, em particular os metais preciosos. O que se buscava era unicamente o ouro e a prata. Nada disso, porém, foi encontrado na costa brasileira; nenhuma riqueza acumulada. “Não encontramos nada de proveito”, foram as palavras de Américo Vespúcio, que, após viajar como piloto com portugueses e espanhóis, assim escreveu sobre o novo mundo (PRADO JR., 2006: 24).

Então, que interesse teria para navegantes-mercadores uma “terra parcamente habitada por tribos nômades, ainda na idade da pedra, e que nada de útil podia oferecer?” (*ib idem*). Nenhum. Essa terra, desprovida de ouro e de prata, de trigo e de gado, de ferro e de vinho, mereceria apenas o desprezo do descobridor, ávido de lucros e de comércio. Era mero produto do acaso, não se constituindo em objetivo definido pelos navegantes portugueses (MAIA, 1999).

Talvez por isso Freyre, valendo-se também dos escritos de Américo Vespúcio, assim escreve em seu livro *Casa-grande e Senzala*:

Cravo, pimenta, âmbar, sândalo, canela, gengibre, marfim, nenhuma substância vegetal ou animal de valor consagrado pelas necessidades e gostos da Europa aristocrática ou burguesa os portugueses encontraram nos trópicos americanos. Isto sem falar no ouro e na prata, mais farejados do que tudo e de que logo se desiludiram os exploradores da nova terra. A conclusão melancólica de Vespúcio resume o amargo desapontamento de todos eles: “infinitas árvores de pau brasil e canna fistula...” (FREYRE, 2010: 87).

Por essas e outras, pode-se dizer que não houve, de início, interesse da Coroa Portuguesa na colonização e ocupação das terras descobertas, que passaram a ser apenas ponto de passagem de portugueses que navegavam em direção às Índias (VIANNA, 1956; FAORO, 2007). Para eles, tratava-se, de fato, de um mero *espaço vazio*.

E o interesse por esse “espaço vazio” – as terras brasileiras – só teria lugar tempos depois e em razão das incursões de piratas e saqueadores estrangeiros de pau-brasil¹⁰. A ambição revelada por outras Coroas, particularmente a francesa, fez com que Portugal se preocupasse com a ocupação efetiva do território. Do contrário, poderia perdê-lo.

Aqui talvez se possa, de fato, falar em *território*, haja vista o empenho da Coroa Portuguesa em sua defesa. Território enquanto expressão legal do domínio português sobre as terras descobertas, até então tidas como mera anexação ao reino pelo Tratado de Tordesilhas. Era o espaço vazio, a terra *desconhecida e desocupada*, dando lugar ao espaço apropriado, que mais tarde daria origem ao Estado-nação.

Essa transformação, ou a consolidação da conquista das novas terras portuguesas, teve início somente três décadas após o descobrimento, com a carta-patente dada a Martin Afonso de Souza, nomeado governante da colônia, em 1530 (MARQUES, 2009). Essa carta concedia ao seu portador, considerado o primeiro colonizador das terras brasileiras, autorização para tomar posse das terras que descobrisse e organizar o respectivo governo (LIMA, 2002).

¹⁰ Batizada cientificamente de *Caesalpinia echinata*, o pau-brasil, largamente distribuído pela costa brasileira, foi o responsável pelos primeiros contatos dos colonizadores com o território que hoje constitui o Brasil.

Além desta, outras duas cartas, também concedidas ao mesmo Martin Afonso, estabeleciam as bases para a colonização das terras brasileiras. Na primeira delas, lhe eram conferidos os títulos de capitão-mor e governante das terras do Brasil; na outra, lhe era permitido “conceder terras de sesmarias que achasse e se pudessem aproveitar”, de forma a dar início ao processo colonizatório (Max Fleiuss, *apud* LIMA, 2002: 36).

Alguns anos mais tarde, ainda com a proposta de ocupar as terras recém-descobertas, o rei D. João III escreve nova carta a Martin Afonso, datada de 21 de janeiro de 1535. Dessa vez, ordenando que sua nova possessão fosse dividida em faixas, e que se formassem Capitânicas. As Capitânicas Hereditárias, como ficaram conhecidas essas faixas, consistiam em lotes de cinquenta a cem léguas de costa que avançavam pelo interior, até a linha imaginária de Tordesilhas. Naturalmente, esses lotes haveriam de ter dimensões diferenciadas, haja vista a variação entre a distância que havia entre a costa e o meridiano de Tordesilhas. E cada capitania era cedida aos “fiéis súditos” da Coroa, entre eles o próprio Martim Afonso de Souza (LIMA, 2002: 37), com o fim exclusivo de colonização.

Cem léguas mediam, naquela época, 660 quilômetros. Essa medida, contudo, valia apenas para a linha da costa brasileira. Para o interior, não havia limite preestabelecido, o limite era *tanto quanto puderem entrar*. Pelo menos é isso que se depreende de um trecho da Carta de 1535, extraído da obra de Messias Junqueira:

Hei por bem e me praz de lhe fazer, como de feito por esta presente carta faço, mercê e irrevogável doação [...] de cem léguas de terra na dita costa do Brasil. [...]. E serão do dito Martin Afonso de Souza quaisquer ilhas que houver até 10 léguas ao mar na fronteira e demarcação das ditas cem léguas as quais se estenderão e serão de largo ao longo da costa e entrarão pelo sertão e terra firme e dentro tanto quanto puderem entrar, e for da minha conquista. (JUNQUEIRA, 1976: 45-46).

A partir daí, tem início um longo processo de colonização e ocupação da *terra brasiliis*, dentro dos limites estabelecidos pela linha imaginária de Tordesilhas. Mas qual era a relação desse avanço colonizador com as terras amazônicas? Num primeiro momento, poder-se-ia pensar que nenhuma, já que o Tratado de Tordesilhas deixava claro o limite do território da Coroa Portuguesa que, da Amazônia, incluía apenas o Estado do Maranhão e uma pequena parte do Pará (Figura 1). O restante da região era de domínio espanhol.



Figura 1. A Linha imaginária de Tordesilhas e as Capitanias Hereditárias.

Entretanto, a situação da região amazônica não deve ser analisada como se ela constituísse um capítulo à parte em relação à história de colonização e ocupação do território brasileiro. A Amazônia não deve ser tratada como se fosse o substrato de um mundo distinto ou de uma sociedade diferente. Se em termos biogeográficos a região amazônica é diferente de todas as demais regiões brasileiras, “sociologicamente falando, a Amazônia não existe” (MARTINS, 1991: 61). Além disso, deve-se considerar que esse período inicial de colonização e conquista de novas terras coincide com as primeiras explorações da região pelos franceses, ingleses e holandeses, que já haviam estado ali desde 1524. Não obstante, foi somente a partir do final do século XVI e início do seguinte “que de fato tomam pé na região, com a fundação de uma colônia no Maranhão” (VELHO, 1972: 16).

Em outras palavras, o interesse da Coroa Portuguesa por aquelas terras só teve lugar um século mais tarde, quando os portugueses começam sua “marcha para o Amazonas”. O avanço foi lento e teve início pela tomada do Maranhão aos franceses, em 1615. Em 1621 é então criado o Estado do Maranhão, que se estendia do Ceará ao Pará, até a foz do Amazonas (VELHO, 1972; BECKER, 2009). Ainda assim, até meados do século XVII, a colonização portuguesa na Amazônia se restringia apenas à área em torno do delta do Amazonas, onde se praticava alguma agricultura, notadamente a cana-de-açúcar (VELHO, 1972). Com efeito, foi a preocupação com a defesa do monopólio açucareiro do Nordeste que fomentou o movimento expansionista em direção ao Maranhão e que depois seguiu para o resto da Amazônia (FURTADO, 2007; BECKER, 2009).

Essa fase inicial de colonização e de conquista territorial atesta que a lógica que imperava naquele momento era estreitamente vinculada à expansão das fronteiras para a produção de riquezas. Ou seja, o objetivo da *conquista* era meramente mercantil: ocupar a terra e produzir riquezas, gerando renda para o Coroa e para a elite portuguesa. Nesse processo, a Amazônia também tinha o seu lugar como fornecedora de matéria-prima e de especiarias para os mercados europeus, como se verá adiante, em capítulo à parte.

Foi com essas medidas adotadas pelo rei de Portugal no que tange à ocupação efetiva do território que o domínio sobre as terras descobertas foi assegurado, numa tentativa de aplicação do princípio da posse efetiva da terra, o *uti possidetis*, que foi consagrado séculos mais tarde no Tratado de Madri (1750). Era uma forma de expulsar os primeiros aventureiros que haviam chegado à região e, assim, ampliar o império colonial português para além da linha de Tordesilhas.

Sobre o Tratado de Madri, importa destacar que ele foi estabelecido em razão de o tratado anterior – o de Tordesilhas – não estar sendo respeitado, gerando novas disputas entre Portugal e Espanha com relação aos limites de suas colônias na América do Sul. Como forma de resolver esses conflitos, foi assinado, em 13 de janeiro de 1750, o Tratado de Madri, que, substituiu o traçado convencional em linhas imaginárias por acidentes naturais e geográficos para a definição de limites. Além das fronteiras naturais, esse tratado também introduziu o conceito de posse efetiva da terra (ou *uti possidetis*), princípio do Direito Romano segundo o qual quem possui de fato, deve também possuir de direito.

Em outras palavras, no processo de colonização do território, as terras ocupadas por portugueses eram, de fato e de direito, portuguesas. E foi assim, com base nesse princípio, que a Coroa Portuguesa estendeu os limites de sua conquista, adentrando nas terras localizadas a oeste do meridiano de Tordesilhas, mais precisamente na região hoje definida como Amazônia. Em síntese, foi com o Tratado de Madri que os contornos aproximados do Brasil atual foram delineados.

Voltando às Capitânicas, a sua aplicação no Brasil deveu-se ao fato de que aqui foram encontradas grandes extensões de terras, onde as condições eram muito diferentes daquelas existentes em Portugal. Isso tornava a aplicação pura e simples do sistema de sesmarias¹¹ e da pequena propriedade desaconselhável (ROCHA, 1919). A fórmula, então defendida por Diogo Gouveia, um português ilustre que enfatizava a adequação das Capitânicas às terras recém-descobertas, foi posta em prática, sendo atribuída a Martin Afonso de Souza a responsabilidade de distribuir essas terras aos colonos que aqui haviam chegado – os capitães ou donatários (MAIA, 1999).

Aos capitães, donatários de cada divisão territorial, cabia a função de administrar, colonizar, proteger e desenvolver as terras de sua Capitania. Para tanto, lhes era conferido o poder de conceder porções de terras de sesmarias a quem se dispusesse a nelas trabalhar e fazê-las produzir em um prazo de cinco anos. Em troca, receberiam um sexto dos frutos obtidos com a produção das terras. Por outro lado, lhes era vedado fazer-se titular de sua Capitania, salvo por doação direta do rei. Talvez por isso, Hébette e Moreira (1997: 120) aleguem que as capitânicas se constituíam em “terra de privilégio real e pessoal, com direitos e deveres definidos pelo rei”.

Mas a propriedade da terra de cada Capitania não era transferida aos capitães-donatários. A eles cabia apenas uma pequena parte delas, sobre a qual teriam o direito legítimo de usar, gozar e até mesmo doar. O restante continuava sendo propriedade da Coroa, que delegava aos donatários poderes de mando e de jurisdição, mas não de propriedade ou de domínio (STEFANINI, 1978; PORTO, 1982).

Além das terras, que só poderiam ser transmitidas por hereditariedade, daí o nome de Capitania Hereditária, os donatários também recebiam algumas regalias, como a

¹¹ O sistema sesmarial e sua aplicação ao contexto brasileiro serão mais bem detalhados no item 2.1 e seguintes.

permissão para explorar as riquezas minerais e vegetais da região. Era uma forma de promover a ocupação das terras sem onerar a Coroa, já que todos os custos com a empreitada ficavam a cargo do donatário.

Tem início, assim, a primeira atividade extrativa brasileira, que foi a exploração do pau-brasil, cujo pigmento era bastante valorizado na Europa e, por isso, cobiçado por saqueadores estrangeiros, conforme já mencionado. A extração do pau-brasil foi seguida pela instalação dos primeiros plantios e engenhos de cana-de-açúcar e, em algumas áreas, também pela implantação da pecuária (Figura 2).



Figura 2. Atividades desenvolvidas no Brasil durante o século XVI.

A administração das Capitânicas, contudo, não era tarefa fácil. As dificuldades eram inúmeras e a maior parte delas – à exceção de Pernambuco e São Vicente – fracassou. Corroboraram para esse fracasso a grande extensão territorial de cada Capitania, a distância entre a colônia e a metrópole e a falta de recursos dos donatários, além dos constantes ataques indígenas e de estrangeiros, que dificultavam sobremaneira a implantação do sistema, voltado para a defesa do território. Para Faoro (2007), no entanto, esse fracasso foi relativo, já que, do ponto de vista econômico, a conquista se mostrava bastante promissora. Nas palavras do autor,

As donatarias fracassaram como plano político, orientado à defesa do inimigo externo, guloso das riquezas do Brasil, e ao controle do gentio, em revolta perpétua. Sem estas duas garantias, o risco atingia o negócio do rei – o pau-brasil e os incipientes e já promissores engenhos de açúcar. Imaginou a corte um sistema de delegação de autoridade à custa dos agentes locais, conferindo-lhes vantagens reais em troca de encargos, com a vista aplicada aos monopólios, rendas e tributos.

O malogro, sob este ângulo, era uma realidade. Mas só houve malogro administrativo porque, sob o aspecto econômico e financeiro, a conquista prometia muito. Os dois núcleos que prosperaram – Pernambuco e São Vicente – inspiraram a reforma do sistema. O governo-geral não nasce da ruína da colônia, mas da esperança de seus lucros. [...] Fracassaram as Capitânicas, mas prosperava a terra; malograva-se o sistema, mas vingava o negócio (FAORO, 2007: 163-166).

Assim, numa tentativa de reformular o instrumental de comando, controle e administração da colônia, o rei de Portugal estabeleceu, em Regimento lavrado a 17 de dezembro de 1548, um novo sistema administrativo para o Brasil: o Governo-Geral. Com sede em Salvador (BA), este sistema tinha por finalidade uniformizar a administração das terras, submetendo os donatários a uma autoridade superior, com sede no Brasil.

O regime de concessão de terras foi mantido, mas passou a ser atribuição exclusiva do Governador-Geral, cargo então ocupado por Tomé de Souza. Teve como diferencial, a obrigatoriedade, por parte dos donatários, do pagamento do dízimo à Coroa, que correspondia a 10% de tudo o que se produzisse nas terras da colônia. Outrossim, caberia ao Governador-Geral a defesa contra os índios e contra o estrangeiro, bem como o controle sobre os donos de embarcações, perturbadoras das relações entre as Capitânicas, sobretudo as litorâneas. Essas diretrizes, no seu conjunto, indicavam a preocupação da Coroa em reduzir o espaço econômico ao espaço administrativo, de forma a garantir o vínculo entre a colônia e a metrópole, por meio de instrumentos de controle e de repressão (FAORO, 2007).

Evidentemente, essa nova forma de administração, concentrada e centralizada na pessoa do Governador-Geral, não agradou aos donatários e colonos. Não obstante, vigorou no Brasil por mais de 250 anos, até a chegada da família real, em 1808.

2.1 SESMARIAS BRASILEIRAS, UM MODELO *SUI GENERIS*

Como colônia de Portugal, todo o território brasileiro era considerado propriedade da Coroa Portuguesa e, portanto, de domínio público. Não obstante, esse enorme patrimônio, desde seu descobrimento, era confundido com o do rei de Portugal, que tinha sobre ele total controle. Para preservar esse poder e promover a ocupação das terras recém descobertas, junto com as Capitânicas, foram aplicadas às terras brasileiras uma suposta adaptação do regime das sesmarias portuguesas.

Embora ainda não haja consenso sobre a origem da palavra *sesmaria* (STEFANINI, 1978; PORTO, 1982), acredita-se que seja derivada da palavra *sesma*, que seria uma medida de divisão de terras, ou de *sesmo*, que é o lugar onde estavam situadas as terras divididas. Há aqueles que sugerem a derivação do latim *siximum*, ou sexta parte, que o beneficiário da concessão deveria pagar ao Estado ou ao antigo senhor das terras, a título de renda pelos frutos obtidos com a terra. Não obstante, não há registros, pelo menos em Portugal, desse pagamento, o que colocaria essa tese em cheque (PORTO, 1982; LIMA, 2002).

Independente da etimologia, o que importa é que, na origem, a constituição das sesmarias não se fazia sem a divisão e repartição de terras incultas e o sesmeiro era o encarregado de proceder à distribuição das terras e velar pelo seu bom aproveitamento. Ele era uma espécie de preposto do rei. Aos poucos, contudo, a palavra passou a ser utilizada para designar não o distribuidor das terras, mas o seu beneficiário.

Criadas para combater a crise agrícola e econômica que atingia Portugal em razão das distorções verificadas no uso das terras e da escassez de alimentos naquele país, as sesmarias foram então assim definidas: “dadas de terras, casais ou pardieiros que foram, ou são, de alguns senhorios e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são” (Livro IV, Título 67 das Ordenações Manuelinas e Livro IV, Título 43 das Ordenações Filipinas¹²).

Inspirado nos princípios de Direito Romano, contrários a solos incultos e abandonados, o regime sesmarial traz a ideia de atribuir uma função social à terra, que,

¹² O conteúdo dessas duas Ordenações está disponível na página da Universidade de Coimbra, Portugal: <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas>, <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/finlipinas>, acesso em 31 de agosto de 2011.

naquele tempo, se traduzia na produção de gêneros alimentícios para a subsistência de suas populações. Era essa a finalidade de *el rei*, quando criou o sistema, em 1375, visando ao aumento da produtividade das terras portuguesas. Tratava-se, portanto, da apropriação pelo reino de lotes de terras incultas ou abandonadas para cessão a novos ocupantes, que as tornariam produtivas (um espaço de produção e, talvez, de reprodução social).

Com efeito, os proprietários, arrendatários e enfiteutas¹³ foram obrigados a cultivar suas terras em prol do bem comum, independente de justificativa para o não cultivo daquelas terras. Assim, todos aqueles que, de alguma forma, tinham direito sobre terras agricultáveis deveriam explorá-las. Isso era, de acordo com Stefanini (1978), a necessidade social prevalecendo sobre os direitos privados.

Também merece ressalva o fato de que o sesmarialismo surgiu no contexto legislativo português durante o reinado de D. Fernando, com a promulgação da Lei de 26 de junho de 1375 – a Lei das Sesmarias – que obrigava a prática da lavoura e o semeio da terra pelos proprietários, arrendatários, foreiros, entre outros. E assim determinava:

Todos os que tiverem herdades próprias, emprazadas, aforadas, ou por qualquer outro título que sobre as mesmas lhes dê direito, sejam constrangidos a lavrá-las e semeá-las. Se por algum motivo legítimo as não puderem lavar todas, lavrem a parte que lhes parecer podem comodamente lavar [...]; e as mais façam-nas aproveitar por outrem pelo modo que lhes parecer mais vantajoso de modo que todas venham a ser aproveitadas.

Se por negligência ou contumácia os proprietários não observarem o que fica determinado, não tratando de aproveitar por si ou por outrem as suas herdades, as Justiças territoriais, ou as pessoas que sobre isso tiverem intendência, as dêem a quem as lavre, e semeie por certo tempo, a pensão ou quota determinada.

Se os senhores das herdades não quiserem estar por aquele arbitramento, e por qualquer maneira o embargarem por seu poderio, devem perdê-las para o comum, a que serão aplicadas para sempre, devendo arrecadar-se o seu rendimento a benefício comum, em cujo território forem situadas (BRASIL. MDA, 2007: 43).

Em outras palavras, se as terras dadas de sesmarias não produzissem os bens necessários à satisfação das necessidades da sociedade portuguesa, a justiça territorial

¹³ Enfiteuse é o desmembramento da propriedade, do qual resulta o direito real e perpétuo em que o titular – enfiteuta – assumindo o domínio útil da coisa pelo cultivo da terra, é assistido pela faculdade de lhe fruir as qualidades, sem destruir a substância, mediante a obrigação de pagar ao proprietário uma pensão ou foro (MONTEIRO, 2003).

poderia confiscar essas terras e redistribuí-las, de forma a torná-las produtivas. Esse “confisco” assemelha-se ao que se entende hoje como sequestro de bens (STEFANINI, 1978). Ou seja, a retomada da propriedade inculta não representava expropriação, mas sim, uma imissão na posse¹⁴, amparada pela lei. Com isso, os princípios da propriedade eram mantidos, mas seu mau uso era combatido.

Essa mesma Lei das Sesmarias foi posteriormente incorporada às Ordenações Afonsinas¹⁵, em 1446, e aplicada equivocadamente ao Brasil, durante o período colonial. O equívoco se deveu, entre outros, ao fato de se aplicar o modelo da “forma e maneira” das Ordenações ao contexto brasileiro, que nada tinha de semelhante ao português (PORTO, 1982: 41). Além de serem as terras brasileiras ainda virgens, tratava-se de um território de grandes extensões, mas de população escassa. Ademais, não havia aqui população faminta ou necessitada de terras para produzir. Em Portugal, por outro lado, as concessões de terras visavam primordialmente à produção de alimentos para combater a crise que assolava o país. Havia, em Portugal, muita gente e pouca terra; na colônia, contudo, era exatamente o contrário: muita terra e pouca gente (PRADO JR., 2006; STEFANINI, 1978).

A par desse equívoco, o que se pretendia, na verdade, era atrair colonizadores para povoar e ocupar o território da colônia, objeto de cobiça de estrangeiros, notadamente ingleses, franceses e holandeses, num processo de disputa pelas terras coloniais¹⁶. Nesse contexto, a distribuição gratuita de terras seria o processo mais rápido e prático para alcançar os objetivos de ocupação e apropriação do território. Era uma forma de “compensar” a dificuldade de povoamento da grande extensão territorial brasileira por meio da outorga de vantagens àqueles que se dispusessem a arriscar seus recursos – ou cabedais – e empreender esforços na colonização (PRADO JR., 2006).

Assim, por determinação do rei D. João III, tem início o regime de concessão de terras – ou de distribuição do solo de sesmarias, que iria perdurar no Brasil por quase três

¹⁴ Ato judicial que confere ao interessado – no caso a Coroa – a posse de determinado bem – a terra – a que faz jus e da qual está privado.

¹⁵ O teor das Ordenações Afonsinas também está disponível na página da Universidade de Coimbra, Portugal: <http://www.ci.uc.pt/ihiti/proj/afonsinas>, acesso em 31 de agosto de 2011.

¹⁶ As invasões francesa, inglesa e holandesa passaram a ser mais frequentes com a união das Coroas Portuguesa e Espanhola, entre 1580 e 1640, a chamada União Ibérica. Embora preservasse aspectos fundamentais da colonização iniciada pelos portugueses, tal união incentivou nações inimigas da Espanha a invadir o território brasileiro como forma de competir com o Estado absolutista e entrar na disputa pelos territórios coloniais (BECKER, 2009).

séculos. Inaugurado com a carta-patente dada a Martin Afonso de Sousa, as concessões eram feitas inicialmente na forma fixada nas Ordenações do Reino – em particular as Ordenações Manuelinas, de 1521 – ou seja, de maneira gratuita, sem foro nem direito algum, a não ser o pagamento do dízimo. Afora isso, a única condição imposta era que aquele que recebesse a terra deveria cultivá-la em um prazo de dois anos – e não mais cinco, ficando a extensão das áreas sujeita ao critério “vago e subjetivo das possibilidades de exploração” (PORTO, 1982: 63).

Essa era a primeira fase do regime, que coincide com o período das Capitânicas e que, a não ser pela exigência de aproveitamento da área, ficou caracterizada pela inexistência de condições legalizadoras das terras concedidas. Uma vez cumprida a condição de aproveitamento no prazo pré-estabelecido, o sesmeiro logo adquiria domínio sobre a terra. Esse *direito de propriedade*, contudo, era limitado pela obrigação de cultivar a terra, seja pelo próprio sesmeiro ou por quem ele designasse. Para Stefanini (1978: 37), essa foi uma “fase de experiência do regime distributivo, simplório e direto, para o qual a estrutura fundiária brasileira logo exigiu aperfeiçoamento”. Esse aperfeiçoamento viria em 1548, com o estabelecimento do Governo Geral e a criação do Regimento dos Provedores.

Com o fracasso das Capitânicas, a Coroa passou a considerar que se o objetivo era a colonização e o cultivo das terras, ele só seria atingido se as terras fossem concedidas a homens de cabedal e poderosos senhores de engenho¹⁷. Somente eles teriam recursos para explorar economicamente as terras brasileiras e arcar com o ônus da colonização. O fator capital passa a ser determinante – e, ao mesmo tempo, excludente – para a distribuição de terras, as quais passaram a ser concedidas apenas a abastados senhores de engenho¹⁸.

É de se destacar que nesse período o açúcar já proporcionava boas rendas à Coroa Portuguesa, além de forte capacidade de negociação com outras nações europeias interessadas na comercialização de especiarias. Nada mais justo, pois, que a Coroa se

¹⁷ Como o processo de colonização era visto como incerto, e considerando que do ponto de vista econômico os negócios da Índia eram mais atrativos e promissores, não havia, de início, nenhum representante da grande nobreza portuguesa na lista dos donatários, composta apenas por indivíduos de pequena expressão social e econômica. Esse fato constitui, de acordo com Prado Jr. (2006), uma justificativa para o fracasso das Capitânicas.

¹⁸ Em meados de 1500, o único produto que representava possibilidade real de lucros compensatórios dentro do ciclo econômico era a cana-de-açúcar. O prestígio do produto em mercados europeus movia os interesses do governo português, que fomentava e facilitava o plantio dessa cultura, abrindo largos privilégios aos senhores de engenho no tocante à aquisição de terras e à expansão fundiária dessa cultura (STEFANINI, 1978).

preocupasse em garantir o monopólio daquele produto, incentivando sua produção nas terras tropicais.

Evidentemente, aqueles que se interessavam pelas terras brasileiras não tardaram a apresentar suas demandas, alegando serem homens de posse, possuidores de ricos cabedais e avultados recursos econômicos. Eram os futuros senhores de engenho e de fazendas, que logo formariam a aristocracia econômica da sociedade colonial (LIMA, 2002). Foi assim que o atual Estado do Piauí passou a pertencer, em fins de 1600, aos Irmãos Sertão e à Casa da Torre, senhora ainda de mais de 300 léguas ao longo do São Francisco (PORTO, 1982; FAORO, 2007).

Como se vê, as sesmarias passaram a ser concedidas, na maioria dos casos, a senhores de posses, candidatos a latifundiários, que jamais teriam condições de apoderar-se material e efetivamente das terras que lhes eram concedidas. Desvirtua-se, dessa forma, o velho preceito das Ordenações para que não se desse a uma pessoa mais terras do que parecesse razoável ou que se pudesse aproveitar. A concessão de sesmarias não mais se traduzia na distribuição compulsória de terras em favor da produção agrícola ou extrativa, mas sim, na doação de “domínios descomunais” aos futuros senhores de engenho.

Aqui vale a pena ressaltar que, embora seja consenso entre os autores consultados que as terras recebidas de sesmaria se caracterizaram, no Brasil, como enormes porções de terras, um levantamento realizado pelo Governo do Pará atesta exatamente o contrário. Resultado de uma parceria entre o Instituto de Terras e o Arquivo Público do Estado, esse levantamento mostra, a partir dos 2.158 registros transcritos, que as sesmarias concedidas naquele estado chegavam ao limite máximo de três léguas quadradas (PARÁ. ITERPA, 2010¹⁹). Considerando que uma légua equivale a aproximadamente 6.600 metros, ter-se-ia uma área de pouco mais de 13 mil hectares. Trata-se de uma superfície considerável, é verdade, mas não se constitui uma superfície “descomunal” de terras como alegam vários autores que escreveram sobre a formação territorial brasileira.

Não obstante, e como se verá no Capítulo 5, existiam, até o início deste século XXI, verdadeiros “domínios descomunais” no estado. Embora pareça contraditório, o fato é que tais domínios foram sendo constituídos a partir do apossamento indevido de terras por parte de senhores de engenho e fazendeiros, e não por meio das cartas de concessão de

¹⁹ Disponível em <http://www.iterpa.gov.br>, acesso em 6 de dezembro de 2010.

sesmarias. Essa estratégia foi adotada em todo o território brasileiro, mas principalmente nas terras amazônicas, onde a falta de controle sobre as terras públicas sempre corroborou para que essa situação se consolidasse. São exemplos emblemáticos dessa apropriação os casos do “fantasma” Carlos Medeiros e da empreiteira CR Almeida, que, juntos, detinham mais de 15 milhões de hectares de terras no Pará com títulos falsos (INCRA, 2001). Muitas delas incidentes, inclusive, em terras indígenas.

Descomunais ou não, o fato é que o Regimento dos Provedores marcou a segunda fase do donatarialismo brasileiro com a concessão de terras para a construção de engenhos e outros estabelecimentos agrícolas semelhantes. Foi um “verdadeiro loteamento”, configurado pela posse das terras e que traduzia o clima de disputa mercantil e da corrida colonial pela conquista e colonização do território brasileiro (BECKER, 2009: 205). Para Lima (2002), era o começo de uma transformação que viria a operar-se na legislação das sesmarias, sob a influência do meio colonial, dando início ao espírito latifundiário que impera ainda hoje na estrutura fundiária brasileira.

Esse regimento também trouxe uma inovação em relação às regulamentações anteriores, que foi a exigência do registro das doações junto às Provedorias²⁰ (STEFANINI, 1978; PORTO, 1982). Impõe-se uma segunda exigência, além do aproveitamento das terras: a transferência das terras somente se daria pelo seu registro no Livro da Provedoria do Governo. Era uma tentativa de compor o *primeiro cadastro de imóveis rurais brasileiros*, já que todas as cartas de doação deveriam ser registradas, sob pena de perda do direito às terras.

Esse registro, além de permitir aos Provedores conhecer os proprietários rurais de sua Provedoria, serviria para ajudar o fisco na cobrança do dízimo e evitar a distribuição de terras já concedidas. De início, essa medida tinha sua execução facilitada pelo fato de que quem distribuía as terras era também o encarregado de mandar registrá-las. Ocorre, porém, que com o passar do tempo, essa responsabilidade passou a ser do beneficiário, que deveria fazer o registro na sede da Província, localizada no litoral, distante das áreas concedidas. Essa geografia dificultava sobremaneira o registro das terras. Com a instituição do

²⁰ Provedorias da Fazenda Real, ou simplesmente Provedorias, eram órgãos criados em meados do século XVI que tinham atribuições tributárias e fazendárias que incluíam desde a arrecadação de impostos até o armazenamento de armas e munições. As Provedorias eram responsáveis ainda pela construção de obras públicas, financiamento de expedições bélicas e exploratórias ao interior do Brasil, administração de portos e controle do ataque de piratas. Enfim, tudo competia às Provedorias (MENDONÇA, 1972).

pagamento de foro à Coroa, anos mais tarde, muitos proprietários deixavam de proceder ao registro de suas terras como forma de evitar esse ônus.

Passado mais de um século do Regimento, nova mudança é proposta para o regime de concessão de terras brasileiras com a Carta Régia de 27 de dezembro de 1695, que estabelecia que as *dadas* de terras não poderiam exceder a quatro léguas de comprimento e uma de largura (aproximadamente 17.500 hectares). Exceção se fazia apenas nos casos em que as terras estivessem sendo cultivadas (LIMA, 2002; NOZOE, 2006). Assim diz a Carta escrita ao Governador e Capitão Geral:

Por ser informado que nas datas das terras de sesmarias desse Estado se tem usado de maneira que a maior parte dessas datas estão nulas [...] pelo uso que dão às terras os mesmos sesmeiros [...] fui servido a ordenar aos Ouvidores criados de novo que cada tini nas terras de seus distritos examinem de as sesmarias que se tem dado de maior comprimento de quatro léguas e uma largura, se estão cultivadas pelos donatários ou por seus colonos e foreiros em parte ou no todo para que as cultivadas se conservem e as que não o tiverem se julguem, por vagas para se repartirem por outros moradores segundo as suas possibilidades [...] (BRASIL. MDA, 2007: 59).

Até então, as doações eram ilimitadas, podendo-se conceder tantas terras quantas uma pessoa julgasse poder aproveitar. A única menção ao tamanho de cada gleba se devia à orientação, estabelecida por uma Lei de 1475, para “que não se dêem mayores terras a huma pessoa que as que razoadamente parecer que as poderam aproveytar” (PORTO, 1982; LIMA, 2002). Quando, porém, a demanda por terra aumentou, principalmente na costa, a Metrópole passou a considerar a limitação ao tamanho das *dadas*, a fim de atender ao maior número de demandantes (PORTO, 1982). Para Stefanini, contudo, a justificativa para essa tentativa de limitação da área objeto das sesmarias repousava sobre o fato de que

as imensas e poderosas casas grandes que se foram criando com a cultura da cana-de-açúcar tiveram seu declínio gradativo em razão da descoberta de um novo produto, que não precisava de terras para extrair riquezas, nem industrialização alguma: o ouro. Assim um fausto ciclo de cobiça da terra para fins canavieiros, resultando imensas áreas disponíveis e vazias, atentando para a procura européia, entra em desatenção, pelo envolvimento dos jogos de interesses da Coroa para o despertar do ciclo do ouro. Então, nada mais coerente do que cercear um pouco os privilégios na obtenção de incomensuráveis áreas pelos senhores latifundiários canavieiros (STEFANINI, 1978: 38-39).

Ainda como argumento apresentado pelo autor, tem-se as considerações dos Conselheiros da Corte de que, quanto maior era a área doada, menor se verificava o aproveitamento. Assim, a partir da Carta Régia de 1695, o limite de quatro léguas de comprimento por uma de largura foi sendo gradativamente reduzido²¹.

Foi também nessa época que houve a imposição de foros nas sesmarias brasileiras conforme a extensão e a qualidade das terras. Essa imposição equivalia a uma apropriação legal do domínio direto sobre as terras (LIMA, 2002), ferindo frontalmente o preceito contido nas Ordenações de que as terras de sesmarias não podiam ser apropriadas, nem mesmo pela Ordem de Cristo. Tais terras poderiam apenas ser concedidas de sesmaria, sem pensão ou foro, cabendo tão somente a cobrança do dízimo.

Para Porto (1982), essa medida se justificava em razão da crise financeira pela qual a metrópole atravessava com a dissolução da União Ibérica. A ideia era velha, mas não tinha logrado êxito por causa da recusa à imposição de qualquer tributação extra sobre o solo distribuído de sesmaria. Não obstante, com o argumento de que as Ordenações não se aplicavam ao Brasil, era lícito ao rei revogá-la a qualquer tempo, o que foi feito em nova Carta Régia, de 20 de janeiro de 1699, que ordenava que a partir de então as concessões estariam sujeitas ao pagamento de um foro, segundo a grandeza e bondade da terra (PORTO, 1982; LIMA, 2002).

Ocorre que a *grandeza* e a *bondade* não foram definidas e o sistema de medição e demarcação das terras ainda era bastante impreciso. Ao mesmo tempo em que as autoridades faziam menção expressa ao tamanho das terras nas normatizações, especificando o número de braças ou léguas, também se valiam de linguagem bastante imprecisa no ato de concessão. Assim, era comum verificar, nas cartas de doações, expressões como “o que houver”, “o que restar”, “até onde a vista alcança”, ou ainda, “da feitiçaria dos índios, onde se mete o rio tal, até a casa velha que foi de fulano de tal”, e por aí vai. É possível que, à época, esses marcos fizessem algum sentido, mas com o passar dos

²¹ Pela Carta Régia de 7 de dezembro de 1697, *el rei* manda que somente se concedam sesmarias de três léguas de comprimento e uma de largo (ou, cerca de 13.500 hectares), com o argumento de que essa era a extensão que uma pessoa podia cultivar no termo da lei. Argumenta ainda que a concessão de terras além desse limite, seria impedir o acesso de outras pessoas, enquanto que aquelas que as conseguem, não as cultivam (BRASIL. MDA, 2007). Essa determinação corrobora o que foi verificado em tempos recentes no Estado do Pará.

anos, tornar-se-iam bastante vagos, assim como o conhecimento sobre o real tamanho de cada *dada* de terra (PORTO, 1982).

Com isso, o regime das sesmarias, que tendia ao desuso no reino, passou a ser regido, no Brasil, por uma legislação especial, própria e consubstanciada em um conjunto de normas e providências isoladas, desligando-se gradualmente das Ordenações. Inaugurava, pois, no Brasil, o regime dominialista das sesmarias, que perdia seu caráter de restrição administrativa do domínio privado para assumir definitivamente a feição de concessão de latifúndios, talhados no domínio régio (LIMA, 2002; NOZOE, 2006). Tem-se, assim, uma verdadeira transformação na situação jurídica do solo colonial brasileiro.

Tem-se assim, que a fase iniciada com a Carta Régia de 1695 foi marcada, além do aproveitamento e do registro das terras, por mais duas condições de legitimidade: dimensão não superior a três léguas quadradas, estabelecida na Carta Régia de 1697; e a instituição de foro nas terras de sesmarias, determinada pela Carta Régia de 1699. Caso essas obrigações fossem descumpridas, o sesmeiro cairia em comisso²², e, por efeito, o imóvel retornaria ao patrimônio da Coroa para ser redistribuído a quem se interessasse.

Não obstante, como não havia quem acompanhasse o desenvolvimento e a produção dessas terras, e considerando que havia abundância de terras a serem colonizadas, era comum a concessão de glebas com áreas superiores às determinações régias e com pouca gente para explorá-las. A falta de fiscalização tornava essas medidas inócuas, fazendo com que o sesmeiro se restringisse apenas ao pagamento do dízimo, como forma de assegurar o domínio sobre sua terra. Embora não acatasse as demais determinações régias, também não perdia a propriedade das terras, haja vista a inexistência de controle sobre elas.

A quinta e última alteração no regime de concessão viria em 1795, com o Alvará de 5 de outubro de 1795, o Diploma Final das Sesmarias. Também conhecido como “Lei das Sesmarias”, esse mandamento estabelecia que as sesmarias só seriam outorgadas até uma extensão de três léguas quadradas, fixado o máximo, em algumas Capitânicas, a meia légua (FAORO, 2007; BRASIL. MDA, 2007). Essa limitação, contudo, não era absoluta e valia apenas para terras localizadas nas proximidades dos distritos, ou às margens de estradas e

²² Pena de multa ou perda de direito em razão de inadimplência ou descumprimento de uma das cláusulas de um contrato.

rios navegáveis. Ainda assim, nas regiões onde a população fosse escassa, era lícito distribuir terras com extensões superiores àqueles limites, ou seja, mais uma medida sem efeito. Não obstante, ela se justificava em razão do quadro de descontentamento provocado pela imposição do foro, que fez com que o sistema de concessões de terras entrasse em um período crítico de ilegalidade e inadimplência, conforme já mencionado (STEFANINI, 1978).

Mais uma vez, a aplicação do regime das sesmarias no Brasil, na forma estabelecida nas Ordenações, estava sendo posta em cheque. Daí a proposta de um novo regulamento, o Alvará de 1795, que deveria levar em conta as peculiaridades do contexto brasileiro. Ledo engano. Salvo um ou outro item dos 29 que o integram, este diploma apenas reiterava o teor de determinações anteriores, que já não estavam sendo cumpridas (BRASIL. MDA, 2007).

Importa destacar ainda duas outras determinações trazidas pelo Alvará de 1795, independente de seu cumprimento. A primeira delas refere-se à questão da medição e demarcação das terras. Embora já constasse em regulamentos anteriores, até então a exigência da demarcação, assim como a do aproveitamento, era apenas resolutive. Isso significa dizer que ao receber a terra, o morador adquiria imediatamente o domínio sobre ela, mas poderia perdê-lo caso não procedesse à demarcação. A partir do Alvará, a demarcação passou a ser condição suspensiva, o que implicava que, ao deixar de fazê-la, o colono não poderia ocupar a terra, nem mesmo pelo instituto da posse, que passou a ser oficialmente reconhecido (*cf.* item III, do Alvará de 1795) (BRASIL. MDA, 2007).

Essa exigência, no entanto, era de difícil cumprimento, haja vista a inexistência na colônia de topógrafos e agrimensores capazes de executar estes serviços (STEFANINI, 1978). Assim, e considerando os embaraços e inconvenientes que poderiam resultar dessa determinação, seja pela falta de técnicos capazes de proceder à medição das terras, seja pelos incontáveis processos que poderiam surgir sem que houvesse condições para saná-los, a Coroa logo tratou de suspender seus efeitos, por meio de um novo Alvará, de 10 de dezembro de 1796 (PORTO, 1982). Na prática, essa suspensão perdura até os dias de hoje.

A outra questão estava relacionada à manutenção das matas pela proibição ao corte de madeiras de lei em sesmarias próximas à costa, vez que a exploração continuada dessas áreas poderia levar à lassidão e ao esgotamento de seus estoques (determinação contida no

item IX do Alvará de 1795) (BRASIL. MDA, 2007). O corte era permitido apenas para o serviço real, ou mediante licença concedida pelo Governador e Capitão Geral da Capitania, e somente após ter sido verificada a necessidade e o direito à dita exploração. Essa é, talvez, a origem do licenciamento ambiental, tal como se conhece hoje.

2.2 O FIM DAS SESMARIAS E A INTENSIFICAÇÃO DA POSSE

Essas idas e vindas no quadro normativo fundiário brasileiro retratam o contexto de instabilidade pelo qual o Brasil passava no fim do século XVIII e início do XIX. Esse período culminou com a suspensão, pelo então Príncipe Regente D. Pedro I, em 1822, das concessões de terras de sesmarias até a convocação da Assembleia Nacional Constituinte.

Apesar das críticas feitas ao sistema, deve-se reconhecer que as sesmarias nasceram como uma tentativa de intervenção pública na posse das terras, voltando-se ao que poderia ser visto, na linguagem de hoje, como a busca pelo cumprimento da *função social da terra*, por meio da cultura efetiva e da morada habitual. Serviram também para garantir o domínio da Coroa sobre as terras descobertas. Assim, embora implantado de maneira equivocada e sem levar em conta as particularidades do contexto brasileiro, o sistema de concessão de terras assegurou a nossa unidade territorial e deixou na legislação brasileira sua marca básica, que foi a obrigação de cultivo da terra pelo donatário ou concessionário. O regime sesmarial foi a primeira forma de ordenamento jurídico da propriedade fundiária (NOZOE, 2006).

Mas na prática, a teoria foi outra, bem diferente. Embora o quadro normativo apontasse para a prevalência da *função social da propriedade fundiária* sobre a simples acumulação de terras, o que, de fato, prevaleceu na história das concessões, foi a formação de grandes fazendas para a monocultura de exportação. O princípio que regia todo o sistema sesmarial – o aproveitamento das terras – foi frontalmente desrespeitado e a *função social da terra*, totalmente desvirtuada.

Aqui, diferentemente do que aconteceu em Portugal, as sesmarias não foram utilizadas para alterar a inércia dos campos, mas sim como instrumento de povoamento e ocupação primária de grandes extensões de terras (PORTO, 1982; LEITE, 2004). Isso se deveu ao fato de que o sistema aplicado ao Brasil em nada se assemelhava ao sistema fundiário estatuído em Portugal “porquanto as figuras jurídicas foram geradas em épocas

diferentes, por demandas sociais desconformes, e sobre dessemelhantes estruturas territoriais” (STEFANINI, 1978: 23). A principal demanda aqui era encontrar uma forma de garantir o domínio sobre o território e suas riquezas, ainda pouco exploradas. Assim, as sesmarias “se notabilizaram mais como lei de colonização do que como norma agrária”, haja vista não terem promovido o desenvolvimento esperado (SILVA, 2008: 72).

Em lugar de promover a formação da pequena e média propriedade, como se pretendia na Metrópole, no Brasil o sistema se configurou na fonte primária do latifundiarismo. Nesse contexto, só os mais abastados tinham acesso às terras concedidas, caracterizando um sistema excludente desde a sua origem. Essa prática, ainda presente nos dias atuais, produziu resultados bastante nefastos para o sistema fundiário brasileiro. Não tanto em razão das concessões que, conforme se viu, foram sendo gradualmente reduzidas, mas pelo apossamento indevido das terras pertencentes à Coroa, sem que essa exercesse seu poder de mando e controle sobre o território.

Para Sodero (1982), os resultados desse processo foram, entre outros, a formação de propriedades latifundiárias, baseadas na monocultura para exportação e no trabalho escravo; o surgimento de uma mentalidade latifundista, de possuir grandes extensões de terras, mesmo que improdutivas, sem exploração ou apenas arrendadas; e, finalmente, o sistema predatório de derrubada de matas e de uso do solo sem qualquer preocupação com a conservação dos recursos naturais.

Vianna (1956) também confirma esse entendimento quando alega que, calculadas em léguas, as sesmarias assentaram-se no Brasil para dar origem a enormes latifúndios que nunca se dedicaram, de fato, às atividades agrícolas. Porto (1982), no entanto, defende a política adotada por D. João III com o argumento de não haver fórmula viável para resolver o problema fundiário e a necessidade de ocupar o Brasil. Nem naquela época, nem nos dias atuais. Nas palavras do autor,

Não se nos afiguram fundadas as críticas à política de D. João III, de tentar promover o povoamento do Brasil à base do sesmarialismo, não se tendo apontado, até aqui, processo mais prático de atrair colonizadores do que distribuir o solo de graça, fórmula sensata de compensar os ônus da aventura (PORTO, 1982: 41).

Tanto assim, que as sesmarias e o sistema de concessões vigoraram no Brasil durante quase de três séculos, até que nossa unidade territorial fosse assegurada (Figura 3) e que fosse ditada sua suspensão, em 1822.



Figura 3. Contornos do Brasil, em 1826, seguindo limites naturais reconhecidos pelo Tratado de Madri, de 1750.

Nesse contexto, é preciso que se ressalte que o povoamento da Amazônia, ocorrido entre os séculos XVII e XVIII, quando os portugueses se deslocaram para a região com a finalidade de afastar os concorrentes europeus (franceses, ingleses e holandeses) que se já se apoderavam de algumas drogas e especiarias existentes na região, foi de fundamental importância. Desse deslocamento, que se deu a partir de Recife e Salvador, surgiram núcleos fortificados em São Luís do Maranhão, Belém do Pará, Macapá, no extremo norte e em Manaus, na confluência dos Rios Negro e Amazonas.

A essas fortificações, vão-se reunindo aldeamentos indígenas e colonos, que tentam por em prática as diretrizes do governo de Lisboa, que visava a passar da coleta das drogas a seu cultivo e, assim, apossar-se efetivamente dessas áreas, originalmente pertencentes à Espanha pelo Tratado de Tordesilhas (CARDOSO e MÜLLER, 1977: 21).

Esse apossamento era baseado nas concessões de terras pelo regime de sesmarias. Entretanto, a sua suspensão, determinada pela Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, não foi seguida por um novo regulamento que disciplinasse a matéria, o que provocou uma verdadeira desordem no sistema fundiário brasileiro. Para Porto, entretanto, apesar de todas as falhas verificadas ao longo de séculos de concessão, a distribuição de terras vinha funcionando e respondia ao desafio da demanda, sempre crescente, por terras a explorar. A partir da suspensão do regime, porém, “fechavam-se as comportas, [...] com o que, represadas, as águas podiam ameaçar romper dos diques, levando o fundiário rural ao caos” (PORTO, 1982: 69).

A medida de D. Pedro, no entanto, não surpreendeu os idealizadores da Independência, que já indicavam a necessidade de uma nova legislação sobre as chamadas sesmarias, apontando as falhas do sistema e indicando possíveis correções. Uma das críticas referia-se ao fato de que o sistema, em lugar de desenvolver a agricultura como pretendia, tornou-se, na prática, contraproducente (PORTO, 1982). Estimulava a ocupação pura e simples de enormes porções de solo, sem que houvesse, necessariamente, cultivo e aproveitamento dessas terras. Na tentativa de corrigir essas anomalias, um memorial escrito por José Bonifácio e encaminhado às Cortes Portuguesas, em 1821, sugeria que tais Cortes votassem nova regulamentação, estabelecendo, “mais ou menos” as seguintes normas:

- que todas as terras dadas por sesmarias... e não cultivadas, entrem, outra vez, na massa dos bens nacionais, deixando-se somente aos donos... meia légua quadrada, quando muito, com a condição de começarem logo a cultivá-las em tempo determinado, que parecer justo;
- que os que têm feito suas terras só por mera posse e não por título legal, as hajam de perder, exceto o terreno que já tiverem cultivado e mais 400 jeiras acadêmicas para poderem estender sua cultura, determinando-se, para isso, tempo prefixo;
- que todas as terras que reverterem... à Nação e de todas as outras que estiverem vagas, não se dêem mais sesmarias gratuitas;

- que em todas as vendas que se fizerem e sesmarias que se derem se porá a condição de que os donos e sesmeiros deixem a sexta parte do terreno, que nunca poderá ser derrubado e queimado, sem que se façam novas plantações de bosques para que nunca falem as lenhas e madeiras necessárias (PORTO, 1982: 70)²³.

Essas diretrizes vieram a constituir as bases da Lei de Terras de 1850, como se verá adiante.

O fim das sesmarias e a não substituição imediata do sistema por uma nova regulamentação, deixou o território brasileiro, por quase três décadas, à mercê de um regime determinado pela posse efetiva da terra. Essa fase, caracterizada pela ausência de regulamentação, de vacância legislativa no que tange à alienação de terras públicas (1822-1850) fez proliferar uma classe de posseiros e ocupantes sem títulos, legitimados na qualidade de proprietários. Era o dependente agrícola, colono de terras aforadas e arrendadas (STEFANINI, 1978; FAORO, 2007). Não por acaso, esse período da história da apropriação territorial ficou caracterizado como a “fase áurea do posseiro” ou o “período do regime das posses” (GARCIA, 1958; BENATTI, 2008).

Embora a origem do posseiro remonte ao início do período colonial, foi entre os anos de 1822 e 1850 que a posse se tornou a única forma de aquisição de domínio sobre as terras, ainda que apenas de fato. Apoderar-se de terras incultas e cultivá-las tornou-se, nesse período, prática corrente entre os colonizadores do território brasileiro, chegando mesmo a ser considerada forma legítima de aquisição de domínio. “Era a ocupação tomando o lugar das concessões do poder público, e era, igualmente, o triunfo do colono humilde, do rústico desamparado, sobre o senhor de engenhos ou fazendas” (LIMA, 2002: 51).

Ainda segundo o autor, a sesmaria era o latifúndio, destinado aos senhores de cabedal e inacessível ao lavrador sem recursos. A posse, por sua vez, era, *em princípio*²⁴, a pequena propriedade agrícola, criada pela necessidade e pela ausência de medidas que

²³ Embora voltada para o suprimento de lenha e madeira, essa recomendação trazia, implícita, a necessidade de conservação de parte da propriedade, dando início ao que poderia ser reconhecido, nos dias de hoje, como o estabelecimento das áreas de reserva legal, previstas no Código Florestal Brasileiro.

²⁴ Diz-se *em princípio*, pois “a humilde posse com cultura efetiva, cedo, entretanto, se impregnou do espírito latifundiário que a legislação das sesmarias difundira e fomentara. Depois de 1822, [...] as posses passaram a abranger fazendas inteiras e léguas a fio. [...] A tendência para a grande propriedade já estava definitivamente arraigada na psicologia da nossa gente” (LIMA, 2002: 58).

versassem sobre a sorte do colono livre e vitoriosamente firmada pela ocupação. Ocupação, aliás, é o termo mais apropriado para o que, de fato, acontecia e que assim foi posteriormente reconhecido.

Assim, o instituto de concessão de terras, que evoluiu de concessão administrativa a domínio e de domínio a posse, chega a seu fim, com a consagração de um novo sistema, que estabelece a compra como única forma de aquisição de terras (Rodrigues, 1951 *apud* FAORO, 2007). Uma síntese desse processo, com as principais regulamentações do período, é apresentada na Figura 4, que vai até a edição Lei de Terras.

A partir daí, e conforme se verá no próximo capítulo, a ocupação pura e simples das terras brasileiras passa a ser proibida e o dano decorrente da destruição das matas, qualificado como crime.

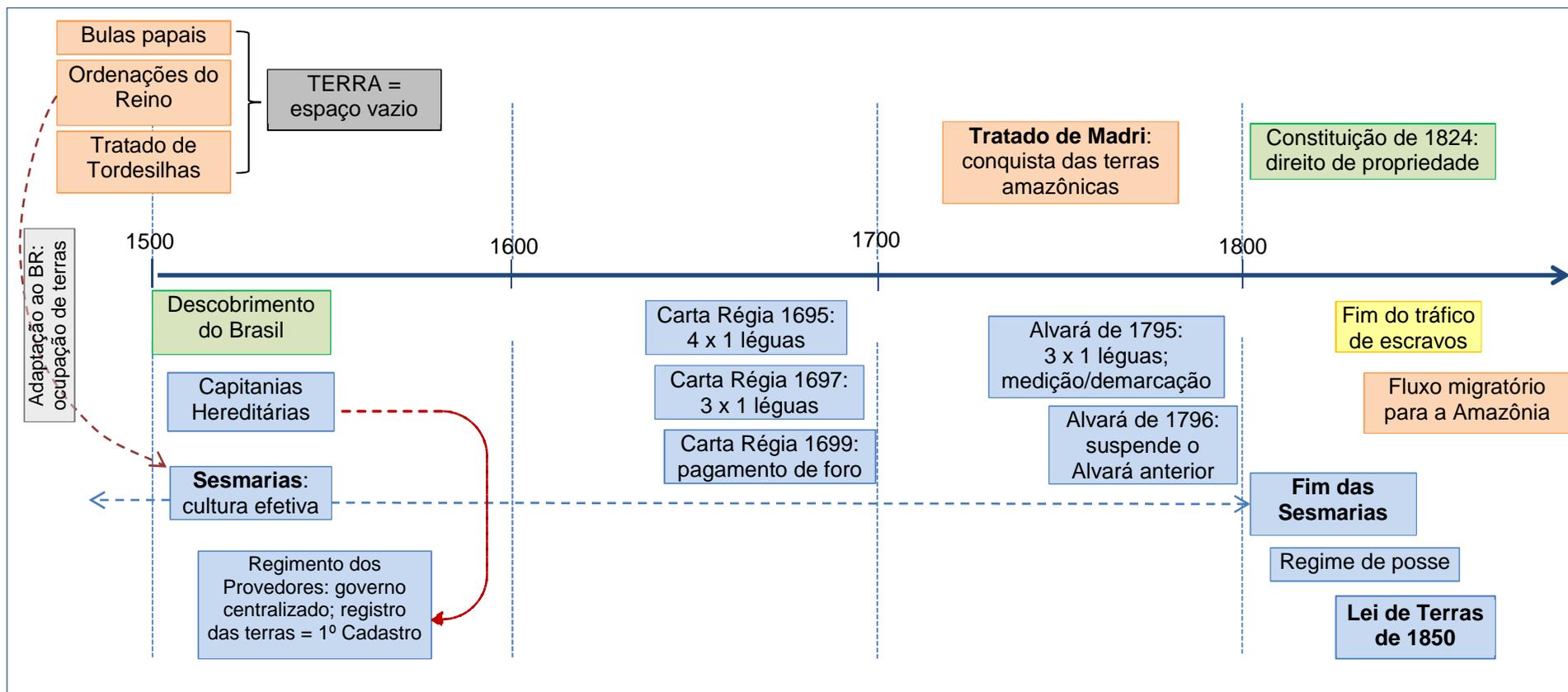


Figura 4. Síntese dos dispositivos normativos editados entre o século XVI e meados do século XIX que tiveram impacto sobre a formação da estrutura fundiária brasileira (elaboração própria).

3. AS LEIS DE TERRAS E A PROPRIEDADE TERRITORIAL

Boa ou má, cumprida ou descumprida, a Lei de 1850 é, pois, verdadeiramente, repita-se, o último traço de nossa evolução administrativa, no capítulo das terras devolutas.

(Ruy Cirne Lima, 2002: 81).

Com a Independência, ocorrida logo após a suspensão das concessões de terras, as preocupações se voltaram todas para a definição do novo contexto político-territorial. Não havia espaço para a discussão de uma nova política agrária. A questão só voltou a fazer parte da agenda legislativa anos mais tarde, em 1835, quando um projeto de lei foi apresentado e discutido nas duas casas do Congresso (PORTO, 1982; SILVA, 2008). O debate foi longo e a conversão do projeto aconteceu depois de quinze anos, com a edição da Lei nº 601, de 18 de agosto de 1850, também conhecida como Lei de Terras.

Para Guedes, a razão para o não enfrentamento imediato da questão pode estar no fato de que

o Estado, para levar as tarefas de pacificação e legitimação do novo Estado nacional, tenha sacrificado a discussão da propriedade da terra, já que sua base social era constituída de grandes proprietários, a maioria deles posseiros e ocupantes em situação irregular... Não convinha, portanto, hostilizar os proprietários com a questão da propriedade da terra (Guedes, 2005 *apud* NOZOE, 2006).

Com isso, apoderar-se das terras da colônia – pequenas ou grandes – tornou-se prática corrente entre os colonizadores. Tão corrente que chegou a ser a considerada, após a suspensão das sesmarias em 1822, forma legítima de aquisição de domínio (LIMA, 2002; FAORO, 2007). Não obstante, não havia instrumento algum que amparasse essas ocupações, pelo menos não do ponto de vista jurídico. Não existia mais a propriedade de direito e nem a figura das concessões, mas tão somente a livre ocupação de terras, acobertada pela omissão do poder público. Prevaleceu, nesse período, a esperteza, a prepotência e a ilegalidade no apossamento de terras (SILVA, 2008). O resultado foi a manutenção de uma estratégia de ocupação do solo rural brasileiro desorganizada e sem planejamento e que não encontrava respaldo na legislação em vigor.

Assim, a situação fundiária das terras brasileiras chega ao Império mais ou menos da seguinte maneira: i) terras particulares adquiridas “de pleno domínio” pelo sistema de concessão de sesmarias; ii) terras públicas destinadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal; iii) terras públicas ocupadas por posseiros com título em comisso ou sem título algum. Havia também as terras desocupadas e entre elas aquelas que não tinham sido objeto de concessão ou transferência e aquelas que, embora concedidas, não cumpriram as condições expressas nas cartas e forais que regiam o sistema de sesmarias (JUNQUEIRA, 1964; STEFANINI, 1978; PORTO, 1982).

Dentro de algumas dessas categorias, existia ainda uma gama de situações que precisavam ser reconhecidas e legalizadas. Enquadravam-se, por exemplo, no rol de terras particulares legitimamente integradas ao patrimônio privado

- as sesmarias cultivadas até 1548, uma vez que antes da criação do Regimento da Provedoria não havia outra exigência legalizadora;
- as terras cultivadas e registradas depois de 1548 e que cumpriam as exigências legais a que estavam sujeitas;
- as terras cultivadas, registradas nos livros próprios, concedidas depois de 20 de janeiro de 1690 e confirmadas por cartas régias; e,
- as terras cultivadas, registradas, confirmadas, medidas e demarcadas depois do Alvará de 5 de outubro de 1795 (STEFANINI, 1978).

Para essas terras, cabia apenas o reconhecimento do direito de propriedade pleno, garantido desde 1824, quando a Constituição do Império, de 25 de março do mesmo ano, assim estabeleceu:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cíveis 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 público legalmente verificado exigir o uso e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos em que terá que lograr esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização (BRASIL. Constituição, 1824).

Dessa forma, o legítimo possuidor de terras que se encontrasse em qualquer das situações acima descritas poderia delas dispor livremente, à semelhança do que dispunha o

Código Napoleônico. Não havia quaisquer impedimentos, a não ser quando o bem público exigisse algum uso ou emprego da propriedade. Nesses casos, o proprietário deveria ser indenizado previamente.

Com relação às terras públicas destinadas a algum tipo de uso público, estas incluíam, além das áreas urbanas, os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias, municípios ou comarcas. Essas terras deveriam ser conservadas em toda a sua extensão (art. 5º, § 4º da Lei de Terras) (BRASIL. Lei nº 601, 1850). Já as terras públicas ocupadas por posseiros com título em comisso, essas seriam transferidas para o domínio particular se tivessem sido cultivadas. As demais, desocupadas, retornariam ao patrimônio do Estado, ficando, por esse motivo, conhecidas como *terras devolutas*²⁵.

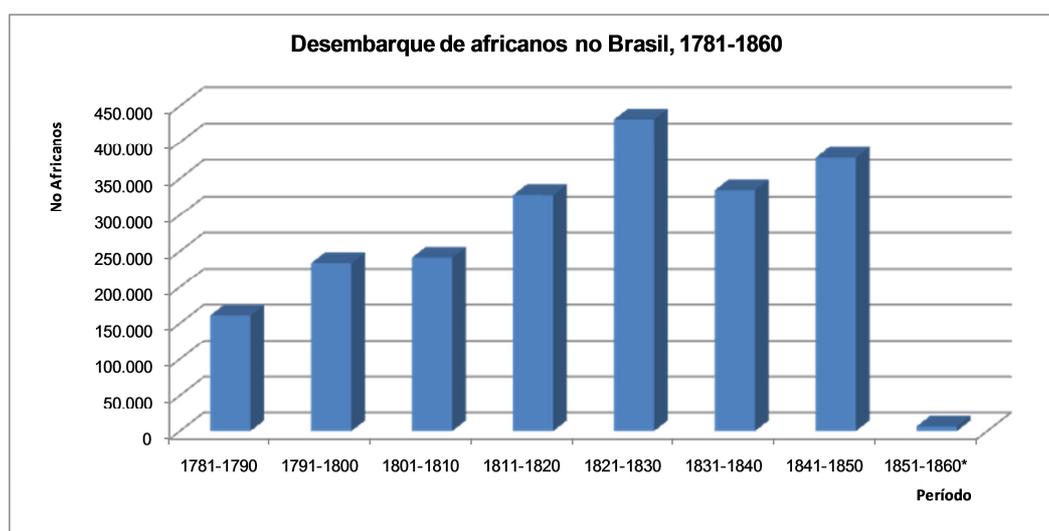
Mas que terras eram essas? E quais eram as terras que deveriam ficar sob o domínio do poder público? Não se sabia. Tornava-se, pois, imperativo para a administração do território separar as terras de domínio particular das terras públicas em geral, e das terras devolutas em particular. Essa era a primeira medida a ser tomada para tentar resolver o caos fundiário em que se encontravam as terras brasileiras, marcadas por situações jurídicas irregulares e extravagantes. Era necessário organizar o espaço agrário brasileiro por meio da revalidação das sesmarias, da legitimação das posses e da caracterização das terras devolutas, ainda que com a ampliação deste conceito a terras desocupadas.

Ocorre que, além da desordem fundiária, o início do século XIX também foi marcado por intensas campanhas pelo fim do tráfico de escravos. A substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre, no entanto, não poderia se dar de modo abrupto. Ela deveria acontecer de maneira gradativa e de forma a não causar grande impacto sobre a disponibilidade de mão de obra necessária, sobretudo, para a cultura cafeeira, em expansão no estado de São Paulo (CAVALCANTE, 2005; LEITE, 2004). Era preciso dar tempo para que os donos de fazendas de café se adaptassem ao novo contexto. De fato, entre a edição da primeira lei que proibiu a importação de escravos²⁶ e a abolição por completo do tráfico

²⁵ Particípio passado do verbo devolver. Era esse o sentido original de “devoluto”: o que tornou, o que voltou, o que foi devolvido ao *status quo ante*. Terra devoluta era aquela que, distribuída de sesmaria, voltava mais tarde, era devolvida, devoluta à Coroa, pressupondo-se, assim, três momentos sucessivos: a doação, o inadimplemento de alguma condição resolutiva e a volta ou retorno do solo à Coroa (PORTO, 1982).

²⁶ A importação de escravos foi proibida pela Lei de 7 de novembro de 1831. Entretanto, centenas de milhares de africanos continuavam a desembarcar no Brasil até que foi promulgada a Lei nº 581 de 4 de setembro de 1850, também conhecida como Lei Eusébio de Queirós, que definitivamente pôs fim ao tráfico de escravos (BRASIL. Lei nº 581, 1850).

negreiro pela Lei Eusébio de Queirós (Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850), passaram-se quase vinte anos, durante os quais mais de 700 mil escravos desembarcaram no Brasil (Figura 5). Nessa época, eles já representavam mais de 20% da população brasileira (Tabela 1).



* Nenhum desembarque foi registrado entre 1853 e 1856. Somente um navio transportando aparentemente 300 escravos chegou ao Rio de Janeiro em 1856.

Fonte: IBGE. Brasil: 500 anos de povoamento, 2000 (elaboração própria).

Figura 5. Africanos desembarcados no Brasil entre os séculos XVIII e XIX.

Tabela 1. População brasileira estimada e recenseada, 1550-1872.

Ano	Estimativa de população	Ano	Estimativa de população
1550	15.000	1700	300.000
1576	17.100	1800	3.250.000
1583	57.000 ⁱ	1810	4.000.000
1600	100.000 ⁱⁱ	1823	5.025.000
1660	184.000 ⁱⁱⁱ	1850	8.000.000 ^{iv}
1690	242.000	1872 ^{iv}	9.930.478 ^v

ⁱ Compreende 25.000 brancos, 18.000 índios e 14.000 escravos negros.

ⁱⁱ Compreende 30.000 brancos e 70.000 mestiços, negros e índios.

ⁱⁱⁱ Compreende 74.000 brancos e índios livres e 110.000 escravos.

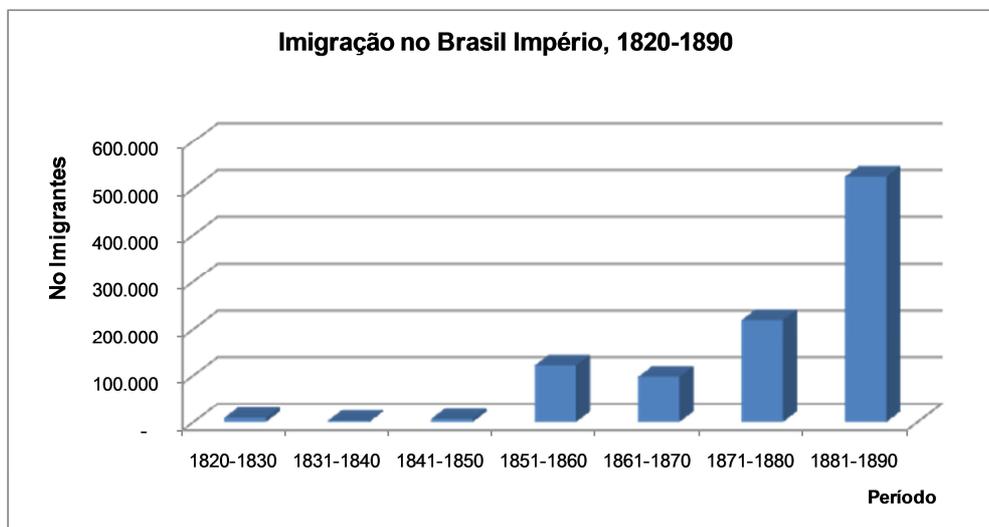
^{iv} Primeiro Censo realizado no Brasil.

^v Os resultados não incluem 181.583 habitantes de 32 paróquias, onde não foi feito o recenseamento.

Fonte: IBGE. Séries Históricas, 2000.

Além de definir novas formas de distribuição de terras, era necessário pensar em uma maneira de substituir a mão de obra escrava. A fórmula encontrada foi promover a

vinda de trabalhadores imigrantes para o Brasil. Assim, a partir de 1850, a população de imigrantes aumentou consideravelmente, conforme se observa na Figura 6.



Fonte: IBGE. Brasil: 500 anos de povoamento, 2000 (elaboração própria).

Figura 6. Imigração no Brasil Império, 1820-1890.

Evidentemente, a colonização estrangeira representava um custo que o Estado não tinha como suportar. A solução foi apelar para a venda das terras, que geraria receitas para os cofres públicos, favorecendo colonização pretendida. Além disso, a aquisição onerosa das terras limitaria o acesso à terra pelos negros, tanto libertos quanto cativos, privando-os da condição de proprietários. Poderia ainda despertar o interesse econômico pela exploração e aproveitamento das terras (LEITE, 2004).

Esse foi, em linhas gerais, o contexto em que uma nova lei, versando sobre as terras brasileiras, fossem elas públicas ou não, estivessem elas ocupadas ou se tratassem de terras ainda por colonizar, foi aprovada.

3.1 NA LETRA DA LEI

Em 18 de setembro de 1850 foi promulgada, então, a Lei nº 601, ou simplesmente Lei de Terras, cujo teor foi assim “sintetizado” em sua ementa:

Dispõe sobre as terras devolutas do Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmarias 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 concedidas a título oneroso, assim para empresas particulares como para o estabelecimento de colônias de nacionais e estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara (BRASIL. Lei nº 601, 1850).

Com a Lei de Terras, o regime de transferência de terras públicas para o domínio particular passou a ser vinculado, única e exclusivamente, a transações de compra e venda, abolindo-se a posse e a exploração como instrumentos legítimos de aquisição de terras. Ainda que reiterasse, em parte, as legislações anteriores, esse dispositivo representou uma grande modificação no sistema legal fundiário brasileiro, que foi a alienação onerosa de terras públicas (art. 1º).

A única exceção a essa regra referia-se às terras localizadas em regiões de fronteira (art. 1º, parte final), que ainda precisavam ser colonizadas de forma a garantir o domínio brasileiro sobre seu próprio território, de acordo com o princípio dominante do *uti possidetis*. Essas ainda poderiam ser concedidas de maneira gratuita. Para ocupá-las, contudo, também era necessário dispor de algum recurso. Assim, o acesso à terra ficaria restrito apenas a quem tivesse recursos para comprá-la ou se dispusesse a promover a ocupação em regiões distantes e de difícil acesso. Negros, pobres e imigrantes estavam automaticamente excluídos dessa “nova forma” de concessão. Estava garantida a mão de obra necessária para as grandes fazendas!

Não por menos, Fausto escreve que

a Lei de Terras foi concebida como uma forma de evitar o acesso à propriedade da terra por parte de futuros imigrantes. Ela estabelecia, por exemplo, que as terras públicas deveriam ser vendidas por um preço suficientemente elevado para afastar posseiros e imigrantes pobres. Estrangeiros que tivessem passagens financiadas para vir ao Brasil ficavam proibidos de adquirir terras, antes de três anos após a chegada. Em resumo, os grandes fazendeiros queriam atrair imigrantes para começar a substituir a mão-de-obra escrava, tratando de evitar que logo eles se convertessem em proprietários (Fausto, 2003 *apud* LEITE, 2004).

A venda de terras públicas foi a principal modificação trazida pela lei, embora não tenha sido a única. Assim, em seu art. 2º a lei determinava que, daquele momento em diante, aqueles que ocupassem ou procedessem a derrubadas e queimadas para instalação

de novas culturas nas terras consideradas devolutas, estariam infringindo a lei, e deveriam, portanto, ser punidos. A pena implicava despejo das terras, perda das benfeitorias e prisão, que podia variar de dois a seis meses, além de multa e da obrigação de reparar o dano causado. Embora não tenha surgido, necessariamente, com esse intento, este dispositivo traz embutida uma possível preocupação do legislador com a conservação dos recursos naturais – ou pelo menos com a manutenção das matas, cuja madeira era de grande valia – retratada pela obrigatoriedade de reparação do dano causado. Essa ideia, resgatada quase um século e meio depois, figura, hoje, como um dos objetivos da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998).

A Lei nº 601 de 1850 também tinha como objetivo legalizar a situação das terras já ocupadas, fossem elas recebidas de sesmarias ou simples posses, e separá-las – ou discriminá-las – das terras vagas e desocupadas. É nesse sentido que Stefanini considera que a Lei de Terras tinha como objetivo ministrar, “para cada endemia da estrutura fundiária, um remédio jurídico diferente” (STEFANINI, 1978: 52). Embora tratasse especificamente – e por exclusão²⁷ – das terras devolutas, a Lei de Terras também regulamentava as demais terras do Império, fossem elas públicas ou privadas, vagas ou ocupadas, objeto de concessão ou não. Trata-se de um uso, senão errado, pelo menos, ampliado do termo *devoluta*, conforme se discutirá adiante.

Independente disso, o fato é que a orientação trazida pela lei visava, além da regularização das terras ocupadas, o controle e a correção das irregularidades cometidas pelos administradores da coisa pública (LIMA, 2002). Era uma forma de proteger o patrimônio público contra as investidas da cobiça – nacional e estrangeira – promovida pela gratuidade das concessões de terras.

Com relação às terras que estavam ocupadas, os remédios poderiam ser variados, conforme a situação em que se encontravam. Se ocupadas por sesmeiros em comisso ou sem título algum, mas estivessem cultivadas ou com princípios de cultura²⁸ e morada

²⁷ A Lei nº 601 de 1850 não traz uma definição de *terras devolutas*. Apenas estabelece que são terras devolutas todas aquelas que não se enquadrem em qualquer das situações descritas no art. 3º, isto é, as que **não** se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal; as que **não** se acharem sob domínio particular por qualquer título legítimo, nem tiverem sido adquiridas por sesmarias não incursas em comisso; as que **não** se acharem ocupadas por posses e as que **não** forem revalidadas pela lei (BRASIL. Lei nº 601, 1850).

²⁸ Embora também não tenha definido o que se entendia por “princípios de cultura” para revalidação das sesmarias, a Lei de Terras especificou os casos em que esse conceito não se aplicava (art. 6º). Eram eles: os

habitual, as sesmarias ou outras concessões do governo-geral ou provincial seriam revalidadas (art. 4º). Da mesma forma, também seriam legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante. Mas aqui também era necessário que houvesse cultura efetiva e morada habitual (art. 5º) (BRASIL. Lei nº 601, 1850).

Assim, a transformação da posse em propriedade poderia ser, a partir da Lei de 1850, muito difícil ou muito fácil, uma vez que dependia apenas dos critérios que fossem adotados para investigar a cultura efetiva e a morada habitual. Em termos jurídicos, era muito difícil, haja vista não se ter uma definição clara do que seriam terras com princípios de cultura e de como separá-las daquelas que, embora ocupadas, não preenchiam essa condição. Por outro lado, havia certa facilidade em se comprovar a morada habitual, vez que a lei permitia que essa fosse exercida não apenas pelo posseiro, mas também por um representante seu. Isso permitia que uma só pessoa tivesse, concomitantemente, várias posses legitimadas em seu nome, as quais iam se ampliando e se transformando em verdadeiros latifúndios.

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 art. 5º compreendia também “outro tanto mais de terreno devoluto que houver contíguo, contanto que, em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha” (art. 5º, § 1º) (BRASIL. Lei nº 601, 1850).

Quanto às terras ocupadas, mas que não se achavam cultivadas, nem mesmo com princípios de cultura, essas estavam irremediavelmente perdidas, caducas, e deveriam ser reintegradas ao patrimônio público (STEFANINI, 1978). Eram as verdadeiras terras devolutas, que só poderiam ser transferidas ao domínio particular pela aquisição onerosa, conforme disciplinado no art. 1º da Lei de Terras. Assim, o ocupante que havia abandonado a posse ou o beneficiário do título que nunca a exerceu, nada mais tinha a requerer, nenhum direito lhe seria reconhecido.

simples roçados, derrubadas ou queimas de matos ou campos, levantamentos de ranchos e outros atos de natureza semelhante que não forem acompanhados da cultura efetiva e da morada habitual (BRASIL. Lei nº 601, 1850).

Vê-se que o cultivo do terreno e a morada habitual passaram a ser elementos determinantes para a revalidação das sesmarias e a legitimação definitiva das posses e ocupações do período anterior. Era mais uma tentativa de dar à terra uma função social e torná-la produtiva. Em outras palavras, bastava que o ocupante tivesse demonstrado alguma utilização das terras recebidas, seja pela cultura efetiva ou pela morada habitual, sua ou de um representante ou preposto, para que a posse fosse confirmada e lhe fosse conferido o título de propriedade sobre essas terras. Uma vez adquirido o título, dificilmente essas terras voltariam para as mãos do poder público.

Talvez por isso há quem considere que a Lei de Terras foi, “antes de tudo, uma errata” (LIMA, 2002: 64), que veio apenas para revalidar as sesmarias ou outras concessões do governo geral que tivessem cultura efetiva e morada habitual, independente do cumprimento das demais condições antes impostas (art. 4º). Em outras palavras, as exigências anteriores de confirmação e medição, que em geral já não eram cumpridas, foram simplesmente tornadas sem efeito. Mas não foram, de todo, abandonadas²⁹.

Ainda assim, dois erros do ordenamento anterior foram corrigidos, visto que, na origem, as terras eram concedidas tão somente para que fossem cultivadas. A cultura efetiva demonstra que o concessionário tinha no ânimo a intenção de cumprir as condições com que lhe foram dadas as terras. Nas palavras daquele autor,

Errata com relação ao regime das sesmarias, a Lei de 1850 é, ao mesmo tempo, uma ratificação formal do regime de posses; ou seja, o reconhecimento incondicional da propriedade do posseiro sobre o terreno ocupado com cultura efetiva (art. 8º), e a faculdade assegurada da legitimação das posses de extensão maior ‘adquiridas por ocupação primária’, desde que preenchida, parcial ou completamente, a condição de cultura (art. 5º). Essas duas medidas regularizam definitivamente, perante o direito escrito, já os verdadeiros direitos, firmados pelo costume, já as simples pretensões, criadas pela tolerância, de um número considerável de agricultores e criadores [...].

Ainda mais: a capacidade econômica do posseiro, demonstrada pelo cultivo eficiente de suas terras, a lei recompensa, concedendo-lhe outro tanto do que

²⁹ Os artigos 7º a 9º da Lei de Terras trataram da questão da medição das terras, ao atribuírem ao Governo a tarefa de determinar os prazos e a forma de proceder a essa medição. Da mesma forma, tivemos o Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que, além de regulamentar a Lei de Terras no que tange à medição e ao registro das terras públicas e particulares, criou a Repartição Geral de Terras Públicas, órgão responsável por executar essas tarefas e promover a conservação das terras públicas.

possuir, nas terras que houver contígua, contanto que [...] a extensão total não exceda a uma sesmaria para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca, ou nas mais vizinhas (art. 5º, § 1º) (LIMA, 2002: 66).

Com isso, abria-se mão das condições anteriormente impostas, não exatamente por serem desnecessárias, mas pelo fato de que, naquele momento, elas não trariam o efeito desejado, que era o rápido ajustamento do regime da terra no Brasil.

Era preciso corrigir os erros de um passado marcado pela ocupação e apropriação ilegal das terras brasileiras e pela omissão do poder público. O melhor caminho para isso era facilitar a regularização das terras que já haviam sido exploradas ou cultivadas e separá-las daquelas que deveriam retornar ao patrimônio público. Na verdade, era o reconhecimento de uma situação de fato que levou à privatização, de direito e em definitivo, de extensas porções de terras, remanescendo como públicas – patrimoniais ou devolutas – todas aquelas que não se incluísem no rol das terras privatizadas (LEITE, 2004).

Interessante notar que nessas terras, públicas e devolutas, a Lei admitia a ocupação indígena (art. 12). Mais do que isso. Determinava que deveriam ser reservadas e destinadas ao usufruto dos índios³⁰. Uma verdadeira evolução em relação ao período colonial, em que os índios nem mesmo eram considerados gente. Aqui, eles passam a ser os únicos seres humanos cuja permanência em terras devolutas era admitida e garantida (JUNQUEIRA, 1964). Essa possibilidade também foi prevista pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que assim dispunha:

Art. 75. As terras reservadas para a colonização de indígenas, e por eles distribuídas, são destinadas ao seu usufruto; e não poderão ser alienadas enquanto o Governo Imperial, por ato especial, não lhes conceder o pleno gozo delas, por assim o permitir o seu estado de civilização (BRASIL. Decreto nº 1.318, 1854).

Era o início do marco regulatório para o reconhecimento e a demarcação das terras indígenas, tal como se conhece hoje.

³⁰ O Alvará de 1º de abril de 1680, confirmado pela Lei de 6 de junho de 1755, ao tratar das sesmarias concedidas pela Coroa, reconhecia aos índios “a condição de primeiros e naturais senhores das terras que ocupavam” (BENATTI, 2008: 85). Todavia, essas determinações não foram suficientes para garantir-lhes o direito sobre as terras que ocupavam, tendo delas sido expulsos, às vezes à custa de muita violência.

Além da ocupação indígena, as terras consideradas devolutas pelo efeito da Lei de 1850 também poderiam ser aplicadas para a fundação de povoações, abertura de estradas e quaisquer outras servidões, construção de estabelecimentos públicos e, finalmente, para a construção naval (art. 12). Embora destinadas para algum fim, essas terras continuavam sendo públicas e não poderiam ser transferidas a particulares a não ser pela venda. Mesmo nesses casos, ficariam sujeitas a alguns ônus, entre eles, a cessão do terreno para estradas públicas ou ponto de embarque de uma povoação, a servidão gratuita aos vizinhos quando isso lhes fosse indispensável e a permissão para a retirada e a passagem de águas desaproveitadas (art. 16) (BRASIL. Lei nº 601, 1850).

Como medida necessária para levar adiante a ideia da colonização estrangeira, o acesso à terra também era permitido aos imigrantes, desde que mediante a compra (art. 17). Além disso, ficava o governo autorizado a trazer, à custa do Tesouro, colonos livres para serem empregados em estabelecimentos agrícolas – e assim, substituir a mão de obra escrava. Esses imigrantes também poderiam ser absorvidos na administração pública, ou ainda na formação de colônias (art.18) (BRASIL. Lei nº 601, 1850). A eles, entretanto, não era permitida a aquisição de terras em prazo inferior a dois ou três anos, período durante o qual deveriam prestar serviços nas colônias para as quais foram “importados”. Decorrido esse prazo, a alienação de terras públicas poderia ser realizada, mas somente em hasta pública e a um preço suficientemente elevado, o que dificultava a esse trabalhador importado tornar-se proprietário de terras cedo demais (LIMA, 2002; FORSTER, 2003).

Com relação à medição das terras, os artigos 7º a 9º da Lei de 1850 atribuíam ao Governo a tarefa de determinar os prazos e a forma de proceder a essa medição. Mais adiante, no artigo 13, estabeleceu, ainda como atribuição do Governo, a organização de “freguesias” para que se procedesse ao registro das terras possuídas. Como esse registro era feito junto ao Vigário da Paróquia, ficou conhecido como *Registro do Vigário* ou *Registro Paroquial*³¹.

A Lei também determinou que caberia ao Estado prover o modo prático de extirpar o domínio público do particular, segundo as regras ali estabelecidas (art. 10). Tal execução ficaria sob a responsabilidade Repartição Geral das Terras Públicas, criada

³¹ O registro paroquial foi instituído com fins meramente estatísticos e não conferia direito algum ao possuidor, como pretenderam alguns ocupantes de terras anos mais tarde (MAIA, 1982).

especificamente para esse fim (art. 21) (BRASIL. Lei nº 601, 1850). Tal atribuição, regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, nunca foi levada a cabo e os casos em que houve, de fato, a discriminação das terras devolutas, foram inexpressivos.

Com efeito, conforme assinalado por Cavalcanti, apesar do montante destinado à demarcação das terras do Estado, essa função nunca foi cumprida pela Repartição Geral de Terras Públicas (Cavalcanti, 1896 *apud* LIMA, 2002). Durante décadas de existência, não havia nenhum mapa, cadastro ou inventário nos quais constassem os lotes já medidos e demarcados e a sua destinação; se vendidos, dados gratuitamente, concedidos a empresas, reservados a algum uso público, etc. “Gastou-se muito e se obteve pouca realidade jurídica no que respeita às terras devolutas” (FORSTER, 2003: 58).

Por essas e outras, pode-se dizer que a Lei de Terras não trouxe os efeitos desejados. Nem com relação à venda de terras, nem tão pouco para a discriminação das terras públicas. Deve-se reconhecer, contudo, que ela foi, no seu conjunto, “obra de valor e vulto” (LIMA, 2002: 70), sobretudo quando considerada no tempo. Para Messias Junqueira, a Lei de Terras “foi a mais brilhante vitória que o humilde posseiro conquistou sobre o orgulhoso sesmeiro” (JUNQUEIRA, 1964: 67), uma vez que reconhecia a ocupação com cultura e morada efetiva tanto para o sesmeiro, quanto para o simples posseiro.

Cavalcante contudo discorda dessa avaliação. Para ele, a Lei nº 601 de 1850 foi tão somente um processo de discussão dos vários grupos políticos que davam sustentação ao Império; não se tratava de uma lei fundiária, mas de um instrumento de poder. Seu resultado, em momento algum, representou uma forma de interferir nos interesses da elite política e econômica, constituída em grande parte por fazendeiros. Ainda segundo o autor, a terra continuou a ser adquirida sem o controle do Estado, sob a proteção de documentos forjados (CAVALCANTE, 2005).

Avaliação semelhante dos efeitos da Lei também foi feita por Forster, que alega que a proibição de aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra serviu apenas aos grandes latifundiários. O latifúndio continuou imperando e se tornando suporte da economia nacional (FORSTER, 2003).

Silva corrobora essa interpretação ao afirmar que a Lei de Terras, mesmo trazendo a cultura efetiva e a morada habitual como únicas exigências para o reconhecimento da

posse, não tinha a intenção de favorecer ou facilitar o acesso à terra ao pequeno agricultor. Não eram eles que interessavam e nem era nas mãos deles que estava a maior parte das terras a serem regularizadas. O público-alvo da lei era constituído, em sua essência, de pessoas abastadas, que detinham extensas porções de terras que careciam de reconhecimento e legitimação. Essas pessoas, por sua vez, por esperteza ou prepotência, aproveitaram da disposição do governo em regularizar as posses para aumentar suas propriedades à custa “do esbulho contra terras públicas ou ainda apropriando-se de posses que se encontravam nas mãos de pessoas menos favorecidas” (SILVA, 2008: 90).

Para o autor, a Lei de 1850

jamais se constituiu em instrumento de justiça social. Ao contrário, concorreu para transferir a propriedade de terras públicas para o poder de pessoas que não tinham interesse em utilizá-las, mas de explorá-las, de maneira imprópria, sem levar em consideração a função social delas decorrente.

Assim, qualquer que tenha sido a sua intenção, a Lei de Terras foi muito mais uma lei de colonização do que lei agrária. E seus efeitos jurídicos foram extremamente maléficos para o país, uma vez que, ao serem transferidas aos particulares, jamais essas terras retornariam ao domínio público (salvo em caso de expropriação, mediante justo pagamento). Além disso, elevou a ganância dos proprietários particulares, que, já possuindo o domínio de suas terras por meio de subterfúgios e aproveitando-se das lacunas deixadas pela Lei, passaram a apropriar-se de terras públicas, por meio de uma atividade indevida – e até mesmo criminosa, denominada “grilagem” (SILVA, 2008: 94-95).

Embora não haja consenso sobre os maiores beneficiários da Lei de Terras, é de se reconhecer que ela mudou substancialmente a percepção que se tinha sobre a terra. Durante todo o período retratado neste capítulo, a terra era tratada como símbolo de poder. Ainda que houvesse o reconhecimento do espaço ocupado com cultura efetiva e morada habitual e/ou permanente, não havia, como visto, menção alguma ao componente identitário, característico do conceito de território. Dentro do contexto jurídico, terra se configura apenas em *espaço não construído de propriedade*, terreno, espaço vazio ou espaço de produção. Por outro lado, a detenção de enormes porções de terras era sinal de poder, o que poderia ensejar o relacionamento desses espaços ao conceito de território enquanto “espaço para o exercício do poder”.

A Lei de 1850 também definiu – e ampliou – o conceito de terras devolutas e identificou o Estado como seu legítimo proprietário. Entretanto, o domínio público sobre

essas terras nunca foi, de fato, exercido e sua ocupação continuou – e continua – a ocorrer em toda a extensão territorial brasileira, particularmente na região amazônica. Embora contendo dispositivos que permitissem a revalidação de sesmarias e a legitimação de posses, numa tentativa de remediar, em alguma medida, a desordem instalada no período em que vigorou o regime das posses, a tão esperada ordenação do espaço agrário brasileiro nunca foi alcançada, nem naquele momento, e nem tempos depois, como se verá adiante.

Assim, apesar dos esforços daquela época – e de tempos mais recentes – e de todas as tentativas de regulamentação da ocupação do solo, os vícios deixados pelo período colonial nunca foram totalmente sanados e a discriminação de terras públicas continua inconclusa. O fim do regime sesmarial e a edição da Lei de Terras não conseguiram coibir o apossamento como pretendiam os legisladores da época. Esperava-se muito daquela lei, mas a prática mostrou uma realidade bem diversa.

O processo de apropriação indevida de terras públicas e devolutas sobreviveu àquela lei, bem como a outras que se seguiram, como por exemplo, o Estatuto da Terra, publicado em 1964. Ainda hoje existem extensas porções de áreas públicas, notadamente na Amazônia, sendo ocupadas e comercializadas à revelia do poder público e das legislações estabelecidas com o fim específico de disciplinar a ocupação do solo, rural e urbano. A mais recente delas é a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União localizadas na Amazônia Legal. Essa lei, que resultou da conversão de uma medida provisória que ficou conhecida como “MP da Grilagem”, também promove, tanto quanto a Lei de Terras, o reconhecimento de situações de fato – posses e ocupações em terras públicas – verificadas na região amazônica. Ela também se constitui em objeto deste estudo e será discutida mais adiante, em capítulo à parte.

Antes disso, porém, trataremos de algumas legislações que se seguiram à Lei de Terras, as quais, da mesma forma que esta, também se caracterizaram pela boa intenção do legislador. Entretanto, sua efetividade no que tange à alteração do quadro fundiário brasileiro e ao controle sobre as terras públicas e devolutas foi bastante aquém do esperado.

3.2 O QUE SÃO E A QUEM PERTENCEM AS TERRAS DEVOLUTAS?

Já vimos que a expressão *devoluta* remete àquilo que foi devolvido, retornado a uma situação anterior, adquirido por devolução. Assim, etimologicamente, são devolutas as terras que, em algum momento, foram transferidas a particulares, como sesmarias ou concessões de outra espécie e que, por haverem caído em comisso, foram – ou deveriam ter sido – devolvidas ao patrimônio da Coroa Portuguesa. Dessa forma, pode-se dizer que as terras devolutas são espécie do gênero *terras públicas*, e que este reúne todas as terras que integram o patrimônio público, independente de terem sido ou não objeto de concessão anterior.

Juridicamente, a diferença entre terra pública e terra devoluta está no fato de aquela ser determinada e essa não. Em outras palavras, as terras públicas, em sentido estrito, são todas as terras que estão inscritas no patrimônio público e são determinadas, ou seja, destinadas ou aplicadas a algum uso público. As terras devolutas correspondem às terras que, mesmo sendo públicas, ainda não foram determinadas (LEITE, 2004). É o que entende, também, Stefanini, para quem as terras devolutas são “aquelas espécies de terras públicas (em sentido amplo) não integradas ao patrimônio particular, nem formalmente arrecadadas ao patrimônio público, que se acham indiscriminadas no rol dos bens públicos por devir histórico-político” (STEFANINI, 1978: 64).

Cunha Jr. não estabelece uma relação entre terras devolutas e terras públicas. Apenas destaca que

“existem três espécies de terras devolutas: a) as que pertenceram à Coroa Portuguesa pelo descobrimento; b) as que o Brasil adquiriu por compra ou permuta; c) as que, inicialmente pertencentes à Coroa Portuguesa, foram alienadas, mas retornaram ao patrimônio público por terem caído em comisso por falta de cultura” (CUNHA JR., s.d.: 6).

Chegamos, pois, à questão aceita no meio jurídico, de que as terras devolutas são terras indeterminadas, ou seja, vagas e sem dono. É assim que elas têm sido tratadas.

Talvez por isso Junqueira defina terras devolutas como aquelas que **não** estão incorporadas ao patrimônio público, como próprias ou determinadas, nem constituem objeto de domínio ou posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e morada habitual (JUNQUEIRA, 1964). São, *grosso modo*, as terras sem dono, livres e desocupadas.

De fato, essa é uma das interpretações que se pode dar ao enunciado do art. 3º da Lei de Terras, que, como já comentado, estendeu o conceito de terras devolutas de forma a abarcar também as terras vagas e desocupadas. Trata-se de um conceito *sui generis*, que não encontra correspondente em nenhuma outra legislação agrária. “O instituto jurídico das terras devolutas é genuinamente brasileiro, tanto em sua conceituação originária como em seu desenvolvimento [...]. Não se lhe conhece nada parecido no direito estrangeiro” (JUNQUEIRA, 1964: 62).

Tem-se assim, no caso brasileiro, que as formas de aquisição da propriedade incluem, além das cartas de sesmarias e da usucapião (também reconhecidas em outros países), as ocupações de terras devolutas com cultura efetiva e morada habitual. Esta última, específica do direito brasileiro, que permite que o patrimônio público seja submetido a constantes processos de desagregação decorrentes de sua transferência ao domínio privado pela posse efetiva do solo. E isso, por vontade do próprio Estado (JUNQUEIRA, 1964; MAIA, 1982).

Mas nem sempre foi assim. Como visto, quando do descobrimento, toda a terra existente no território brasileiro pertencia ao Estado (ou à Coroa). Entretanto, com as sucessivas concessões e alienações, a dominialidade dessas terras foi sendo, paulatinamente, transferida a particulares. Essas transferências, contudo, eram feitas de maneira desordenada e sem qualquer controle, o que fez com que a situação fundiária chegasse a tal ponto que o Estado já não sabia mais quais terras lhe pertenciam. Menos ainda onde se situavam e quais eram as suas dimensões. E nesse rol incluem-se, evidentemente, as terras devolutas.

Embora tentativas de ordenamento tenham sido propostas, o problema nunca chegou a ser resolvido. E as razões para isso vão desde a incapacidade do Estado em fazer valer suas decisões até a pressão exercida por grupos econômicos e políticos dominantes que não tinham interesse na regularização das terras.

Com a Proclamação da República e a promulgação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, a dominialidade de grande parte dessas terras – que não se sabia quais

eram – foi transferida para os Estados-membros da Nação³². “O Brasil unitário, transformou-se numa federação e, em decorrência, os estados deveriam ter patrimônio e autonomia” (FORSTER, 2003: 10).

Num primeiro momento, era de se esperar que essa “descentralização” contribuísse para resolver o problema da discriminação das terras devolutas e da regularização fundiária, já que as autoridades locais teriam mais elementos para aplicar “remédios” mais adequados aos casos concretos. Entretanto, os estados que mais receberam terras nessa partilha foram exatamente os menos desenvolvidos e mais frágeis: os estados do Norte e do Oeste. E, quanto mais débil o poder estatal, maior a força de pressão dos grupos políticos, econômicos e sociais – sempre tentados a exercer o “comando invisível”, transformando a autoridade pública em simples marionete (PORTO, 1982). Assim, as terras devolutas continuaram sendo invadidas e apropriadas, sobretudo no oeste brasileiro (JUNQUEIRA, 1964). Não por menos, Maia (1982) considera que os resultados desse processo foram desastrosos.

Sob o domínio da União restaram apenas as terras indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. É o que diz o art. 64 daquela Carta de 1891:

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

Embora a redação do artigo deixe certa dúvida sobre a dominialidade das terras devolutas, (se terras devolutas situadas apenas nos territórios das minas ou dos estados como um todo), o fato é que, a partir daquele momento, os estados passaram a legislar sobre a matéria, cada um a sua maneira. Com isso, foram estabelecidas normas próprias e procedimentos que visavam à legitimação de posses, com atribuição de propriedade privada em terras devolutas estaduais (CUNHA JR., s.d.). Como resultado, tem-se que, durante as décadas que se seguiram à Carta de 1891, enormes porções do patrimônio dos estados deixaram de ser públicas e passaram para as mãos de particulares.

³² O Estado Brasileiro, que até a fase do Império era um Estado unitário, transformou-se, a partir da Constituição de 1824, em República Federativa, e as antigas Províncias passaram à categoria de Estados-membros.

De acordo com Silva, nesse período, iniciado com a Constituição de 1891,

o governo federal absteve-se, na prática, de implementar uma política de ocupação das terras devolutas e deixou-as nas mãos dos governos estaduais, em atendimento aos anseios das oligarquias regionais. Nesse período, portanto, a história da apropriação territorial esteve fundamentalmente vinculada à história de cada uma das antigas províncias, agora transformadas em estados. Cada estado regulou, por meio da sua Constituição e de uma legislação específica, o problema da terra (SILVA, 1996: 249).

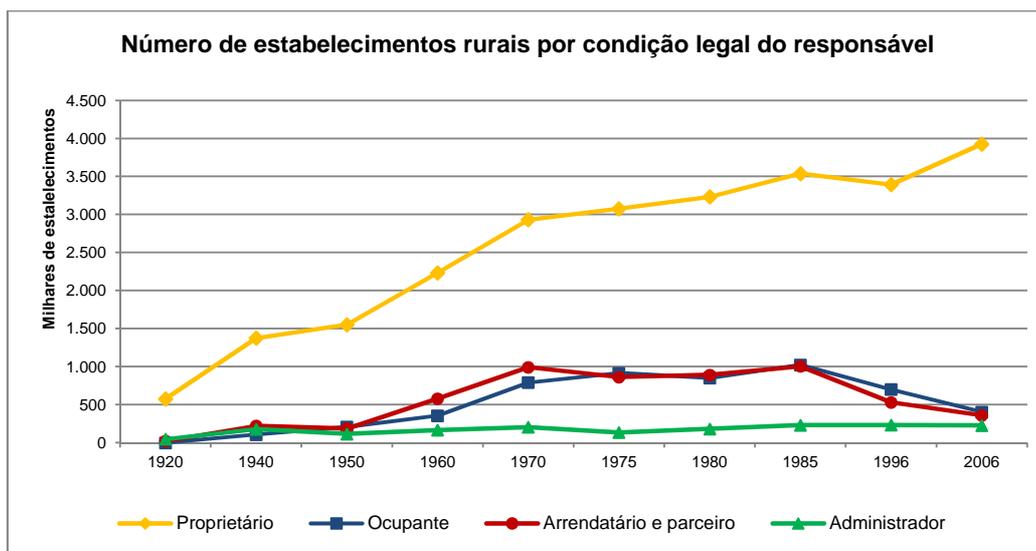
De fato, conforme destaca Lourenço em seu texto sobre regularização fundiária e desenvolvimento na Amazônia, em alguns estados daquela região os resultados dessa descentralização foram catastróficos:

De todas as terras públicas estaduais que o Pará alienou entre 1924 e 1980, nada menos que 93%, cerca de 7 milhões de hectares, foram vendidos no curto período entre a abertura da Belém- Brasília e o golpe militar de 1964. No Mato Grosso, o governador José Fragelli, já nos anos 70, aprovou uma lei tornando compulsória a venda de terras públicas estaduais consideradas excedentes. Vendeu 2 milhões de hectares para 4 grandes empresas, ao preço histórico de 4 dólares por hectare, antes que o governador seguinte cancelasse lei tão esdrúxula. (LOURENÇO, 2009: 29).

Assim, a distribuição das terras públicas – ou melhor, a legitimação de posses em terras públicas continuou sendo feita, mas apenas para pessoas influentes. As terras que poderiam ser redistribuídas ou eram devolutas ou faziam parte dos latifúndios inexplorados, de domínio dos particulares. No primeiro caso, e por pertencerem aos Estados-membros, estavam sujeitas aos grupos de pressão e, portanto, fora do controle direto da União. No segundo, contavam com o respaldo de norma constitucional expressa e também do Código Civil, aprovado anos depois (em 1916). Essas normas asseguravam aos latifundiários o “direito de propriedade” em toda a sua plenitude, prevendo a desapropriação apenas em caso de necessidade ou utilidade pública e mediante indenização prévia. Pequenos agricultores, sem poder nem influência, continuavam excluídos e sem acesso à terra.

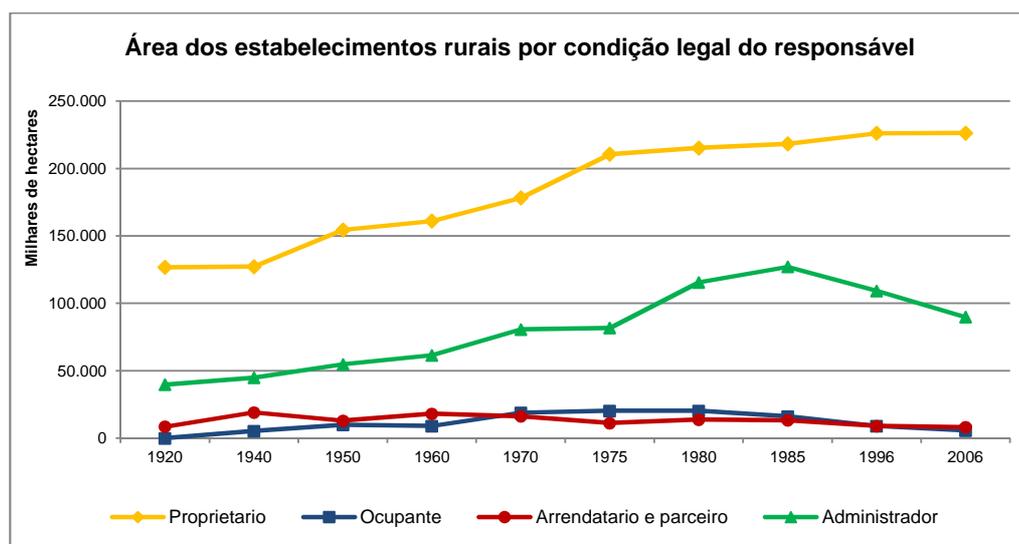
Além disso, para legitimar qualquer posse, ou mesmo vender as terras devolutas, era preciso, antes, que elas fossem discriminadas das terras particulares, o que também não foi alcançado pelos estados. De acordo com dados dos Censos Agropecuários do IBGE, durante o recenseamento de 1920, foram apurados cerca de 650 mil estabelecimentos

rurais, entre propriedades, posses, arrendamentos e ocupações indiretas, os quais cobriam uma área de aproximadamente 175 milhões de hectares (Figuras 7 e 8). Mesmo somados, esses estabelecimentos representavam apenas 20% da superfície territorial brasileira (LIMA, 2002). O restante continuava desconhecido.



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1920/2006 (elaboração própria).

Figura 7. Número de estabelecimentos por condição legal do responsável, 1920-2006.



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1920/2006 (elaboração própria).

Figura 8. Área dos estabelecimentos por condição legal do responsável, 1920-2006.

Entretanto, e uma vez mais, a inexistência de instrumentos legais que respaldassem a ação do poder público tornava imperativa a reformulação do sistema fundiário vigente. E foi o que aconteceu na primeira metade do século XX: a retomada do controle, pela União, de parte das terras transferidas aos estados e também a limitação ao direito de propriedade, que não poderia mais ser exercido contra o interesse público.

3.3 A RETOMADA DAS TERRAS DEVOLUTAS

A primeira medida para a retomada das terras devolutas pela União se deu sobre as terras localizadas na faixa de fronteira, que foi definida pela Lei de Terras de 1850 como aquelas “terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de dez léguas”, equivalente a 66 quilômetros. Com a Constituição de 16 de julho de 1934, essa faixa foi alargada para cem quilômetros, retornando ao domínio da União as terras ali situadas. Nessa faixa, nenhuma concessão ou alienação poderia ser feita sem a anuência do Conselho Superior da Segurança Nacional (art. 166) (BRASIL. Constituição, 1934). Com a Constituição de 10 de novembro de 1937, esse limite foi novamente aumentado, agora para 150 quilômetros (art. 165), tendo sido mantido em todas as Cartas posteriores, vigorando até os dias atuais (BRASIL. Constituição, 1937; 1946; 1967; 1988).

Ainda como forma de restabelecer o controle da União sobre as terras públicas – aí incluídas as terras devolutas sob domínio dos estados, a Constituição de 1934 também estabeleceu, em seu artigo 130, que nenhuma alienação ou concessão de terras de superfície superior a dez mil hectares poderia ser feita sem que, para cada caso, precedesse de autorização do Senado Federal (BRASIL. Constituição, 1934). Continuavam extensas, é verdade, mas diante das concessões anteriores, limitadas apenas ao alcance da vista, já era uma redução significativa.

Três anos mais tarde, com a promulgação da Constituição de 1937, o controle sobre essas transferências passou a ser atribuição do Conselho Federal³³ (art. 155), mas retornou ao Senado Federal em 1946, com a Constituição seguinte, de 18 de setembro daquele ano (art. 156, § 2º) (BRASIL. Constituição, 1937; 1946).

³³ O Conselho Federal era composto de representantes dos estados e dez membros nomeados pelo Presidente da República (art. 50, Constituição Federal de 1937).

De acordo com Treccani (2006), o controle federal sobre a alienação de terras públicas – estaduais ou municipais – também foi ampliado com a edição do Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939 que trazia, em seu art. 35, restrições à atuação dos estados e municípios no que diz respeito às terras e aos imóveis da União. O parágrafo único deste mesmo artigo vedava, expressamente, aos estados e municípios, a concessão, cessão, ou arrendamento, por qualquer prazo, de terras com área superior a 500 hectares ou terras com área menor por prazo superior a dez anos, salvo mediante licença do Presidente da República. Essa mesma licença também era requerida no caso de venda de terras de área superior a 500 hectares. Embora essa determinação não tenha sido confirmada, é fato que, cada vez mais, a União tentava recuperar – ou pelo menos controlar – o poder atribuído aos estados pela Carta de 1891.

Tanto assim que, anos depois, a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, que alterou alguns artigos da Carta de 1946, manteve a responsabilidade pela autorização no Senado, mas reduziu consideravelmente a área passível de ser alienada ou concedida, somente sendo possível se igual ou inferior a três mil hectares. A única exceção admitida para essa regra era nos casos de execução de planos de colonização aprovados pelo governo federal (art. 6º, § 2º) (BRASIL. Emenda Constitucional nº 10, 1964).

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 pôs fim a essa questão, fixando o limite para alienações e concessões de terras públicas em 2.500 hectares e atribuiu ao Congresso Nacional – e não mais ao Senado, apenas – a responsabilidade pela aprovação de concessões de áreas maiores. Exceção era feita apenas para reforma agrária. É o que diz o art. 188 e respectivos parágrafos dessa Carta, ainda em vigor:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

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

§ 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou concessões de terras para fins de reforma agrária (BRASIL. Constituição. 1988).

Além do controle sobre as terras públicas e devolutas, havia ainda a preocupação do governo em fixar o homem no campo. Tal preocupação foi manifestada Carta de 1934, que, naquele tempo, já previa a adoção de uma política que tivesse por finalidade dar

destinação especial às terras públicas, assegurando ao trabalhador nacional a preferência na colonização e no aproveitamento dessas terras. Era o que estabelecia o artigo 121 daquela Carta:

Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 4º O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas (BRASIL. Constituição, 1934).

Para atender àquele objetivo, criou o instituto da usucapião *pro labore*, também conhecido como constitucional rural, alterando, pela primeira vez na história do país, o princípio da imprescritibilidade dos bens públicos³⁴ (FORSTER, 2003), ao determinar que

Art. 125. Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra de até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita (BRASIL. Constituição, 1934).

Era, novamente, a primazia da cultura efetiva e da morada habitual a ditar regra sobre o domínio das terras públicas e devolutas. Essa regra foi reiterada na Constituição de 1946 que, ademais, ampliou a área passível de usucapião *pro labore* para 25 hectares (art. 156 § 3º). Em 1964, a Emenda Constitucional nº 10 estendeu essa área para 100 hectares, e passou a considerá-la suficiente para assegurar, ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais.

A Constituição de 1988, em vigor nos dias atuais, embora admita a usucapião após posse do imóvel por cinco anos ininterruptos, sem oposição, de área não superior a cinquenta hectares (art. 191), é taxativa ao determinar que este instituto não se aplica aos imóveis públicos (at. 191, parágrafo único). Elimina-se, assim, e em definitivo, a

³⁴ São bens imprescritíveis aqueles que não podem ser adquiridos por particular, nem mesmo por usucapião. Isso independe do tempo de ocupação. Bens públicos são imprescritíveis por força de lei.

possibilidade de usucapião de bens públicos, que vigorou no Brasil por mais de cinquenta anos.

Ainda como estratégia para criar condições para que o homem do campo cultivasse a terra, entra no cenário fundiário brasileiro, no mesmo ano de 1964 e apenas poucos dias após a publicação da Emenda Constitucional nº 10, de 1964, uma nova regulamentação. Era a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que ficou conhecida como Estatuto da Terra. Essa lei, ainda em vigor, tem por finalidade regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, executar a reforma agrária e promover a política agrícola (art. 1º) (BRASIL. Lei nº 4.504, 1964).

Para cumprir esses objetivos, foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – Ibra e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola – Inda (BRASIL. Lei nº 4.504, 1964), que mais tarde dariam origem ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Ao primeiro caberia a missão de: i) promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e, ii) reconhecer as posses legítimas, bem como incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que estivessem desocupadas (art. 11).

Ao Inda, era atribuída, entre outras, a tarefa de promover o desenvolvimento rural nos setores de colonização, extensão rural e cooperativismo (art. 74 e incisos).

O Estatuto da Terra, ao tratar da legitimação de posses pela cultura efetiva e pela morada habitual, deu prioridade às terras públicas de propriedade da União que não tinham outra destinação específica (art. 9º). Entretanto, limitou sua extensão à área de um módulo rural³⁵, que poderia variar conforme a região em que se localizava.

Esses mesmos preceitos foram, anos mais tarde, reiterados pela Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que, ademais do processo discriminatório³⁶, também disciplinou a

³⁵ Módulo rural foi definido no Estatuto da Terra como a área explorada direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família, que lhes absorva toda a força de trabalho e lhes garanta a subsistência e o progresso social e econômico (art. 4º, II e III). Trata-se, segundo Forster (2003: 100), da “expressão numérica do conceito de propriedade familiar”.

³⁶ O processo discriminatório é o único instrumento de que dispõe o poder público para discriminar as terras devolutas, que deixam de ser devolutas – ou indeterminadas – e passam a ser consideradas terras públicas; e, portanto, passíveis de determinação. Embora a ação discriminatória de terras devolutas tenha recebido destaque na vigência do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 (STEFANINI, 1978;

legitimação de posses exercidas em áreas de domínio federal (BRASIL. Lei nº 6.383, 1976). Essa lei estabeleceu, em seu artigo 29, que o ocupante de terras públicas que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, deveria fazer jus à legitimação da posse de área contínua até 100 hectares, desde que não fosse proprietário de imóvel rural e que comprovasse a morada **permanente** e a cultura efetiva pelo prazo mínimo de um ano. Cumpridas essas exigências, a legitimação da posse se daria mediante concessão de uma Licença de Ocupação, válida por mais quatro anos. Findo esse período, o ocupante teria preferência na aquisição das terras ocupadas, pagando por elas o valor histórico da terra nua. Destaca-se que a licença de que trata o artigo era intransferível *inter vivos* e inegociável.

Tem-se, com esses dois dispositivos – o Estatuto da Terra de 1964 e a Lei nº 6.383/1976 – uma alteração substancial no entendimento da posse. Não se trata mais de legitimação de posse, mas tão somente de venda de terras devolutas federais³⁷, dando-se preferência àqueles que as tenham tornado produtivas pelo seu trabalho e de sua família. É a concessão gratuita dando lugar à alienação de terras públicas, mesmo que por um preço abaixo do valor de mercado.

Para Maia, com a Lei nº 6.383/1976,

a secular instituição da legitimação de posse veio a sofrer consideráveis modificações. A partir de sua vigência, tornou-se obrigatório o pagamento do valor da terra nua, ainda que pelo seu valor histórico. Antigamente [...], o processo era gracioso. Além disso, a exigência de morada, que podia ser habitual [ou mesmo por preposto], passou a ser permanente, isto é, não [bastava] dirigir pessoalmente o imóvel, [era] preciso nele morar (MAIA, 1982: 71).

Com isso, a posse deixa de ser vista no sentido civil, vinculada ao *corpus*, isto é, à mera detenção da coisa pela cultura efetiva, para exigir do ocupante o *animus*, a intenção de possuir a coisa como sua, retirando seu sustento exclusivamente da área ocupada. Talvez se possa até dizer que nessa intenção de possuir estaria implícito o sentimento de criar raízes, de pertencer à terra e nela construir a sua morada, tirando daí o seu sustento.

CAVALCANTE, 2005), foi com a Lei nº 6.383/1976 que houve a unificação do processo em sua forma administrativa.

³⁷ As terras devolutas federais foram definidas no Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 que, tratando do patrimônio imobiliário da União, definiu suas terras devolutas como aquelas que, situadas na faixa de fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual, territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado (art. 5º).

Sendo assim, a terra ocupada passa a ser vista como o território de seu ocupante, e não mais mera mercadoria.

Corroborando para esse entendimento o fato de a posse legitimada não poder ser transferida a terceiros, reforçando, uma vez mais, a intenção do legislador em fixar o homem na terra, integrando-a ao sistema produtivo. Disciplinava, assim, nas relações homem-terra-produção, a função social da propriedade (SODERO, 1982), trazendo um novo conceito de propriedade – e também de território, que foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964, reforçado no Estatuto da Terra e consolidado na Constituição de 1988³⁸.

Mas, voltando à questão do controle e da destinação as terras devolutas, é de se dizer que a retomada das terras pela União não parou por aí. Havia ainda “a porção do território indispensável à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”, que foi substituída, com a Constituição de 24 de janeiro de 1967, pela “porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial desenvolvimento econômico” da União (art. 4º, I) (BRASIL. Constituição, 1967).

Embora, à primeira vista, essa alteração não pareça substancial, ela representa, também, uma forma de ampliar a possibilidade de intervenção federal sobre as terras devolutas estaduais. Conforme salientado por Treccani (2006), a substituição das expressões acima mencionadas se constitui na base legal para a edição do Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. Este, sim, trouxe uma mudança significativa no rol de bens sob domínio da União ao determinar a federalização de enormes porções de terras devolutas dos estados pertencentes à Amazônia Legal, devolvendo para a União as “terras indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais” (BRASIL. Decreto-lei nº 1.164, 1971).

Eram as terras situadas em uma faixa de cem quilômetros de largura de cada lado do eixo das rodovias federais já existentes, em construção, ou simplesmente projetadas

³⁸ Constituição de 1988 (art. 5º, XXIII), além de consolidar o princípio da função social da propriedade, estabeleceu os requisitos necessários para que essa função seja cumprida. São eles: aproveitamento racional e adequado da propriedade rural; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e, exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (art. 186 e incisos).

para a região. A soma dessas áreas alcançava, de acordo com Maia (1982), algo em torno de 311 milhões de hectares, que foram transferidos para o Incra.

Essa medida coincide, no tempo, com a política do governo militar de colonizar a região e ocupar os “vazios amazônicos” por meio da implantação de programas de desenvolvimento, tais que o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras (Proterra)³⁹. Talvez por isso as dezoito rodovias relacionadas no Decreto-Lei estivessem todas localizadas, no todo ou em parte, na região amazônica. Tratava-se, pois, de destinar à União uma grande reserva territorial, pronta para atender à demanda fundiária que se seguiria à abertura de grandes estradas como a Transamazônica, a Cuiabá-Santarém, a Cuiabá-Porto Velho, entre outras (MAIA, 1982).

Com isso, o Estado de Goiás, então pertencente à Amazônia e cortado pela rodovia Belém-Brasília, perdeu quase todo o seu patrimônio. O Estado do Pará, marcado pela Transamazônica e pela Cuiabá-Santarém, teve mais de 70% de suas terras transferidas para a União (BARATA, 2000; TRECCANI, 2006). Mato Grosso, da mesma forma, também foi largamente atingido. O Acre, anexado ao Brasil no início do século XX⁴⁰, perdeu o domínio sobre quase todas suas terras e Rondônia teve literalmente todo o seu território federalizado. O Maranhão, que contava com a alienação das terras devolutas como uma de suas principais receitas, também foi fortemente afetado. Apenas o Estado do Amazonas, cortado por poucas estradas, logrou manter controle sobre parte expressiva de suas terras (MAIA, 1982; LOURENÇO, 2009). Os Estados do Amapá e de Roraima, à época ainda Territórios Federais, assim permaneceram, e suas terras continuaram sob o domínio da União. Mas, também aqui, esse domínio nunca foi exercido.

Com esse vai e vem da dominialidade das terras públicas (sintetizado na Figura 9), a discriminação das terras devolutas continuou não resolvida, impedindo o exercício do domínio sobre elas. Sabe-se de sua existência, mas a sua localização continua desconhecida. Para conhecê-la, é preciso, antes, conhecer as terras particulares. Somente depois disso torna-se possível ao Estado indicar as posses legítimas e dispor de seu

³⁹ Esses programas, assim como os demais elaborados ao longo da história de ocupação da Amazônia, serão tratados em capítulo específico sobre a região.

⁴⁰ A área que integra, hoje, o Estado do Acre, foi incorporada ao universo físico brasileiro pelo Tratado de Petrópolis, em 17 de novembro de 1903, completando a configuração territorial brasileira tal como conhecemos hoje.

patrimônio, seja para a reforma agrária, seja para a alienação ou para a execução da política prevista no Estatuto da Terra.

Isso, como se sabe, ainda não foi feito, nem no Brasil, e menos ainda, na Amazônia, que ao longo de toda a sua história, teve suas terras ocupadas e apropriadas das mais variadas formas. É o que será visto a seguir.

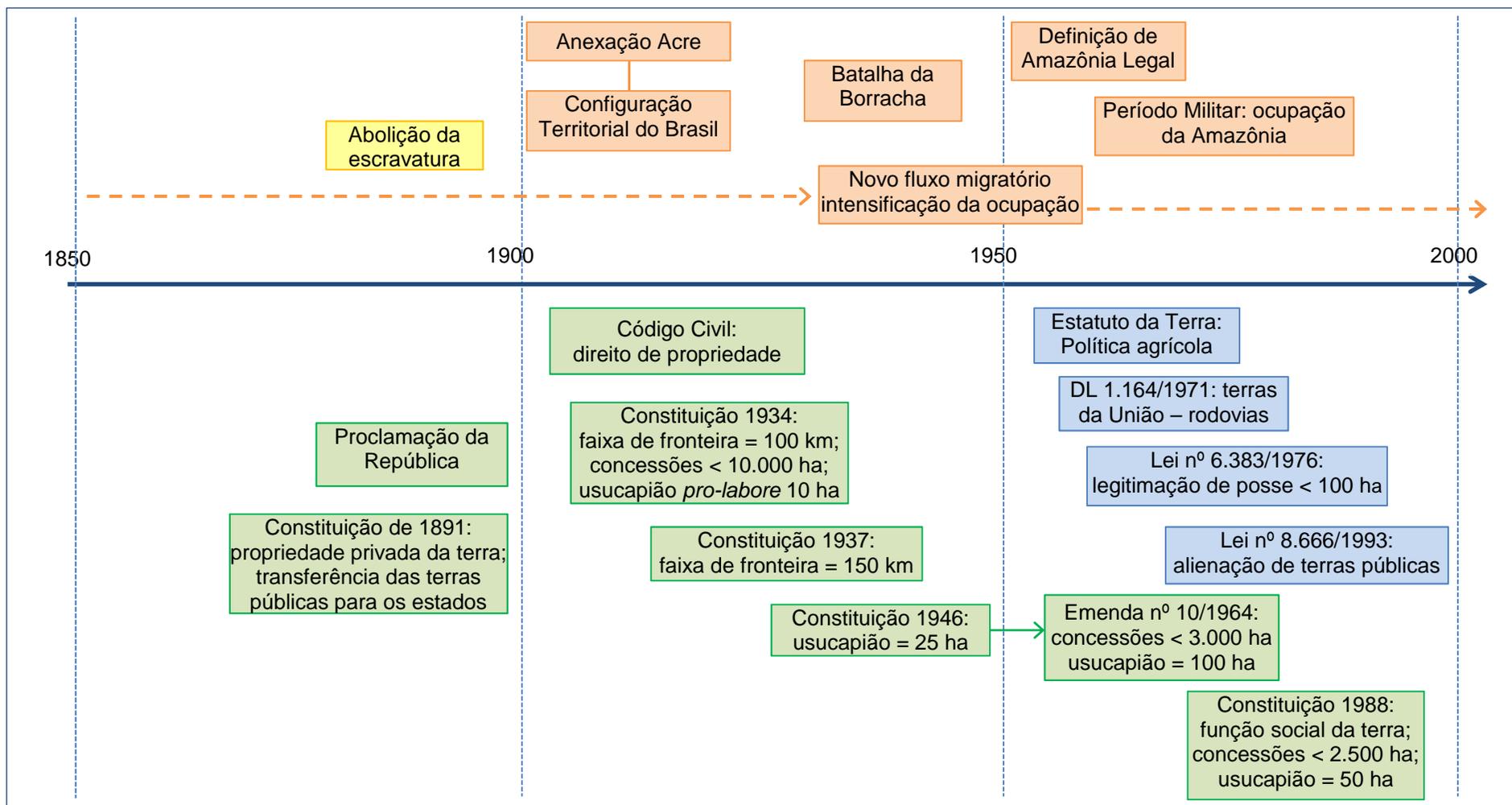


Figura 9. Síntese dos dispositivos normativos editados entre meados do século XIX e século XX, que tiveram impacto sobre a formação da estrutura fundiária brasileira e sobre o processo de ocupação da Região Amazônica (elaboração própria).

4. OCUPAÇÃO E APROPRIAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA

*A civilização para a Amazônia é uma praga –
quanto mais grassa, mais destrói e mata.*

(Darcy Ribeiro, 1995: 153).

Para compreender a situação atual das terras públicas na Amazônia e sua integração ao contexto nacional e internacional é preciso ter em mente a relação da região com períodos anteriores de colonização e as estratégias de ocupação, públicas e privadas, que foram adotadas. A ideia de Amazônia como uma fronteira de expansão econômica foi – e ainda é – a base de sucessivos planos de colonização e desenvolvimento implementados ao longo de toda a história de ocupação da região, mais precisamente durante as últimas décadas. Esses planos, de caráter essencialmente especulativo, tinham a região como fonte inesgotável de recursos, base sobre a qual definiram, em grande medida, os formatos de ocupação hoje existentes na região.

As primeiras tentativas de ocupação da região remontam ao período colonial, quando os portugueses ocuparam a foz do Rio Amazonas e fundaram o Forte do Presépio, que deu origem à atual cidade de Belém, no Pará. Os motivos que determinaram a fundação do forte foram, antes de tudo, políticos. Tratava-se de assegurar o domínio português sobre a região, cuja foz do grande rio estava ameaçada pelas incursões de franceses, holandeses e ingleses (MATTOS, 1980; PRADO JR., 2006).

Com efeito, a ocupação portuguesa do rio Amazonas se faz, inicialmente, visando a expulsar os franceses, holandeses e ingleses, desertados no Tratado de Tordesilhas, que procuravam instalar-se nas vizinhanças de sua desembocadura. Para isso, tiveram que travar lutas e construir fortificações (RIBEIRO, 1997: 311).

A base dessa ocupação seria, inicialmente, e a exemplo do que ocorrera em outras regiões, a implantação da lavoura de cana-de-açúcar. Entretanto, as condições locais de mata espessa e o regime fluvial irregular não eram favoráveis a essa cultura e o seu fracasso foi inevitável.

A conquista da região deveria, pois, contar com outras possibilidades. Foi o que aconteceu quando as bandeiras fluviais paraense-amazônicas iniciaram a penetração do

vale amazônico e descobriram algumas especiarias que tinham alto valor no Velho Continente, e, por isso mesmo, eram bastante cobiçadas e contrabandeadas (PRADO JR., 2006). Eram as “drogas do sertão”, que incluíam, entre outras espécies vegetais, o guaraná (*Paulinia* sp.), a salsaparrilha (*Smilax aspera*), o urucum (*Bixa orellana*), o pau-cravo (*Dicypellium caryophilatum*), a canela (*Cinnamomon* sp.), a baunilha (*Vanilla* sp.), a pimenta (*Capsicum* sp.) e a castanha-do-Pará (*Bertholletia excelsa*). Tais especiarias, contudo, cresciam ao acaso pela grande mata. Assim, para acessá-las, deveriam contar com o apoio dos índios, que foram escravizados e compelidos a “trabalhar” para os colonizadores.

Contudo, mais importante do que o aproveitamento das terras e a extração desses produtos, era o interesse em assegurar os domínios da conquista pela ocupação efetiva da região, num franco processo de colonização⁴¹. Do contrário, essas terras poderiam ser tomadas por tropas estrangeiras, sobretudo francesas e holandesas, já presentes e em disputa por aquele território. Talvez por isso tenha sido criada a Companhia Geral do Comércio Maranhão (1682), que depois passou a se chamar Companhia Geral do Comércio do Grão Pará e Maranhão (1755). Além de incentivar a atividade extrativa nessa região, a criação dessa companhia também garantia o domínio das terras.

A “infiltração” na região rio acima e o estabelecimento de fortes e fortalezas em diferentes pontos do território amazônico (Figura 9) foram determinantes para o delineamento da fronteira amazônica brasileira, consolidada anos depois pelo Tratado de Madri, que tinha o princípio do *uti possidetis* como critério demarcatório.

De fato, conforme apresentado por Mattos (1980), a estratégia geopolítica para a Região Amazônica adotada por Portugal em meados do século XVIII incluía:

- ocupar, colocando nomes portugueses, os espaços amazônicos ao norte (capitania do Cabo norte), noroeste e oeste (rios Negro, Branco e Solimões) e sudoeste (rios Purus e Madeira);
- instalar no rio Madeira um entreposto que assegure a intercomunicação com o sudeste e sul (Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e São Pedro do Rio Grande) (MATTOS, 1980: 41).

Era a articulação de todo o espaço brasileiro, conectando as três grandes bacias que compõem hoje o território: amazônica, platina e do São Francisco.

⁴¹ De acordo com Hébette (2004), *colonização* significa conquistar uma região e nela implantar novas formas de produção e novos modos de vida, o que tem sido a tônica da Região Amazônica há mais de três séculos.

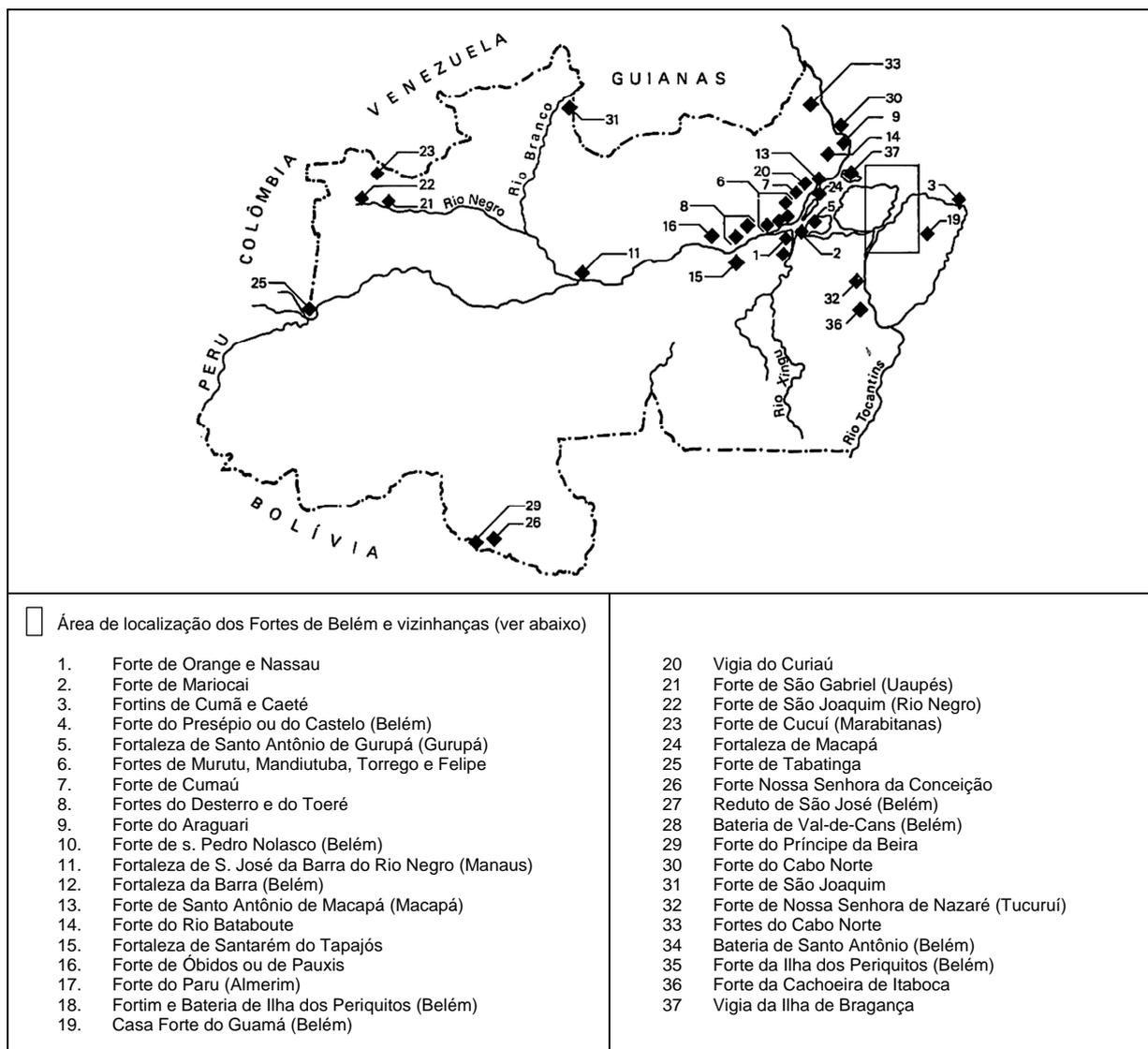


Figura 9. Fortificações históricas da Amazônia nos séculos XVII, XVIII e XIX.

Fonte: MATTOS, 1980 (adaptado).

Por outro lado, as estratégias adotadas também foram responsáveis pelo extermínio de populações indígenas, tanto pela incorporação no sistema de contágio e pelas enfermidades antes desconhecidas, como pelos embates violentos travados na tentativa de colonizá-los. Tudo isso “em nome da civilização” (RIBEIRO, 1997: 318).

Findo o período colonial, o espaço amazônico estava dividido em dez circunscrições político-territoriais, todas subordinadas ao poder central: Maranhão, Grão-Pará, Tapuiara, Tapera, Gurupá, Cameté, Cabo Norte, São José do Rio Negro, Mato Grosso e Goiás (MATTOS, 1980). Com a Independência, esses territórios foram reduzidos

a quatro províncias, que eram Maranhão, Pará, Mato Grosso e Goiás; e, em 1850, foi criada a Província do Amazonas, antiga Capitania de São José do Rio Negro, com sede em Manaus. Cinquenta anos depois, a sexta unidade política foi incorporada – o Território do Acre – e, passados outros quarenta anos, foram instituídos os territórios federais de Guaporé (Rondônia), Rio Branco (Roraima) e Amapá, completando, assim, a delimitação da “Região Amazônica” (BENCHIMOL, 1977). Com a República, várias propostas de re-divisão territorial foram apresentadas, todas baseadas na necessidade de ocupação do “vazio amazônico”, até se chegar à configuração atual definida pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953.

4.1 A (RE)DESCOBERTA DA AMAZÔNIA COMO FRONTEIRA DE RECURSOS

A despeito dessa fase inicial de ocupação, Bertha Becker considera que o delineamento do que é hoje a Amazônia se fez essencialmente entre 1850 e 1899, sob a preocupação imperial com a internacionalização da navegação do grande rio e o *boom* da borracha⁴². Essa formação territorial é completada com a definição dos limites da região, entre 1899 e 1930⁴³, período em que se destaca o papel da diplomacia das relações internacionais e do Exército no controle interno do território. Foi também um período que ficou marcado pela afirmação do Estado Brasileiro, tanto em termos de intervenção em políticas públicas como de controle do território (BECKER, 2004; 2009). Ainda de acordo com a autora, até 1930, a apropriação de terras na Amazônia se deu de forma lenta e gradativa, estendendo a posse portuguesa para além da linha de Tordesilhas e tendo como base econômica a exportação das *drogas do sertão*.

Entretanto, foi nesse período anterior que houve o primeiro “surto” da borracha, cuja demanda, intensa, é decorrente da descoberta do método de vulcanização da borracha por Charles Goodyear, em 1839. Esse fato abriu caminho para a inserção da borracha na economia nacional e internacional e provocou o primeiro grande movimento migratório

⁴² De acordo com o Mattos (1980), o ano de 1850 é considerado por vários autores como o início da extração da borracha em escala comercial. Para o autor, contudo, esse ano foi marcado, na verdade, por uma aceleração da corrente migratória, iniciada décadas antes, em 1821.

⁴³ Conforme já mencionado em capítulo anterior, a anexação da área compreendida pelo atual Estado do Acre aos domínios do Brasil se deu apenas em 1903, após ter sido invadida por seringueiros brasileiros, no fim do século XIX. Essa anexação, diferentemente das demais regiões que integram o território brasileiro, foi efetivada pela compra da região da Bolívia e do Peru.

espontâneo da região. Foram mais de três décadas de muita prosperidade, cujo símbolo maior foi a construção do Teatro Amazonas, em Manaus e do Teatro da Paz, em Belém.

Em menos de cinquenta anos, ou seja, entre 1872 e 1920, a população regional passou de pouco mais de 330 mil para quase 1,5 milhão de pessoas. O crescimento mais acentuado se deu entre 1900 e 1920, quando a região recebeu mais de 740 mil migrantes embarcados em alguns portos nordestinos (Tabela 2). Foi uma verdadeira “transumância amazônica”, como bem descreve Furtado (2007: 192).

Tabela 2. População da Região Norte entre 1872 e 2010.

Ano	Nº Habitantes	Ano	Nº Habitantes
1872	332.847	1960	2.930.005
1890	476.370	1970	4.188.313
1900	695.112	1980	6.767.249
1920	1.439.052	1990	10.257.266
1940	1.627.608	2000	12.900.704
1950	2.048.696	2010	15.865.678

Fonte: IBGE, Estatística do Século XX, 2007; Censo Demográfico, 2010

O correspondente amazônico da cana-de-açúcar, a borracha, fez surgir no lugar do engenho, a grande empresa seringalista, com grandes casas aviadoras em Manaus e Belém e estabelecimentos coletores na foz dos principais afluentes do Amazonas, os rios Juruá, Purus e Madeira (MATTOS, 1980). Os responsáveis por esse novo empreendimento não eram mais as grandes famílias de fazendeiros, formadas no final da colônia e consolidadas durante meio século de Império, mas uma geração de empresários comerciais, aviadores, seringalistas, agenciadores de mão de obra e transportadores fluviais que se lançaram nessa nova aventura (HÉBETTE e MOREIRA, 1997).

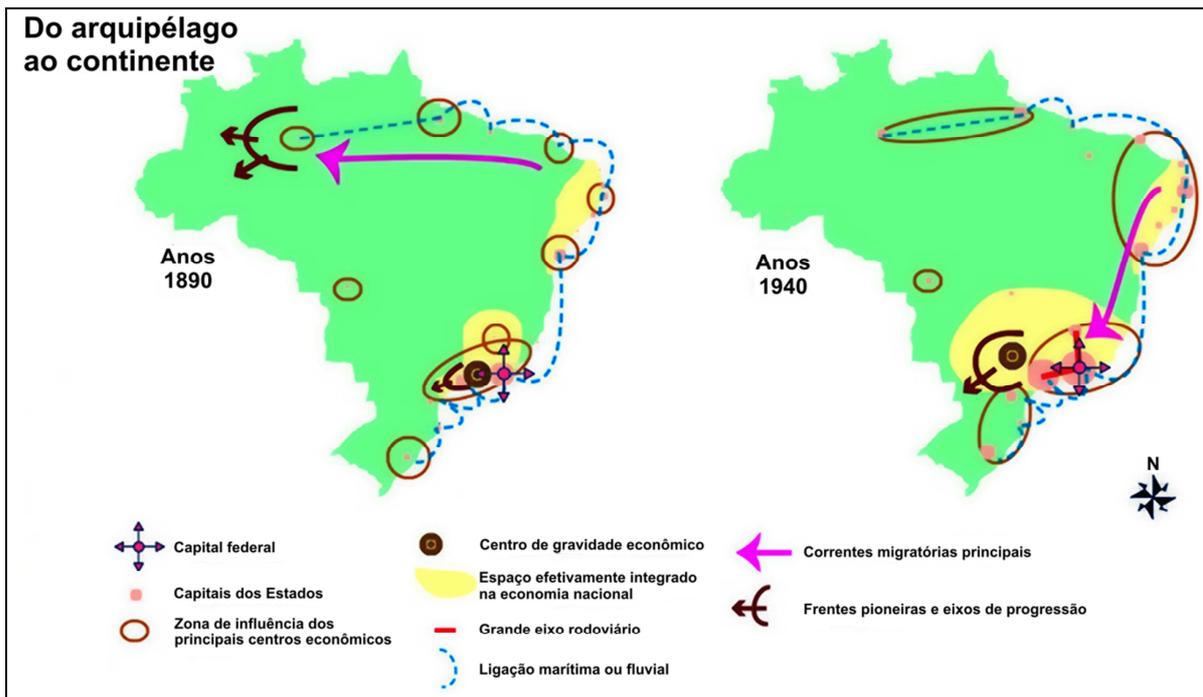
Aqui é importante destacar que, até essa época, a terra em si não tinha qualquer valor, não era vista como mercadoria. Representava apenas sinal de poder e de controle político. Embora já estivesse em vigor a Lei de Terras de 1850, não se cogitava assegurar a posse legal das terras, já que o valor era atribuído apenas a casas, gado, borracha, castanha e madeira; a terra, *per se*, não tinha preço (HÉBETTE, 2004). O seringal se implanta como uma empresa desvinculada da terra, que tem como seu principal elemento o rio, que serve

como via de acesso às seringueiras, dispersas pela mata. O domínio dos seringais “não assume, senão acidentalmente, a forma de propriedade fundiária, sendo obtido por concessão governamental, nos raros casos em que se torna indispensável, e imposto, efetivamente por quem dispõe dos meios de transporte” (RIBEIRO, 1997: 325).

A corrida internacional em busca do látex brasileiro teve impulso ainda maior com a fundação da *Fordlândia*, no vale do Tapajós. Em 1927, o Governo do Pará cedeu a Henry Ford um milhão de hectares para o plantio de seringueiras. Naquele momento, foi lançado um grande empreendimento da Cia. Ford Industrial do Brasil, que consistia na implantação de enormes plantações de seringueiras (*Hevea* sp.), nas regiões de Fordlândia e Belterra, no Pará. Apesar do investimento, inicial, o plantio foi atacado por um fungo causador do mal das folhas (*Microcyclus ulei*), inviabilizando o projeto. Diante do fracasso, H. Ford decide vender suas instalações e benfeitorias ao governo brasileiro, em 1945, por um preço meramente simbólico (MATTOS, 1980; MAGALHÃES, 1990; GRANDIN, 2010).

Essa fase também coincide com o mito do *El Dorado*, que atraiu inúmeros aventureiros que chegavam à região – particularmente ao Amapá – à procura de ouro e de riqueza fácil. De acordo com dados apresentados por Mattos (1980), a Alfândega de Caiena registrou, em 1894, uma exportação de 4.835 quilos de ouro, do qual o vale do Rio Calçoene concorreu com 2,5 mil quilos.

Mas à exceção desses grandes *booms* extrativos (ouro e borracha), registrados entre a metade do século XIX e o início do século XX, o desenvolvimento da região como um todo sempre esteve baseado em atividades de subsistência praticadas por populações tradicionais e indígenas. Essas atividades foram desenvolvidas durante séculos, com base numa estreita relação que essas comunidades mantinham com o meio ambiente, uma vez que dele dependiam para a sua sobrevivência. Para Théry (1999), a Amazônia era uma “ilha” cuja base econômica se constituía de produtos primários para a exportação, sobretudo a borracha. O modelo de produção correspondia a um “modelo de arquipélago” representado pela zona de influência do eixo Manaus-Belém (THÉRY, 1999). Não havia relações dessa região com o resto do país, conforme mostra a Figura 10.



Fonte: THÉRY, 1999 (adaptado).

Figura 10. Configurações territoriais dos anos 1940.

No período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial, contudo, a Amazônia passou a figurar como região estratégica em termos geopolíticos. Dada a importância da região nesse contexto, o Governo de Getúlio Vargas decidiu trabalhar de maneira a valorizá-la economicamente, ocupando seus chamados “espaços vazios”. Era o início de uma fase de planejamento governamental que afetaria sobremaneira a dinâmica de ocupação e apropriação de terras, com a formação do aparelho do Estado e sua crescente intervenção na economia e na região. Essa fase corresponde à implantação do Estado Novo. A “Marcha para Oeste”, a criação da Fundação Brasil Central (1944) e a inserção de um Programa de Desenvolvimento para a Amazônia na Constituição de 1946 foram marcos dessa fase (BECKER, 2004).

Assim, durante o Estado Novo de Vargas (1937-1945), a Região Amazônica entra numa fase de forte intervenção do Estado, cujo objetivo era explorar economicamente suas matérias-primas e projetar o país no cenário internacional. Naquela época, o projeto do governo era transformar a exploração nômade, realizada pelas comunidades amazônicas, em exploração fixa. Para tanto, deveria estimular os refugiados das secas do Nordeste, os marginalizados das áreas urbanas do Sudeste e os trabalhadores da própria região a

desenvolver aquele “deserto”. Isso se deu, em grande medida, com a cessão aos colonos de áreas que correspondiam a uma légua quadrada, ou 4.356 hectares (HÉBETTE, 2004).

É importante salientar que os governos anteriores ao de Getúlio Vargas não tinham muito conhecimento sobre os espaços naturais amazônicos e suas riquezas ainda inexploradas. A intervenção do Governo Vargas nos territórios amazônicos era fruto do regime forte e centralizador estabelecido, que visava integrar economicamente o Brasil de forma a compor uma unidade nacional. A prioridade dada, contudo, era para os interesses do Estado, que ficavam acima dos interesses dos cidadãos, pois não se considerava o indivíduo isolado, mas sim enquanto representante do coletivo, do bem nacional. A *Marcha para Oeste*, como ficou conhecida essa intervenção, era o que Vargas classificava como o *verdadeiro sentido de brasilidade* (FERREIRA, 1999: 38).

Era a possibilidade de transformar aquele território, já utilizado e apropriado por algumas comunidades, em espaço de produção, a ser integrado aos contextos nacional e internacional. Isso deveria se dar por meio da criação de um programa político voltado para a fixação do homem à terra, no qual colônias agrícolas deveriam criar núcleos de povoamento para a ocupação econômica dos “espaços vazios”, de regiões pouco desenvolvidas no oeste brasileiro. Tratava-se de uma tentativa de implementar o preceito do artigo 121 da Constituição de 1934, já comentado anteriormente.

Ocorre que aquele espaço que se pretendia colonizar não era tão vazio quanto se pensava. Para levar adiante seu projeto, o Estado teve de enfrentar a resistência indígena, da mesma forma como enfrentou quando da ocupação da costa brasileira. Era necessário, pois, “civilizar” os índios e moldá-los para a empresa que se instalava, pois suas resistências atrapalhariam o processo de ocupação. Isso se deu com a implantação de postos colonizadores, estrategicamente situados na região e que, segundo o governo, seriam responsáveis por pacificar os índios para o convívio com o branco (FERREIRA, 1999). Esses postos, contudo, traziam em seu bojo a destruição da cultura e vida indígenas. Mas, para os objetivos traçados para a Amazônia – povoamento e defesa da região – somente essa estrutura, efetivamente estatal, asseguraria a fixação do colono naquelas terras.

Essa preocupação se tornava ainda mais forte devido ao momento especial pelo qual o mundo passava, que era a Segunda Guerra. Assim, e como forma de retomar o

controle sobre parte das terras amazônicas e reorganizar o espaço político amazônico, interrompido desde a anexação do Acre, foram criados os Territórios Federais de Guaporé (Rondônia), Rio Branco (Roraima) e Amapá. Juntos, esses territórios passaram a integrar quatro grandes áreas sob a administração federal na Região Amazônica (MATTOS, 1980).

A criação desses territórios na faixa de fronteira com outros países já havia sido alvo de recomendações de geógrafos e geopolíticos que se dedicavam aos estudos da posição estratégica do Brasil no contexto sulamericano. Mas, apesar do nome, o que se pretendia era justamente a *des-territorialização* de espaços ocupados e utilizados pelos grupos que já estavam na região e sua *re-territorialização*, ou a conversão dessas terras em espaços destinados à produção e à defesa das fronteiras.

Esse “plano de colonização”, que era baseado em colônias militares agrícolas e de fronteira, não apresentava subsídios concretos para a fixação definitiva do colono à terra, apesar de toda uma legislação criada para esse fim. E, “sem base agrícola a fixar o imigrante, não se pode falar em colonização” (BENCHIMOL, 1977: 174).

Além disso, a chegada da Segunda Guerra alterou substancialmente o rumo da política de governo com relação ao povoamento e à ocupação da região. Essa mudança foi provocada pela revalorização estratégica da borracha nativa da Amazônia, uma vez que as plantações asiáticas de seringueiras haviam caído sob o domínio do inimigo japonês.

Com isso, tem início uma nova fase do desenvolvimento regional, estimulada por um processo de especialização da produção baseado na extração de produtos florestais. Tal processo, que ficou conhecido como *Batalha da Borracha*, visava ao aumento da produção da borracha para os aliados americanos, como forma de responder aos compromissos selados no Acordo de Washington de 1942⁴⁴.

Novamente, levas de migrantes, fugidos da pobreza e da seca do Nordeste e das tensões sociais do Sul e Sudeste brasileiros, são transferidos para a Amazônia para extrair a borracha que seria fornecida aos Estados Unidos durante a guerra. Benchimol (1977)

⁴⁴ O principal objetivo desse acordo era reunir países da América Latina em um esforço conjunto de guerra dos aliados. Além da conclusão da estrada de ferro Vitória-Minas Gerais para a exportação de minério, o Acordo, celebrado entre Brasil e Estados Unidos em março de 1942, propunha uma ação conjunta com vistas ao aumento de produtividade das seringueiras nativas da Amazônia, que constituíam matéria-prima estratégica e indispensável para a guerra. Assegurava, ainda, aos Estados Unidos, a compra de todo o excedente da produção brasileira a um preço que garantiria um novo aumento na produção da borracha na Região Amazônica (BENCHIMOL, 1977; MIRANDA NETO, 1991).

avalia que cerca de 150 mil nordestinos se deslocaram para a região entre 1942 e 1945, atendendo ao apelo do governo à Batalha da Borracha. Somados àqueles que chegaram à região durante o primeiro surto da borracha, esse contingente migratório poderia, facilmente, chegar a um milhão de pessoas.

Esse objetivo, contudo, não era explicitado dessa maneira. Na verdade, os migrantes eram atraídos para a região pela ilusão de um programa geral de colonização de um território “vazio” – ou melhor, de uma “terra sem gente”. Esse programa era conhecido como programa de “sedentarização” dos habitantes da região e tinha garantia e proteção do Estado. Entretanto, o que de fato estava em jogo, era o recrutamento de mão de obra para a elite agrária amazônica, que dava lugar ao já conhecido modelo de exploração extrativa tradicional e ao “nomadismo” característico da exploração da seringa. Para tanto, os trabalhadores eram encaminhados para a região sem suas famílias, ficando conhecidos como “soldados da borracha”⁴⁵. Se antes a preocupação era em fornecer mão de obra para os cafezais do Sudeste, agora, e exatamente da mesma maneira, a ideia era recrutar trabalhadores para os seringais amazônicos.

Não obstante, em razão de improvisação, carência organizacional e desordem administrativa, esse esquema enfrentou sérias dificuldades. Valemo-nos mais uma vez de Samuel Benchimol e de uma citação referente a uma entrevista publicada em um jornal da Bahia, em 1943, para traçar o quadro da época:

As mil e uma organizações, falando línguas diferentes, formam verdadeira Torre de Babel. O SEMTA, agora substituído pela CAETA, a SAVA, o SESP, o SNAPP e o BANCREVEA não se entendem^[46]. O SEMTA traz os nordestinos até Belém e os entrega à SAVA para alimentá-los e encaminhá-los aos seringais. Não sabe o SEMTA se a SAVA possui alimentos e alojamentos disponíveis, nem estes dois sabem se o SNAPP pode transportar os homens, bagagens e materiais

⁴⁵ “Soldado da Borracha” foi o nome dado ao brasileiro que entre 1943 e 1945 foi alistado e transportado para a Amazônia pelo Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia, do Departamento Nacional de Imigração – SEMTA/DNI. Nessa época, o recrutamento era feito sob a ilusão de um programa geral de colonização de um território “vazio”, com garantias e proteção do Estado (GUILLEN, 2002). Foi com esse discurso que o SEMTA conseguiu atrair para a região mais de sessenta mil migrantes, a maioria nordestinos, notadamente cearenses.

⁴⁶ O Sema, já citado, deu lugar à Caeta – Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia; SAVA era a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico, substituída anos depois pela Sunab – Superintendência Nacional de Abastecimento; SESP, Serviço Especial de Saúde Pública e SNAPP, Serviço de Navegação da Amazônia e Administração de Portos do Pará. Bancrevea era o Banco de Crédito da Borracha S. A. – ou Banco da Borracha, primeira denominação do atual Banco da Amazônia S. A. (Basa).

rio acima, em tempo oportuno. Nenhum deles leva em conta a época própria para o corte da seringa, nem a viabilidade dos transportes, que devem ser realizados em ocasião certa, fatal e própria a cada região, ditada pelas cheias e terríveis vazantes periódicas dos rios.

Em razão dessa ignorância, não raro os novos seringueiros chegam atrasados ou demasiadamente adiantados a certas regiões. É comum não haver suprimentos disponíveis para transportar rio acima quando a navegação é possível e apodrecerem os gêneros em Belém e Manaus por terem chegado aí quando os altos rios estão secos. Resultado: um ano de privações e nenhuma produção (BENCHIMOL, 1977: 208).

Não é de estranhar, pois, o fracasso da empreitada e o quadro geral da Batalha, descrito na mesma entrevista como de “fome, tristeza e desilusão”. E com ele, o projeto de fixar o homem à terra foi relegado ao último plano. Ao imigrante, o soldado da borracha, nada restou, nem mesmo um pedaço de chão. “Vencidos, regressam às cidades, não raro a pé, para engrossar a legião dos desocupados e pedintes. Os que ficam, conformam-se com a fatalidade de estarem sempre devendo...” (BENCHIMOL, 1977: 209). Aos poucos, contudo, foram recuperando sua liberdade e se apossando de áreas sem donos, supostos ou efetivos, ou ocupando as “sobras” entre elas (HÉBETTE e MOREIRA, 1997).

Mesmo com o colapso da atividade, para Benchimol (1977), todo o esforço empreendido não foi em vão, pois foram criados, no período, instrumentos válidos, como o Banco da Borracha e o Instituto Agrônomo do Norte, além dos novos territórios federais, que iriam propiciar uma nova tomada de posição para enfrentar o problema amazônico. Ele marcou a consciência brasileira e criou a motivação política para enfrentar novos desafios e despertar o país para a importância de um projeto para a Amazônia.

Assim, após a guerra, um novo estatuto jurídico foi criado para a região, que foi reconfigurada como “Amazônia Legal”⁴⁷. Esse espaço físico foi favorecido pelos

⁴⁷ A Amazônia Legal, para efeito de planejamento econômico e execução de seu Plano de Valorização Econômica abrange, de acordo com a Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos Territórios Federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16°, e do Estado de Goiás a norte do paralelo 13° e a área do Maranhão a oeste do meridiano 44° (art. 2º) (BRASIL. Lei nº 1.806, 1953). Essa região foi ampliada, em 1977, quando incorporou todo o Estado de Mato Grosso, então criado. Em 1988, quando o Tocantins foi desmembrado do Estado de Goiás, houve nova alteração. Finalmente, a Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, estabeleceu como área de abrangência da Amazônia Legal os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e Maranhão na sua porção a oeste do meridiano 44° (art. 2º) (BRASIL. Lei Complementar nº 124, 2007). Essa área representa pouco mais de cinco milhões de quilômetros quadrados, ou 57,4% da área total do Brasil.

benefícios fiscais estipulados na Constituição de 1946, que destinavam, por um período não inferior a vinte anos, três por cento da renda tributária da União, estados, territórios e respectivos municípios da região à execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (art. 199 da Constituição de 1946; art. 8º da Lei nº 1.806 de 1953).

Foi também nesse momento que o governo criou mecanismos institucionais, como a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA) e o Banco de Crédito da Amazônia (antigo Banco da Borracha), que tinham por finalidade subsidiar a ocupação de terras, por meio de estímulos a atividades extrativas, agrícolas, pastoris, minerais e industriais (BECKER, 1998; PASQUIS *et al.*, 2001).

Mesmo com a criação de todos esses mecanismos, os resultados da política foram bastante modestos. O balanço de todo esse período mostra que, em face da grandeza dos objetivos e da dimensão da área a ser trabalhada, o esforço foi “insuficiente, precário e disperso” (BENCHIMOL, 1977: 490). Apesar de sucessos parciais em alguns setores, não se conseguiu montar uma estratégia operacional e que permitisse o desenvolvimento da região por meio de sua valorização. Além da modernização de instalações portuárias e a criação de algumas grandes indústrias, a maior realização da SPVEA foi a construção da rodovia BR-010, que liga Belém a Brasília.

Concebida em 1947, com o traçado mapeado em 1956, a estrada de terra foi concluída somente em 1960. A Belém-Brasília foi a primeira de várias grandes estradas construídas para cruzarem a Bacia Amazônica e, assim, facilitarem a penetração e a ocupação da região. Há quem diga, entretanto, que a abertura da rodovia foi inspirada por pressões externas e pelo *lobby* da indústria automobilística que nascia no país, e não pelo desejo de colonizar seu interior (HALL, 1991).

Independente do elemento motivador, o fato é que a abertura da rodovia na década de 1950, que logo foi seguida pela Brasília-Acre (BR-364, também conhecida como Rodovia Marechal Rondon), acentuou, uma vez mais, a migração de colonos, saídos de vários cantos do Brasil em direção à Amazônia. Era o recrudescimento do processo migratório. Dessa vez, contudo, o processo deu-se de forma espontânea ou, quando muito, “induzido” por novas perspectivas de vida. Já não havia, nesse momento, promessa ou garantia de proteção do Estado. Assim, a população regional, que era de cerca de um milhão de habitantes no início da década de 1950, saltou para cinco milhões em 1960,

crescendo de modo acelerado a partir de então (BECKER, 2004).

Importante destacar que essa migração já era esperada, uma vez que as duas rodovias, que formavam uma grande pinça contornando a floresta, foram desenhadas exatamente para promover a expansão da fronteira humana do centro-sul em direção às extremidades da região. Com a implantação dessa nova estratégia rodoviária, a Amazônia passou a ser acessada tanto pela calha central do Rio Amazonas e de seus afluentes, no sentido leste-oeste, como por via terrestre na direção sul-oriental e ocidental. Esse sistema viário teria papel importante para a segurança nacional e a articulação regional com outras áreas do país, que seriam a tônica da fase seguinte de ocupação da região, durante o período do regime militar pós 1964.

4.2 INTEGRAR PARA NÃO ENTREGAR: A DOCTRINA DA SEGURANÇA NACIONAL

Passada a fase de redescoberta e definição do “território” amazônico, a região entra numa nova etapa, fundamentada pela Doutrina de Segurança Nacional do Governo Militar (1964-1985). O golpe de 1964 passa a ser considerado “um divisor de águas na formulação da política para a Amazônia”, que até então era fragmentada, limitada e inconclusiva (HALL, 1991: 26).

Sob o lema da integração nacional, a intervenção do Estado nesse período se volta para a maximização da produção econômica da Região Amazônica, por meio da concessão de estímulos e incentivos fiscais para atrair capitais, técnicas, organizações e empresas de iniciativa privada. Para tanto, foram desenhados diferentes programas de desenvolvimento regional que comporiam a chamada *Operação Amazônia*, cuja ideologia, “integrar para não entregar”, serviu de lema para o Projeto Rondon. *Integrar* significava abrir caminhos, criar soluções para a exploração dos recursos naturais pelos grandes monopólios nacionais e multinacionais (OLIVEIRA, 2005). *Não entregar* referia-se à ocupação do território, ainda considerado “vazio demográfico”, “terra sem homens”, alvo de supostas e gananciosas potências estrangeiras (MARTINS, 1977).

Os programas de desenvolvimento regional então elaborados também tinham como premissa básica a incorporação dessa região, detentora de grandes “espaços vazios”, ao território nacional. É marca desse período a implantação de projetos agropecuários em

regiões de fronteira, bem como a abertura de novos eixos de ligação da região com o restante do Brasil.

Implantada em 1963, a política de incentivos fiscais foi largamente ampliada pela Lei nº 5.174, 27 de outubro de 1966, que concedia isenção de 50% do imposto de renda até 1982 àqueles que investissem na agricultura, pecuária, indústria e serviços básicos, tais como educação, transporte, saúde pública e colonização. Caso o investimento se desse em projetos na Amazônia, essa isenção poderia chegar a 100% (CARDOSO e MÜLLER, 1977). Assim, foram implantados mais de 580 projetos agropecuários, a maioria concentrada na região do Araguaia, entre Mato Grosso, Pará e parte do Tocantins (OLIVEIRA, 2005).

Ainda sob o discurso da integração, o governo passou a conceder, pela primeira vez, crédito subsidiado para a aquisição de terras em larga escala. A propriedade da terra assumiu, nesse contexto, a forma hegemônica de grandes grupos privados que transformaram importantes capitalistas em latifundiários (BARTHOLO *et al.*, 2005: 6), criando um precedente cujas consequências sociais e ambientais são sentidas até os dias atuais.

Para Martins (1977), essa estratégia era também política, já que com isso, o governo asseguraria a sobrevivência econômica e política das oligarquias fundiárias, controladoras do poder regional dos estados do Centro-Oeste e do Norte e importante base de sustentação do golpe de Estado e do regime militar. Grandes empresários passam a ser também grandes proprietários de terras, com base numa ampla multiplicação do tamanho das propriedades.

Para dar suporte a essas iniciativas foram criadas as Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em substituição à SPVEA, e da Zona Franca de Manaus (Suframa). A primeira delas tinha a missão de coordenar e supervisionar programas e planos regionais de desenvolvimento, decidindo sobre a redistribuição de incentivos fiscais. A Suframa, por sua vez, era responsável por atrair interesses econômicos e financeiros para a Amazônia Ocidental, mediante a criação de uma área de livre comércio de importação e exportação e de um centro industrial e comercial dotado de condições econômicas que permitissem o seu desenvolvimento (MATTOS, 1980; MIRANDA NETO, 1991). Era uma tentativa de acelerar o processo de interiorização da

ocupação do território e, assim, reduzir as disparidades regionais e levar oportunidades ao centro da Amazônia a partir da cidade de Manaus.

Da mesma forma, a proposta de abertura de novos eixos rodoviários trazia em seu bojo a expansão de frentes pioneiras e a implantação de projetos de colonização agrícola. Além das já citadas Belém-Brasília e Brasília-Acre, foram previstas e construídas ainda as rodovias Transamazônica (BR-230), Cuiabá-Santarém (BR-163), Porto Velho-Manaus (BR-319) e Perimetral Norte (BR-210).

O esquema de incentivos era financiado por um novo banco de desenvolvimento regional, o Banco da Amazônia (Basa), ainda em operação. Todavia, embora os resultados dessa política tenham surtido efeito no que tange ao crescimento de alguns setores produtivos, eles sempre estiveram restritos a determinados polos implantados em regiões específicas, não se estendendo para a região como um todo.

Embora a questão da terra ainda tivesse pouca influência na política federal para a Amazônia (IANNI, 1979), é de se destacar o lançamento dos chamados programas de colonização e reforma agrária. Estes programas começaram a ser implantados no início do período militar, com a promulgação do Estatuto da Terra e a criação dos já citados Ibra e Inda. Não obstante, não apresentaram grandes resultados.

Talvez por isso alguns autores considerem a Operação Amazônia uma medida deliberada para reservar terras à exploração por interesses comerciais, em detrimento dos agricultores brasileiros que chegavam à região em busca de terras (IANNI, 1979; MAHAR, 1979; HALL, 1991). Em outras palavras, era uma medida de controle, a partir da qual famílias camponesas poderiam ser excluídas e a terra reservada para a agricultura capitalista (BRANFORD e GLOCK, 1985). Tratava-se de um processo de “monopolização gradual de áreas cada vez maiores de floresta tropical úmida para a exploração comercial e especulativa” (HALL, 1991: 29). Esse processo, desencadeado pelo próprio Estado brasileiro, tornava o conflito rural violento um fato inevitável da vida na Bacia Amazônica.

É com esse aparato que a Amazônia entra na década de 1970, considerada a fase áurea da colonização da região. Ainda que sob o discurso de reforma agrária – motivado, sobretudo, pelo Estatuto da Terra e pela criação do Incra – essa fase de ocupação pode ser

considerada tão somente um processo de colonização⁴⁸, visto que as terras da Amazônia foram, por muito tempo, consideradas “vazios demográficos”, ou “terras sem dono”. De acordo com Ianni,

Segundo estimativa feita por F. Graziano da Silva e sua equipe, com base nos dados censitários colhidos pelo Incra e IBGE, pode-se dizer que em 1970 os estados da Região Norte, com exceção do então território do Acre, todos exibiam taxas de ocupação, tanto aparente quanto efetiva, inferiores a 25%. Daí se deveria concluir que, descartadas as áreas urbanas – que são inexpressivas em relação à superfície territorial nestes estados – teríamos cerca de três quartos de suas superfícies territoriais constituídas por terras devolutas (IANNI, 1979: 14).

Além disso, deve-se considerar que por trás do discurso favorável à reforma agrária e, portanto, a uma mudança na estrutura fundiária, a fusão do Ibra/Inda em Incra resultou na transferência de novas atribuições burocráticas para este último, que passou a atuar também no cadastro de imóveis rurais e atualizações periódicas, cobrança de impostos (entre eles o Imposto Territorial Rural – ITR), e construção de infraestruturas no campo – (escolas e hospitais). A transformação do Ibra em Incra representou também um deslocamento do vetor das ações transformadoras do Estado – no tocante à estrutura agrária – que passam do domínio da reforma agrária ao da colonização. Exemplo disso é que nos dez anos que se seguiram à promulgação do Estatuto da Terra, o número de famílias beneficiadas com as ações de reforma agrária foi de 9.237, enquanto que o correspondente à colonização foi de 38.948 famílias (BURSZTYN, 2008).

Tem-se assim, que o início dos anos 1970 é marcado pela volta da colonização ao cenário amazônico. Isso, em grande medida, em decorrência da forte seca que atingiu o nordeste brasileiro e dentro de um grande programa de governo que destinava parcela considerável de recursos à construção da Transamazônica (BR-230), rodovia que ligaria o Nordeste à Amazônia, e à implantação de projetos de colonização ao longo dessa rodovia. Era o Programa de Integração Nacional (PIN), concebido para integrar os “homens sem terra do Nordeste às terras sem homens da Amazônia” e que era fundamentado em três principais diretrizes (MAHAR, 1979; IANNI, 1979; OLIVEIRA, 2005):

- abertura das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, de forma a integrar a

⁴⁸ A colonização, de acordo com o Estatuto da Terra, diz respeito a terras já incorporadas ao patrimônio público, enquanto que a reforma agrária se dá, via de regra, em terras particulares que não estejam cumprindo a sua função social (BRASIL. Lei nº 4.504, 1964).

região ao Nordeste e ao Centro-Sul brasileiro. Essas ligações, além de proporcionarem fácil acesso às matérias-primas da Amazônia, também poderiam abrir novos mercados aos bens produzidos no sul;

- implantação, em uma faixa de terra de dez quilômetros de cada lado das novas rodovias, de um programa de colonização baseado em agrovilas, agrópolis e rurópolis⁴⁹. Para tanto, as áreas situadas ao longo da rodovia eram subdivididas em lotes de cem hectares (400 x 2.500 m), podendo chegar a 500 hectares se se tratasse de exploração pecuária;
- transferência de 30% dos recursos financeiros dos incentivos fiscais oriundos de abatimento do Imposto de Renda para aplicação no Programa.

Embora iniciativas anteriores tenham sido desenhadas com o intuito de colonizar a região, foi somente a partir do PIN que essas propostas foram levadas adiante.

Os recursos do PIN também foram utilizados para o desenvolvimento do Projeto Radar na Amazônia, mais conhecido como Projeto Radam, que operou de 1970 a 1985. Iniciado na Amazônia, o projeto foi posteriormente ampliado para toda a extensão brasileira, passando a se chamar RadamBrasil (BRASIL. MME, 1977). Destinava-se ao levantamento dos recursos naturais (geologia, geomorfologia, pedologia, vegetação e uso do solo, permitindo um melhor reconhecimento do território), constituindo uma das maiores iniciativas dessa natureza já realizadas na região. Até hoje seus resultados são utilizados em várias pesquisas, sobretudo em algumas regiões da Amazônia, onde os dados cartográficos ainda são escassos.

Em 1971, o PIN foi complementado pelo Programa de Redistribuição de Terras (Proterra), que tinha como objetivo a substituição da agricultura de subsistência por meio

⁴⁹ De acordo com documento oficial do Incra, elaborado em 1973, “para melhor atender às necessidades sociais, culturais e econômicas do meio rural, idealizamos três tipos de ‘urbs’ rurais: a *agrovila*, a *agrópolis* e a *rurópolis*, formando uma hierarquia urbanística segundo a infraestrutura social, cultural e econômica, e tendo cada qual sua função específica. A *agrovila* é um pequeno centro urbano destinado à moradia dos que se dedicam a atividades agrícolas ou pastoris e tem por finalidade a integração social dos habitantes do meio rural, oferecendo-lhes condições de vida em moldes civilizados. É um verdadeiro bairro rural...[...] A *agrópolis* é um pequeno centro urbano agroindustrial, cultural e administrativo destinado a dar apoio à integração social no meio rural. Exerce influência sócio-econômica, cultural e administrativa numa área ideal de mais ou menos 10 km de raio, na qual podem estar situadas de 8 a 12 agrovilas, que são comunidades menores e dela dependentes. A *rurópolis* é um pequeno pólo de desenvolvimento, o centro principal de uma grande comunidade rural constituída por agrópolis e agrovilas [...]. A rurópolis é um núcleo urbano-rural diversificado nas atividades públicas e privadas, possuindo comércio, indústria, serviços sociais, culturais, religiosos, médico-odontológicos e administrativos, não apenas de interesse local, mas sobretudo, para servir à sua área de influência.” (Incra, 1973. Urbanismo rural, *apud* IANNI, 1979: 61).

da promoção da agroindústria e da capitalização do meio rural, criando uma nova classe de fazendeiros “modernos” de pequeno e médio portes (HALL, 1991). Entretanto, por se tratar de um programa de impacto muito mais político do que econômico ou social, não obteve resultados expressivos, haja vista a demora na sua implantação e o reduzido número de famílias beneficiadas: somente depois de quatro anos da criação do programa, ou seja, em 1975, promoveu o assentamento de 500 famílias (BECKER, 1998; BURSZTYN, 2008). Assim, seus efeitos, no tocante ao seu papel transformador da estrutura econômico-social regional, foram irrelevantes.

Essas ações significaram uma estratégia do Governo Militar para manipular os fluxos migratórios e amenizar as tensões existentes nas outras regiões do país (COSTA, 2000). Era comum colocar a colonização oficial em evidência como forma de preservar a *pax agrariae* e regular os desequilíbrios sociais, transferindo o excedente demográfico das áreas de tensão para as regiões de fronteira, principalmente por meio de programas de ocupação da Amazônia. Tratava-se de encontrar um paliativo à caracterização de uma situação em que uma transformação brutal da estrutura agrária seria um imperativo. Tentava-se assim realizar uma colonização “organizada” do território. Entretanto, diante da rapidez com que se processava a expansão da fronteira agrícola, caracterizada pela forte mobilidade populacional, o que se teve foi uma ocupação desordenada do espaço amazônico.

Além disso, os projetos de colonização não apresentavam um padrão uniforme, diferindo em relação à área ocupada e à natureza da iniciativa. Ao longo das décadas de 1970 e 1980 foram criadas várias categorias de projetos, cada qual com a sua particularidade: Projeto Integrado de Colonização (PIC), Projeto de Colonização (PC), Projeto de Assentamento Dirigido (PAD), Projeto de Assentamento Extrativista ou Agroextrativista (PAE), Projeto de Assentamento Rápido (PAR), Projeto de Assentamento Conjunto (PAC), além dos que permaneceram no contexto atual, como o Projeto de Assentamento (PA) (MACHADO, 2002). PIC, PC e PAD, por exemplo, tinham lotes maiores (até 250 hectares), estavam concentrados em Rondônia, mas não eram destinados ao assentamento de sem-terras. Para esse fim, eram criados os PAR e PA, com áreas bem menores (25 e 50 hectares). Os PAC, por sua vez, eram realizados em parceria com empresas privadas ou cooperativas de produtores agrícolas, enquanto os PAE se destinavam, como seu nome diz, a atividades extrativistas (Portarias Incra nº 627/1987 e

268/1996).

Mais recentemente foram criadas novas modalidades, tais que o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) (Portarias Incra nº 477/1999 e 1.141/2003, respectivamente), cuja principal característica é a manutenção da floresta – ou pelo menos parte dela – em pé.

Mas toda essa gama de projetos não foi acompanhada dos devidos processos de regularização fundiária. Ainda hoje não é raro encontrar colonos que ocupam o mesmo lote há mais de trinta anos, mas que ainda não receberam seus títulos de terra. Assim, continuam sendo tratados como ocupantes irregulares de terras públicas.

Com o fracasso dos projetos, a colonização oficial deu lugar à implantação de uma nova estratégia, encabeçada por empresas privadas que eram impulsionadas pelo crédito fundiário subsidiado do Proterra. A viabilização desses projetos privados ficava a cargo do Estado, que deveria estimular as iniciativas particulares de colonização por intermédio de assistência técnica e financeira e implantação de infraestrutura e eletrificação rural.

Mais uma vez, a concessão de créditos e incentivos fiscais volta à baila, promovendo a penetração de novos atores na região, principalmente nas terras localizadas na área de influência da BR-163 – a Cuiabá-Santarém, entre os Estados do Pará e Mato Grosso. Nessas regiões predominaram a expansão de empreendimentos agropecuários, as articulações entre colonizadoras e colonos e a expansão da atividade madeireira. Nesse contexto, o Mato Grosso ocupou posição privilegiada, tendo sido contemplado com recursos de praticamente todos os programas governamentais (OLIVEIRA, 2005).

Isso reforçou o interesse das empresas privadas, principalmente as de grande porte, nacional e estrangeira, que passaram a predominar, de modo ostensivo, na política de terras executada pelo governo federal (SAYAGO e MACHADO, 2004). Nesse contexto, tiveram relevância os projetos de colonização dirigida, particularmente a criação de projetos de assentamento conjunto, dos quais se destacam o PAC Terra Nova, o PAC Carlinda, o PAC Braço Sul e o PAC Peixoto de Azevedo, todos localizados no Estado do Mato Grosso (MACHADO, 2006).

Essa também foi a trajetória dos projetos de colonização privada, destinados aos agricultores recrutados do Centro-Sul do país. Entretanto, mais do que a expansão das atividades produtivas, esse plano resultou na apropriação privada de terras devolutas por

segmentos da sociedade que detinham o capital e a capacidade para a implantação de projetos de colonização. Isso se dava por meio da compra de terras a preços vis, ou pelo apossamento puro e simples das terras públicas. Nesse processo, a omissão do poder público acabava estimulando essas práticas e deixando imperar a “lei do mais forte”. Sem a presença de uma instituição reguladora nessas áreas, emergem formas espontâneas de autoridade, que atendem tão somente aos interesses de uns poucos privilegiados. O domínio do poder pessoal e a ação de forças repressivas do privado se sobrepuseram ao que era público, inclusive ao próprio poder público (MARTINS, 2000).

Foi assim, com a conivência e o apoio do Estado, que enormes porções de terras públicas, habitadas secularmente por colonos, ribeirinhos, caboclos e índios foram sendo transferidas ao patrimônio privado. Essas terras poderiam tornar-se ainda maiores em razão da inexistência ou da indisponibilidade de ferramentas precisas para a definição de limites (imagens de satélite, por exemplo). Não raro acontecia de as terras adquiridas serem demarcadas com extensões muito superiores àquelas que haviam sido, de fato, vendidas.

Algumas colonizadoras que fizeram parte dessa história são a Integração, Desenvolvimento e Colonização (Indeco), responsável pela abertura de Alta Floresta, Paranaíta e Apiacás; a Colonizadora Líder, responsável por Colíder e pelo povoamento inicial de Nova Canaã do Norte; a Colonizadora Maiká, que deu origem à cidade de Marcelândia; e, a Colonizadora Bandeirantes, responsável pela criação de Nova Bandeirantes, todas localizadas nas imediações da BR-163, no Mato Grosso (OLIVEIRA, 2005; MACHADO, 2006).

Com estímulo do governo federal, vastas porções de terra foram “vendidas” para grandes empresas para o desenvolvimento de projetos de colonização de pequenas e médias propriedades no Estado do Mato Grosso. Configura-se, dessa forma, uma situação de monopólio da terra, que teve – e ainda tem – grandes reflexos na configuração atual da região, particularmente na área de influência da BR-163.

Assim, a política de colonização pública da Amazônia, sobretudo após 1974, ficou relegada a segundo plano, e a colonização particular passou a receber maior apoio e incentivo do governo. Tanto assim que, durante a década de 1970, foram criados 80 projetos de colonização particular na Região Amazônica, contra apenas 15 da colonização oficial (ALMEIDA, 1992). Todavia, com o fim do Proterra e do subsídio nele embutido –

12% de juros nominais ao ano – o ritmo de implantação de projetos caiu consideravelmente nos anos que se seguiram.

Foi nesse contexto que a teoria dos polos de desenvolvimento de François Perroux⁵⁰ passou a ser considerada. Antes mesmo de entender a sua sistemática, o governo decidiu colocá-la em prática (MATTOS, 1980), por meio do estabelecimento de diferentes *regiões-programa* para o desenvolvimento “polarizado” de grandes projetos agropecuários e minero-metalúrgicos, altamente intensivos em capital. Utilizando tecnologias de última geração, esses projetos eram financiados com recursos advindos de empréstimos externos. Um dos primeiros mega-projetos de desenvolvimento foi o Polamazônia (1974), que foi seguido pelo Programa Grande Carajás (1980), o Polonoroeste (1981) e o Projeto Calha Norte (1985)⁵¹.

Nessa mesma época, empresas de variados ramos também receberam incentivos fiscais para o desenvolvimento de grandes projetos agropecuários por meio de algumas corporações multinacionais, tais como Rio Cristalino, da Volkswagen; Fazenda Santa Rosa, da Mercedes Bens; Tamakavi, do Grupo SBT; Fazenda da Sharp (PINHEIRO, 1999). Conforme dados apresentados por Costa (2000), até meados da década de 1980, a Sudam havia aprovado incentivos fiscais no montante de quase quatro bilhões de dólares para 959 empresas, das quais, 584 agropecuárias e 44 agroindustriais.

Tem-se desta forma, a expansão e consolidação do setor agropecuário, cuja principal característica era a ocupação das áreas destinadas a projetos de colonização e assentamento. Inicia-se aí a mudança no processo de apropriação das terras, tanto qualitativa como quantitativa, gerando os vários problemas sociais, ambientais e territoriais

⁵⁰ Em síntese, a teoria do processo de polarização desenvolvida por Perroux considera que o crescimento não surge em toda parte e ao mesmo tempo. Ele se manifesta com diferentes intensidades e efeitos também diversos. Trata-se de concentrar recursos em pontos ou locais selecionados – os polos de desenvolvimento – de onde emanam forças centrífugas e para onde são atraídas forças centrípetas (PERROUX, 1991).

⁵¹ Polamazônia, ou Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, tinha como objetivo estabelecer quinze áreas no espaço amazônico para a exploração agrícola, pecuária, florestal e mineral. O Programa Grande Carajás foi o maior projeto de exploração mineral empreendido na Amazônia, cobrindo uma área de novecentos mil km² destinados à extração de ferro e alumínio para a exportação. O Polonoroeste, ou Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil, visava a dar suporte técnico e científico aos projetos de assentamento e colonização implantados nos Estados de Mato Grosso e Rondônia. O Projeto Calha Norte (PCN) foi criado para promover a ocupação militar em uma faixa situada ao norte da calha dos Rios Solimões e Amazonas (daí o seu nome), de forma a garantir a soberania nacional e a integridade da Região Amazônica (OLIVEIRA, 1987; HALL, 1989; BECKER, 1998). O PCN ainda está em operação, agora com o nome de Programa Calha Norte, sob a responsabilidade do Ministério da Defesa.

de que se tem notícia ainda hoje.

O apoio governamental à modernização das grandes fazendas e empreendimentos agroindustriais acabou por manter e ampliar a má distribuição de terras, fazendo com que os produtores com menor capacidade financeira fossem excluídos dos incentivos, chegando a ponto de perderem suas terras. A Tabela 3 ilustra o movimento de ocupação das terras da Amazônia, donde se verifica que, em 1978, as 523 propriedades com área acima de vinte mil hectares representavam quase metade de todas as terras da região, distribuídas em mais de 106 mil propriedades rurais.

Tabela 3. Propriedades rurais na Amazônia, 1972 e 1978.

Tamanho das propriedades	1972		1978	
	Nº propriedades	Área total (ha)	Nº propriedades	Área total (ha)
Até 100 ha	48.491	1.495.006	59.930	2.067.423
De 100 a 1.000 ha	17.858	4.966.804	39.053	7.717.947
De 1.000 a 20.000 ha	6.018	20.066.648	9.824	32.021.463
Acima de 20.000 ha	229	12.899.173	523	38.427.461
Total	72.596	39.427.631	106.330	80.234.294

Fonte: Incra. Estatísticas Cadastrais, 1985 (elaboração própria).

Esse quadro de concentração de terras permanece. Embora os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE não estejam classificados da mesma maneira, tem-se, de acordo com o último Censo Agropecuário de 2006, na Amazônia, 18.604 estabelecimentos com área superior a mil hectares, os quais representavam menos de 2,4% do total de estabelecimentos agrícolas existentes na Amazônia. Estes estabelecimentos ocupavam uma área quase 68 milhões de hectares, ou 59% da área total ocupada pelos estabelecimentos rurais da região. Por outro lado, os estabelecimentos inferiores a cem hectares, cujo número total ultrapassava a casa dos 630 mil, correspondiam a pouco mais de 15 milhões hectares, ou 13% das terras ocupadas na Amazônia (Tabela 4).

Tabela 4. Número e área ocupada pelos estabelecimentos agrícolas – Amazônia, 1985-2006.

Estabelecimentos por classe de tamanho	1985		1996		2006	
	Número	Área (ha)	Número	Área (ha)	Número	Área (ha)
Menos de 100	989.851	14.970.619	730.237	13.614.655	636.446	15.134.897
100 a menos de 1.000	142.370	31.379.168	128.304	31.298.081	129.586	32.562.878
Acima de 1.000	16.315	69.600.799	17.714	75.846.467	18.604	67.886.485
Total Amazônia	1.148.536	115.952.571	876.255	120.761.199	784.636	115.586.266
Total Brasil	5.793.004	374.924.828	4.838.183	353.611.245	4.920.465	329.941.394

Fonte: IBGE. Censos Agropecuários, 1970-2006 (elaboração própria).

Não é de estranhar, pois, o surgimento de novos conflitos no meio rural, que tiveram como consequência a repressão política, levada a cabo pelo Conselho de Segurança Nacional – CSN. Os militares passam a ser os responsáveis pela solução desses conflitos, emergindo como “a maior autoridade na Amazônia”, militarizando-se a política regional (MARTINS, 1985; BECKER, 1998).

A área abrangida pelo Programa Grande Carajás, considerada palco dos mais graves conflitos, foi então selecionada para “receber” um programa de pacificação. Para tanto, foram criados grupos especiais como o Grupo Executivo do Baixo Amazonas (Gebam) e o Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (Getat), que tinham a missão de discriminar terras, distribuir títulos e promover a regularização fundiária em suas áreas de influência. Embora os objetivos do Getat não fossem claros, sua tarefa principal parece ter sido a de criar uma base de poder local para o governo militar.

Era “a intervenção militar no Incra e, praticamente, a sua condenação” (MARTINS, 1985: 24). Ainda segundo o autor, a criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários instituía a coordenação federal das políticas de terras dos estados e federalizava a questão fundiária, que passou a ser inteiramente vinculada ao controle militar. Uma nova retomada do controle, por parte do governo federal, das terras que estavam sob a jurisdição dos estados.

A despeito do descontentamento gerado aos grandes ocupantes de terras, foram discriminadas – e retomadas – nas áreas onde a expansão de posseiros estava fora de controle, cerca de 140 milhões de hectares de terras, que deveriam ser destinadas à implantação de novas atividades em substituição às grandes posses (BECKER, 1998). Vem daí a criação dos primeiros projetos de assentamento em estados amazônicos que ainda não

havia “experimentado” a ação do Inca em termos de colonização e reforma agrária: Amazonas, Amapá, Maranhão e Tocantins.

Embora a finalidade dessa política fosse a dinamização e modernização das atividades de ocupação e exploração econômica das terras amazônicas, a participação do Estado, por meio da implantação desses projetos, era apenas uma forma de catalisar os ganhos e valorizar as terras baratas da região. Os incentivos fiscais e os créditos subsidiados tornaram-se a mais nova forma de se obter lucro com as terras, que continuaram sendo vistas como uma reserva de valor (REYDON e MUNIZ, s.d.). Isso, em detrimento da grande leva de agricultores que continuavam chegando à região em busca de terras para obter o seu sustento. Era o bloqueio oficial da colonização espontânea, a fim de servir aos interesses de empresários e grupos capitalistas, evitando, assim, a realização de uma verdadeira reforma agrária no país (IANNI, 1979).

O resultado dessa política, cujos projetos beneficiados, em sua maioria, estavam baseados em atividade pecuária, pode ser verificado em estudo realizado por Reydon e Herbers (1989). Relacionando física e temporalmente a entrada de grandes projetos agropecuários subsidiados e os movimentos do preço da terra na Amazônia, os autores constataram que as regiões que apresentaram as maiores elevações dos preços foram aquelas onde houve a entrada de grandes grupos econômicos, ocorrendo, concomitantemente, elevados índices de destruição da floresta e de conflitos pela terra. Esse foi o caso, por exemplo, de algumas regiões do Pará e do Mato Grosso, onde também se observa o maior número de conflitos por terra e as maiores taxas de desflorestamento da região. Resultados semelhantes foram obtidos por Almeida e Santos (1990) ao estudarem o processo de valorização patrimonial em Anapu, Pacal e Pacajá, todos no Estado do Pará. Em todos os casos, a valorização das terras se deveu muito mais à apreciação especulativa do que à produção agrícola.

Pode-se dizer, portanto, que o modelo de ocupação da Amazônia, ao longo das décadas de 1970 e 1980, esteve voltado essencialmente para as grandes empresas e fazendas, caracterizando uma forte atuação estatal, que visava à substituição de importações e ao aumento de exportações, por meio do aumento da produção nacional (KITAMURA, 1994). Os programas *desenvolvimentistas* dessa época estavam bastante voltados para a capitalização e modernização da agricultura, que passava por um processo de transformação tecnológica – também conhecido como “revolução verde”. Esse

processo, bastante intenso nas Regiões Sul e Sudeste do país, teve reflexos diretos na Região Norte, onde as transformações ocorridas eram proporcionadas, em grande medida, pelo crédito agrícola subsidiado, que dotou os proprietários de terra – e não os pequenos agricultores – de condições de capitalização.

Durante esse período, toda a economia brasileira cresceu com vigor. Era a época do “milagre brasileiro”. Embora a economia amazônica tenha experimentado taxas de crescimento relativamente altas (13,85% ao ano entre 1970 e 1990), levando a um significativo aumento do PIB, os resultados dessas políticas ficaram bem aquém do desejado (PASQUIS *et al.*, 2001).

Esse período também foi marcado por uma forte industrialização e urbanização, sem ter havido, no entanto, a democratização do acesso à terra. Conforme já mencionado, o projeto de reforma agrária foi esquecido e a herança da concentração da terra e da renda permaneceu intocada.

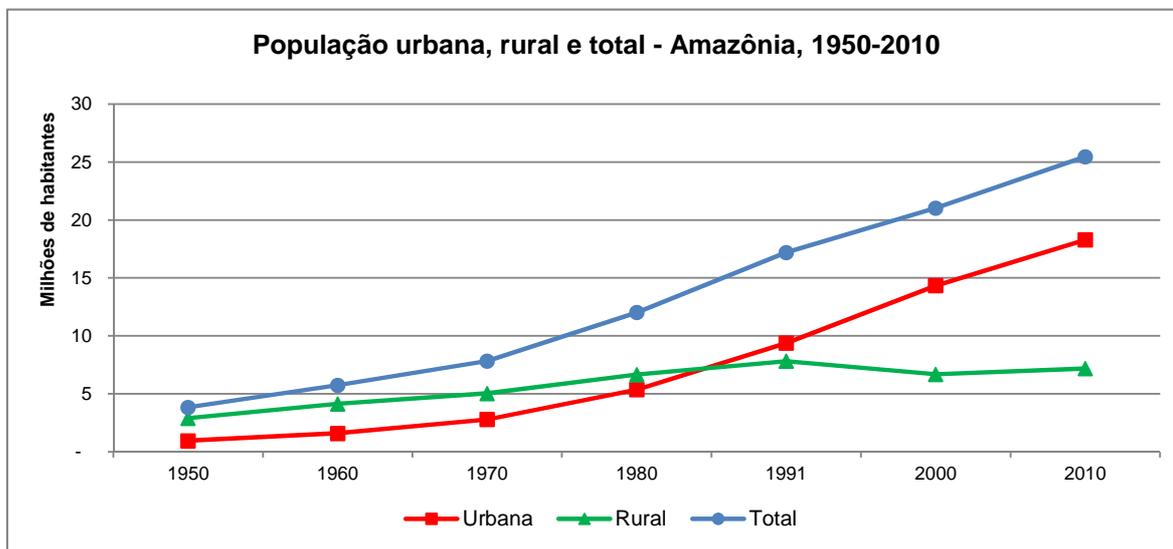
Do ponto de vista demográfico, entre os anos 1980 e 1990, a Região Amazônica apresentou novo crescimento populacional, chegando a abrigar, no início da década de 1990, 11,5% da população brasileira. Isso representava quase 17 milhões de habitantes. Deste total, mais de 80% estariam concentrados no Pará, Maranhão, Amazonas e Mato Grosso, situação que ainda permanece (Tabela 5).

Tabela 5. População residente, 1970-2010.

Estados	1970	1980	1991	2000	2010
Acre	218.006	306.893	417.165	557.526	732.793
Amapá	116.480	180.078	288.690	477.032	668.689
Amazonas	960.934	1.449.135	2.102.901	2.812.557	3.480.937
Maranhão	3.037.135	4.097.231	4.929.029	5.651.475	6.559.683
Mato Grosso	1.010.731	1.401.151	1.778.741	2.504.353	3.033.991
Pará	2.197.072	3.507.312	5.181.570	6.192.307	7.588.080
Rondônia	116.620	503.125	1.130.874	1.379.787	1.560.501
Roraima	41.638	82.018	215.950	324.397	451.227
Tocantins	537.563	738.688	920.116	1.157.098	1.383.453
Amazônia	8.238.149	12.267.611	16.967.027	21.058.532	25.461.364

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. Vários anos (elaboração própria).

A partir de 1991, observa-se uma inflexão na curva de crescimento da população rural, indicando a transferência de famílias camponesas para as cidades (Figura 11).



Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 1950/2010 (elaboração própria).

Figura 11. População residente – urbana, rural e total – na Amazônia, 1950-2010.

Isso se deve, muito provavelmente, à falta de condições de trabalho no campo, que inviabilizou a permanência de muitas famílias no meio rural. Além disso, a insegurança jurídica no meio rural fez com que muitos agricultores fossem excluídos de suas posses, engrossando as estatísticas urbanas.

Como resultado deste modelo de crescimento econômico, implementado a partir de forte e maciça intervenção do Estado, tem-se um quadro de desenvolvimento desequilibrado e heterogêneo, restrito a alguns polos e regiões específicos, ficando, a grande parte dos municípios amazônicos em posição de desvantagem em relação ao desenvolvimento regional. Também se observa uma economia centrada e pouco absorvedora de mão de obra, mas de elevados custos ambientais.

O crescimento populacional observado no meio urbano provocou o inchaço das cidades e o aumento da pobreza. No meio rural o incremento populacional resultante das sucessivas levas de migrantes que foram atraídos para a região, reforçou as tensões sociais existentes, sobretudo em relação à garantia dos direitos e interesses das populações tradicionais. O resultado, inevitável, foi o surgimento de inúmeros conflitos pela posse da

terra e dos recursos do subsolo, travados entre fazendeiros, garimpeiros, posseiros, ribeirinhos, seringueiros e índios. A desigualdade no acesso à terra, então concentrada nas mãos de grandes fazendeiros e grupos de investidores, e o uso dos recursos naturais passam a ser objeto de embates violentos, que culminaram, em muitos casos, com a morte de vários camponeses e de seus defensores.

A desigualdade no acesso à terra pode ser confirmada pelo índice de Gini⁵². No período considerado (1985), à exceção dos estados do Acre e de Rondônia, os demais estados da região apresentam índices superiores a 0,7, o que expressa elevado grau de concentração da terra (Tabela 6). Essa tendência permaneceu nas décadas seguintes, cabendo destaque para Roraima, que apresentou relativa redução do índice em 2006.

Tabela 6. Evolução do índice de Gini, Amazônia, 1985-2006.

Estado	Índice de Gini		
	1985	1995	2006
Acre	0,619	0,717	0,716
Amapá	0,864	0,835	0,852
Amazonas	0,819	0,808	0,837
Maranhão	0,923	0,903	0,864
Mato Grosso	0,909	0,870	0,865
Pará	0,827	0,814	0,822
Rondônia	0,655	0,765	0,717
Roraima	0,751	0,813	0,664
Tocantins	0,714	0,726	0,792
Brasil	0,857	0,856	0,872

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário, 1985/2006 (elaboração própria).

Com relação aos conflitos, foram registrados no período compreendido entre 1971 e 1985, 340 assassinatos em conflitos fundiários ocorridos no Estado do Pará (SAUER, 2005). Se estendermos esses dados para a região como um todo, os números facilmente ultrapassam a casa do milhar. E a situação não só permanece, como se agrava. Com efeito, em 2009 a Comissão Pastoral da Terra (CPT) registrou 337 casos de conflito por terra, envolvendo quase 34 mil famílias. Em 2010, esse número foi ainda maior: 452 conflitos

⁵² O índice de Gini é utilizado para medir os contrastes na distribuição do uso da terra. Quanto mais próximo da unidade (1,0), mais concentrada é a terra.

que envolveram 36.270 famílias. Novamente, o Estado do Pará figura como os primeiros da lista (Tabela 7).

Tabela 7. Conflitos por Terra na Amazônia Legal, 2009-2010.

Estado	Conflitos por terra			
	2009		2010	
	Nº Ocorrências	Famílias	Nº Ocorrências	Famílias
Acre	3	505	5	120
Amapá	56	1.771	49	1.496
Amazonas	28	4.413	29	4.081
Maranhão	69	5.702	170	13.071
Mato Grosso	25	2.997	24	2.453
Pará	113	11.951	125	11.718
Rondônia	24	5.063	27	1.555
Roraima	4	1.172	4	1.301
Tocantins	15	414	19	475
Amazônia	337	33.988	452	36.270

*Conflitos por terra referem-se às ocorrências de despejos, expulsões, ameaças de despejo, bens destruídos e pistolagem.
Fonte: CPT, 2010; 2011 (elaboração própria).

Tal modelo provocou, ainda, a devastação ambiental, percebida principalmente pelo incremento das taxas de desflorestamento decorrente da abertura de estradas e da exploração da madeira, que foram seguidas pela expansão agropecuária e intensa mobilidade espacial da população. Assim, os 2% de Floresta Amazônica destruídos em 470 anos de colonização, ou seja, de 1500 a 1970 (LOUREIRO, 2002), saltaram, nos vinte anos que se seguiram (1970-1990) para a casa dos 10% (BRASIL. INPE. PRODES, 2008; 2010). Hoje esse percentual está calculado em 18%, o que representa um total acumulado de mais de setecentos mil quilômetros quadrados de floresta primária removida. Com relação à taxa anual, percebe-se um comportamento variável, com alguns momentos de picos e outros de queda (Tabela 8). Esse comportamento está relacionado a uma série de causas e fatores⁵³, mas apresenta uma tendência clara, nos últimos anos, de redução.

⁵³ Sobre causas e fatores que determinam o desmatamento na Amazônia, ver MACHADO (2002), MARGULIS (2002); RODRIGUES (2004), FEARNESIDE (2005, 2006).

Tabela 8. Taxa de desflorestamento anual, por estado e para a Amazônia Legal (em km²).

Estados	Ano							
	1977/88*	1990/91	1995/96	2000/01	2003/04	2005/06	2007/08	2009/10
Acre	620	550	1.208	419	728	398	254	259
Amapá	1.510	520	2.114	7	46	30	100	53
Amazonas	60	250	9	634	1.232	788	604	595
Maranhão	2.450	1.100	1.745	958	755	651	1.272	712
Mato Grosso	5.140	4.020	10.391	7.703	11.814	4.333	3.258	871
Pará	6.990	4.890	7.845	5.237	8.870	5.592	5.606	3.770
Rondônia	2.340	1.670	4.730	2.673	3.858	2.049	1.136	435
Roraima	290	150	220	345	311	231	574	256
Tocantins	1.650	580	797	189	158	124	107	49
Amazônia	21.050	13.730	29.059	18.165	27.772	14.196	12.911	7.000

* Média entre 1977 e 1988.

Fonte: Prodes, Deter/Inpe, 2010; 2011 (elaboração própria).

Essas foram, em linhas gerais, as estratégias adotadas durante o período do regime militar, que tinham como premissa básica a ocupação da região de forma a garantir a soberania nacional. Essas estratégias constituíram, de acordo com Torres (2005), a reprodução da mentalidade dos primeiros colonizadores das terras brasileiras, que relegaram à condição não-humana toda uma população”. No caso da Amazônia, eram inúmeras comunidades de indígenas, ribeirinhos, seringueiros e outras populações locais que não eram considerados serem humanos (TORRES, 2005). Para os militares daquela época, a Amazônia era, de fato, um espaço vazio, uma terra sem homens.

4.3 UM CONTEXTO DE MUDANÇAS?

Com a crise financeira e política que atingiu o Brasil no fim do regime militar, em meados da década de 1980, a estratégia governamental se voltou para a redução de gastos com despesas públicas e o incentivo às exportações e ao desenvolvimento de novas tecnologias (BECKER, 1998). O modelo *desenvolvimentista* iniciado na era Vargas já não tinha mais lugar no cenário brasileiro.

O início do período de redemocratização é marcado pela intensificação de denúncias realizadas por organizações não-governamentais, nacionais e estrangeiras, ambientalistas e sociais, que tentavam divulgar a situação precária dos recursos naturais –

especialmente florestais e hídricos – e as péssimas condições de vida das populações locais. Em levantamentos realizados por essas instituições eram relacionados problemas de diferentes ordens, entre eles, poluição dos rios pela mineração, queimadas e desmatamentos realizados por empresas madeireiras e agropecuárias, abandono de assentados, colonos e pequenos produtores e problemas de saúde com a difusão da malária (PASQUIS *et al.*, 2001). Esse quadro se deve, em grande parte, ao fato de que os sistemas produtivos até então implantados na região não conseguiram criar uma economia estável por não terem levado em conta as características do ambiente natural amazônico.

A conjugação desses elementos – social e ambiental –, impulsionada pela mobilização interna e internacional ocorrida no final da década de 1980 e início dos anos 1990 fez com que o dilema entre crescimento econômico e preservação ambiental se tornasse explícito. Tornava-se, pois, imperativa uma reflexão sobre as políticas de “desenvolvimento” até então adotadas, as quais deveriam dar lugar a um novo padrão, que levasse em conta ressalvas ambientais e sociais.

Ao invés de incentivar o crescimento econômico puro e simples, as políticas públicas deveriam ser pautadas pela ideia de *ecodesenvolvimento* ou *desenvolvimento sustentável*⁵⁴ (SACHS, 2000), cuja premissa se fundamenta na redução dos desperdícios, no aumento da eficácia no uso dos recursos naturais e em princípios de equidade social e oportunidades para as gerações atuais e futuras. Mais recentemente a retórica parece pousar sobre a noção de território e desenvolvimento territorial, que, conforme visto no primeiro capítulo, se fundamenta na questão da identidade e da coesão social.

É nesse sentido que, findo o período militar, o país começa a considerar a possibilidade de realizar mudanças na política de colonização e ocupação da Região Amazônica, respaldando a evolução da política ambiental brasileira e de proteção das

⁵⁴ O termo *ecodesenvolvimento*, hoje também conhecido como *desenvolvimento sustentável*, foi utilizado pela primeira vez em 1972, por Maurice Strong, na Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente, para definir um estilo de desenvolvimento apropriado às áreas tropicais do Terceiro Mundo, baseado na potencialização – e não destruição – dos recursos naturais. Todavia, o grande mérito de tê-lo desenvolvido conceitualmente e convertido em um campo de reflexão teórica e de ação política coube a Ignacy Sachs (LEFF, 1998). Eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica são, pois, os três pilares fundamentais do conceito de desenvolvimento sustentável, consagrado em 1987 pelo Relatório de Brundtland (também conhecido como *Nosso Futuro Comum*), que o definiu como sendo aquele que responde às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer as suas necessidades. O *ecodesenvolvimento* ou *desenvolvimento sustentável* representa, pois, uma abordagem em relação ao desenvolvimento, cujo horizonte temporal se coloca décadas ou mesmo séculos à frente (SACHS, 1986; 1998; 2000).

sociedades indígenas e dos povos da floresta. Embora a lei que trata da Política Nacional de Meio Ambiente já estivesse em vigor desde 1981 (BRASIL. Lei nº 6.938, 1981), foi somente com o fim do regime militar que seus princípios passam a ser considerados. Ainda que sem provocar grandes efeitos, foi com essa lei que a questão ambiental passou a ser tratada de forma sistêmica e articulada, determinando, quando julgado necessário, a realização de estudos sobre as possíveis consequências ambientais de projetos públicos e privados. Até então, os bens ambientais eram tratados de forma isolada, havendo, para cada um, um instrumento jurídico separado. São exemplos desses instrumentos o Código de Minas e o Código das Águas, ambos de 1934; o Estatuto da Terra, de 1964; o Código Florestal, de 1965; a Lei de Proteção à Fauna, de 1967, dentre outros.

A volta da democracia também fez surgir diversos movimentos sociais e ambientais, cabendo destaque para a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e do Conselho Nacional de Seringueiros (CNS), cuja luta resultou na criação das primeiras reservas extrativistas da região, no Estado do Acre. Também, as forças transformadoras, desencadeadas principalmente no plano internacional, mesclam-se a demandas internas nacionais e locais fazendo emergir novos grupos de pressão e mobilização pela melhoria das condições de vida das populações rurais.

Todo esse movimento de denúncias também produziu resultados no que tange à formulação de “novas” políticas para a região. Como exemplo, tem-se a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do Governo José Sarney (1985-1989), que, embora conservasse todo o instrumental fiscal e institucional do período anterior, se propunha a reavaliar os programas de colonização e ocupação da Amazônia que estavam sendo alvo de inúmeras críticas por parte de organizações nacionais e internacionais (BRASIL. MDA. INCRA, 2000).

Também em 1988, foi decretado o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia (*Programa Nossa Natureza*), que previa o zoneamento ecológico-econômico da região. Além disso, esse mesmo governo baixou um decreto no qual, pela primeira vez, ficava suspensa a aprovação, por parte da Sudam, de projetos agropecuários que implicassem conversão de áreas florestais em pastagens (Decreto nº 99.943, de 12 de outubro de 1988).

Sobre este tema, faz-se mister a menção de que desde 1976 vigora a Resolução nº

2.525 do próprio Conselho Deliberativo (Condel) da Sudam, vedando a concessão de incentivos a projetos pecuários em áreas de mata. Esse dispositivo, contudo, nunca foi cumprido, nem mesmo pelo próprio Condel, que por inúmeras vezes transgrediu-o ao aprovar novos projetos. A participação da Sudam, por meio de seus incentivos fiscais, na remoção da cobertura vegetal da Amazônia foi avaliada em 1988, demonstrando que 4,71% do desmatamento da região naquela época se encontravam em áreas de projetos beneficiados pelo Fundo de Investimentos da Amazônia – Finam (PANDOLFO, 1994).

Ainda sob os auspícios do Governo Sarney, é promulgada a Constituição Federal de 1988, atualmente em vigor. Além das questões já apresentadas no capítulo anterior, essa carta passou a exigir a realização de estudos de impacto ambiental previamente à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de danos ao meio ambiente. A realização desses estudos já constava na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, mas passaram então a ser prévios e obrigatórios, devendo ser realizados antes da instalação de toda e qualquer obra potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (inciso IV, do art. 225).

Nessa mesma Carta de 1988, foram estabelecidos outros mecanismos e instrumentos de controle da qualidade ambiental. Além disso, a Floresta Amazônica, juntamente com a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira passam a ser considerados patrimônio nacional, e a utilização dos recursos aí disponíveis deve respeitar os princípios da preservação ambiental (art. 225, § 4º). Também foi assegurado às comunidades tradicionais – indígenas e remanescentes de quilombos – o direito ao território tradicionalmente ocupado (art. 231 e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

Não menos importante foi o desenvolvimento, no mesmo ano de 1988, de um programa específico para o monitoramento da cobertura vegetal amazônica, levado a cabo pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, do Ministério da Ciência e Tecnologia (Inpe/MCT). Era o Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes), que desde aquele ano⁵⁵ vem produzindo estimativas anuais de

⁵⁵ O Inpe realiza a avaliação de áreas desflorestadas na Amazônia Brasileira desde o final da década de 1970, quando assinou convênio com o antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), hoje, Ibama. Durante a vigência do convênio foram realizados dois levantamentos, um para o período de 1973 a 1975 e o outro, 1975 a 1978 (SANTOS *et al.*, 1979). Mas foi somente a partir de 1988, com a criação do Prodes, que esses levantamentos passaram a ser anuais.

desflorestamento na Amazônia (BRASIL. INPE. PRODES, 2010).

Em 1989 é criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que resultou da fusão das entidades ambientais brasileiras: Secretaria do Meio Ambiente (Sema), Superintendência da Borracha (Sudhevea), Superintendência da Pesca (Sudepe) e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) (BRASIL. (Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989). Sua principal missão era a formulação, coordenação e execução da Política Nacional do Meio Ambiente e preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis. Nesse contexto, uma das principais atribuições do Ibama – e talvez a mais conhecida – era a criação e manutenção de unidades de conservação, que no início de 2007 foi transferida para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007).

Por essas e outras, pode-se dizer que o fim da década de 1980 é bastante rico no âmbito das políticas ambiental e territorial, tanto em termos de regulação nacional, quanto de difusão da necessidade de instituições fortes, atuantes e mais presentes nas diversas regiões brasileiras, notadamente na Região Amazônica.

É nesse contexto que se criam as condições para ampliar a mobilização das Nações Unidas em torno da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que seria realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992. Com a Conferência, que ficou popularmente conhecida como *Eco-92*, tornou-se patente a necessidade de revisão do modelo predatório de exploração dos recursos naturais até então adotados e se consolida o conceito de *sustentabilidade intergeracional*, proposto pelo Relatório de Brundtland.

Na perspectiva internacional, a Região Amazônica representa um espaço que serve como reserva de recursos genéticos, especialmente para novas modalidades de transformação tecnológica. Por outro lado, a região contribui para a “amenização” dos problemas ambientais globais, entre eles, o sequestro de carbono e a regulação das emissões de outros gases que permanecem na atmosfera e dão origem ao efeito estufa. A Amazônia torna-se produto de demandas em diferentes escalas e o seu futuro passa a ser o futuro do mundo (FERREIRA *et al.*, s.d.).

Ainda como resultado da Conferência, tem-se o estabelecimento de uma parceria

inédita entre o governo brasileiro e os sete países mais ricos do mundo⁵⁶ com vistas a resolver as questões ambientais globais. Para tanto, recursos oriundos desses países deveriam ser destinados, a fundo perdido, para o combate ao desmatamento das florestas tropicais brasileiras. Nesse contexto, teve papel de destaque o recém criado Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), que congrega dezenas de organizações sociais e ambientais da Região Amazônica.

Ainda em 1992, surge o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG-7, que, ao longo de 17 anos de implementação (1994-2010), executou 26 subprogramas e projetos que contribuíram para ampliar o conhecimento do ambiente amazônico e da Mata Atlântica. O Programa atuou na demarcação de terras indígenas, no estabelecimento de unidades de conservação de uso sustentável, no apoio a projetos de manejo e acordos de pesca, no controle das queimadas, no fortalecimento de instituições de pesquisa, da sociedade civil organizada e dos órgãos estaduais de meio ambiente, entre outros.

Outro reflexo importante relaciona-se a alterações introduzidas nos programas internacionais. Mesmo aqueles destinados a atividades historicamente degradantes, passam a ter obrigatoriedade de apresentar uma avaliação ambiental e de destinar uma parcela de seus recursos a um componente de conservação ou controle, fiscalização e monitoramento ambiental. A expressão *sustentável* passou a ser obrigatória, figurando em todos os projetos financiados com recursos externos. Também passou a ser utilizada por segmentos que são, sabidamente, movidos pela lógica econômica (empresários do agronegócio, pecuaristas e madeireiros), caracterizando a lógica do *free-rider* discursivo, segundo a qual “o que se diz não é feito e o que se faz não é dito” (FONSECA e BURSZTYN, 2007: 181).

No plano político, contudo, o que se percebe, e que é particularmente válido para a Amazônia, é que, mesmo com todo esse quadro de mudanças e discursos, as políticas públicas – incluídas as políticas ambientais, agrárias, agrícolas, energética, de transportes, de implantação de infraestrutura, etc. – continuam sendo elaboradas de forma independente e desarticulada. Apesar do discurso, a prática continua a mesma, com políticas que não levam em conta o contexto em que se inserem, que é a Amazônia Legal e toda a sua diversidade, nem a existência de grupos de interesse já constituídos, que operam de acordo

⁵⁶ Estados Unidos, Alemanha, Grã-Bretanha, Japão, Holanda, França e Canadá, aos quais, posteriormente, se juntou a Rússia, formando então o Grupo dos Oito, ou simplesmente G-8.

com lógicas próprias, buscando apenas interesses individuais.

São esses grupos os responsáveis pela diversidade de modos de vida e ocupação que existem no espaço amazônico, os quais se relacionam, essencialmente, ao tipo de atividade desenvolvida (PASQUIS *et al.*, 2001). Tem-se assim, desde formas de ocupação de baixo impacto ambiental, nas quais se enquadram, por exemplo, as terras indígenas e quilombolas e as unidades de conservação de uso sustentável (reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável); até aquelas que envolvem elevados custos ambientais, como a exploração madeireira, a agricultura capitalizada e, mais recentemente, as hidrelétricas.

A cada um desses formatos corresponde uma visão diferenciada sobre a região e sobre as possibilidades de uso dos recursos naturais ali existentes. Além disso, cada grupo – ou formato – elabora propostas e traça estratégias para fazer valer seus interesses. Nesse campo de forças, consensos e conflitos e alianças e oposições são uma constante.

Dessa diversidade de fatos e atores, torna-se difícil – quando não impossível – haver um entendimento sobre a melhor forma de uso dos recursos naturais da região. Por se tratar de uma região de fronteira, a Amazônia vem sendo marcada pela apropriação e incorporação de terras e recursos naturais, realizada via de regra dentro de uma lógica meramente econômica; mais do que isso, insustentável. Prova disso é a elaboração de sucessivos programas de governo e políticas de desenvolvimento que retomam o modelo exógeno de crescimento econômico da região, baseado na ampliação de eixos e corredores de integração e desenvolvimento. É o caso dos Programas *Brasil em Ação* (1996-1999) e *Avança Brasil* (2000-2003), desencadeados durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso e do *Programa de Aceleração do Crescimento* – PAC (2004-2007, 2008-2011), do Governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Parte dessa situação é atribuída à inoperância do poder público e dos organismos governamentais. Embora avanços possam ser observados no que tange ao estabelecimento de instrumentos e mecanismos de regulação (sistemas de monitoramento, cadastro e licenciamento ambiental de propriedades rurais, por exemplo), o Estado ainda não conseguiu internalizar a questão ambiental nos diferentes níveis do processo decisório político. Assim, existem eixos de ação governamental que concorrem entre si, ou mesmo se contrapõem, contradizendo as próprias regulamentações públicas (BURSZTYN *et al.*, 2004). Embora o processo de planejamento governamental tenha adotado o discurso da sustentabilidade, na prática ainda prevalecem a racionalidade econômica e imediatista e os

interesses de pequenos grupos, gerando conflitos de diferentes ordens (MACHADO, 2009).

Um dos mais graves conflitos identificados, gira em torno da questão da terra e do ordenamento territorial. A reduzida eficiência do Estado em termos de ordenamento e controle do uso da terra e dos recursos naturais é, pois, resultado de uma estrutura operacional inadequada e da grande dimensão territorial da Amazônia (PÁDUA, 2000; BECKER, 2005). Para mudar esse quadro, é preciso entender os diferentes projetos geopolíticos e respectivos atores – que estão na base do conflito – de forma a encontrar a maneira mais adequada de compatibilizar o crescimento econômico com a conservação dos recursos naturais (BECKER, 2005).

4.4 COMO MUDAR?

Para que as políticas públicas, notadamente as ambientais, tenham êxito sobre a lógica do mercado, é preciso que haja maior interação – e responsabilização – entre os setores do governo e do não-governo. O planejamento integrado na elaboração das políticas de desenvolvimento pode reduzir impactos ambientais e evitar ações contraditórias. Da mesma forma, o envolvimento da sociedade civil, por meio de um controle mais direto e ativo no processo de formulação e, principalmente, de implementação das políticas públicas, pode trazer contribuições expressivas ao processo, notadamente no que tange às especificidades locais.

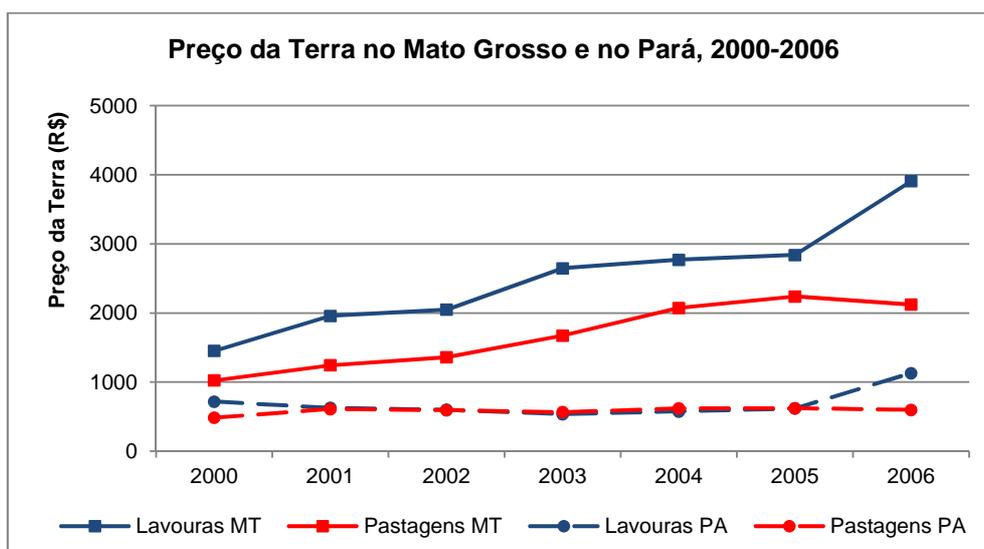
É o que vem se tentando no caso do asfaltamento da rodovia BR-163, que desponta como solução para o escoamento dos grandes volumes de soja produzidos no norte do Mato Grosso para o porto de Santarém, no Pará, de onde partem navios rumo aos mercados consumidores do hemisfério norte. Ao encurtar distâncias, a rodovia se torna elemento de grande potencial, visto como espinha-dorsal da fronteira do desmatamento (BRASIL. MMA. PNUMA, 2006).

A pavimentação do trecho paraense e a recuperação do restante da rodovia representam uma considerável redução nos custos de transporte da produção agropecuária da região. Entretanto, caso esse processo não seja acompanhado de investimentos em planejamento e, sobretudo, em ordenamento territorial, pode reproduzir situações de degradação ambiental e social já observadas em outras rodovias da região (FEARNSIDE,

2005).

A especulação fundiária e a corrida pelos recursos naturais na área de influência da rodovia têm acirrado conflitos fundiários e aumentado os casos de violência e assassinatos no campo, além de acelerar o processo de desmatamento na região (BARTHOLO *et al.*, 2005).

Entre 1998 e 2004, o preço da terra na região paraense saltou de uma média de R\$ 70,00 para R\$ 3.000,00 o hectare. Nas regiões mais dinâmicas do Mato Grosso, o hectare chegou a ser vendido por R\$ 10.000,00 (BRASIL. MMA. PNUMA, 2006), despertando ainda mais o interesse de especuladores por aquelas terras. Os dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o mesmo período não refletem esse mesmo incremento, mas dão uma ideia do aumento do preço da terra no Mato Grosso, notadamente daquela destinada à lavoura (Figura 12).



Fonte: FGV. 2007 (elaboração própria).

Figura 12. Preço das terras para lavoura e pastagem nos Estados do Mato Grosso e Pará, 2000-2006.

Com relação ao desmatamento, dos 2,2 milhões de hectares de floresta suprimidos na Amazônia no ano de 2004, 55% ocorreram na área de influência da BR-163 (CARNEIRO FILHO, 2005).

Sabendo da relação histórica que existe entre estradas e desmatamentos na

Amazônia⁵⁷ e preocupado com um possível processo de exclusão social na região e o surgimento de novos conflitos, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) elaborou o *Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR-163* (PBR163). Seu propósito, como o próprio nome diz, é promover um modelo de desenvolvimento sustentável para a região, em que o mercado não seja o único determinante das ações a serem realizadas (BRASIL. GTI, 2006). De maneira bastante resumida, o PBR163 tem como objetivo planejar e implementar um conjunto de políticas estruturantes de forma a conciliar crescimento econômico e integração nacional com justiça social, conservação e uso sustentável dos recursos naturais.

Para Becker (2004), o *Plano Amazônia Sustentável* (PAS), no qual se insere o PBR163, constitui um marco nas políticas públicas para a Amazônia e um grande desafio para alcançar o desenvolvimento regional com sustentabilidade. Trata-se de um planejamento associado a um projeto nacional que não visa apenas ao desenvolvimento. Ao contrário dos programas de governo anteriores (notadamente *Brasil em Ação* e *Avança Brasil*), visa também ao estabelecimento de compromisso social e ambiental e à valorização do território em termos de regionalização de políticas e programas, mediante o fortalecimento de arranjos produtivos locais. Em outras palavras, esse plano reconhece a diversidade como elemento orientador de ações específicas e diferenciadas, que devem ser implementadas com base no diálogo com as sociedades regionais e sub-regionais. Isso, para que o processo democrático se consolide e haja, de fato, o fortalecimento da identidade regional e a identificação de parceiros para as ações de desenvolvimento.

Com efeito, o PBR163 é o resultado de um longo processo de articulação entre os movimentos sociais e instituições ambientais que atuam na Amazônia. No nível local, as discussões sobre a expansão da fronteira agrícola na área de influência da BR-163 tiveram início ainda em 2001, quando a organização não-governamental Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) desenvolveu vários trabalhos de mapeamento participativo na região. Esses mapeamentos foram realizados com vistas a identificar áreas de conflitos, usos e ocupação e levantar demandas, problemas e tendências, junto aos principais líderes do movimento social e das secretarias municipais (LEITE, 2005).

⁵⁷ Estudos já realizados atestam que boa parte dos desmatamentos das últimas décadas ocorreu dentro de uma faixa que varia de 50 a 100 km de cada lado das rodovias pavimentadas da região (ALVES, 1999; NEPSTAD *et al.*, 2001; MARGULIS, 2002; SOARES FILHO *et al.*, 2004; FEARNSSIDE, 2006).

Em 2003 foram realizados encontros regionais nas cidades de Altamira, Itaituba e Santarém, no Pará, e em Sinop, no Mato Grosso, que tinham como objetivo debater os problemas sociais, econômicos, ambientais e culturais que o asfaltamento poderia gerar e/ou agravar. As propostas surgidas durante cada encontro regional foram sistematizadas e consensuadas durante o encontro *O Desenvolvimento que queremos – ordenamento territorial da BR-163, Baixo Amazonas, Transamazônica e Xingu*, ocorrido em Santarém, em 2004. Ali foram estabelecidas as diretrizes do Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR-163, as quais foram consolidadas no documento final conhecido como “Carta de Santarém”⁵⁸. Esse documento foi apresentado aos representantes dos governos estaduais e federal e a outros parceiros da sociedade civil organizada e da comunidade científica, em abril de 2004, em Brasília. Ainda como resultado desse processo, foi formado o Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, que mais tarde se transformou no Consórcio de Desenvolvimento Socioambiental da BR-163 (Condessa)⁵⁹ (TONI *et al.*, 2010).

Paralelamente à mobilização social, o governo federal instituiu, em 15 de março de 2004, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), responsável pela elaboração e implementação do PBR163. Inicialmente, integravam o GTI quatorze Ministérios, coordenados pela Casa Civil da Presidência da República (BRASIL. GTI, 2006). No decorrer do processo de elaboração do Plano, outras instituições foram incorporadas, totalizando, ao final, dezessete Ministérios, além das Secretarias Geral e de Relações Institucionais da Presidência da República.

No mesmo período foi desencadeado outro processo de planejamento. Dessa vez, voltado especificamente para o controle do desmatamento na Amazônia: o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Da mesma forma que para o PBR163, esse plano também contou com um grupo de trabalho, denominado Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal (GPTI). Igualmente vinculado ao Plano Plurianual

⁵⁸ A Carta de Santarém apresenta um conjunto de demandas e propostas organizadas em cinco eixos temáticos: infraestrutura e serviços básicos rurais e urbanos; ordenamento fundiário e combate à violência no campo; estratégias produtivas e manejo dos recursos naturais; fortalecimento social e cultural das populações locais; e gestão ambiental e monitoramento de áreas protegidas (o documento está disponível em <http://www.ipam.org.br>, acesso em 13 de outubro de 2008).

⁵⁹ O Condessa conta com a participação de 32 organizações e visa à representação de cada uma delas junto ao governo, na discussão e implementação da obra de pavimentação da BR-163.

(PPA) 2004-2007, e sob a coordenação da Casa Civil, o PPCDAm contou com a colaboração de treze Ministérios, além de órgãos a eles vinculados, como Fundação Nacional do Índio (Funai), Incra, Ibama e Polícia Federal. O resultado foi um conjunto de 162 atividades, agrupadas em 32 ações estratégicas, que integravam, por sua vez, três eixos temáticos: ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle e fomento a atividades sustentáveis (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009). Em sua essência, esses eixos coincidem com três dos cinco eixos definidos no PBR163, o que indica alguma coerência entre as duas políticas.

Tem-se assim, no marco do planejamento para a região, um conjunto de diretrizes e ações que integram os três planos citados – PAS, PBR163 e PPCDAm – e que gravitam em torno de alguns eixos em comum, sendo o principal deles o ordenamento territorial e a gestão ambiental (Quadro 1).

Quadro 1. Eixos temáticos do PAS, PBR163 e PPCDAm.

PAS	PBR163	PPCDAm
Ordenamento territorial e gestão ambiental	Ordenamento territorial e gestão ambiental	Ordenamento fundiário e territorial
Produção sustentável com inovação e competitividade	Fomento a atividades produtivas sustentáveis	Fomento a atividades produtivas sustentáveis
Inclusão social e cidadania	Inclusão social e cidadania	Monitoramento e controle ambiental
Infraestrutura para o desenvolvimento sustentável	Infraestrutura para o desenvolvimento	-

Fontes: BRASIL. GTI, 2006; BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008; BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009 (elaboração própria).

Nesse contexto, deve-se destacar que a retomada do ordenamento territorial e da regularização fundiária tem sido recorrentemente identificada como tema de consenso – e até unanimidade – entre diferentes grupos de interesse e atores políticos da região (PASQUIS *et al.*, 2003). A necessidade de reconhecimento e legitimação de terras, territórios e territorialidades tem sido apontada como um dos temas mais urgentes a serem trabalhados na região.

Essa tarefa, contudo, não é nada fácil. Além de exigir o envolvimento de diferentes atores, instituições e organizações, requerer o estabelecimento de diferentes marcos regulatórios, cada um correspondendo a um formato específico de ocupação. Alguns

desses marcos já foram estabelecidos e parecem responder às demandas de grupos específicos. É o caso, por exemplo, do reconhecimento de territórios indígenas, da titulação de terras remanescentes de quilombos, do estabelecimento de unidades de conservação de uso sustentável destinadas às comunidades tradicionais e da criação de projetos de assentamento destinados aos trabalhadores rurais sem terra.

Afora esses grupos, que já ganharam visibilidade e, de certa forma, conseguiram aprovar instrumentos para o reconhecimento de suas territorialidades, há aqueles que vivem na Amazônia, ocupando suas terras e para os quais não há ainda uma política clara de legitimação de posse ou de regularização fundiária. São os posseiros, moradores da região há décadas e os migrantes que foram levados para a Amazônia com a tarefa de desenvolvê-la. São aqueles que um dia “rasgaram a mata” em nome de um desenvolvimento que nunca conheceram, e que hoje “rasgam as leis” que tentam disciplinar a ocupação e a utilização dos recursos naturais. Ontem eram heróis, hoje são tidos como bandidos e descumpridores das leis ambientais.

Então, o que fazer, ou como fazer para legalizar a situação dessas famílias? Como responder a esse público “não institucionalizado”, representado, em muitos casos, por aqueles migrantes que foram levados para a região em meados do século passado e que depois foram abandonados à própria sorte? E mais: o que fazer, ou não fazer, com os aventureiros que chegaram à região e se apropriaram das terras públicas utilizando-se, muitas vezes, de práticas ilícitas e violentas como a grilagem de terras e a expropriação de antigos ocupantes?

Esse é o assunto dos dois próximos capítulos, que constituem o resultado da pesquisa de campo realizada para a elaboração desta tese. Como se verá, a aprovação da Lei nº 11.952/2009 trouxe a possibilidade de o Estado retomar a política de ordenamento territorial, por meio da regularização fundiária e do reconhecimento das posses e ocupações que incidem em terras públicas da União, localizadas na Amazônia Legal.

5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS DA UNIÃO E A LEI N° 11.952/2009

Da lei tudo se espera.
(Raymundo Faoro, 2007: 425).

Como visto nos capítulos anteriores, as terras brasileiras, públicas desde a sua origem, foram sendo, gradativamente, transferidas para o domínio particular pelas mais variadas formas. Vimos também que esse processo de concessão, alienação e apossamento das terras públicas não foi devidamente acompanhado pelo reconhecimento legal, o que fez com que a estrutura agrária brasileira fosse sendo caracterizada pela desigualdade e pela concentração de terras. O resultado desse descompasso entre ocupação e regularização fundiária é que hoje boa parte das terras brasileiras e amazônicas está concentrada nas mãos de um pequeno número de pessoas.

Tem-se com isso, um quadro de desordem e de conflitos, que, em maior ou menor grau, caracteriza todo o espaço rural brasileiro. Mas é tanto mais crítico quanto mais rápido se processam essas dinâmicas, mais diversas são as estratégias utilizadas e menor é a atuação – ou presença – do poder público. Assim, fácil é entender porque a Região Amazônica e seus respectivos estados figuram sempre no topo das listas de conflitos e nos noticiários sobre assassinatos de pessoas envolvidas com a luta pela terra e pelos seus recursos naturais.

Detentora de riqueza natural incomparável, a região também é conhecida e reconhecida pela diversidade social que abriga. São exemplos dessa pluralidade de atores os povos indígenas e as comunidades ribeirinhas e extrativistas, que vivem e defendem estilos de vida e valores próprios. Mas há também na região outros grupos de interesse já constituídos, que operam de acordo com lógicas próprias, buscando satisfazer apenas seus interesses individuais em detrimento dos interesses coletivos daqueles grupos.

Essa diversidade, representada por um quadro social variado e com particularidades jamais vistas em outras regiões do território nacional, não encontra correspondente no quadro normativo fundiário brasileiro. Para o governo federal, as possibilidades de acesso à terra sempre foram bastante restritas, podendo-se reconhecer tão somente as ocupações decorrentes de políticas oficiais desenhadas para a região. Nessas políticas enquadravam-se

apenas os projetos de assentamento criados a partir da desapropriação de latifúndios e os projetos de colonização em terras públicas da Amazônia (BENATTI, 2008).

Não há dúvidas de que essa visão, já ultrapassada, era bastante limitada e, evidentemente, não dava conta da diversidade de atores e grupos de interesse que ocuparam – e ainda ocupam – as terras amazônicas. Entretanto, a falta de instrumentos que permitam reconhecer – e legitimar – as diferentes formas de ocupação que se configuraram na Amazônia, fez com que boa parte dessas ocupações permanecesse em situação irregular, quando não ilegal, dificultando o ordenamento territorial e estimulando o surgimento de conflitos agrários de diferentes ordens e magnitudes.

Para mudar esse quadro, faz-se necessário, antes de qualquer coisa, conhecer as terras ocupadas e separá-las entre as que integram o rol das propriedades privadas legitimamente estabelecidas e aquelas que constituem posses ou ocupações ainda não regularizadas. Embora tenha sido disciplinado há mais de cinquenta anos, esse processo nunca foi concluído e até hoje não se sabe quem é proprietário ou possuidor das terras amazônicas e quais são aquelas que remanescem públicas. Não se tem, ainda, conhecimento sobre quem são seus verdadeiros ocupantes.

5.1 CONHECER E RECONHECER AS TERRAS OCUPADAS DA AMAZÔNIA: UM DESAFIO

Desde a sua criação, em 1970, o Incra recebeu, por herança do antigo Ibra, a missão de elaborar e manter o cadastro nacional dos imóveis rurais. Para tanto, foi criado, em 1972, o Sistema Nacional de Cadastro de Rural (SNCR), que compreende i) cadastro de imóveis rurais; ii) cadastro de proprietários e detentores de imóveis rurais; iii) cadastro de arrendatários e parceiros rurais; e, iv) cadastro de terras públicas (art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972). Era o instrumento para que o Estado conhecesse a situação das terras brasileiras.

A partir daí, todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais que fossem ou pudessem ser destinados à exploração agrícola, pecuária ou extrativa vegetal ou agroindustrial ficaram obrigados a realizar o cadastro de suas terras. Com o cadastramento, os proprietários e possuidores recebiam o

Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR) que deveria ser revalidado periodicamente, mediante a atualização cadastral.

Com isso, o CCIR passou ao ser instrumento indispensável para qualquer transação fundiária, desde o simples arrendamento até a venda ou a promessa de venda dos imóveis rurais. Sem ele, ou sem que ele seja validado, o proprietário ou possuidor fica impedido de realizar qualquer uma dessas transações. Não pode nem mesmo proceder à homologação de partilha em caso de sucessão por morte, seja ela amigável ou judicial. Fica também o proprietário impedido de oferecer a terra como garantia em empréstimos bancários.

A despeito dessa importância, a emissão do CCIR – atribuição exclusiva do Incra – ficou, por muitos anos, relegada a segundo plano, tendo o órgão se dedicado, prioritariamente, à criação de projetos de colonização e de assentamento. Ainda assim, em vinte anos foram realizados três cadastramentos/recadastramentos (em 1972, 1978 e 1992), os quais se destinaram à coleta e atualização de dados necessários à caracterização dos imóveis rurais. Esses cadastros deveriam conter informações sobre o proprietário e sua família, sobre os títulos de domínio ou a natureza da posse, a localização geográfica e a descrição das divisas e confrontações de cada imóvel. Tais informações foram, de fato, levantadas naqueles três momentos, mas sempre com base em atos meramente declaratórios. Isso fez com que o SNCR ficasse suscetível a erros e inconsistências decorrentes das informações prestadas pelos proprietários e detentores de imóveis rurais. Mais ainda se considerarmos que esses cadastramentos também visavam à tributação das terras ocupadas.

Diante disso, o quadro de incerteza sobre a situação das terras brasileiras permanecia praticamente inalterado. Em 1997, em decorrência de recomendações apresentadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o Incra passou a considerar a possibilidade de realizar o georreferenciamento das propriedades, de forma a minimizar as deficiências detectadas e combater a grilagem de terras públicas⁶⁰. Ademais, os recadastramentos deixaram de ter abrangência nacional, e passaram a ser realizados em

⁶⁰ Grilagem é toda ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros, que tem início em escritórios e se consolida no campo, mediante a imissão na posse das terras (BRASIL. MDA. INCRA, 2001). A expressão surgiu a partir de um artifício utilizado por “alquimistas” fraudadores, pelo qual falsos documentos eram colocados em caixas de madeira repletas de grilos. Após algumas semanas submetidos à ação desses insetos, os documentos ficam manchados, corroídos nas bordas e com pequenos orifícios, conferindo-lhes a aparência envelhecida necessária para simular documentos da época do Império (SAYAGO e MACHADO, 2004).

regiões preferenciais, onde o grau de incerteza era maior. Também passaram a exigir a averbação das áreas de reserva legal, que até então não haviam sido contempladas nos cadastros anteriores (BARRETO *et al.*, 2008).

No caso amazônico, a aplicação dessa nova metodologia se deu com o recadastramento de grandes propriedades, com áreas superiores a dez mil hectares e que apresentavam irregularidades em relação à origem, à sequência dos títulos de propriedade (cadeia dominial) e à dimensão das áreas declaradas (Portaria Incra nº 558, de 15 de dezembro de 1999). Em seguida, passou a atuar sobre propriedades com áreas acima de cinco mil e inferiores a dez mil hectares, localizadas em 14 estados brasileiros, oito dos quais amazônicos (Portaria Incra nº 596, de 5 de julho de 2001). Com exceção do Estado de Roraima, a maior parte dos imóveis que se enquadravam nessa segunda medida se concentrava na Amazônia, onde a apropriação indevida de terras públicas era favorecida pela existência de grande quantidade de terras devolutas não discriminadas.

A estratégia adotada nesses recadastramentos foi bastante simples: cancelar, junto ao SNCR, os cadastros dos imóveis declarados que estivessem sujeitos a processo de fiscalização, tornando o CCIR insubsistente. Com o CCIR cancelado, os detentores dos referidos imóveis eram obrigados a responder às convocações e apresentar os documentos comprobatórios da cadeia dominial de suas terras, de forma a confirmar a validade dos seus títulos e assim reverter o cancelamento do CCIR. Findos os prazos estabelecidos e as possibilidades de recursos, e caso as insubsistências não tivessem sido sanadas, os supostos proprietários perderiam, em caráter irrevogável, o direito sobre as terras ocupadas, as quais retornariam ao Estado para serem destinadas a outro fim. Do contrário, ou seja, verificada a veracidade dos documentos apresentados, o CCIR era revalidado e os títulos legitimados.

O resultado desse processo é que de um total de 3.579 imóveis cadastrados com área superior a dez mil hectares, foram cancelados 3.065 certificados, dos quais 66% estavam localizados na Amazônia (BRASIL. MDA. INCRA, 2001). Isso representou um total de mais de 93 milhões de hectares de terras em situação irregular, 75% das quais amazônicas (Tabela 9).

Desse total, o Incra solicitou junto às Corregedorias de Justiça o cancelamento da matrícula e do registro cartorial de 305 imóveis localizados na Amazônia, os quais somam uma área de mais de 18 milhões de hectares. Essas áreas retornaram ao patrimônio da

União e parte delas foi transferida ao MMA para a criação de unidades de conservação. Isso, somente com o recadastramento decorrente da Portaria nº 558/1999.

Tabela 9. Imóveis com área igual ou superior a dez mil hectares, que tiveram seus cadastros cancelados por suspeita de grilagem.

Estado	Nº de imóveis	Área ocupada (hectares)
Acre	90	3.593.342
Amapá	15	813.978
Amazonas	187	13.905.002
Maranhão	153	4.087.075
Mato Grosso	960	22.779.586
Pará	422	20.817.483
Rondônia	56	1.381.623
Roraima	9	219.864
Tocantins	117	2.865.005
Amazônia	2.009 (66%)	70.462.958 (75%)
Brasil	3.065 (100%)	93.620.587 (100%)

Fonte: BRASIL. MPF. Incra. 2001 (elaboração própria).

Com relação ao segundo recadastramento (Portaria nº 596/2001), e a despeito do tempo decorrido, os resultados ainda não foram disponibilizados. Sabe-se, contudo, que de um total de 743 imóveis com área superior a cinco mil hectares, 77% estão localizados na Amazônia, ocupando uma superfície de 3,9 milhões de hectares. Destes, já foi solicitado o cancelamento da matrícula e do registro de 45 imóveis, para os quais foi confirmado algum tipo de irregularidade (BARRETO *et al.*, 2008). Para o restante, quase setecentos imóveis, as análises cartográfica, jurídica e cartorial ainda não foram concluídas. Isso em razão da falta de informações sobre o imóvel, o que por si só já ensejaria o cancelamento do registro e a reversão das terras ao patrimônio público.

Mas não foi isso que se fez. Pelo contrário. Em 2006 foi dada nova oportunidade para que os proprietários de imóveis rurais atualizassem seus dados cadastrais. Dessa vez, a chamada englobou todos os imóveis com área superior a cinco mil hectares que não haviam respondido às convocações anteriores (Portaria Incra nº 12, de 24 de janeiro de 2006). Também foram incluídos nesta portaria os imóveis relacionados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), cujos empregadores eram suspeitos de submeter seus

trabalhadores a formas degradantes de trabalho ou análogas ao trabalho escravo (Portaria MTE n° 1.234, de 17 de novembro de 2003).

Além disso, a medida veio acompanhada pelo estabelecimento de procedimentos a serem adotados nos casos em que a falta de informação pudesse inviabilizar o andamento do processo. Esses procedimentos envolveram a constituição de uma força tarefa do próprio órgão, que deveria proceder ao levantamento junto aos cartórios e, não encontrando a informação, solicitar o cancelamento do cadastro e do registro do imóvel junto aos órgãos competentes. As análises dessa nova chamada não foram concluídas e os resultados ainda não foram divulgados (BRASIL. Portaria Incra n° 12, 2006).

Em paralelo, também foram adotadas algumas medidas destinadas não somente à validação do título dos imóveis, mas também e sobretudo, a legalizar a situação de pequenas e médias ocupações incidentes em terras públicas localizadas na Amazônia Legal. São exemplos dessas medidas as Instruções Normativas do Incra (IN) n°s 31 e 32, ambas de 17 de maio de 2006, as quais fixam os critérios e estabelecem os procedimentos para a legitimação de posses e regularização fundiária de áreas localizadas em terras públicas rurais da União.

Aqui cabe destacar que ambas as instruções determinam, como área prioritária de atuação, glebas federais com área igual ou superior a cinco mil hectares, para as quais deveriam ser elaborados Planos Ecológico e Econômico (PEE). Esses, por sua vez, teriam como base, quando houvesse, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do estado (BRASIL. Instrução Normativa Incra n° 31, 2006; BRASIL. Instrução Normativa Incra n° 32, 2006).

De acordo com dados do Programa ZEE Brasil, a situação do zoneamento em cada estado da região era, em 2010, bastante diferenciada (Quadro 2). O reconhecimento dessa diferença, notadamente no que se refere a situações, estágios e escalas dos ZEEs de cada estado foi a motivação para a realização do Macrozoneamento da Amazônia, uma iniciativa do MMA, juntamente com o consórcio ZEE Brasil (BRASIL. MMA, 2010).

Quadro 2. Situação dos ZEE da Amazônia Legal.

Estado	Situação do ZEE
Acre	O Zoneamento Ecológico-Econômico do estado do Acre, na escala de 1:250.000, foi instituído pela Lei nº 1.904, de 5 de junho de 2007. O estado prevê ainda o detalhamento desse zoneamento por meio da realização do Etnozoneamento das Terras Indígenas localizadas em seu território.
Amapá	O Amapá possui um Macrozoneamento Ecológico-Econômico de todo o território, elaborado na escala de 1:1.000.000, com detalhamento para a área sul (Laranjal do Jari) na escala de 1:250.000.
Amazonas	O Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Amazonas, elaborado na escala de 1:1.000.000, foi instituído pela Lei nº 3.417, de 31 de julho de 2009. Em 2010 estava em andamento o detalhamento do zoneamento (escala 1:250.000) nos 62 municípios do estado.
Maranhão	Em 2010 o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do estado, na escala de 1:1.000.000, ainda estava em fase de elaboração.
Mato Grosso	O Projeto de Lei que institui a Política de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Mato Grosso, de modo geral, e o Zoneamento Socioeconômico-Ecológico do estado, na escala de 1:250.000, em particular, sofreu diversas alterações durante o processo de apreciação pela Assembleia Legislativa. Um terceiro substitutivo integral à proposta apresentada pelo poder executivo ainda está em discussão.
Pará	O Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará, na escala de 1:1.000.000, foi instituído pela Lei nº 6.745, de 06 de maio de 2005, com posterior detalhamento em regiões prioritárias. O detalhamento na escala 1:250.000 já foi concluído para as áreas de influência da BR-163 (instituído pela Lei nº 7.243, de 09 de janeiro de 2009), da Calha Norte e da Zona Leste (Lei Estadual nº 7.398, de 16 de abril de 2010).
Rondônia	O Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Rondônia, na escala de 1:250.000, foi instituído pela Lei Complementar nº 312, de 06 de maio de 2005, servindo hoje de subsídio, dentre outros, para os processos de licenciamento ambiental das propriedades rurais e de regularização fundiária no estado.
Roraima	O Zoneamento Ecológico-Econômico do estado, na escala de 1:250.000, foi instituído pela Lei Complementar nº 143, de 15 de janeiro de 2009, modificada pela Lei Complementar nº 144, de 06 de março. Contudo, o zoneamento do estado encontra-se em revisão para adequação às diretrizes metodológicas estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente.
Tocantins	O Zoneamento Agroecológico do estado e o Zoneamento Ecológico-Econômico da região norte (Bico do Papagaio) já foram concluídos e aprovados pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente. Em 2010 ainda estava curso a execução do ZEE para todo o estado, na escala de 1:250.000.

Fonte: BRASIL. MMA. 2010

No caso de legitimação de posses em áreas de até cem hectares, consideradas prioritárias em relação aos imóveis com áreas superiores, as ocupações seriam regularizadas via outorga de Título de Domínio. Para tanto, seria indispensável a comprovação de posse agrária que demonstrasse morada habitual pelo prazo mínimo de um ano até 1º de dezembro de 2004, bem como a cultura efetiva e a exploração direta e pacífica de, pelo menos, 50% da área aproveitável do imóvel em questão. Além disso, o ocupante deveria pagar o valor histórico da terra nua e estaria impedido de negociar o título pelo prazo de dez anos (BRASIL. Instrução Normativa Incra nº 31, 2006). Essa normativa foi revogada pela IN Incra nº 45, de 25 de maio de 2008, que, ademais de ampliar a área de atuação para todo o Brasil, determinou a inclusão de cláusulas resolutivas⁶¹ no Contrato de Alienação por Concessão de Título de Domínio.

⁶¹ Cláusulas resolutivas ou sob condição resolutiva são aquelas que, se não cumpridas, implicam rescisão de um contrato. *Grosso modo*, equivale ao título em comisso, trazido pela legislação do Império. Trata-se da rescisão do título de domínio ou do termo de concessão de direito real de uso, com a consequente reversão da

Para as áreas de até quinhentos hectares passíveis de regularização fundiária (IN nº 32/2006), a alienação se daria mediante Concessão de Direito Real de Uso⁶², e não pela concessão de Título de Domínio. Os critérios para a obtenção da concessão, contudo, permaneciam praticamente os mesmos, a não ser com relação ao pagamento, que deixava de ser vinculado ao valor histórico da terra nua. Da mesma forma que a anterior, essa instrução foi substituída pela IN Incra nº 46, de 26 de maio de 2008. Essa normativa manteve a área de referência – Amazônia Legal, mas alterou a forma de alienação, que também passou a dar mediante outorga de Título de Domínio, com as mesmas cláusulas resolutivas da IN nº 45/2008⁶³.

Também é importante destacar as sucessivas alterações no marco legal que trata da alienação de bens da Administração Pública, materializado no artigo 17 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL. Lei nº 8.666, 1993). Essas alterações tornaram possível a legitimação de posses e a regularização fundiária de áreas superiores a cem hectares incidentes em terras públicas da União (Quadro 3).

área titulada ou concedida em favor da União (art. 18 da Lei nº 11.952/2009). No caso da IN Incra nº 45/2008, isso poderia ocorrer pela não observância das seguintes determinações: i) aproveitamento racional e adequado da área; ii) averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma da legislação ambiental; iii) identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso com a sua recuperação na forma da legislação vigente; iv) disposições que regulam as relações de trabalho; v) condições e forma de pagamento; e, vi) recuperação ambiental das áreas degradadas localizadas nas áreas de reserva legal e de preservação permanente. Essas condições foram reproduzidas na Lei nº 11.952/2009 (art. 15), bem como no seu decreto regulamentador (Decreto nº 6.992, de 28 de outubro de 2009).

⁶² A Concessão de Direito Real de Uso é o contrato pelo qual a Administração transfere, como direito real resolúvel, o usufruto de terreno público a terceiros, em caráter individual ou coletivo, de maneira onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável de várzeas, preservação de comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, outros usos de interesse social. É transmissível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, desde que mantida a sua destinação inicial. Trata-se de uma variação da Concessão de Uso, e dela se diferencia por instaurar um direito real; seu exercício se faz *per se*, diretamente na relação entre sujeito e coisa e, por isso, figura como instrumento bastante comum para normatizar o uso dos recursos naturais em reservas extrativistas ou outras áreas de uso coletivo (BENATTI, 2004; MIRANDA, 2005; SURGIK, 2005).

⁶³ Com a aprovação da Lei nº 11.952/2009, essas instruções foram novamente alteradas, pelo menos no que toca às terras situadas em áreas rurais da Amazônia Legal, dando origem à Portaria MDA nº 23, de 30 de abril de 2010.

Quadro 3. Alterações do artigo 17 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), que dispõe sobre a alienação de bens da Administração Pública.

Instrumento	Conteúdo/Alteração
Lei nº 8.666, de 21/06/1993 (texto original)	<p>Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:</p> <p>I – quando imóveis, dependerá de prévia autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:</p> <p>a) dação em pagamento;</p> <p>b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade de Administração Pública, de qualquer esfera do governo;</p> <p>c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;</p> <p>d) investidura;</p> <p>II –</p> <p>§ 1º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.</p> <p>§ 2º A Administração também poderá conceder direito real de uso de bens imóveis, dispensada licitação, quando o uso se destina a outro órgão ou entidade da Administração Pública.</p> <p>§ 3º</p>
Lei nº 11.196, de 21/11/2005	<p>Altera o art. 17 da Lei nº 8.666/1993, que passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 17.</p> <p>I -</p> <p>g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação de órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição;</p> <p>.....</p> <p>§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se:</p> <p>I – a outro órgão ou entidade de Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;</p> <p>II - a pessoa física que [...] haja implementado os requisitos mínimos de cultura e moradia sobre área rural situada na região da Amazônia Legal [...], superior à área passível de legitimação de posse referida na alínea g do inciso I do caput deste artigo [...].</p> <p>§ 2º-A. As hipóteses da alínea g do inciso I do caput e do inciso II do § 2º deste artigo ficam dispensadas de autorização legislativa, porém submetem-se aos seguintes condicionamentos:</p> <p>I - aplicação exclusivamente às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;</p> <p>II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo da destinação e da regularização fundiária de terras públicas;</p> <p>III - vedação de concessões para hipóteses de exploração não-contempladas na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas, ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico; e</p> <p>IV - previsão de rescisão automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade, ou necessidade pública ou interesse social.</p> <p>§ 2º-B. A hipótese do inciso II do § 2º deste artigo:</p> <p>I - só se aplica a imóvel situado em zona rural;</p> <p>II – fica limitada a áreas de até 500 (quinhentos) hectares , vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite; e</p> <p>III – pode ser cumulada com o quantitativo de área decorrente da figura prevista na alínea g do inciso I do caput deste artigo até o limite previsto no inciso II deste parágrafo.</p> <p>.....</p>
Decreto nº 5.732, de 23/03/2006 (revogado pelo Decreto nº 6.232/2007)	<p>Regulamenta o inciso II do § 2º do art. 17:</p> <p>Art. 1º Será de 500 (quinhentos) hectares o limite máximo de área para efeitos de concessão de direito real de uso de que trata o inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 8.666, de</p>

Instrumento	Conteúdo/Alteração
	21/06/1993. Parágrafo único. As demais disposições necessárias à execução do preceito legal ora regulamentado serão estabelecidas em ato normativo do órgão executor da política fundiária.
Decreto nº 6.232, de 11/10/2007 (revogado pelo Decreto nº 6.553/2008)	Fixa os limites de área rural a que se refere o inciso II do § 2º do art. 17: Art. 1º O limite máximo de área, para efeitos de concessão de título de propriedade ou de direito real de uso, a ser observado para fins do disposto no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, é de 500 (quinhentos) hectares.
MP nº 422, de 25/03/2008, convertida na Lei nº 11.763, de 1º/08/2008	Art. 1º O inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666/1993 passa a vigorar com a seguinte redação: II – fica limitada a áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais , vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite.
Lei nº 11.763, de 1º/08/2008	Art. 1º O inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666/1993 passa a vigorar com a seguinte redação: II – fica limitada a áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais , desde que não exceda a 1.500 (mil e quinhentos) hectares, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite.
Decreto nº 6.553, de 01/09/2008	Fixa os limites de área rural a que se refere o inciso II do § 2º do art. 17: Art. 1º O limite máximo de área, para efeitos de concessão de título de propriedade ou de direito real de uso, a ser observado para fins do disposto no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, é de 15 (quinze) módulos fiscais.
MP nº 458, de 10/02/2009, convertida na Lei nº 11.952, de 25/06/2009.	Altera o art. 17, II, g da Lei nº 8.666/1993, que passa a vigorar com a seguinte redação: g) procedimentos de regularização fundiária de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976; i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500 (mil e quinhentos) hectares, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; II - a pessoa física que [...] haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na região da Amazônia Legal [...], superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500 (mil e quinhentos) hectares; § 2º-A. As hipóteses do inciso II do § 2º ficam dispensadas de autorização legislativa.
Lei nº 11.952, de 25/06/2009	Altera o art. 17, da Lei nº 8.666/1993, que passa a vigorar com a seguinte redação: I - ... i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500 (mil e quinhentos) hectares, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; § 2º... II - a pessoa natural que [...] haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na região da Amazônia Legal [...], superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500 (mil e quinhentos) hectares; § 2º-A. As hipóteses do inciso II do § 2º ficam dispensadas de autorização legislativa.
Decreto nº 6.992, de 28 de outubro de 2009	Regulamenta a Lei nº 11.952/2009, estabelecendo os procedimentos a serem seguidos para a regularização fundiária de áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia.

Fonte: BRASIL. Lei nº 8.666/193; Lei nº 11.196/2005; Decreto nº 5.732/2006; Decreto nº 6.232/2007; MP nº 422/2008; Lei nº 11.763/2008; Decreto nº 6.553/2008; MP nº 458/2009; Lei nº 11.952/2009; Decreto nº 6.992/2009 (elaboração própria).

Dentre elas, cabe destacar a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que introduziu a possibilidade de concessão de títulos de propriedade de imóveis rurais, sem o devido processo licitatório, às pessoas que houvessem implementado a cultura efetiva e a morada habitual em área rural situada na Região Amazônica (BRASIL. Lei nº 11.196,

2005). Além disso, ampliou o limite para a legitimação de posse estabelecida pela Lei nº 6.383/1976 (art. 29) para quinhentos hectares.

Também merece ressalva a Medida Provisória (MP) nº 422, de 25 de março de 2008, convertida na Lei nº 11.763, de 1º de agosto do mesmo ano, que altera novamente esse limite, elevando-o para 15 módulos fiscais⁶⁴ (BRASIL. MP nº 422, 2008). Finalmente, temos a MP nº 458, de 10 de fevereiro de 2009, convertida na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispensa a autorização legislativa para os casos de alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal, onde incidam ocupações até o limite de 15 módulos fiscais, ou 1.500 hectares, para fins de regularização fundiária (BRASIL. MP nº 458, 2009; BRASIL. Lei nº 11.952, 2009).

Essas últimas medidas nos interessam mais particularmente, uma vez que constituem o mais recente marco legal sobre a regularização fundiária de terras públicas na Amazônia. Ademais, de acordo com seus propositores, que incluem, além do Ministro de Assuntos Estratégicos, os Ministros do Desenvolvimento Agrário, do Planejamento e das Cidades, elas representam a retomada das ações de destinação de terras pelo governo federal, interrompidas na década de 1980 em razão da crise que atingiu o país naqueles anos (BRASIL. EMI nº 01, 2009). A redução da capacidade de gasto do governo federal e a falta de controle sobre a ocupação do território, notadamente na Região Amazônica, geraram um ambiente de instabilidade jurídica e de grilagem de terras, que acirraram os conflitos agrários e contribuíram para o avanço do desmatamento naquela região. Assim, acreditam os propositores da lei que essas medidas, além de trazerem segurança jurídica para milhares de posseiros, também poderão contribuir para o controle do desflorestamento na Amazônia (Lourenço, 2010. Com. pess.).

⁶⁴ O conceito de módulo fiscal difere do conceito de módulo rural, que é calculado para cada imóvel rural em separado, e sua área é determinada em função do tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo sua região de localização. O módulo fiscal é estabelecido para cada município e reflete a área média dos módulos rurais dos imóveis do município. É, pois, uma unidade de medida, expressa em hectares, determinada para cada município levando-se em conta o tipo de exploração predominante no município; a renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e, o conceito de propriedade familiar (art. 1º da Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979). O conceito de módulo fiscal assim estabelecido serve de parâmetro para a classificação fundiária do imóvel rural quanto a sua dimensão, que pode ser: i) pequena propriedade, com área entre um e quatro módulos fiscais; ii) média propriedade, com área entre quatro e 15 módulos fiscais; e iii) grande propriedade, com área superior a 15 módulos fiscais (art. 4º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993).

A Exposição de Motivos Interministerial aponta ainda como objetivo da Medida e, por conseguinte da Lei, a adequação dos dispositivos legais, de forma a permitir que a política fundiária brasileira seja implementada de forma mais célere, contemplando: i) a regularização de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União; ii) a doação de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em expansão; e, ainda, iii) a realização de ajustes institucionais necessários ao desempenho dessas atribuições (BRASIL. EMI nº 01, 2009). Trata-se, pois, de uma adequação do marco jurídico para tornar mais expedita a regularização das ocupações em terras públicas da Amazônia Legal.

Embora seja unânime a necessidade e urgência da regularização fundiária das terras amazônicas, as bases que sustentam essas alterações remetem a premissas já ultrapassadas, que alegam a necessidade de integração da região ao restante do país. Isso fica patente ao se analisar o discurso do então Ministro de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger, principal canalizador do debate sobre a regularização fundiária e articulador do processo de aprovação da MP nº 458/2009:

Estou convencido de que é a partir da Amazônia que se pode pensar o futuro do país [...]. Há várias maneiras de se chegar a ela, inclusive numa visão rudimentar da história brasileira: no século XIX ocupamos o litoral, no século XX avançamos para o Centro-Oeste, agora é a vez da Amazônia (UNGER, 2008)⁶⁵.

Ainda de acordo com o ex-ministro, o futuro do país deve ser pensado a partir de um conjunto de sete iniciativas, entre as quais figura, em primeiro lugar, a regularização fundiária. Para ele, esse desafio guarda prioridade sobre todos os demais, inclusive sobre o controle do desflorestamento. O seu enfrentamento passa, necessariamente, por mudanças no marco regulatório e legal que rege a titularidade e a transmissão da propriedade. De acordo com Unger (2008), a titularidade da terra, tanto na Amazônia com floresta quanto na Amazônia sem floresta, é o único meio para tirar a região do quadro de insegurança jurídica em que se encontra.

⁶⁵ Comentário de Mangabeira Unger, então Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em entrevista concedida a *Democracia e Política*, em 15 de junho de 2008 sobre as novas responsabilidades daquela pasta na implementação do *Plano Amazônia Sustentável* (PAS) (Disponível em <http://democraciapolitica.blogspot.com/2008/06/entrevista-completa-com-mangabeira.html>, acesso em 10 de dezembro de 2010).

Esse posicionamento, contudo, não é universal, e as opiniões sobre os impactos dessa medida são bastante controversas. Em pesquisa de campo realizada com diferentes atores observou-se que, ao mesmo tempo em que há aqueles que acreditam que ela promoverá o estabelecimento de direitos – e também de deveres – existem os que consideram que os objetivos da regularização fundiária foram distorcidos, ou que os princípios que norteiam a reforma agrária foram descaracterizados. Assim, em lugar de promover o cumprimento da função social da propriedade, e por consequência a justiça e a inclusão social, a redução da violência no campo e da criminalidade e o aumento da governança pública, ela pode servir, apenas, para reafirmar privilégios de um sistema patrimonialista. Além disso, o dispositivo, da forma como foi elaborado, deixa “brechas” para anistiar aqueles que se apropriaram indevidamente de grandes extensões de terras públicas.

A análise dessas contradições, sob a ótica histórico-jurídica, constitui o foco das pesquisas realizadas, cujos resultados serão apresentados adiante. Mas antes de entrar nessa discussão específica, faz-se mister apresentar o contexto em que ela foi aprovada.

5.2 ANTECEDENTES DA LEI Nº 11.952, DE 25 DE JUNHO DE 2009

Em 2008 foi verificado um pequeno aumento nas taxas de desmatamento da região, as quais vinham apresentando uma clara tendência de queda desde 2004 (Figura 13). Como o controle do desflorestamento constituía, naquele momento, uma das prioridades do governo federal, externada inclusive em acordos internacionais relativos às mudanças climáticas, a questão passou a ser motivo de preocupação.



Fonte: BRASIL. INPE. PRODES, 2011 (elaboração própria).

Figura 13. Taxas anuais de desflorestamento na Amazônia, 2001-2010.

Assim, embora as tecnologias para a detecção do desmatamento já estivessem bastante avançadas, possibilitando a localização dos eventos em tempo quase real⁶⁶, as estratégias para a identificação e a responsabilização de seus agentes causadores era – e ainda é – um desafio. Ainda há uma enorme dificuldade em se determinar quem são os proprietários dos imóveis onde esses desmatamentos ocorrem. Mesmo que os imóveis estejam georreferenciados, o monitoramento por satélite não é suficiente para evitar que novos desmatamentos aconteçam.

Assim, para coibir a conversão de novas áreas na Amazônia, e, portanto, conter a inflexão verificada na curva do desflorestamento, o governo adotou uma nova série de medidas, as quais incluem não apenas ações de comando e controle, mas também medidas econômicas de restrição ao crédito. A primeira delas refere-se à assinatura, em 21 de dezembro de 2007, do Decreto nº 6.321, que dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle do desmatamento na Amazônia (BRASIL. Decreto nº 6.321, 2007). Essas ações incidem sobre municípios selecionados pelo Inpe com base em critérios relacionados à dinâmica histórica de desmatamento. São eles: i) área total de floresta desmatada; ii) área total de floresta desmatada nos últimos três anos; e iii) aumento da taxa

⁶⁶ Um exemplo dessas novas tecnologias é o Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (Deter), desenvolvido pelo Inpe com base em imagens disponibilizadas por sensores de alta frequência de observação (passagens periódicas sobre a região em espaços iguais ou inferiores a cinco dias). Trata-se de um “sistema de alerta rápido” que tem por escopo dar suporte à fiscalização e ao controle do desmatamento (BRASIL. INPE. DETER, 2008).

de desflorestamento em pelo menos três dos últimos cinco anos. Os municípios que se enquadram nesses critérios estão localizados, em sua maioria, nos Estados do Pará e Mato Grosso (Quadro 4), responsáveis por mais de dois terços do desflorestamento verificado na região.

Quadro 4. Municípios prioritários para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento no Bioma Amazônia.

Portaria nº 28, de 24 de janeiro de 2008 – relaciona a lista de municípios prioritários para as ações de monitoramento e controle do desflorestamento	
Estado	Município
Amazonas	Lábrea
Mato Grosso	Alta Floresta, Aripuanã, Brasnorte, Colniza, Confresa, Cotriguaçu, Gaúcha do Norte, Juara, Juína, Marcelândia, Nova Bandeirantes, Nova Maringá, Nova Ubiratã, Paranaíta, Peixoto de Azevedo, Porto dos Gaúchos, Querência, São Félix do Araguaia, Vila Rica.
Pará	Altamira, Brasil Novo, Cumaru do Norte, Dom Eliseu, Novo Progresso, Novo Repartimento, Paragominas, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Ulianópolis.
Rondônia	Nova Mamoré, Porto Velho, Machadinho d'Oeste, Pimenta Bueno.
Portaria nº 102, de 24 de março de 2009 – acrescenta sete municípios à lista divulgada pela Portaria nº 28/2008.	
Estado	Município
Pará	Pacajá, Marabá, Itupiranga, Tailândia
Roraima	Mucajaí
Mato Grosso	Feliz Natal
Maranhão	Amarante do Maranhão

Fonte: Brasil. Portaria MMA nº 28, 2008 e Brasil. Portaria nº 102, 2009 (elaboração própria).

O Decreto também determinou que os imóveis rurais situados nestes municípios podem ser objeto de atualização cadastral junto ao Incra. Além disso, proíbe que agências oficiais de crédito aprovem financiamentos para o desenvolvimento de atividades agropecuárias em imóveis que não estejam de acordo com a legislação vigente. Tem-se assim, um instrumento que formaliza a integração das políticas ambiental, fundiária e creditícia e envolve diferentes órgãos e instituições, aumentando a efetividade da ação do poder público no controle do desflorestamento na Amazônia.

Para dar vida ao Decreto, foi editada a Portaria MMA nº 28, de 24 de janeiro de 2008, que relaciona os municípios prioritários para as ações de monitoramento e controle do desflorestamento. Ainda de acordo com o decreto, essa lista deve ser atualizada anualmente pelo MMA, a partir dos dados sobre desmatamento observados pelo Inpe. A

primeira atualização foi divulgada por meio da Portaria MMA nº 102, de 24 de março de 2009 (Quadro 4).

Entre 2010 e 2011, em lugar de apresentar os municípios prioritários, o MMA decidiu estabelecer requisitos para que os municípios listados nas Portarias nº 28/2008 e nº 102/2009 passem a integrar a lista de municípios com desmatamento monitorado e sob controle (Portarias MMA nº 68, de 24 de março de 2010 e nº 138, de 20 de abril de 2011). Para o ano de 2011, foram estabelecidos os seguintes requisitos: i) possuam 80% de seu território, excetuadas as unidades de conservação de domínio público e terras indígenas homologadas, com imóveis rurais devidamente monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR)⁶⁷; ii) o desmatamento ocorrido no ano de 2010 tenha sido igual ou menor que 40 km²; e iii) a média do desmatamento dos dois últimos períodos (2008-2009 e 2009-2010) tenha sido igual ou inferior a 60% em relação à média dos períodos de 2005-2006, 2006-2007 e 2007-2008. Assim, para que os municípios listados nas portarias anteriores saiam da condição de “municípios que mais desmatam”, ou seja, sejam excluídos da lista de municípios prioritários para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal de que trata as Portarias nº 28/2008 e nº 102/2009, é necessário que cumpram, cumulativamente, os três requisitos acima mencionados.

No plano fundiário, foi publicada a Instrução Normativa nº 44 do Incra, de 19 de fevereiro de 2008, que estabeleceu a necessidade de atualização de dados cadastrais de imóveis rurais localizados nos municípios listados nas Portarias do MMA. Diferentemente dos recadastramentos anteriores, o foco desse procedimento foi o monitoramento, de forma preventiva, da ocorrência de novos desmatamentos e a promoção da gestão compartilhada entre as políticas agrária e ambiental.

Com relação à política creditícia, temos também o estabelecimento de determinados critérios ambientais para a liberação de crédito rural para atividades agropecuárias no Bioma Amazônia. Essa condicionante veio com uma Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), que passou a exigir, para o financiamento de atividades econômicas em terras amazônicas, apresentação de CCIR vigente e de documentação comprobatória de

⁶⁷ Entende-se por Cadastro Ambiental Rural (CAR) o registro eletrônico dos imóveis rurais junto aos órgãos estaduais de meio ambiente, de acordo com o que dispuser a legislação estadual. É realizado por meio do georreferenciamento da área total do imóvel, que deverá conter a delimitação das áreas de preservação permanente e de reserva legal localizadas em seu interior, para fins de monitoramento, controle, planejamento e adequação ambientais do imóvel rural.

regularidade ambiental do imóvel (BRASIL. Resolução CMN nº 3.545, 2008). Tal regularidade é verificada por meio da averbação da área de reserva legal, da identificação de áreas de preservação permanente – e, em alguns casos, do compromisso com a sua recuperação – junto ao órgão ambiental competente (Quadro 5).

É de se destacar que todas essas medidas foram tomadas no âmbito do PAS, cuja elaboração e coordenação, até então a cargo do MMA, passou a ser de responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Essa transferência de responsabilidades parece ter sido um dos motivos que levou a então Ministra Marina Silva a deixar a coordenação daquela pasta.

Independente disso, o fato é que no âmbito do PAS também foram organizados encontros entre os Governadores dos estados que compõem a Amazônia – os chamados Fóruns dos Governadores da Amazônia (Quadro 5).

Quadro 5. Síntese das ações para prevenção, monitoramento e controle do desflorestamento na Amazônia adotadas no início de 2008, como resultado do Decreto nº 6.321/2008.

Data	Medida adotada
27/01/2008	Portaria MMA nº 28/2008, que apresenta a lista de municípios prioritários para as ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal no Bioma Amazônia
19/02/2008	Instrução Normativa Incra nº 44/2008, que convoca para atualização cadastral imóveis rurais situados nos municípios constantes da lista de que trata a Portaria MMA nº 28/2008
28/02/2008	Resolução CMN nº 3.545/2008, que proíbe a liberação de créditos bancários para proprietários rurais de imóveis localizados em áreas ilegalmente desmatadas
29/02/2008	Instrução Normativa MMA nº 001/2008, que regulamenta procedimentos para embargo de áreas ilegalmente degradadas
08/05/2008	Lançamento do Plano Amazônia Sustentável
13/05/2008	Saída de Marina Silva do Ministério do Meio Ambiente e transferência da responsabilidade pelo PAS para a SAE/PR
30/05/2008	I Fórum de Governadores da Amazônia: “Carta do Pará”, que solicita o estabelecimento de mecanismos de ordenamento territorial e regularização fundiária na Amazônia
08/08/2008	II Fórum de Governadores da Amazônia: “Carta de Cuiabá”, que reforça a necessidade de se elaborar uma proposta para resolver a situação fundiária das terras da Amazônia

Fonte: BRASIL. Portaria MMA nº 28, 2008; BRASIL. IN Incra nº 44, 2008; BRASIL. Resolução CMN nº 3.545, 2008; BRASIL. IN MMA nº 001, 2008 (elaboração própria).

Tais encontros eram destinados a discutir os temas prioritários de uma agenda política comum para a região. Assim, no primeiro encontro, ocorrido em 30 de maio de 2008, na cidade de Belém, Pará, foi redigida a “Carta do Pará”, assinada pelos nove

Governadores da Amazônia e endereçada ao Presidente da República⁶⁸. Nela foi destacada a necessidade de se estabelecer, em caráter de urgência, mecanismos de ordenamento territorial, zoneamento econômico-ecológico e regularização fundiária para os estados amazônicos. Meses depois, em novo encontro realizado na cidade de Cuiabá, Mato Grosso, outra carta foi elaborada.⁶⁹ Dessa vez, os Governadores relacionaram 14 temas para compor a agenda prioritária para a região, dentre os quais estava ratificada a urgência em se resolver a situação fundiária das terras da Amazônia, sendo necessário, para tanto,

Reconstruir e/ou fortalecer os Institutos de Terras ou estruturas correlatas nos Estados 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, dando aos Estados o poder da supletividade no âmbito do ordenamento territorial (Carta de Cuiabá, de 8 de agosto de 2008).

Além das questões técnicas, estavam dadas as condições políticas para o controle do desflorestamento. No entanto, ainda restava adotar uma medida que permitisse a identificação e responsabilização de seus agentes causadores. A demanda pela regularização fundiária das terras da Amazônia, até então restrita a determinados segmentos vinculados diretamente à terra, passa a ser também uma demanda das lideranças políticas dos estados da Amazônia e das instituições responsáveis pelo controle do desflorestamento na região. Era o fator político que faltava, que agora também estava posto, para tentar resolver o problema fundiário que caracteriza as terras amazônicas.

⁶⁸ O documento, na íntegra, encontra-se disponível na página da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral do Mato Grosso: http://www.seplan.mt.gov.br/html/noticia.php?codigoNoticia=712&f_assunto=0&f_grupo=0&f_data=0, acesso em 15 de setembro de 2011.

⁶⁹ O documento, na íntegra, encontra-se disponível na página da Secretaria de Estado de Comunicação Social do Mato Grosso: <http://www.secom.mt.gov.br/imprime.php?cid=43699&sid=25>, acesso em 15 de setembro de 2011.

5.3 UMA NOVA “LEI DE TERRAS”: A LEI Nº 11.952, DE 25 DE JUNHO DE 2009

Conforme já mencionado, a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, trata da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal (art. 1º) (BRASIL. Lei nº 11.952, 2009). Esse ato normativo prevê, dentre outras medidas, a transferência da propriedade fundiária de terras rurais e urbanas da União para pessoas físicas brasileiras, que detenham ocupações mansas e pacíficas nessas áreas, explorando-as de forma direta.

De acordo com levantamentos iniciais realizados pelo governo federal, entre 2004 e 2008, do total de terras públicas federais na Amazônia Legal, 224 milhões de hectares já haviam sido destinados para a criação de projetos de assentamentos da reforma agrária, o estabelecimento unidades de conservação ambiental e o reconhecimento de terras indígenas. Essas áreas, somadas às áreas arrecadadas ou destinadas pelos estados, ou ainda destinadas às Forças Armadas, totalizavam mais de 352 milhões de hectares com alguma destinação específica (Tabela 10).

Tabela 10. Estratificação das áreas na Amazônia Legal.

Destinação	Área (hectares)
Terras Indígenas	120,1 milhões
Projetos de Colonização e Assentamento	38,3 milhões
Unidades de Conservação Federais	65,9 milhões
Unidades de Conservação Estaduais	57,1 milhões
Áreas Reservadas às Forças Armadas	7 milhões
Áreas arrecadadas pelo ITEAM	49,4 milhões
Imóveis (certificados e títulos de Rondônia)	15,1 milhões
Outras ocupações	81,9 milhões
Áreas arrecadadas da União	67,4 milhões
Total	502,2 milhões

Fonte: BRASIL. MDA, 2009a.

Não obstante, restavam ainda cerca de 67,4 milhões de hectares de áreas arrecadadas pela União que não tinham destinação específica, o que equivale a 13,42% de

toda a região⁷⁰ (BRASIL. MDA, 2009a). Esse seria o montante de terras a ser transferido para o domínio particular, conforme os procedimentos estabelecidos pela Lei nº 11.952/2009.

Como argumento apresentado pelos propositores da nova lei, a destinação dessas áreas para a regularização fundiária deverá promover a inclusão social e a justiça agrária, assegurando o acesso à terra a posseiros de boa-fé que dela retiram seu sustento. Também constitui elemento motivador o controle e a fiscalização do desmatamento na região, uma vez que a legalização das ocupações possibilitará a identificação – e, talvez, a penalização – dos responsáveis pela remoção da cobertura vegetal das áreas regularizadas.

No entanto, da forma como foi aprovada, a Lei nº 11.952/2009 abre espaço para a instituição de alguns privilégios que, se não observados e controlados, poderão favorecer as ocupações ilícitas realizadas em detrimento do patrimônio público e da Floresta Amazônica. Em outras palavras, a não obrigatoriedade de realização de vistoria previamente à regularização fundiária de algumas ocupações poderá favorecer a legalização de práticas ilícitas e até mesmo da grilagem de terras.

Assim, determina a Lei, de forma mais específica, que são passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União, com base no já citado Decreto-lei nº 1.164/1971 (art. 3º, inciso I)⁷¹. Importa destacar que este diploma foi revogado pelo Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, que retirou do domínio da União as terras devolutas que já não eram mais consideradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais (BRASIL. Decreto-lei nº 2.375, 1987). No entanto, para as terras que já tivessem sido arrecadadas, discriminadas e registradas em nome da União nos termos daquele decreto-lei, a situação jurídica ficaria mantida. Essas terras, que foram reintegradas ao patrimônio da União, deveriam ser incluídas no rol de terras passíveis de regularização com base nos preceitos da Lei nº 11.952/2009.

⁷⁰ Esses dados foram apresentados na EMI nº 001/2009, que submeteu para aprovação a MP nº 458/2009. Após a implementação do Programa Terra Legal, criado para levar adiante as medidas previstas na Lei nº 11.952/2009, essa área foi reavaliada e reduzida para 48,9 milhões de hectares.

⁷¹ Conforme apresentado em capítulo anterior, o Decreto em questão declara que as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura de cada lado das rodovias federais na Amazônia são indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional, devendo, por isso mesmo, ficar sob a jurisdição da União.

Também permaneceram sob o domínio da União as terras devolutas situadas na faixa de fronteira e as pertencentes aos Municípios de Humaitá e São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas; Porto Velho, Ji-Paraná e Vilhena, em Rondônia; Altamira, Itaituba e Marabá, no Pará; e, finalmente, Imperatriz, no Maranhão, que constituem as exceções relacionadas no parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 2.375/1987⁷². Assim, as ocupações incidentes nessas terras também foram abrangidas pela “nova lei de terras” (art. 3º, II da Lei nº 11.952/2009).

Além dessas, foram incluídas, ainda, as terras relativas aos remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que perderam a vocação agrícola, tendo se transformado em áreas destinadas à utilização urbana (art. 3º, III da Lei nº 11.952/2009). Da mesma forma, as terras registradas em nome do Incra ou por ele administradas também continuam sob a dominialidade federal (art. 3º, V da Lei nº 11.952/2009) (BRASIL. Lei nº 11.952, 2009).

Por outro lado, as ocupações que recaem sobre as áreas reservadas à administração militar, federal ou a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social não serão regularizadas. Tampouco o serão as ocupações localizadas em áreas que contêm acessões ou benfeitorias federais ou incidentes em terras tradicionalmente ocupadas por populações indígenas, florestas públicas estabelecidas nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), ou unidades de conservação já criadas ou em processo de criação (art. 4º e incisos da Lei nº 11.952/2009). A razão para essa exclusão é bastante simples: além de evitar conflitos futuros decorrentes de sobreposições de uso ou destinação, cada uma dessas áreas é regida por um instrumento próprio de regularização fundiária, o que justifica a sua não inclusão no rol de terras regularizáveis nos termos da Lei nº 11.952/2009.

Não obstante, há que se fazer uma ressalva quanto ao inciso II do art. 4º (Lei nº 11.952/2009), que foi alterado quando do processo de conversão da MP. Inicialmente, a impossibilidade de regularização recaía não apenas sobre as terras ocupadas por grupos indígenas, mas também sobre aquelas ocupadas por comunidades tradicionais e

⁷² Também consta dessa relação o município de Caracaraí, em Roraima. Entretanto, a Lei nº 11.949, de 17 de junho de 2009, transferiu as terras pertencentes à União compreendidas nos Estados de Roraima e Amapá aos domínios desses estados (BRASIL. Lei nº 11.949, 2009), motivo pelo qual o referido município ficou excluído das terras que serão regularizadas nos termos da Lei nº 11.952/2009.

remanescentes de quilombo. Embora a Lei nº 11.952/2009 traga, no § 2º daquele mesmo artigo (art. 4º), a previsão de regularização dessas áreas em favor das comunidades que as ocupam conforme normas específicas já estabelecidas, faz uma clara distinção entre as terras ocupadas pelas populações indígenas e aquelas destinadas às demais comunidades tradicionais. Tal distinção fere os preceitos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (BRASIL. Decreto nº 5.051, 2004). Dessa forma, estabelece que o tratamento dado a esses povos no que toca ao reconhecimento e à salvaguarda de seus direitos deve ser igualitário e sem discriminação. Isso inclui o respeito à relação que esses povos e comunidades mantêm com suas terras e territórios, bem como o reconhecimento e a proteção dos direitos de posse e propriedade sobre essas terras.

Ainda sobre esses grupos, deve-se ressaltar que, embora o reconhecimento de suas territorialidades deva ser prioridade sobre as demais, elas seguem um rito diferenciado, motivo pelo qual a questão deve ser tratada com a devida cautela. Por se tratar de uma lógica diferenciada de apropriação do espaço, que envolve aspectos simbólicos, culturais e identitários na construção do território, os procedimentos para o reconhecimento desses territórios devem incluir, necessariamente, estudos capazes de apreender a maneira como esses grupos se relacionam com a terra e com os recursos naturais ali existentes. Esse processo, evidentemente, demanda tempo e envolvimento de especialistas aptos a levar essa tarefa adiante.

Assim, não há como pretender que seja célere e expedito como aquele previsto pela nova lei. Tampouco deve se constituir em processo fundamentado única e exclusivamente em ato declaratório, como é o caso das ocupações incidentes em áreas rurais de dimensão inferior a quatro módulos fiscais e que serão regularizadas sem a obrigatoriedade de vistoria prévia. Trata-se do reconhecimento de territorialidades específicas, que vai além da mera legitimação da posse da terra, motivo pelo qual deve seguir procedimentos diferenciados.

Toda essa discussão para dizer que não se deve pretender que a nova lei dê conta de toda a diversidade sociocultural existente na Amazônia. Embora compondo uma mesma política de ordenamento territorial, cada territorialidade deve seguir o seu rito, estabelecido em legislações específicas. Nesse contexto, é de se ressaltar que a nova lei veio para reconhecer e legitimar as terras de ocupantes que nelas trabalham como única forma de obter o seu sustento, mas que não se enquadram em nenhuma das diferentes categorias

sociais definidas como “povos e comunidades tradicionais”⁷³ e nem, tampouco, como beneficiários de programas de reforma agrária.

Além disso, também é preciso lembrar que os procedimentos para a definição e o reconhecimento desses espaços territoriais já estão postos, e, ao que tudo indica, têm conseguido responder às demandas desses grupos, ainda que num ritmo bem mais lento. Exemplo disso é o reconhecimento, até o início de 2011, de 140,6 milhões de hectares aos grupos indígenas com a regularização de 447 terras indígenas na Amazônia Legal (Tabela 11).

Tabela 11. Terras Indígenas na Amazônia Legal.

Estado	Nº de Terras	Área (ha)
Acre	36	3.072.137
Amapá	5	4.196.540
Amazonas	173	52.793.903
Maranhão	17	1.905.747
Mato Grosso	78	19.831.285
Pará	71	30.572.387
Rondônia	22	6.121.609
Roraima	32	19.575.238
Tocantins	13	2.552.077
Total Amazônia	447	140.605.323
Total Brasil	683	142.096.558

Fonte: Funai. Sistema de Terras Indígenas, 2011 (elaboração própria).

Da mesma forma, foram criadas 78 unidades de conservação federais de uso sustentável destinadas às populações tradicionais amazônicas (Reserva Extrativista – Resex, Reserva de Desenvolvimento Sustentável – RDS e Floresta Nacional – Flona). Essas unidades somam uma área de mais de 30 milhões de hectares (Tabela 12). Se somadas às 112 unidades de conservação estaduais, também de uso sustentável (Tabela

⁷³ A expressão “povos e comunidades tradicionais” é aqui utilizada com o sentido dado pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Trata-se de “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” (art. 3º do Decreto 6.040/2007).

13), esse total é ampliado em mais de duas vezes, ou seja, sobe para quase 78 milhões de hectares.

Tabela 12. Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável na Amazônia Legal.

Estado	Categoria da Unidade de Conservação							
	Flona		Resex		RDS		Total	
	Número	Área (ha)	Número	Área (ha)	Número	Área (ha)	Número	Área (ha)
Acre	3	425.332	5	2.704.353	-	-	8	3.129.685
Amapá	1	412.000	1	481.650	-	-	2	893.650
Amazonas	10	10.236.648	9	3.516.058	-	-	19	13.752.706
Maranhão	-	-	5	225.095	-	-	5	225.095
Mato Grosso	-	-	-	-	-	-	-	-
Pará	14	6.374.926	20	4.412.691	1	64.735	35	10.852.352
Rondônia	3	533.002	4	441.485	-	-	7	974.486
Roraima	1	259.550	0	-	-	-	1	259.550
Tocantins	-	-	1	9.280	-	-	1	9.280
Amazônia	32	18.241.458	45	11.790.611	1	64.735	78	30.096.804

Fonte: ICMBio, 2010 (elaboração própria).

Tabela 13. Unidades de Conservação Estaduais de Uso Sustentável na Amazônia Legal.

Categoria	Número	Área (ha)
Área de Proteção Ambiental	39	19.547.200
Área de Relevante Interesse Ecológico	1	25.000
Floresta Estadual	17	13.380.400
Floresta Extrativista	1	1.055.000
Floresta Estadual de Rendimento Sustentado	10	295.100
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	18	10.990.100
Reserva Extrativista	26	1.979.900
Amazônia	112	47.272.700

Fonte: Veríssimo *et al.*, 2011 (adaptado)

Também foram certificadas 578 comunidades quilombolas e foram emitidos, até fevereiro de 2011, 84 títulos de propriedade que representam uma área de 642.785 hectares de terras amazônicas destinadas a algumas daquelas comunidades (BRASIL. MDA. INCRA, 2010). Evidentemente esses números ainda estão longe de contemplar a demanda

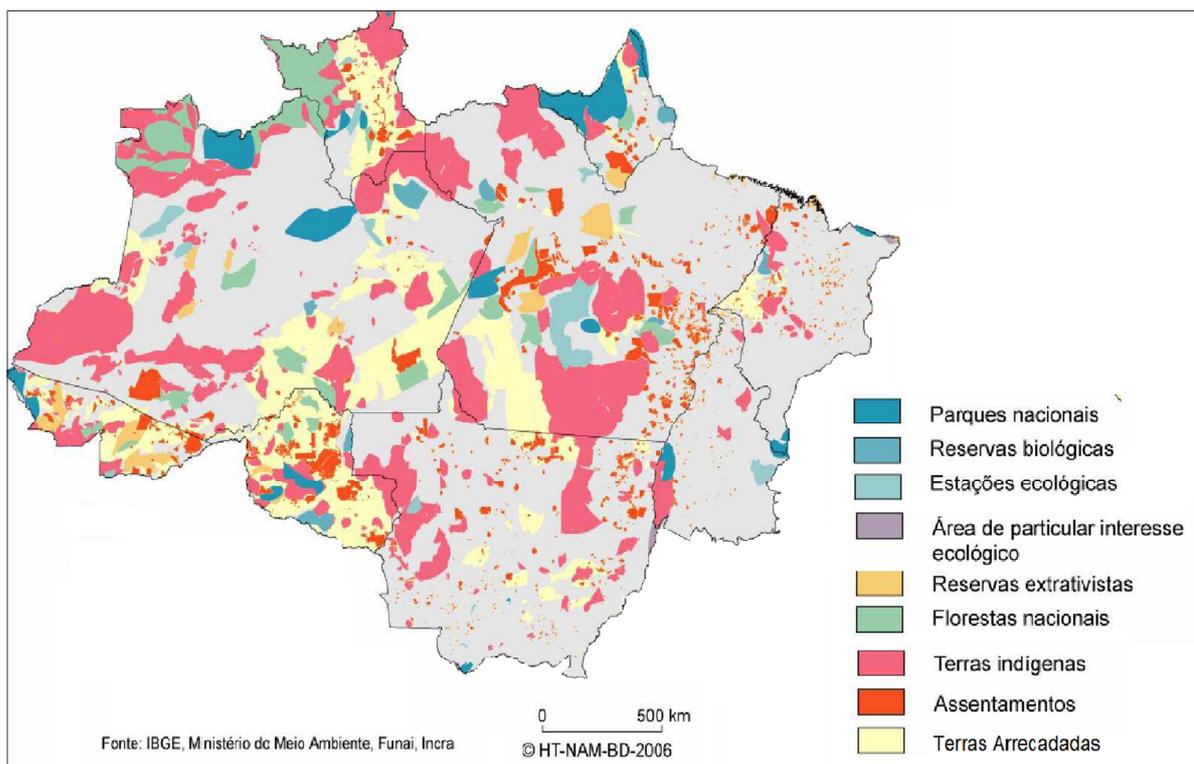
nacional, que envolve mais de três mil comunidades quilombolas que precisam ser reconhecidas e ter suas terras regularizadas e tituladas (CPI, 2009). Não obstante, indica que o processo de legalização desses espaços já está em curso.

No total, tem-se que todos esses territórios – indígenas, de conservação e quilombolas – representam mais de 42% do total de terras da Amazônia. Se somarmos a esse total os 3.418 projetos de assentamento já criados, os quais ocupam uma área de quase 75 milhões de hectares (Tabela 14), teremos cerca de 57% das terras da região já destinada a algum uso específico (Figura 14).

Tabela 14. Área incorporada ao Programa de Reforma Agrária na Amazônia Legal.

Estado	Nº de Projetos	Área (ha)
Acre	146	5.491.864
Amapá	42	2.125.811
Amazonas	137	27.398.518
Maranhão	926	4.542.048
Mato Grosso	539	6.094.177
Pará	1.031	21.225.771
Rondônia	167	5.060.405
Roraima	64	1.631.385
Tocantins	366	1.211.627
Total Amazônia	3.418	74.781.606

Fonte: Incra. Sistema de Informações sobre Projetos de Reforma Agrária, Março de 2010 (elaboração própria).



Fonte: BRASIL. MI, 2006 (adaptado)

Figura 14. Terras públicas federais: unidades de conservação federais, terras indígenas, projetos de assentamento e áreas arrecadadas em nome da União.

Diante desse quadro, deve-se ressaltar que a “nova lei de terras” surge como forma de ampliar o quadro normativo que regulamenta a ocupação individual das terras amazônicas. Nesse sentido, ela lida tão somente com a questão da terra e de seus ocupantes individuais, e não com os territórios ou as territorialidades de grupos específicos, que têm uma visão de mundo diversa dos demais ocupantes da Amazônia. Trata-se de mais um instrumento de que dispõe o Estado para destinar suas terras e definir espaços de ocupação na Amazônia. Assim, não se deve argumentar como sendo uma lacuna da nova lei o fato de ela não ter tratado do processo de regularização das áreas ocupadas por aqueles grupos, cujos direitos também devem ser reconhecidos e preservados, mas não nos moldes por ela estabelecidos.

Por outro lado, quando da sua implementação, há que se ter o cuidado para que as posses e ocupações regularizadas não incidam sobre essas territorialidades, cujo reconhecimento não deve ser posto de lado ou retardado em razão da nova legislação. Aliás, ao contrário. Deve caminhar *pari passu* de forma a evitar a configuração de novos

conflitos e sobreposições entre diferentes territorialidades. Caso haja conflito, União deverá priorizar a regularização em benefício das comunidades locais e populações tradicionais, conforme previsto no art. 8º da Lei nº 11.952/2009⁷⁴.

Assim, a polêmica que se formou em torno do fato de que a regularização fundiária pretendida com a nova lei seria prejudicial ao direito das populações tradicionais também é infundada. Menos fundamento há no caso das terras indígenas, cujo marco legal que rege sua regularização estabelece como originário o direito dos índios sobre as terras ocupadas. Isso significa dizer que qualquer ocupação que incida sobre terras indígenas, mesmo que estas não estejam, ainda, devidamente demarcadas, é ilegítima. Tanto assim, que o decreto que regulamenta a nova lei determina que o MDA somente definirá as glebas a serem regularizadas após consulta a instituições federais que, de alguma forma, estejam envolvidas com a destinação das terras públicas da União (art. 10) (BRASIL. Decreto nº 6.992, 2009). Entre essas instituições, figura, em primeiro plano, a Funai, que é responsável pelo reconhecimento das terras indígenas. Também estão incluídos nesse rol a Secretaria de Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MP), a quem compete a administração do patrimônio imobiliário da União, inclusive dos terrenos de Marinha, marginais ou reservados; o ICMBio, encarregado da criação de unidades de conservação federal, inclusive as de uso sustentável; e, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), responsável pela gestão das florestas públicas.

Ressalta-se, contudo, a não inclusão da Fundação Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, responsável pelo reconhecimento dos territórios quilombolas. Não obstante, e considerando que o processo de titulação dessas terras corre a cargo do Incra, este fazendo parte do MDA, é de se supor que a informação sobre as demandas das comunidades remanescentes de quilombo também será considerada previamente à regularização fundiária das posses e ocupações abrangidas pela Lei nº 11.952/2009.

Fechando esse longo parêntesis sobre os povos e comunidades tradicionais e voltando às ocupações que não são passíveis de regularização pelos efeitos da nova lei, temos ainda as ocupações situadas, no todo ou em parte, em terrenos de Marinha,

⁷⁴ O artigo em questão fala apenas em comunidades locais, mas remete o entendimento dessa expressão ao art. 3º da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006), que assim estabelece: comunidades locais são “populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica” (BRASIL. Lei nº 11.284, 2006).

marginais ou reservados, ou que constituam bens da União insuscetíveis de alienação (art. 20 da Constituição Federal de 1988). Nesses casos, a regularização somente se dará mediante outorga de Título de Concessão de Direito Real de Uso (art. 4º, § 1º), de responsabilidade da SPU/MP (art. 28, II, do Decreto 4.638, de 21 de março de 2003). Ficam incluídas nessa situação as todas as ocupações de comunidades ribeirinhas incidentes nas várzeas amazônicas⁷⁵.

A Lei nº 11.952/2009 também estabelece os requisitos que deverão ser observados para que os ocupantes e seus cônjuges ou companheiros tenham suas terras regularizadas. São eles: i) ser brasileiro nato ou naturalizado; ii) não ser proprietário de outro imóvel em qualquer parte do território nacional; iii) praticar cultura efetiva; iv) comprovar a ocupação e a exploração direta, mansa e pacífica do imóvel, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004; e, v) não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou regularização fundiária de área rural (art. 5º e incisos). Além disso, nem o ocupante nem seu cônjuge ou companheiro podem exercer cargo ou emprego público no Incra, MDA, SPU, MP ou em órgãos estaduais de terras.

Desses requisitos, vale destacar, em primeiro lugar, a questão da anterioridade da ocupação, estabelecida em 1º de dezembro de 2004⁷⁶. Esse foi outro tema que gerou forte polêmica durante o processo de aprovação da lei. Os argumentos repousavam sobre a possibilidade de regularização de ocupações recentes, independente da forma de apropriação das terras, se lícita ou não. Soma-se a isso o fato de que, de acordo com os motivos que levaram ao estabelecimento dessa política, a nova lei viria para reparar um erro cometido pelo Estado brasileiro, que atraiu para a Região Amazônica levas de migrantes que ajudariam a desenvolver o país. Isso contudo aconteceu durante a vigência do regime militar, há pelo menos trinta anos. Dessa forma, se fosse para considerar apenas

⁷⁵ O uso de terrenos de Marinha e seus acrescidos pelas populações ribeirinhas já era admitido pelo Código de Águas, desde que destinado ao cultivo e não representasse conflito com o interesse público (§ 2º do art. 11 do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934).

⁷⁶ Uma das emendas apresentadas durante a discussão do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal tratava, exatamente, da extensão desse prazo para 11 de fevereiro de 2009. A argumentação utilizada para a alteração estava relacionada à inexistência de base jurídica para a fixação desse prazo e à dificuldade de comprovação de ocupação anterior. Ambos os argumentos são inconsistentes, haja vista determinação anterior contida em normativas do Incra e a possibilidade de comprovação da ocupação a partir de imagens de satélite, pagamento de impostos e comprovantes de cadastros anteriores realizados pelos ocupantes.

esses argumentos, somente deveriam ser regularizadas as ocupações realizadas naquele período.

Também se deve mencionar que em diplomas anteriores já haviam sido estabelecidos períodos menores – de um ano, por exemplo. É o caso dos dispositivos destinados à legitimação de posses de área contínua de até cem hectares, tais que a Lei nº 6.383, de 1976 e da Portaria Incra nº 31, de 2006. Se assim, o legislador poderia ter se apropriado dessa argumentação para estabelecer o mesmo período para as novas regularizações.

Mas esse não foi o recorte temporal adotado. Embora não se tenha conseguido apurar com clareza a justificativa para a data de 1º de dezembro de 2004, ou seja, pouco menos de cinco anos a partir da publicação da lei, sabe-se que esse também foi o prazo estabelecido em normativas anteriores do Incra e reiterado na Lei nº 11.196/2005. Essa lei já havia alterado o art. 17 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos para incluir, entre os casos de dispensa de licitação, a legitimação de posses de até quinhentos hectares (BRASIL. Lei nº 8.666, 1993). Assim, a alteração promovida pela nova lei de terras refere-se tão somente ao tamanho do imóvel a ser regularizado, que foi ampliado de 500 para até 1.500 hectares, a depender da localização do imóvel.

Aqui temos mais uma questão que gerou descontentamento entre os mais variados segmentos envolvidos com a regularização fundiária de terras na Amazônia. Na realidade, o limite definido pela lei é “de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500 ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento” (art. 6º, § 1º da Lei nº 11.952/2009). Assim, e considerando que em alguns municípios da Amazônia o módulo fiscal pode chegar a cem hectares (Tabela 15), o limite para a regularização das ocupações nessas localidades também pode chegar a 1.500 hectares. Isso inclui, entre as áreas a serem regularizadas pela nova lei, aquelas estabelecidas como pequenas e médias propriedades, nos termos do já citado art. 4º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

Tabela 15. Dimensão do módulo fiscal nos estados da Amazônia Legal.

Estado	Módulo Fiscal (hectares)	
	Mínimo	Máximo
Acre	70	100
Amapá	50	70
Amazonas	10	100
Maranhão	15	75
Mato Grosso	30	100
Pará	5	75
Rondônia	60	60
Roraima	80	100
Tocantins	70	80

Fonte: Incra. Instrução Especial nº 20, 1980 (elaboração própria).

Novamente vale resgatar um dos argumentos utilizados para a aprovação da nova lei, que é a justiça agrária e a reparação de erros cometidos no passado. De acordo com esses argumentos, e considerando que os ocupantes que se enquadram nessa categoria são, em geral, migrantes, agricultores familiares, caboclos e ribeirinhos que se valem da terra para dela retirar o seu sustento, suas posses dificilmente ultrapassam a marca dos quatro módulos fiscais, ou quatrocentos hectares. Essas posses constituem mais de 90% do total de imóveis passíveis de regularização, o que significa, em termos absolutos, mais de 280 mil ocupações (Tabela 16) (BRASIL. MDA, 2009a). Assim, se, de fato, a nova lei veio para reconhecer e validar o direito dessas famílias, ela poderia ter se limitado ao reconhecimento de ocupações com áreas inferiores a 500 hectares, limite já estabelecido anteriormente e previsto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL. Lei nº 8.666, 1993).

Tabela 16. Número de posses passíveis de regularização pela Lei nº 11.952/2009.

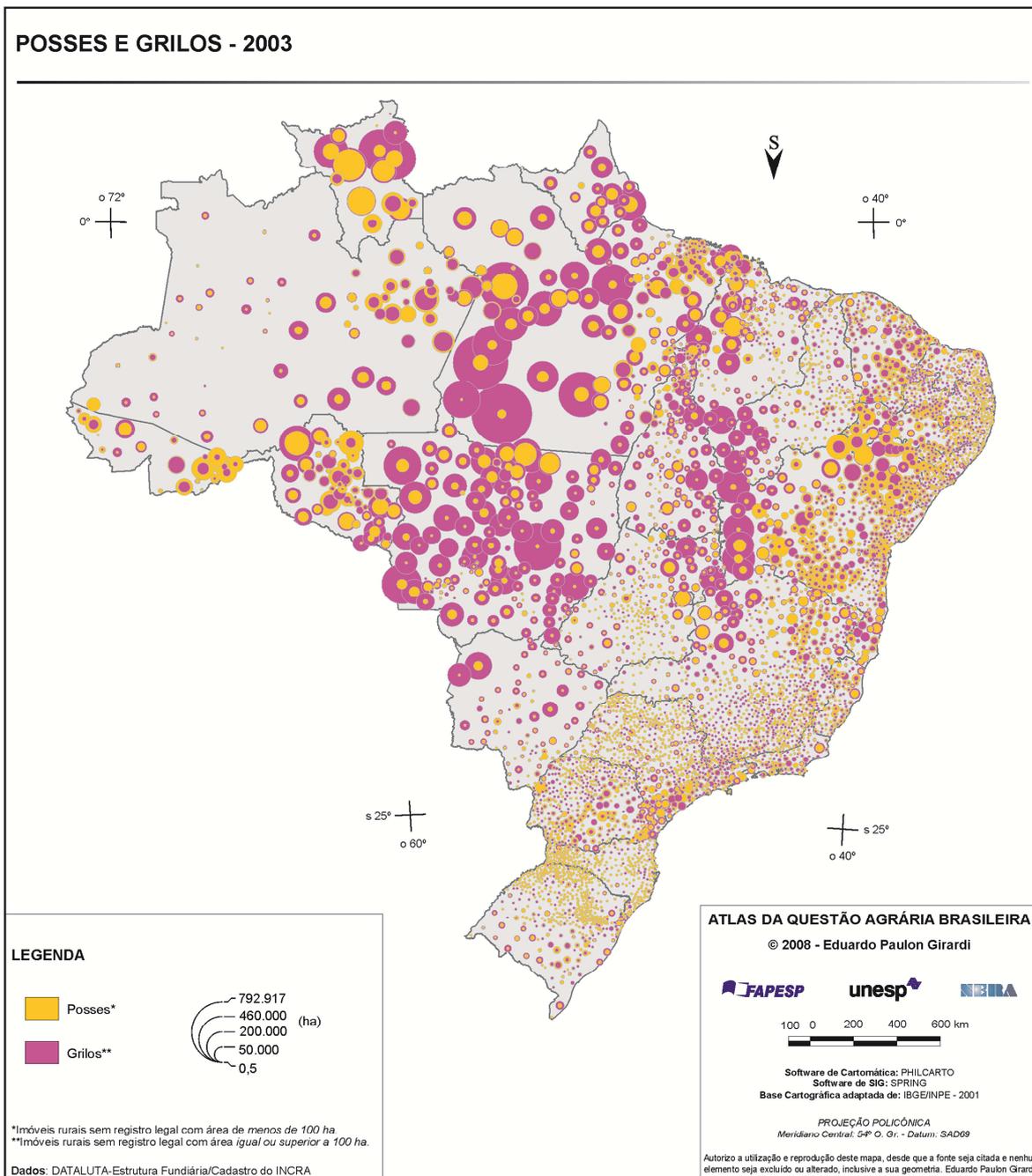
Estados	Municípios Abrangidos	Posses (módulos fiscais)			Total de posses
		Até 1	de 1 a 4	de 4 a 15	
Acre	9	7.898	5.445	28	13.371
Amapá*	15	10.834	1.779	986	13.599
Amazonas	37	27.277	30.070	1.194	58.541
Maranhão	28	5.525	2.928	304	8.757
Mato Grosso	106	13.722	9.845	1.946	25.513
Pará	86	58.942	25.877	4.966	89.785
Rondônia	51	31.459	10.611	1.670	43.740
Roraima*	15	23.778	2.986	1.542	28.306
Tocantins	89	7.181	7.486	582	15.249
Amazônia	436	186.616	97.027	13.218	296.861

*Conforme já mencionado, as terras localizadas nesses estados não fazem mais parte do universo de regularização fundiária previsto na nova lei de terras.

Fonte: BRASIL. MDA, 2009a (elaboração própria).

Esse foi um dos motivos que fizeram com que a medida ficasse conhecida como “MP da Grilagem”, conforme já comentado anteriormente. Com efeito, a comparação dos dados divulgados pelo Atlas da Questão Agrária Brasileira mostra que grande parte das áreas griladas na Amazônia corresponde a médias e grandes propriedades (Figuras 15 e 16).

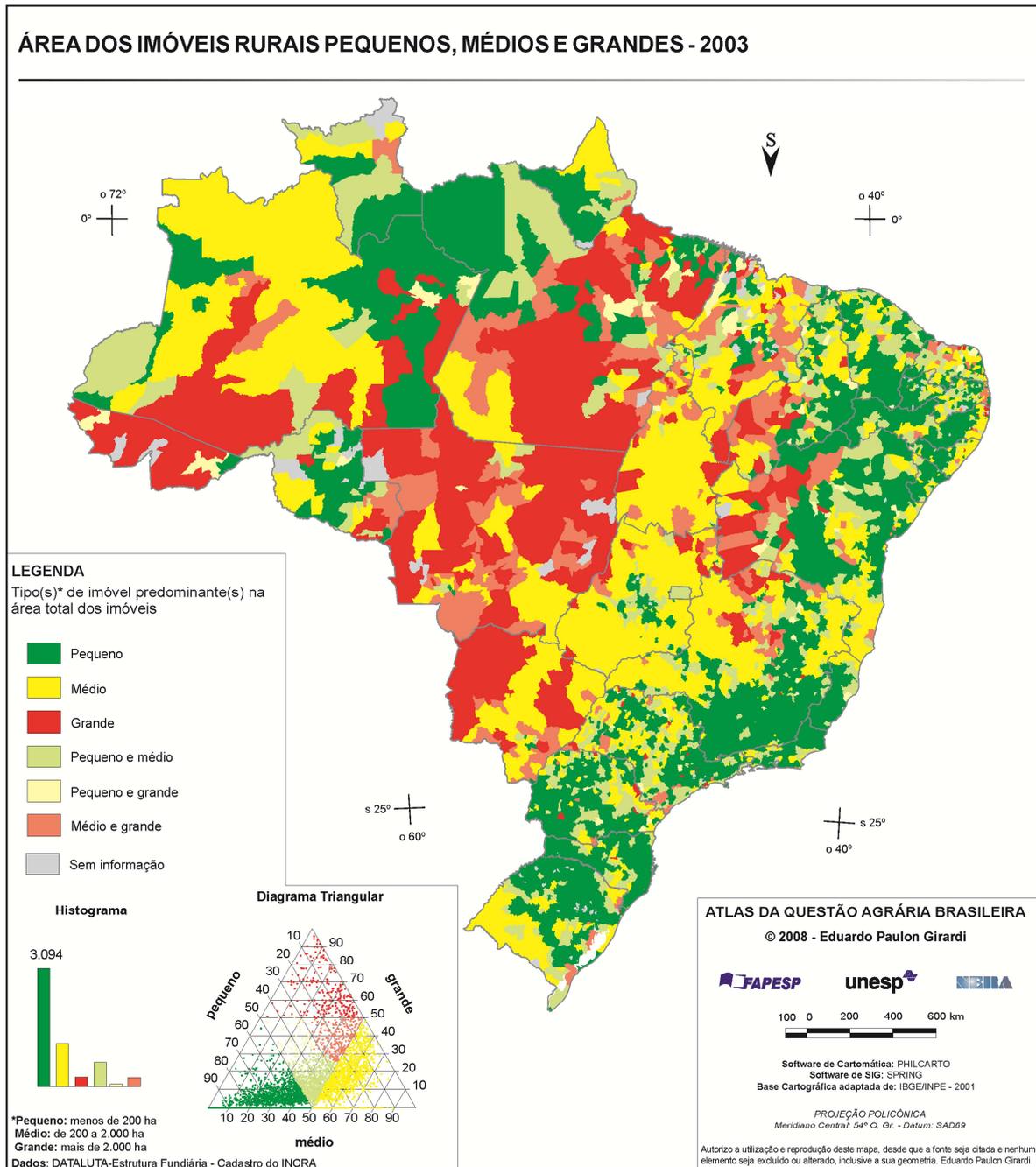
POSSES E GRILOS - 2003



Fonte: Atlas da Questão Agrária Brasileira, 2010 (Disponível em <http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/index.htm>, acesso em 15 de maio de 2011).

Figura 15. Localização de imóveis rurais sem registro validado pelo Incra, com áreas de até 100 hectares (posses) ou superiores (“grilos”).

ÁREA DOS IMÓVEIS RURAIS PEQUENOS, MÉDIOS E GRANDES - 2003



Fonte: Atlas da Questão Agrária Brasileira (Disponível em <http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/index.htm>, acesso em 15 de maio de 2011)

Figura 16. Localização de imóveis rurais por classes de tamanho: pequenos, médios e grandes.

No Estado do Pará a situação pode ser ainda mais grave, pois parte dos “grilos” ali localizados se constituem em médias propriedades, as quais poderão ser objeto de regularização pela nova lei.

Talvez por isso alguns atores entrevistados – notadamente representantes do movimento social e de organizações e instituições de pesquisa socioambientalistas – considerem o novo instrumento uma medida de regularização da grilagem, do latifúndio e da violência. Esse fato é reforçado, nos respectivos discursos, pela inclusão, durante o processo de tramitação da Medida Provisória na Câmara dos Deputados⁷⁷, de artigo que versava sobre a possibilidade de regularização em nome de pessoa jurídica constituída em data anterior a 1º de dezembro de 2004, ou de pessoa natural que exercesse exploração indireta do imóvel, ou que fosse proprietária de outro imóvel rural em qualquer parte do território (art. 7º da Lei nº 11.952/2009).

Esse artigo, no entanto, foi vetado pelo Presidente da República, minimizando possíveis efeitos perversos dessa ampliação. Além da contrariedade ao interesse público, os argumentos que embasam a mensagem de veto consideram que os dados levantados para a instituição desse novo marco legal apontavam para o fato de que a maior parte das ocupações de terras públicas incidentes na região era exercida por pequenos e médios agricultores, que tinham na exploração direta da terra a sua principal atividade econômica (Mensagem nº 488, de 25 de junho de 2009⁷⁸). Esse fato não caracteriza, definitivamente, as explorações exercidas por pessoas jurídicas ou naturais que ocupam indiretamente as terras públicas.

Outra questão também bastante polêmica foi a gratuidade na alienação de áreas ocupadas de até um módulo fiscal. Até a edição da MP nº 458/2009 e sua conversão na Lei nº 11.952/2009, a alienação dessas áreas era onerosa, e se dava somente mediante pagamento. Esse pagamento poderia ser estabelecido com base no valor histórico da terra nua, nos termos do § 1º do art. 29 da Lei nº 6.383/1976, e ser efetuado em até sete anos e

⁷⁷ Durante o processo de tramitação da MP nº 458/2009, foram apresentadas 249 emendas, as quais descaracterizavam os princípios do interesse social e da justiça agrária e nortearam a elaboração desse novo marco jurídico (todas as emendas apresentadas estão disponíveis em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas.jsessionid=73AA2E3451EFCDB5BF43088A7EFFADB0.node2?idProposicao=423428, acesso em 12 de setembro de 2011).

⁷⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-488-09.htm, acesso em 12 de setembro de 2011).

com prazo de carência de três anos. Com a alteração promovida pela nova lei, essa alienação passa a ser gratuita (art. 11 da Lei nº 11.952/2009).

Aqui, talvez se possa falar em reparação de um erro do passado, uma vez que essas áreas podem estar ocupadas justamente por aqueles migrantes – ou seus descendentes – que foram levados para a região pelo próprio Estado, muitos dos quais, sem condições de pagar pela terra que ocupam. Por outro lado, podem também ser resultado de ações ilícitas, cujo infrator estaria sendo “premiado” com a regularização dessas áreas sem ônus algum.

Assim, a não obrigatoriedade de vistoria prévia à regularização dessas áreas faz com que o posseiro de boa fé seja igualado a grileiros que se apropriaram de terras públicas com o fim exclusivo de especulação imobiliária ou expropriação dos recursos naturais. Isso ocorre, muitas vezes, à custa de violência e expulsão de ocupantes que têm na terra a sua única opção de sobrevivência. Esse tema será discutido mais detalhadamente no próximo capítulo, que apresenta os riscos do Programa Terra Legal, criado especificamente para implementar a Lei nº 11.952/2009.

Essa lacuna foi, em parte, resolvida pelo Decreto nº 6.992, de 28 de outubro de 2009, que regulamenta a “nova lei de terras”. Em seu art. 5º, estabelece a possibilidade de vistoria prévia em caso de conflito declarado no ato de cadastramento (BRASIL. Decreto nº 6.992, 2009). Entretanto, se o conflito não ficar evidente, seja pelo não cadastramento de alguns posseiros, seja pela falta de clareza nas declarações prestadas pelos posseiros cadastrados, a ausência de vistoria pode suscitar o surgimento de novos conflitos ou mesmo agravar aqueles já existentes. Essa é uma preocupação recorrente nos discursos dos movimentos sociais e instituições de assessoria e pesquisa que trabalham diretamente com as comunidades locais, em particular os Sindicatos de Trabalhadores Rurais e a Comissão Pastoral da Terra.

Em caso de divergências – ou mesmo sobreposições – entre as diferentes ocupações, estabelece o art. 4º do referido decreto que o órgão executor deverá buscar o consenso entre os ocupantes. Se for alcançado, os ocupantes deverão manifestar concordância expressa com os limites definidos para cada ocupação. Do contrário, a regularização das áreas em disputa ficará suspensa até decisão administrativa do órgão executor. Esse ponto do decreto constitui um avanço em relação à MP nº 458/2009, que nada dispunha sobre esses casos, bastante comuns na Amazônia.

Ainda com relação ao ônus da alienação, ressalta-se que para as demais ocupações (acima de um módulo fiscal) permanece a obrigatoriedade de pagamento (art. 12 da Lei nº 11.952/2009), que terá como referência o valor mínimo da terra nua estabelecido em planilha referencial de preços editada pelo Incra (art. 19 do Decreto nº 6.992/2009). Esse valor é variável conforme a região e seu cálculo deve levar em conta fatores como tempo de ocupação e dimensão do imóvel, além de condições locais específicas, tais que a distância do imóvel em relação à sede do município ou distrito mais próximo e o acesso ao imóvel (se por rodovia asfaltada, estrada de terra ou mesmo a pé).

Contudo, o prazo para a amortização da dívida foi ampliado para vinte anos, com três anos de carência (art. 17 da Lei nº 11.952/2009), o que significa que os beneficiários da regularização terão 17 anos para o pagamento da terra ocupada. Além dessa facilidade, há ainda a previsão de concessão de 20% de desconto no valor total do imóvel, caso o pagamento seja feito à vista. O efeito dessas condições sobre o valor a ser pago pela terra também será apresentado no próximo capítulo.

Há ainda a questão referente ao prazo para a alienação das terras regularizadas, que foi diferenciado conforme o tamanho da propriedade. Assim, os títulos emitidos para áreas de até quatro módulos fiscais (pequenas propriedades) são intransferíveis e inegociáveis pelo prazo de dez anos, que também é o prazo das cláusulas sob condição resolutiva. Já os títulos de áreas maiores, acima de quatro e até 15 módulos fiscais, podem ser transferidos a terceiros, desde que estes preencham os requisitos para ser beneficiário da medida (art. 3º da Lei nº 11.952/2009) e que as cláusulas resolutivas estejam sendo cumpridas.

Inicialmente, o prazo previsto na MP nº 458/2009 era o mesmo, independente do tamanho do imóvel. Esse prazo era de dez anos, que coincide com o prazo estabelecido para que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária possam negociar seus títulos de domínio (art. 189 da Constituição Federal de 1988). Ocorre que durante o processo de conversão da MP, e por considerar que a medida não constituía um instrumento da política de reforma agrária, algumas emendas foram apresentadas com o intuito de reduzir esse prazo para apenas um ano. Essas propostas, contudo, não foram acatadas, chegando-se, ao fim e ao cabo, ao estabelecimento de prazos diferenciados, conforme se verifica nos parágrafos 3º e 4º do art. 15 da nova lei.

Por causa dessa diferenciação, que não veio revestida de uma fundamentação sólida, muitos atores entendem que um dos objetivos não declarados da Lei nº 11.952/2009 é a introdução das terras regularizadas no mercado formal de terras. Isso, em parte, é verdade. Entretanto, se considerarmos que esse mercado já existe, mas de maneira informal, a entrada dessas terras na formalidade pode representar um maior controle do Estado sobre elas, além de permitir a cobrança de impostos sobre as transferências que venham a ocorrer.

Trata-se de valorizar os ativos extralegais, ou o “capital morto”, transacionados em mercados marginais, e de convertê-los em ativos que deverão ser trabalhados para gerar renda, que são o “capital vivo”, como propõe Soto (2001: 188). Para ele, o capital não é uma questão de possuir ativos; sequer é uma questão de dinheiro. O que importa não são os ativos *per se*, mas como eles se inter-relacionam. Assim, o estabelecimento de um sistema de propriedade legal pode permitir a implantação de uma rede efetiva de ativos – as terras regularizadas – e a consequente criação de capital, que aqui pode ser entendida como desenvolvimento para a região.

A regularização da propriedade também pode contribuir para que sua função social seja cumprida, já que uma vez tituladas, essas terras podem ser facilmente identificadas e localizadas, e, portanto, mais bem monitoradas. Seus proprietários já não estão mais no anonimato e qualquer desvio no padrão de comportamento estabelecido – seja ele em direção ao não cumprimento da função social da propriedade, ou ao desrespeito às normas legais em vigor – será de sua responsabilidade. Em outras palavras, as terras amazônicas passam a ter nome, CPF e endereço fixo.

Mas para que isso ocorra, a atuação do Estado, enquanto agente regulador desse mercado ou das atividades desenvolvidas nessas terras, torna-se, mais do que nunca, imprescindível. A efetiva incapacidade que o Estado brasileiro sempre teve de regular o mercado de terras e o acesso à terra para os fins sociais, econômicos e ambientais (BRASIL. MDA. NEAD, 2006) já não tem mais lugar nesse novo cenário.

Além disso, considera-se que o que deveria estar de fato em jogo, envolve uma questão muito maior, que é o papel do Estado enquanto regulador e mediador das relações sociais e responsável pelo estabelecimento de medidas de controle e gestão do território. Isso deve ser resgatado, independente do prazo estabelecido para a alienação das terras

regularizadas ou de qualquer outra condição. Não obstante, considera-se que os mesmos direitos delegados aos médios proprietários no que toca ao prazo de alienação das terras regularizadas (com áreas entre quatro e quinze módulos fiscais) deveriam ter sido estendidos também aos pequenos proprietários de terras.

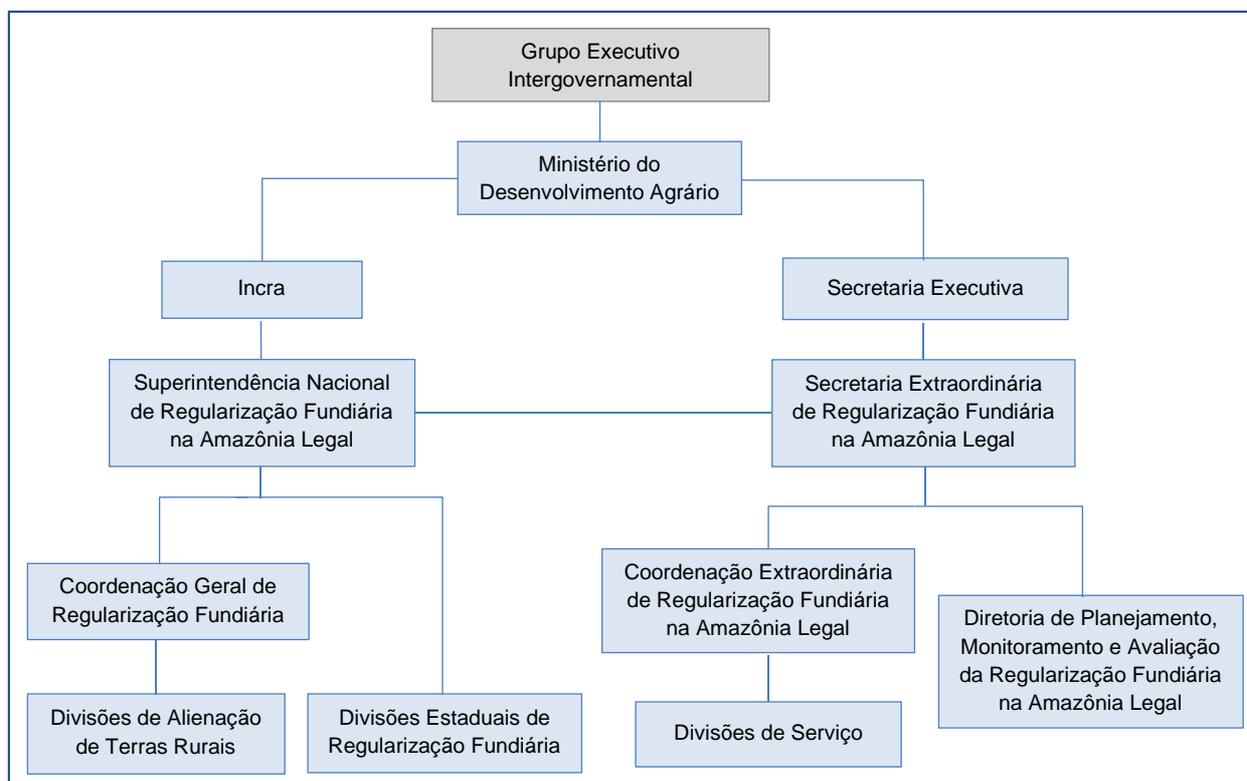
Outra questão que também padece de clareza na nova lei refere-se ao passivo ambiental existente nesses imóveis. Além de não vincular a regularização fundiária ao ZEE, como já havia sido feito em normativas anteriores (IN Incra nº 31 e 32/2006), a lei também não estabelece, previamente, a obrigação de reparar eventuais danos ambientais causados por atividades desenvolvidas no imóvel antes da emissão do título de domínio. Ainda que traga a possibilidade de incluir no contrato cláusulas resolutivas que permitam a reversão do imóvel ao domínio público no caso de as condicionantes ambientais não serem cumpridas, o respeito à legislação ambiental não é condição *sine quae non* para a regularização da área. Por outro lado, reza a lei que essas cláusulas somente serão liberadas após vistoria, o que pode indicar alguma garantia quanto ao seu cumprimento.

Mesmo sem considerar essa questão, o fato é que uma vez aprovada, a nova lei de terras começou a produzir seus efeitos, inclusive com relação à regularização fundiária de áreas urbanas, não tratadas aqui, mas que ocupou dez dos 41 artigos que compõem a Lei nº 11.952/2009. O primeiro desses efeitos, desencadeado no âmbito institucional, foi a criação da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), vinculada ao MDA, que passou a ser responsável, em caráter excepcional, pela regularização fundiária de terras públicas da União na Amazônia Legal (Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2009), função anteriormente delegada ao Incra.

Com essa transferência de responsabilidade, o MDA também absorveu a força de trabalho do Incra, causando desconforto entre servidores, perda de poder e desaceleração das demais atividades, inclusive aquelas relacionadas à regularização fundiária em terras da União localizadas em outras partes do Brasil. Esse fato foi citado em algumas entrevistas realizadas, não apenas com representantes da instituição como também de organizações de apoio às comunidades locais, como um efeito negativo da Lei nº 11.952/2009.

No âmbito daquela Secretaria (a Serfal), foi criado o Programa Terra Legal, cuja estrutura organizacional congrega diferentes instâncias, tanto do MDA, como do Incra, por

meio da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SRFA), também criada especificamente para responder às demandas do Programa (Figura 17).



Fonte: BRASIL. MDA. Incra, 2010 (adaptado).

Figura 17. Estrutura organizacional do Programa Terra Legal.

Além dessas duas instituições, participam também outros órgãos federais que compõem o Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), responsável por estabelecer as diretrizes, estratégias e metas do programa e monitorar a ação governamental de regularização fundiária na Amazônia Legal. Integram esse grupo, além do MDA e do Incra, a Casa Civil, as Secretarias de Assuntos Estratégicos (SAE) e de Relações Institucionais (SRI), da Presidência da República e os Ministérios do Meio Ambiente, das Cidades e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Também poderão ser convidados a participar do GEI, os Governadores dos estados da Amazônia e representantes de entidades da sociedade civil. Esses últimos, contudo, participam apenas como convidados, não tendo direito a voto nas deliberações do GEI.

Embora criado ainda na vigência da MP nº 458/2009⁷⁹, e, portanto, antes da criação do Programa Terra Legal, o GEI foi mantido e suas atribuições passaram a ser vinculadas às ações do Programa Terra Legal.

Os primeiros resultados do Programa Terra Legal e sua implementação no Estado do Pará, especificamente na região de Santarém, também foram objeto de análise e discussão, compondo o sexto e último capítulo desta tese.

⁷⁹ O GEI foi criado pelo Decreto s/n, de 27 de abril de 2009.

6. O PROGRAMA TERRA LEGAL E AS TERRAS (I)LEGAIS DA AMAZÔNIA: ESTUDO DE CASO NA REGIÃO DE SANTARÉM

*Deitou-se remendo de pano novo em vestido velho,
vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se
rompesse nem o odre rebentasse.*

(Raymundo Faoro, 2007: 837).

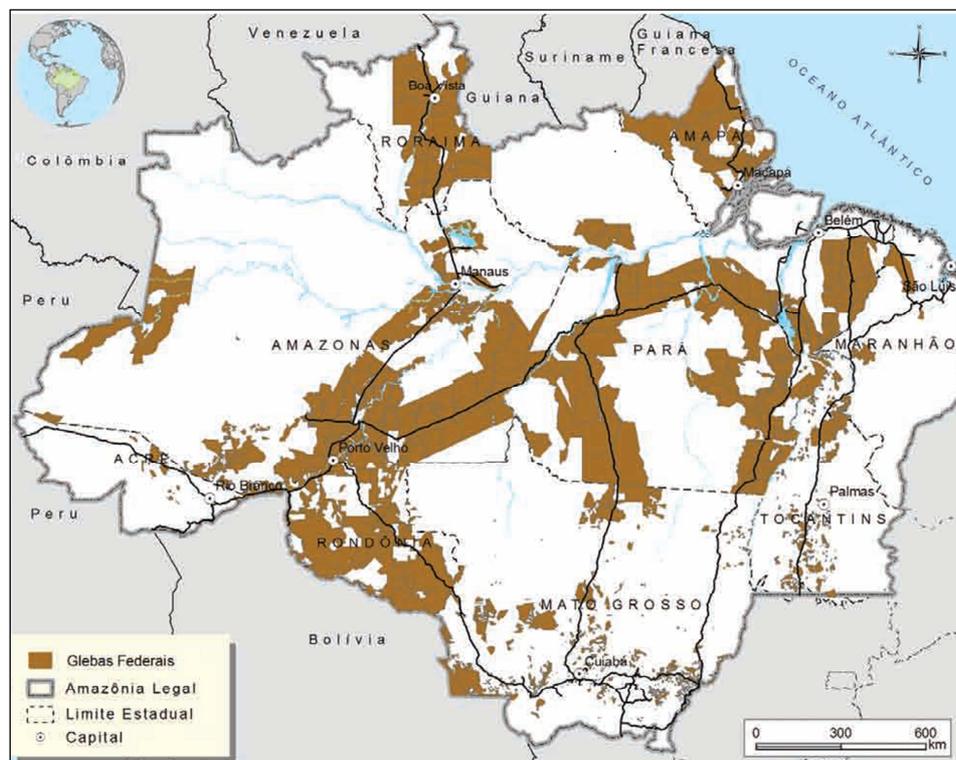
Como visto no capítulo anterior, o Programa Terra Legal foi criado pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Serfal/MDA), que passou a ser responsável, em caráter excepcional, pela regularização fundiária de terras públicas da União localizadas na Amazônia Legal. Tem como objetivo principal implementar a política de regularização fundiária, definida pela Lei nº 11.952/2009, que estabelece os procedimentos e os critérios para a alienação de terras públicas federais da Amazônia Legal. Sendo assim, tem como público-alvo os ocupantes dessas terras que não sejam proprietários de outro imóvel e cuja área ocupada não exceda a 15 módulos fiscais.

Em conformidade com as primeiras estimativas, enquadravam-se nesse universo 297 mil posseiros, ocupantes de cerca de 67 milhões de hectares que deveriam ser regularizados de acordo com os preceitos da Lei nº 11.952/2009 (Figura 18).

Após os primeiros resultados do Programa, contudo, e considerando que as terras públicas federais localizadas nos Estados de Roraima e Amapá foram novamente transferidas para o domínio dos governos desses estados, a área de atuação do Programa, bem como seus potenciais beneficiários, foram reduzidos. Assim, os dados atualizados até maio de 2011 atestam um montante de 48,9 milhões de hectares de terras públicas federais ocupadas por 180 mil posseiros. São essas as terras que deverão ser regularizadas pelo Programa Terra Legal (BRASIL. MDA. TERRA LEGAL, 2011). Isso representa quase 10% da área total da Amazônia e pouco mais de 42% da área total de estabelecimentos rurais da Amazônia (IBGE, 2006).

A previsão inicial é de que essas regularizações aconteçam em um prazo de cinco anos, prorrogáveis por mais cinco. Esse, aliás, foi o principal argumento utilizado para a

aprovação da lei e para as alterações propostas na política de regularização fundiária até então vigente, cujo rito para a regularização dificilmente chegava a termo nesse prazo.



Fonte: BRITO e BARRETO, 2010.

Figura 18. Localização das glebas federais na Amazônia Legal: área de atuação do Programa Terra Legal.

Para levar adiante a tarefa de regularizar as ocupações incidentes nessas áreas, o Programa foi estruturado em quatro etapas, que são o cadastramento, o georreferenciamento, a vistoria (apenas nos casos previstos na Lei) e a titulação. O Programa prevê ainda, numa etapa posterior à emissão do título, o monitoramento das propriedades regularizadas, com vistas a averiguar o cumprimento das cláusulas que regem o contrato de alienação (BRASIL. MDA. TERRA LEGAL, 2010b).

O cadastramento dos posseiros é, pois, o primeiro passo para a abertura do processo de regularização fundiária e envolve a identificação dos ocupantes e as principais características da área ocupada (localização, dimensão, distância da sede do município, forma de acesso, etc.). Trata-se, mais uma vez, de atividade baseada em ato meramente declaratório e, por isso, não gera qualquer direito ao ocupante. A possibilidade ou não de

regularização de cada área declarada é avaliada durante a análise do processo, que é feita antes e depois do georreferenciamento.

O cadastramento é a etapa inicial na qual são obtidas informações sobre a situação das terras ainda não destinadas da Amazônia Legal, ou seja, cujo uso não é reconhecido ou autorizado oficialmente pelo poder público. Essas informações, coletadas junto aos ocupantes, são inseridas em um sistema especialmente desenvolvido para gerenciar os dados do Programa Terra Legal, o Sisterleg (Sistema de Gerenciamento de Dados do Programa Terra Legal). Além do gerenciamento dos dados, o sistema permite o cruzamento das informações cadastradas com aquelas contidas em outras bases de dados, como as da Receita Federal e da Secretaria de Segurança Pública.

Não obstante, não permite que se faça a distinção entre as várias formas de ocupação das terras públicas. Isso significa dizer que para o Programa não existe diferença entre as ocupações realizadas com base em pressupostos sociais e ambientais e aquelas decorrentes de atos violentos ou resultantes da expulsão de pequenos posseiros. Essa limitação constitui um dos principais argumentos contrários à conversão da MP na Lei nº 11.952/2009, e que fez com que ela fosse apelidada de *MP da Grilagem*.

Aqui se faz mister uma distinção entre esses tipos de ocupação e o que representa, de fato, a grilagem de terras públicas. Conforme já apresentado em capítulo anterior, a apropriação indevida e a privatização de terras públicas é um fato que faz parte da nossa história. Na Amazônia, essa realidade não é diferente, pelo contrário. Por se tratar de uma região onde a presença do Estado enquanto agente controlador dessa apropriação e privatização é tímida, quando não ausente, a Amazônia “Legal” se constitui em terra de irregularidades e ilegalidades. Trata-se, de acordo com Bursztyn (2007), de um lugar sem Estado, uma área em que os governos (federal e estaduais) não governam e onde a ausência do Estado é efetivamente preenchida por formas privadas e nem sempre lícitas de regulação. Ou seja, onde impera a lei do mais forte.

Embora o Estado tenha atuado como peça chave no processo de ocupação da região, por meio de políticas governamentais para a atração de capitais e de grandes fluxos migratórios, a sua presença (ou de suas instituições) na vida cotidiana da sociedade amazônica é quase nula. A falta de um Estado institucionalmente forte na região compromete a sua capacidade de regulação, favorecendo práticas ilícitas e contravenções.

Nesse contexto, a grilagem passa a ser uma constante na região. Sendo ela entendida como toda ação que tem por objetivo a transferência irregular de terras públicas para o domínio privado, tem-se que as diversas formas de ocupação das terras amazônicas podem ser todas classificadas como processos de grilagem. Não obstante, existem aquelas ocupações que são compatíveis com os princípios da função social da terra, sendo, por conseguinte, passíveis de serem reconhecidas pelo poder público.

Mas para que essas posses sejam regularizadas, são impostas algumas condições e requisitos para a sua validação em títulos de propriedade ou de domínio, individual ou coletivo. Trata-se da exploração direta, mansa e pacífica de determinada área e que tem por finalidade a produção para a subsistência de seus ocupantes. Em outras palavras, a cultura efetiva e a morada habitual, já preceituadas desde os tempos do Império e que mais recentemente têm sido tratadas como *função social da propriedade*. Esse tipo de ocupação, que representa um estado de fato que antecede a propriedade na apreensão e utilização dos bens públicos para a satisfação das necessidades individuais, tem proteção legal justamente por causa da função socioeconômica que desempenha. Trata-se do instituto da posse – agrária, agroecológica ou indígena – que supera os instrumentais jurídicos do Código Civil (BENATTI, 2008a).

Mas esse não é o único tipo de ocupação que vemos na Amazônia. Também faz parte da realidade dessa região a apropriação de terras públicas realizada com fins meramente especulativos. Em geral, esse tipo de “ocupação” se dá com a expulsão violenta de pequenos ocupantes de terras públicas, inclusive de populações indígenas e comunidades tradicionais. Mas também pode se dar mediante a falsificação de documentos de propriedade de terras, negociações fraudulentas, chantagens, ameaças e corrupções que envolvem não apenas instituições privadas, mas também, e, sobretudo, o poder público (BENATTI, 2008b). As terras assim apropriadas são as verdadeiras terras griladas. Para essas apropriações, fundadas em mecanismos ilegais e ilícitos, a possibilidade é uma só: a retomada das terras pelo poder público. Não há aqui – e nem poderia haver – nenhum tipo de proteção ou respaldo jurídico para o reconhecimento dessas terras como pertencentes aos seus supostos ocupantes.

Entretanto, a Lei nº 11.952/2009 não prevê mecanismos efetivos para essa diferenciação. Peca, pois, pela omissão, que motivou as reiteradas críticas realizadas pelos movimentos sociais, entidades de base e organizações socioambientalistas. Para esses

atores (CPT, STTR, GTA, Imazon, entre outros), essa omissão poderá estimular a apropriação ilícita de mais terras públicas, sempre na expectativa de que, independente da forma de ocupação e aquisição, em algum momento haverá a regularização dessas áreas por parte do poder público. Foi assim no passado, é agora no presente. Resta saber como será daqui para frente.

A despeito dessa lacuna, o cadastramento de posseiros tem sido realizado e já conta com dezenas de milhares ocupantes cadastrados – legítimos ou não. Somente na primeira fase do Programa (2009), que foi realizada no âmbito de uma iniciativa maior que ficou conhecida como *Caravanas do Mutirão Arco Verde* (ver Box 1), foram identificados aproximadamente 19 mil posseiros. Desses, oito mil foram cadastrados no Programa por preencherem os requisitos estabelecidos nos arts. 3º e 4º da Lei nº 11.952/2009 (BRASIL, MDA, 2009b).

Um número bastante aquém do esperado e que pode ser justificado por diferentes motivos. Entre eles: i) a falta de interesse de alguns posseiros em realizar “mais um cadastro que provavelmente não vai dar em nada”; ii) o reduzido tempo de permanência da caravana em cada município – apenas três dias – que pode ter inviabilizado a participação de outros tantos posseiros; e iii) o atendimento realizado apenas nas sedes dos municípios, o que também se constitui em fator limitante para o acesso de posseiros cujas ocupações estão localizadas em áreas distantes da sede municipal.

Além dos mutirões da Caravana Arco Verde, os posseiros também poderiam – e ainda podem – realizar seus cadastros diretamente nas Superintendências do Inra. Essas, contudo, estão localizadas, quase todas, nas capitais dos estados. Exceção deve ser feita para o Estado do Pará, que além da Superintendência de Belém, possui ainda outras duas, localizadas em Marabá e Santarém.

Conhecendo e reconhecendo essa limitação e a dificuldade de deslocamento dos posseiros, o Programa resolveu firmar acordos com outras instituições, de forma a facilitar o acesso dos posseiros ao cadastramento. Assim, os cadastros também passaram a ser realizados pelos órgãos estaduais de terras e pelas instituições de assistência técnica e extensão rural (Portaria MDA nº 37, de 18 de junho de 2009). No plano local, participam ainda do cadastramento as prefeituras e outras instituições já credenciadas junto ao Inra para a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP.

Box 1. A Operação Arco Verde – órgãos participantes e municípios visitados.

A Operação Arco Verde foi uma iniciativa do Governo Federal desencadeada com o intuito de promover ações de conservação e de implantação de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal. Essa operação, que contou com a participação de vários ministérios e órgãos vinculados, promoveu diversas ações em 43 municípios nos Estados do Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima, considerados prioritários para a prevenção e controle do desflorestamento da Amazônia (ver figura abaixo). Desses 43 municípios – que são os mesmos listados nas Portarias MMA n^{os} 28/2008 e 102/2009 – apenas 24 possuem terras federais. Entretanto, como as ações do mutirão incluíam, além do cadastramento dos posseiros no Programa Terra Legal, a facilitação para o processo de licenciamento ambiental, a assistência técnica e a transferência de tecnologia e o acesso a serviços de cidadania, tais como a emissão de documentos civis, aposentadoria e promoção de feiras com produtos da agricultura familiar, foram visitados todos os 43 municípios. Além da Casa Civil, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério do Meio Ambiente e respectivas vinculadas, participaram também do Mutirão Arco Verde Terra Legal as seguintes instituições: Ministério da Agricultura, que conta com o apoio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab e da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – Ceplac; Ministério da Previdência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; Ministério das Cidades; Ministério da Cultura; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Patrimônio da União; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Direitos Humanos, Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, Prefeituras e Governos dos Estados de Mato Grosso, Pará, Maranhão, Roraima, Rondônia e Amazonas.

As Caravanas do Mutirão Arco Verde Terra Legal



Fonte: BRASIL. MDA, 2009b.

Finalmente, também podem participar nessa etapa entidades ligadas a trabalhadores e produtores rurais (sindicatos, por exemplo), desde que autorizadas pelo MDA. Aqui importa destacar que essa parceria, ademais de ampliar o acesso dos posseiros ao Programa, também pode evitar que falsos ocupantes ou ocupações ilícitas sejam a ele integradas. Em geral, essas instituições têm mais conhecimento da realidade local do que as próprias instituições governamentais, o que faz com que alguns riscos do Programa sejam minimizados. Esses riscos serão discutidos com mais detalhe no item 6.3.

Com essa parceria e conforme divulgado no Portal do Terra Legal⁸⁰, o total de “posseiros” cadastrados no Programa até maio de 2011, já se aproximava da casa dos noventa mil, em uma área declarada de mais de dez milhões de hectares (Figura 19).



Fonte: MDA. Sisterleg, 2011. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/terralegal>, acesso em 25 de maio de 2011.

Figura 19. Número de posseiros cadastrados e área declarada no Programa Terra Legal.

Isso representa, em termos de número de ocupações, quase metade do total de ocupações previsto para ser regularizado nos cinco anos de atuação do Programa Terra

⁸⁰ O endereço para acesso ao Portal do Programa Terra Legal é <http://portal.mda.gov.br/terralegal>.

Legal. Se considerarmos a área declarada por esses “posseiros”, contudo, teremos apenas um quinto do montante total previsto, que é de 48,9 milhões de hectares. Esses dados podem indicar que os maiores interessados pela regularização promovida pelo Programa Terra Legal são ocupantes de áreas menores, provavelmente inferiores a quatro módulos fiscais, e para as quais não há previsão de vistoria.

Mas também podem estar relacionados ao fato de que muitos dos cadastros constantes do Sisterleg foram migrados de um cadastro anterior do Inbra, no qual constavam os imóveis aptos ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. Nesse cadastro são registradas apenas posses com áreas inferiores a quatro módulos fiscais, para as quais era emitida a DAP, documento que confere aos posseiros a possibilidade de acesso aos créditos daquele programa. Apenas no Estado do Pará, pelo menos 23.700 registros haviam sido migrados do Pronaf, o que representava 63% dos cadastros realizados até setembro de 2010 e mais de um quarto de todas as ocupações cadastradas no Programa Terra Legal até maio de 2011.

Mas mesmo com essas ressalvas, os números apresentados pelo Terra Legal o que tange ao cadastramento são significativos. É bem verdade que ainda estão bem abaixo da meta estabelecida, que era de 103 mil posses cadastradas em 30 milhões de hectares e que deveria ter sido cumprida até julho de 2010, quando o Programa completou um ano de atuação (MDA. TERRA LEGAL, 2010a). Assim, e considerando que o cadastramento representa apenas a primeira – e mais simples – etapa do Programa, é de se questionar se o prazo inicialmente previsto para regularizar os quase cinquenta milhões de hectares abrangidos pelo Programa – cinco anos – será mesmo cumprido.

O fato é que uma vez realizado o cadastramento e inseridas/migradas as informações no/para o Sisterleg, passa-se, então, à etapa do georreferenciamento das áreas cadastradas. Essa etapa consiste na medição da área a ser regularizada, com o estabelecimento de limites e confrontações, realizado por meio da identificação de coordenadas de controle. Isso pode ser feito em campo, a partir de levantamentos topográficos (nos casos em que a vistoria for obrigatória), ou em escritório, com a utilização de mesas digitalizadoras, mapas ou imagens de satélite georreferenciados ao sistema geodésico brasileiro, com precisão posicional fixada pelo Inbra. Assim, as áreas cadastradas são localizadas geograficamente e submetidas à análise quanto à existência de

sobreposições ou conflitos com outras áreas já destinadas e constantes da base de dados do Programa.

Para agilizar esse processo, que, em geral, é bastante demorado, o Programa terceirizou o trabalho de georreferenciamento, que tem sido realizado por empresas especializadas, contratadas especificamente para esse fim. Outra medida tomada com a mesma finalidade foi o desenvolvimento de ferramentas que possibilitem a automação desse processo, trabalho que foi realizado em parceria com o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam).

Inicialmente, essas medições deveriam se dar apenas nas áreas passíveis de regularização pelo Terra Legal. Entretanto, as diferentes situações encontradas no momento do georreferenciamento das ocupações fizeram com que tal orientação fosse revista. Assim, as empresas contratadas passaram a ser responsáveis pelo georreferenciamento de todas as ocupações existentes nas glebas federais, e não apenas daquelas cadastradas no Programa Terra Legal. Isso poderá facilitar o estabelecimento de outras políticas relacionadas à destinação de terras, como a criação de novas unidades de conservação ou a implantação de projetos de assentamento.

Concluído o georreferenciamento das glebas federais e das ocupações nelas existentes, os resultados são então encaminhados para a Superintendência Nacional de Regularização Fundiária do Incra (SRFA/Incra), que é responsável por supervisionar o trabalho realizado pelas empresas. Nesse momento é feita uma espécie de “triagem” para a identificação dos imóveis com até 15 módulos fiscais, os quais serão objeto de regularização pelo Programa.

As demais ocupações, que não preenchem os requisitos para a regularização pelo Terra Legal, poderão ser objeto de diferentes encaminhamentos. Entre eles, a retomada das terras pelo poder público, nos casos em que a ocupação tiver sido comprovadamente produto de grilagem; ou o encaminhamento para regularização por outras vias, ou seja, seguindo as normas de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993. Esses são os casos de imóveis com área superior a 15 módulos fiscais e inferiores ao limite constitucional de dois mil e quinhentos hectares. Caso o imóvel exceda esse limite, sua regularização fica condicionada à aprovação pelo Congresso Nacional.

Completada essa fase e constatada a inexistência de fatores impeditivos para a regularização fundiária, os processos referentes aos imóveis com áreas inferiores a quatro módulos fiscais são encaminhados diretamente para a titulação. Os demais processos, relativos a imóveis com áreas entre quatro e 15 módulos fiscais, ainda serão alvo de vistoria para a comprovação de que a ocupação se deu de forma direta, mansa e pacífica e que é anterior a 1º de dezembro de 2004. Finalmente, confirmada a adequação desses imóveis aos requisitos estabelecidos pela Lei nº 11.952/2009, e não sendo encontrado nenhum impedimento legal para a sua regularização, o processo é encaminhado para a emissão do título definitivo, atribuição que é feita pelo Incra (Figura 20).

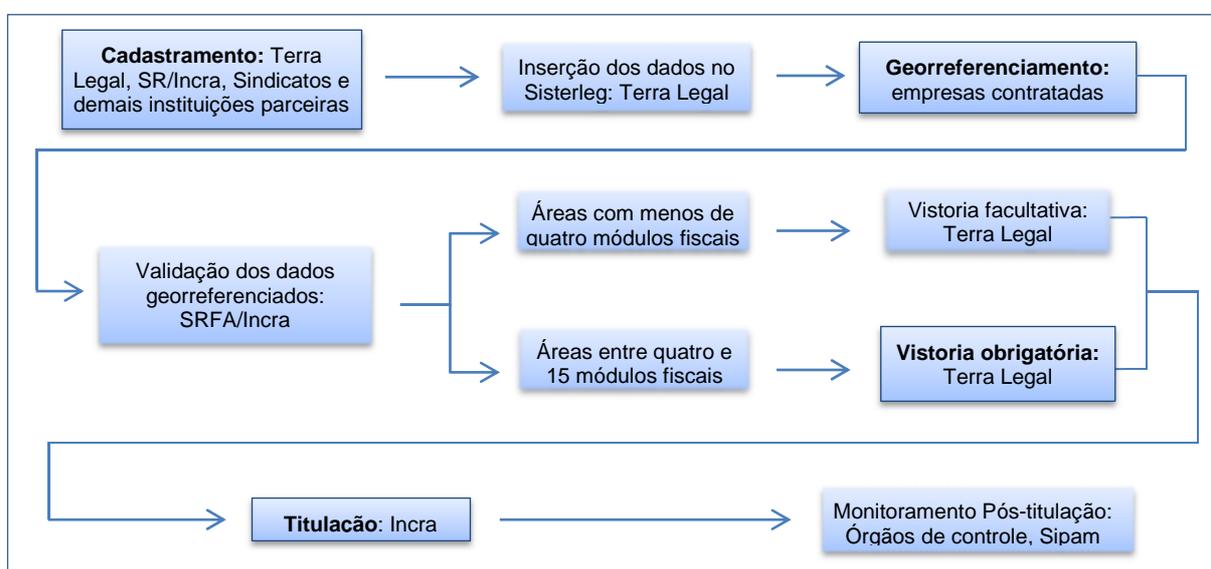


Figura 20. Etapas do Programa Terra Legal e respectivos responsáveis (elaboração própria).

6.1 O PREÇO DA TERRA

Conforme visto no capítulo anterior, a alienação das ocupações de áreas contínuas inferiores a um módulo fiscal se dará de maneira gratuita e o registro do imóvel será realizado independente de qualquer custo (art. 11 da Lei nº 11.952/2009 e art. 18 do Decreto nº 6.992, de 28 de outubro de 2009). Para as demais, a regularização será onerosa e cada ocupante deverá pagar pela terra regularizada um valor que varia conforme as características do imóvel.

A fixação do valor a ser cobrado na alienação tem como referência o valor mínimo da terra nua, estabelecido em planilha referencial de preços editada pelo Incra. Sobre esse valor incidem alguns índices de adequação de preço, os quais levam em conta o tempo de ocupação do imóvel (ancianidade), a localização do imóvel, as condições de acesso a partir da sede municipal ou distrito mais próximo, bem como a dimensão da área a ser regularizada (art. 12, § 1º da Lei nº 11.952/2009, combinado com art. 19 do Decreto nº 6.992/2009). Esses índices foram estabelecidos pela Portaria Serfal/MDA nº 01, de 19 de maio de 2010, que “fixa os procedimentos para o cálculo do valor, os encargos financeiros e as formas de pagamento dos imóveis a serem alienados de forma onerosa no âmbito da Amazônia Legal” (Quadro 6).

Quadro 6. Índices dos fatores utilizados como critérios para o cálculo do fator final de correção.

Índices utilizados para o cálculo do fator final de correção							
Ancianidade (anos)		Nº de Módulos Fiscais		Distância (km)		Condição de acesso	
Especificação	Escala de valor	Especificação	Escala de valor	Especificação	Escala de valor	Especificação	Escala de valor
Até 5 anos	0,95	Acima de 1	0,370	Até 15 km	0,950	Rodovia asfaltada ou tempo de navegação até uma hora	0,950
6	0,923	2	0,427	Entre 15 e 30 km	0,860	Estrada cascalhada	0,896
7	0,896	4	0,541	Entre 30 e 50 km	0,770	Temporariamente cascalhada	0,842
8	0,869	6	0,656	Acima de 50 km	0,680	Tempo de navegação acima de seis horas	0,788
9	0,842	10	0,884	-	-	Sem acesso rodoviário ou apenas em parte do ano	0,734
10	0,815	15	1,170	-	-	Acesso a pé ou por navegação restrita	0,680

Fonte: BRASIL. Portaria Serfal/MDA nº 01, de 19 de maio de 2010 (adaptado).

A combinação desses índices revela que o valor a ser pago será tanto menor quanto: mais antiga, menor dimensão tiver, mais distante estiver da sede municipal e piores forem as condições de acesso ao imóvel. De posse desses índices, passa-se então ao cálculo do fator final de correção, que deverá ser aplicado à fórmula para o cálculo do valor da terra, conforme estabelecido na Portaria acima mencionada (BRASIL. Portaria Serfal/MDA nº 01/2010).

Assim, tem-se que

$$FHT = FT_{anc} \times FT_{dim} \times FT_{dist} \times FT_{con}, \text{ onde:} \quad (1)$$

FHT = Fator final de correção;
FT_{anc} = Fator relacionado à ancianidade;
FT_{dim} = Fator relacionado à dimensão do imóvel, em número de módulos fiscais;
FT_{dist} = Fator relacionado à distância do imóvel até a sede do município;
FT_{con} = Fator relacionado às condições de acesso ao imóvel.

$$\mathbf{VTNf/ha = VTNr/ha \times FHT, \text{ onde:}} \quad \mathbf{(2)}$$

VTNf/ha = Valor final da terra nua por hectare;
VTNr/ha = Valor referencial da terra nua por hectare, conforme tabela de referência do Incra;
FHT = Fator final de correção, calculado conforme indicado na fórmula anterior.

Finalmente, tem-se que o valor final do imóvel é o produto entre o valor final da terra nua por hectare e o número de hectares do imóvel. Assim,

$$\mathbf{VFI = VTNf/ha \times \text{Área do imóvel (ha), onde:}} \quad \mathbf{(3)}$$

VFI – Valor final do imóvel;
VTNf/h = Valor final da terra nua por hectare;
Área do imóvel = Área total do imóvel objeto de regularização, em hectares.

A esse valor final poderão ser acrescidos os custos com o serviço de georreferenciamento, caso este tenha sido executado pelo poder público e o imóvel tenha área superior a quatro módulos fiscais. O pagamento desse montante deverá ser realizado em até vinte anos, com três anos de carência.

Algumas simulações foram feitas levando em consideração características pré-determinadas dos imóveis, aferidas nos cadastros já realizados. Entre essas características estão o acesso por estrada permanente, que corresponde a mais de 75% dos imóveis cadastrados; tempo de ocupação em torno de 15 anos (a média no cadastro é de 13 anos); e imóveis localizados a cinquenta quilômetros da sede do município.

De posse dessas informações, e aplicando-se os índices acima citados, o Programa procedeu ao cálculo do preço de terras localizadas em municípios ou microrregiões de sete estados abrangidos pelo Programa: Marabá – PA, Manoel Urbano – AC, Nova Ubiratã – MT, Zé Doca – MA, Cachoeirinha – TO, Mirante da Serra – RO e Careiro da Várzea – AM (Tabela 17).

Tabela 17. Valor da terra nua e valor total do imóvel pelo Programa Terra Legal.

Município/ Microrregião	Nº de Módulos	Módulo fiscal	Área do imóvel (ha)	VTN/ha (R\$)	FT	VTN/ha Terra Legal (R\$)	Valor total do imóvel* (R\$)	% de desconto	Valor da parcela** (R\$)
Marabá – Pará	2	70	140	982,58	0,166	163,11	22.835,16	83,40%	1.343,24
	4	70	280	982,58	0,211	207,32	58.050,83	78,90%	3.414,75
	6	70	420	982,58	0,255	250,56	105.234,32	74,50%	6.190,25
	8	70	560	982,58	0,300	294,77	165.073,44	70,00%	9.710,20
	10	70	700	982,58	0,344	338,01	236.605,26	65,60%	13.917,96
	12	70	840	982,58	0,389	382,22	321.067,84	61,10%	18.886,34
	15	70	1050	982,58	0,455	447,07	469.427,60	54,50%	27.613,39
Manoel Urbano – Acre	2	100	200	18,00	0,166	2,99	597,60	83,40%	35,15
	4	100	400	18,00	0,211	3,80	1.519,20	78,90%	89,36
	6	100	600	18,00	0,255	4,59	2.754,00	74,50%	162,00
	8	100	800	18,00	0,300	5,40	4.320,00	70,00%	254,12
	10	100	1000	18,00	0,344	6,19	6.192,00	65,60%	364,24
	12	100	1200	18,00	0,389	7,00	8.402,40	61,10%	494,26
	15	100	1500	18,00	0,455	8,19	12.285,00	54,50%	722,65
Nova Ubiratã – Mato Grosso*	2	90	180	1.040,00	0,166	172,64	31.075,20	83,40%	1.827,95
	4	90	360	1.040,00	0,211	219,44	78.998,40	78,90%	4.646,96
	6	90	540	1.040,00	0,255	265,20	143.208,00	74,50%	8.424,00
	8	90	720	1.040,00	0,300	312,00	224.640,00	70,00%	13.214,12
	10	90	900	1.040,00	0,344	357,76	321.984,00	65,60%	18.940,24
	12	90	1080	1.040,00	0,389	404,56	436.924,80	61,10%	25.701,46
	15	90	1350	1.040,00	0,455	473,20	638.820,00	54,50%	37.577,65
Zé Doca – Maranhão	2	60	120	288,02	0,166	47,81	5.737,36	83,40%	337,49
	4	60	240	288,02	0,211	60,77	14.585,33	78,90%	857,96
	6	60	360	288,02	0,255	73,45	26.440,24	74,50%	1.555,31
	8	60	480	288,02	0,300	86,41	41.474,88	70,00%	2.439,70
	10	60	600	288,02	0,344	99,08	59.447,33	65,60%	3.496,90
	12	60	720	288,02	0,389	112,04	80.668,64	61,10%	4.745,21
	15	60	900	288,02	0,455	131,05	117.944,19	54,50%	6.937,89
Cachoeirinha – Tocantins	2	80	160	619,83	0,166	102,89	16.462,68	83,40%	968,39
	4	80	320	619,83	0,211	130,78	41.850,92	78,90%	2.461,82
	6	80	480	619,83	0,255	158,06	75.867,19	74,50%	4.462,78
	8	80	640	619,83	0,300	185,95	119.007,36	70,00%	7.000,43
	10	80	800	619,83	0,344	213,22	170.577,22	65,60%	10.033,95
	12	80	960	619,83	0,389	241,11	231.469,32	61,10%	13.615,84
	15	80	1200	619,83	0,455	282,02	338.427,18	54,50%	19.907,48
Mirante da Serra – Rondônia	2	60	120	2.117,82	0,166	351,56	42.186,97	83,40%	2.481,59
	4	60	240	2.117,82	0,211	446,86	107.246,40	78,90%	6.308,61
	6	60	360	2.117,82	0,255	540,04	194.415,88	74,50%	11.436,23

Município/ Microrregião	Nº de Módulos	Módulo fiscal	Área do imóvel (ha)	VTN/ha (R\$)	FT	VTN/ha Terra Legal (R\$)	Valor total do imóvel* (R\$)	% de desconto	Valor da parcela** (R\$)
	8	60	480	2.117,82	0,300	635,35	304.966,08	70,00%	17.939,18
	10	60	600	2.117,82	0,344	728,53	437.118,05	65,60%	25.712,83
	12	60	720	2.117,82	0,389	823,83	593.159,03	61,10%	34.891,71
	15	60	900	2.117,82	0,455	963,61	867.247,29	54,50%	51.014,55
Careiro – Amazonas	2	80	160	104,29	0,166	17,31	2.769,94	83,40%	162,94
	4	80	320	104,29	0,211	22,01	7.041,66	78,90%	414,22
	6	80	480	104,29	0,255	26,59	12.765,10	74,50%	750,89
	8	80	640	104,29	0,300	31,29	20.023,68	70,00%	1.177,85
	10	80	800	104,29	0,344	35,88	28.700,61	65,60%	1.688,27
	12	80	960	104,29	0,389	40,57	38.946,06	61,10%	2.290,94
	15	80	1200	104,29	0,455	47,45	56.942,34	54,50%	3.349,55

* A ser pago em vinte anos, com três anos de carência. ** Valor anual, considerando dezessete anos para pagamento do valor total do imóvel.
Fonte: BRASIL. MDA. TERRA LEGAL, 2010b.

Com isso, o valor da terra nua por hectare a ser pago dentro do Programa pode variar de R\$ 2,99 (dois reais e noventa e nove centavos) em Manuel Urbano, no Acre, a R\$ 963,61 (novecentos e sessenta e três reais e sessenta e um centavos), em Mirante da Serra, em Rondônia. O valor da terra nua nessas mesmas localidades, fora do Programa, varia de R\$ 18,00 (dezoito reais) a R\$ 2.117,00 (dois mil, cento e dezessete reais), respectivamente. Isso significa que o desconto oferecido para a aquisição de terras pelo Programa pode chegar a mais de 80% do valor da terra nua praticado pelo Incra.

6.2 ALGUNS RESULTADOS DO PROGRAMA: AS TERRAS TITULADAS NO PARÁ

De acordo com dados do Programa Terra Legal, foram emitidos, até maio de 2011, 645 títulos de domínio, os quais equivalem a uma área de 104.850 hectares de terras regularizadas em seis estados da Amazônia: Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins (Tabela 18). Ficaram de fora, por enquanto, os estados do Acre, Amapá e Roraima. Esses dois últimos, conforme já mencionado, saíram da área de abrangência do Programa, haja vista a transferência das terras federais para o domínio dos estados.

Tabela 18. Imóveis titulados pelo Programa Terra Legal.

Estado	Até Janeiro de 2011		Até Maio de 2011	
	Nº de imóveis	Área titulada (ha)	Nº de imóveis	Área titulada (ha)
Amazonas	29	1.983	44	2.940
Maranhão	32	1.752	41	2.117
Mato Grosso	60	2.241	60	3.260
Pará	260	64.895	343	83.114
Rondônia	89	7.889	128	10.199
Tocantins	28	3.178	29	3.220
Total	498	81.938	645	104.850

Fonte: Dados disponibilizados pelo Programa Terra Legal, 2011 (elaboração própria).

Na Tabela 18, além dos dados atualizados até maio de 2011, também foram apresentados os dados referentes a janeiro de 2011, pois algumas análises dos resultados do Programa Terra Legal no Pará foram realizadas tendo esse período como referência. Nesse caso, a diferença entre os dois períodos será ressaltada para que não haja confusão sobre quais dados estão sendo apresentados e discutidos. Essa ressalva se deve ao fato de que, para o período de janeiro de 2011, as informações disponibilizadas pelo Programa permitiram estratificações que não foram possíveis com a atualização – consolidada – dos dados recebidos.

Feita essa ressalva, tem-se, para os dois períodos de referência, que a grande maioria se concentra no Estado do Pará, onde estão cerca de 53% do total de imóveis e quase 80% da área total titulada. A concentração das titulações no Pará se deve, provavelmente, ao fato de que neste estado, mais especificamente na área de influência da BR-163, a Diretoria de Ordenamento Fundiário do Incra, antes responsável pela regularização fundiária das terras públicas federais, já havia realizado, juntamente com o Exército Brasileiro, o levantamento e o georreferenciamento das glebas ali localizadas, antes mesmo da criação do Programa Terra Legal (entre 2006 e 2008). Esse levantamento foi feito com o intuito de proceder à regularização daquelas terras, com base nas determinações contidas, inicialmente, nas IN Incra nº 31 e 32 do Incra, ambas de 2006 e, depois, nas IN Incra nº 45 e 46, de 2008. Esse argumento se torna mais forte se considerarmos que quase dois terços das áreas tituladas até o início de 2011 referiam-se a processos abertos antes de 2008, ou seja, antes da criação do Programa e durante a vigência das citadas instruções normativas.

Esses mesmos resultados também foram observados por Brenda Brito e Paulo Barreto, que analisaram os resultados do Programa Terra Legal após seu primeiro ano de implementação, ou seja, em junho de 2010. Naquela época, afirmam os autores, os 276 títulos que haviam sido emitidos nos municípios de Altamira e Novo Progresso, no Pará, em Porto Velho, em Rondônia, e em Nova Ubiratã, no Mato Grosso, eram todos provenientes de solicitações de regularização fundiária mais antigas, feitas diretamente ao Incra (BRITO e BARRETO, 2010).

Também merece ressalva o fato de que a maior parte dos 260 títulos emitidos no Estado do Pará até janeiro de 2011 (70%) é relativa a áreas inferiores a quatro módulos fiscais, o que representa 28% da área titulada no estado (Tabela 19). Esses dados confirmam a previsão inicial de que a regularização seria destinada, essencialmente, a pequenas propriedades (com áreas inferiores a quatro módulos fiscais). Também reforçam o argumento anterior, de que as titulações começaram a ser emitidas como resultado de um trabalho anterior do Incra, haja vista a prioridade que era dada para a regularização fundiária de áreas com até 100 hectares (IN Incra nº 32/2006).

Tabela 19. Imóveis titulados no Pará, por classe de tamanho.

Tamanho do imóvel	Imóveis titulados		Área titulada	
	Número	%	Hectares	%
Até 1 módulo fiscal	91	35	2.744	4
Entre 1 e 4 módulos fiscais	92	35	15.161	24
Acima de 4 módulos fiscais	77	30	46.990	73
Total	260	100	64.895	100

Fonte: Dados disponibilizados pelo Programa Terra Legal, janeiro de 2011.

Da mesma forma, deve-se destacar que no Pará cerca de 60% dos títulos emitidos estão localizados em áreas pertencentes ao município de Novo Progresso, onde houve, de fato, a atuação do Exército no georreferenciamento das propriedades. Como esses dados são referentes ao início de 2011, nota-se um pequeno avanço em relação àqueles observados por Brenda Brito e Paulo Barreto em junho de 2010, quando esse percentual era ainda maior: 79%. Naquele momento, os únicos municípios com imóveis titulados no Pará eram Novo Progresso e Altamira (BRITO e BARRETO, 2010), enquanto que no início de 2011, de acordo com os dados disponibilizados pelo Programa, já haviam sido

emitidos títulos também para Bujaru, Concórdia do Pará, Itaituba, Marabá e São Domingos do Capim (Tabela 20).

Tabela 20. Imóveis titulados no Pará, por município.

Estado	Imóveis titulados		Área titulada	
	Número	%	Área (ha)	%
Altamira	23	9	16.144	25
Bujaru	14	5	432	1
Concórdia do Pará	51	20	1.244	2
Itaituba	1	0	943	1
Marabá	11	4	1.200	2
São Domingos do Capim	158	61	44.863	69
Novo Progresso	2	1	69	0
Total	260	100	64.895	100

Fonte: Dados disponibilizados pelo Programa Terra Legal, janeiro de 2011.

Esses dados atestam que os prazos previstos para o georreferenciamento – trinta dias – e para a emissão do título – cento e vinte dias – ambos contados a partir do cadastramento, foram subestimados face à realidade amazônica. Mesmo que se considerem os atrasos havidos na contratação das primeiras empresas responsáveis pelo georreferenciamento, a emissão de títulos está bem aquém da meta estabelecida pelo Programa para os anos de 2010 e 2011 (Tabela 21).

Tabela 21. Metas de emissão de títulos pelo Programa Terra Legal.

Estado	2010	2011
Acre	628	297
Amazonas	1.813	2.319
Maranhão	1.909	2.603
Mato Grosso	606	295
Pará	10.936	20.999
Rondônia	5.375	11.725
Tocantins	1.734	1.433
Total	23.001	39.671

Fonte: MDA. Programa Terra Legal, 2010a.

Assim, considerando os dados atualizados até maio de 2011, ou seja, após quase dois anos de implementação do Programa (Tabela 17, acima), vê-se que foram emitidos menos de 3% do total previsto para 2010.

Em síntese, considerando o ritmo em que a emissão de títulos tem se processado, dificilmente teremos o resultado pretendido quando da criação do Programa, de regularização de todas as posses e ocupações existentes em terras públicas federais na Amazônia em um prazo de cinco anos.

6.3 “A PRESSA É INIMIGA DA PERFEIÇÃO” – OS RISCOS DO PROGRAMA TERRA LEGAL NA REGIÃO DE SANTARÉM

Já vimos que a Lei nº 11.952/2009, que rege o Programa Terra Legal, possui lacunas que permitem a regularização de áreas ocupadas ilegalmente. Mas além deste, existem outros riscos e incertezas que podem afetar os resultados do Programa Terra Legal. São situações que estão diretamente relacionadas à não obrigatoriedade de vistoria em imóveis com áreas inferiores a quatro módulos fiscais. Assim, a celeridade pretendida com a simplificação do processo poderá agravar algumas situações de conflito ou consolidar a estrutura fundiária já existente na região, sabidamente desigual. Alguns desses riscos foram observados na região de Santarém, conforme descrito a seguir.

O primeiro deles refere-se à legitimação do minifúndio por meio da regularização de áreas cujas possibilidades de produção sejam inferiores às da propriedade familiar, ou seja, inferiores a um módulo fiscal. Assim como o latifúndio, a manutenção desses minifúndios é combatida pelo Estatuto da Terra, haja vista a impossibilidade de, com eles, promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país. Não obstante, dos 498 imóveis titulados pelo Programa até janeiro de 2011, 252 (quase 51%) possuem menos de um módulo fiscal. Para o movimento social, em particular o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém (STTR) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), essas terras são alvo fácil da especulação fundiária e da reconcentração de terras e, por conseguinte, da expulsão desses agricultores das áreas rurais.

Afirmam ainda esses atores que, embora pequenas, essas áreas, depois de tituladas, passaram a valer mais do que os lotes dos projetos de assentamento. Assim, acreditam que

haverá um movimento de venda dessas terras, principalmente daquelas localizadas em áreas próximas aos centros urbanos ou às vias de acesso, e a consequente migração desses ocupantes para áreas mais distantes, ou mesmo para os projetos de assentamento. Na região de Santarém esse movimento já foi observado na área de influência da BR-163, onde houve, há alguns anos, a entrada da soja. Os produtores desse grão compraram as terras de pequenos produtores, localizadas nas margens da rodovia, e estes compraram lotes em projetos de assentamento, um pouco mais distantes, e por isso mesmo, a preços mais baixos.

Trata-se de mais uma evidência de que o mercado de terras sempre existiu, ainda que informalmente. Esse mercado já movimenta, de acordo com Benatti (2011, com. pess.) mais de um bilhão de reais. Ademais, envolve terras que não foram regularizadas, inclusive aquelas destinadas à reforma agrária. Provavelmente continuará existindo, pois a regularização fundiária dessas áreas, além de manter a tendência de comercialização de terras, já deu pistas de que poderá intensificá-la, levando os pequenos produtores cada vez mais para dentro da floresta. A menos, é claro, que haja, juntamente com a emissão de títulos, outras políticas de desenvolvimento rural que garantam a permanência desses novos proprietários em suas colocações, além de um esquema rigoroso de controle sobre as transações envolvendo esses imóveis.

Outro risco do Programa refere-se ao agravamento de conflitos fundiários em razão da regularização de áreas que se sobrepõem umas às outras. Esse risco será tanto maior quanto menor for o acesso de pequenos produtores aos meios de comunicação e aos postos de cadastramento do Programa (Figura 21). Assim, pode ocorrer de um posseiro cadastrar uma ocupação como sendo sua (Ocupação A) e haver, nessa mesma área cadastrada, outra ocupação que coincida, no todo ou em parte com a área já declarada (Ocupação B). Sendo ambas as ocupações – ou pelo menos aquela que foi declarada – de área inferior a quatro módulos fiscais, a não obrigatoriedade de vistoria poderá favorecer o ocupante que teve acesso aos meios de comunicação e ao cadastramento, em detrimento daquele outro ocupante, que não teve a mesma sorte.

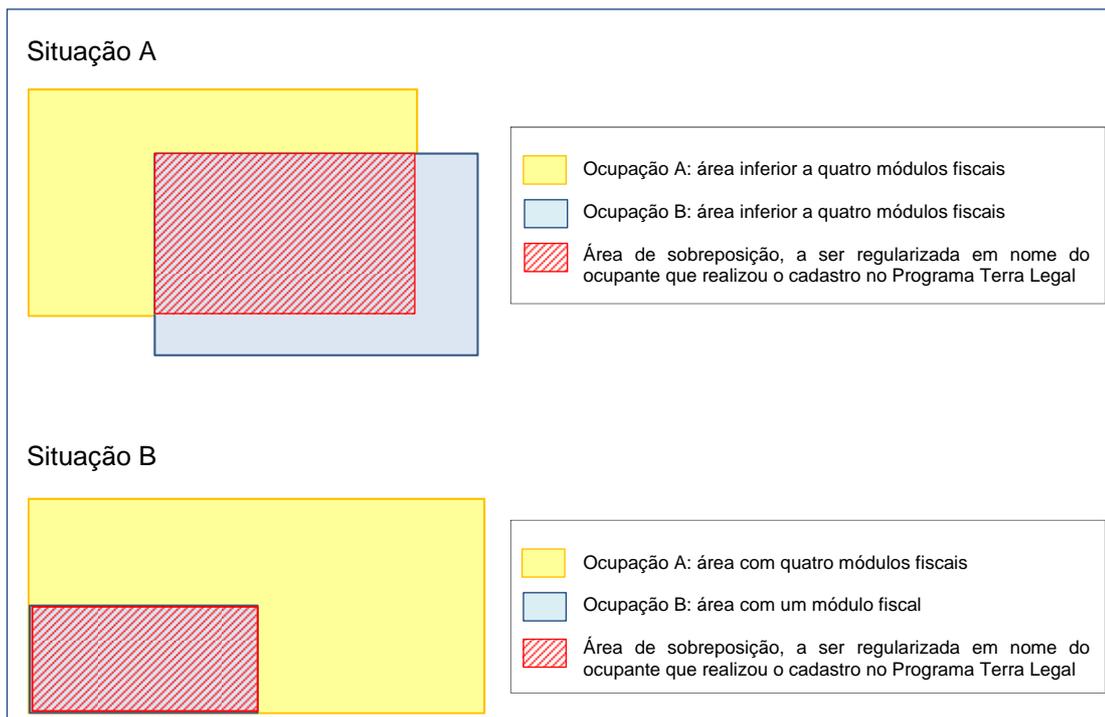


Figura 21. Sobreposição de áreas ocupadas: risco de regularização de apenas uma ocupação (elaboração própria, com base em trabalho de campo realizado em outubro de 2011).

Tem-se dessa forma, uma situação que não poderá ser resolvida sem o trabalho de campo e a vistoria local. Nem, tampouco, com o instrumental de imageamento por satélite disponível, já que com ele somente será possível identificar que existe ocupação e confirmar – ou não – que ela é anterior a 1º de dezembro de 2004. Entretanto, a possibilidade de constatação de eventuais sobreposições é quase nula.

Da mesma forma, a divulgação das posses cadastradas no Portal do Terra Legal, disponibilizado na rede mundial de computadores (*Internet*), embora seja uma medida que vise a dar transparência ao processo, não constitui, necessariamente, ferramenta de controle desses processos como alegam os gestores do Programa. A inacessibilidade da grande maioria dos pequenos produtores a esses meios de informação e comunicação ainda é uma realidade na Amazônia. Assim, não é demais supor que aqueles que têm recursos e acesso aos meios de comunicação levarão vantagem sobre os que não têm, que permanecerão na marginalidade e na ilegalidade, podendo, inclusive, perder as terras por eles ocupadas. Em síntese, ocupantes legais podem tornar-se ilegais e os ilegais poderão ser legalizados.

Outro risco do Programa, também apontado pelos agricultores de Santarém, é o não reconhecimento de posses em áreas descontínuas, e, portanto, o não reconhecimento de um modo tradicional de vida praticado por algumas comunidades amazônicas que vivem da pecuária bovina. Essa prática envolve, necessariamente, o uso de duas áreas, sendo uma na várzea, para a pastagem do gado no período da seca, e outra na terra firme, quando as águas sobem e inviabilizam a permanência do rebanho nas áreas alagadas. Em geral, essas áreas, somadas, não chegam ao limite máximo estabelecido pela Lei nº 11.952/2009, que é de 15 módulos fiscais. Entretanto, por não estarem ligadas, não serão regularizadas dentro do Programa.

Além dessa situação, há outra, bem semelhante, que é caracterizada pelos posseiros que ocupam mais de uma área no mesmo ambiente (terra firme), mas que juntas, também não atingem o limite de 15 módulos fiscais (muitas vezes estão abaixo mesmo dos 400 hectares). Normalmente essas terras são destinadas a atividades diferenciadas, sendo uma para lavoura e a outra para a pecuária. Novamente, por não serem contíguas, também não poderão ser regularizadas conforme os procedimentos estabelecidos pelo Terra Legal. Pelo menos não em nome de uma mesma pessoa.

Assim como para o caso anterior, os agricultores que se enquadram nessas situações têm de optar por apenas uma das áreas, mesmo que a soma das duas não exceda o limite permitido para regularização. Essa é uma das críticas que faz o Sindicato dos Produtores Rurais de Santarém – Sirsan, que alega que o Programa Terra Legal não vai resolver a situação desses produtores rurais. A não ser que eles lancem mão de alguns subterfúgios para tentar “driblar” a limitação imposta pela lei. O primeiro deles é valer-se de algum parente e inscrevê-lo no Programa como “titular” do direito sobre essas terras. O uso de “laranjas”, como é conhecida essa prática, já faz parte da realidade amazônica – e até mesmo brasileira. Não é, pois, exclusividade do Programa, mas continuará sendo aplicada em sua área de abrangência, haja vista a falta de instrumentos legais para coibi-la.

Uma segunda alternativa, válida para essas áreas não contíguas, mas que estejam próximas, é “trocar” um pedaço de terra com o vizinho, de forma que a área a ser regularizada se torne contínua e, portanto, passível de regularização (Figura 22).

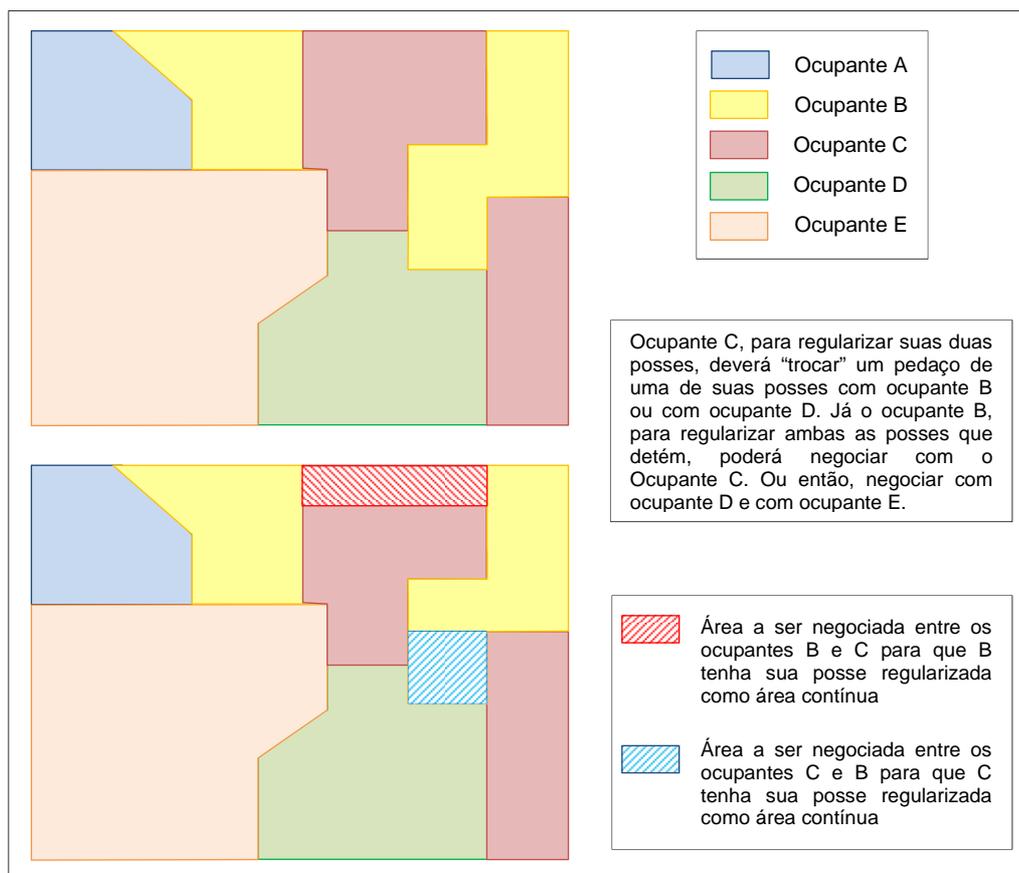


Figura 22. Estratégias adotadas por produtores rurais para legitimar posses em áreas não contínuas (elaboração própria, com base em trabalho de campo realizado em outubro de 2011).

Nesse caso, o ocupante deverá negociar aquele pedaço que une as duas áreas de seu interesse. Essa negociação pode ser real, com a troca, de fato, das áreas, ou ser apenas fictícia, com o fim exclusivo de regularização. Uma vez concretizada a troca, ela pode ou não ser desfeita, a depender do acordo estabelecido entre as partes interessadas.

Vale destacar que esses acordos muitas vezes são realizados tendo como fundamento as relações de respeito e confiança existentes entre as partes, não havendo necessidade de formalização em contrato ou qualquer outro instrumento jurídico. A palavra de cada uma das partes passa a valer tanto ou mais do que o documento – o título – que será emitido pelo Programa. Não obstante, esse título passa a ser válido caso um terceiro venha a reclamar a posse das mesmas terras.

Há, ainda, outra preocupação, presente principalmente nos discursos de algumas instituições – públicas ou não – que lidam com os direitos dos povos e comunidades

tradicionais que possuem uma forma particular de apossamento da terra, baseada no uso coletivo do território que ocupam. Conforme já discutido no capítulo anterior, essas comunidades não fazem parte do grupo de beneficiários do Programa Terra Legal. Não obstante, a possibilidade de ver suas terras regularizadas e livre de ameaças e invasões de terceiros, tem levado algumas famílias que integram esses grupos a se cadastrarem no Programa e declararem parte do território de uso coletivo como sendo de uso individual ou familiar. Trata-se de uma forma de assegurar uma parte do todo e de colocar os interesses individuais acima dos interesses do grupo.

Ocorre que nesse caso, o todo não representa, apenas, a soma das partes; ele é mais do que isso. O todo, nesse caso, envolve um processo histórico de construção social do território, que pode estar ameaçado em razão de comportamentos individuais que não serão identificados pelo Programa. O resultado disso é o comprometimento de um modo de vida e da relação que essas comunidades têm com o ambiente, além do enfraquecimento do movimento de luta pela criação de reservas extrativistas ou outros espaços de uso coletivo. Esse efeito “perverso” do Programa Terra Legal já tem sido percebido em algumas áreas ocupadas por comunidades de várzea na região de Santarém, e também em áreas de ocupação das quebradeiras de coco babaçu, entre os estados do Pará, Maranhão e Tocantins.

Esse risco se torna mais grave com a alteração promovida no art. 4º da Lei nº 11.952/2009 (em relação à MP nº 458/2009), que exclui as áreas ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais das áreas que não são passíveis de regularização pelo Programa, tornando essas áreas mais vulneráveis a situações como aquela descrita acima. Por outro lado, poderia ser minimizado com a ação unificada com as diferentes instituições que lidam com a questão da terra na Amazônia.

Essa unificação, contudo, não foi prevista e a alternativa encontrada pelo Programa Terra Legal para reduzir esse risco foi a realização de consulta aos órgãos responsáveis por esses grupos, previamente à regularização fundiária e à titulação do imóvel. Entretanto, considerando que alguns desses territórios ainda não estão definidos e delimitados, não há como garantir que não haverá regularização de pequenas ou médias ocupações nas áreas que os integram. Soma-se a isso o fato de que a manifestação dos órgãos consultados deverá se dar num prazo máximo de trinta dias, o qual não condiz com a realidade operacional dessas instituições e pode não ser cumprido. Em caso de não manifestação de

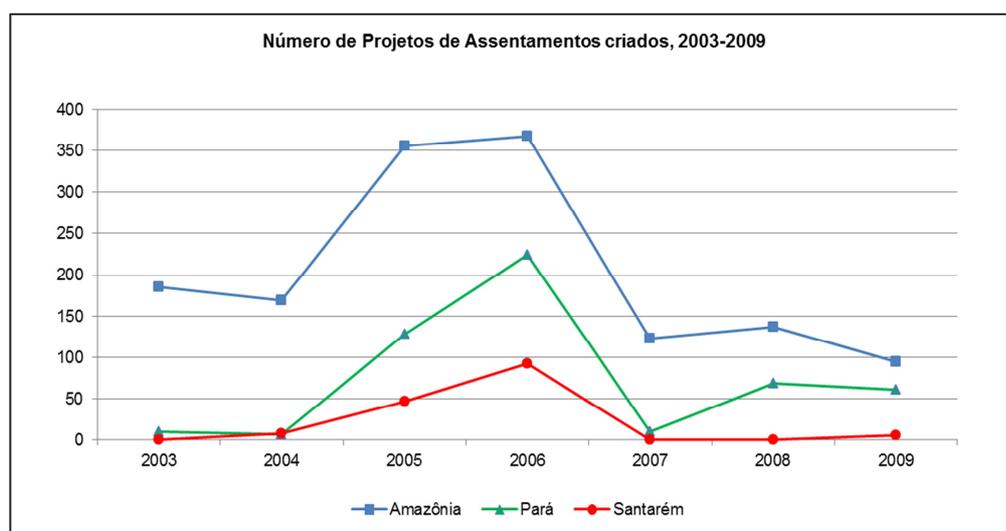
algum órgão, entende o Programa que não há interesse pela área objeto de consulta, e, que, portanto, ela está “disponível” para ser regularizada de acordo com os preceitos da Lei nº 11.952/2009.

Por essas e outras, alguns atores consideram que a estratégia adotada pelo Governo do Estado, por meio do Instituto de Terras do Pará (Iterpa), é mais eficaz e permite, se não combater, pelo menos, minimizar esses desvios. Trata-se de uma inovação metodológica conhecida como *varredura fundiária*, na qual as equipes responsáveis pela regularização das terras do estado vão a campo e fazem um levantamento de todos os imóveis existentes – uma verdadeira varredura – para identificar seus reais ocupantes. Essa metodologia permite o ordenamento de todo o território de atuação, com a titulação de ocupações legítimas, a criação de projetos de assentamento, o reconhecimento de terras quilombolas e a destinação de áreas para a conservação ambiental ou para a concessão florestal (BENATTI, 2008b).

Além disso, adota como estratégia para resolução de eventuais conflitos, o *jogo de soma zero*, no qual todas as partes envolvidas, para obter algum benefício, têm que abrir mão de alguma coisa. Assim, em caso de conflito sobre limites e confrontações, tenta-se chegar a um consenso a partir de um acordo entre as partes. Em não havendo o consenso, também não haverá regularização. Ou seja, qualquer que seja o ganho – ter a propriedade legalizada – é melhor do que nada – continuar na disputa. Com as equipes em campo, esse consenso torna-se mais facilmente alcançado. Assim, embora requeira mais tempo, mais recursos e mais pessoal técnico devidamente capacitado para realizar os trabalhos de campo e a mediação de conflitos, evita a ocorrência de desvios como aqueles descritos acima. Ademais, possibilita a construção de uma malha fundiária mais próxima da realidade.

Como risco indireto apontado por alguns atores, tem-se o comprometimento da missão institucional do Incra, notadamente aquela relativa à criação de projetos de assentamento e reforma agrária. E isso, em razão da transferência de funcionários do órgão para o Programa Terra Legal. Da mesma forma, há também o argumento de que o contingenciamento de recursos destinados à ação de assentamento de trabalhadores rurais também teve impacto negativo sobre o cumprimento das metas estabelecidas para o período e a consequente redução do número de projetos criados em 2009. Com efeito, ao observar os dados relativos à criação de projetos de assentamento entre os anos de 2003 e

2009, vê-se que houve uma desaceleração no número de projetos criados na Região Amazônica e no Estado do Pará entre 2008 e 2009 (Figura 23). Para a região de abrangência da Superintendência de Santarém (SR-30), contudo, a situação é um pouco diferente.



Fonte: MDA/Inkra, 2010 (elaboração própria).

Figura 23. Projetos de Assentamento criados na Amazônia, no Pará e em Santarém, 2003-2009.

Esses dados e a sua correlação com o Programa devem ser analisados com cautela, pelo menos em relação à região de Santarém, que foi alvo, em 2007, de uma ação proposta pelo Ministério Público Federal (MPF). Essa ação teve como resultado a suspensão de vários projetos de assentamento criados na região sem que fossem observados os procedimentos estabelecidos para o licenciamento ambiental. A criação de novos projetos ficou, pois, condicionada à resolução dessa questão e ao licenciamento ambiental dos projetos já criados, não tendo relação direta com a implantação do Programa. Não obstante, a redução do número de servidores, assim como do montante de recursos pode, sim, ter afetado a política de criação de novos projetos e de fomento ao desenvolvimento daqueles já existentes na Região Amazônica como um todo.

Não menos importante há ainda o risco de comprometimento dos ativos ambientais. Embora a Lei nº 11.952/2009 e, por consequência, o Programa Terra Legal, tenham sido criados como medida para conter o desflorestamento, eles não trazem como condicionante

para a emissão do título à regularização ambiental dos imóveis. Conforme já comentado no capítulo anterior, não há nem mesmo a vinculação da regularização fundiária ao ZEE.

Por outro lado, foram incluídas nos títulos, cláusulas resolutivas que tratam dessa questão. Essas cláusulas, se não cumpridas, poderão ensejar o cancelamento do título e a retomada das terras por parte do poder público. E aqui cabe mencionar uma parte do conteúdo da cláusula terceira, que determina que o beneficiário deverá promover: i) o aproveitamento racional e a utilização adequada dos recursos naturais; ii) a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma da legislação ambiental; iii) a identificação das áreas de preservação permanente; iv) o compromisso com a recuperação ambiental das áreas degradadas, localizadas nas áreas de reserva legal e de preservação permanente; e, v) a preservação do meio ambiente. Somente após a comprovação do cumprimento integral dessas obrigações é que a propriedade do imóvel será outorgada em nome do beneficiário.

Assim, caso haja comprovação de desmatamento ilegal nas áreas tituladas, ou de não recuperação das áreas degradadas na reserva legal ou nas áreas de preservação permanente, o beneficiário poderá ter seu título cancelado e perder o imóvel. O cancelamento do título, contudo, não é automático, devendo se dar somente após processo administrativo, no qual é assegurada a ampla defesa e o contraditório. E isso, como se sabe, poderá se arrastar por vários anos, até que a situação se resolva e que o título seja, de fato, cancelado. Prova disso é o tempo decorrido entre a identificação – comprovada – de títulos de terras griladas e a reversão desses imóveis ao patrimônio público, já comentada no Capítulo 5.

Mesmo após todo esse processo, caso a retomada ocorra, o ocupante, embora descumprindo a lei e, em muitos casos, auferindo lucro com essa infração, fará jus à indenização pelas benfeitorias realizadas no imóvel. Mas não terá direito à restituição do valor eventualmente já pago pela terra, o que realmente seria um enorme contrassenso.

Daí a importância do monitoramento pós-titulação. Somente uma ação forte e articulada do Programa com os órgãos de controle e de fiscalização da regularidade ambiental dos imóveis poderá instaurar a ordem necessária e garantir que aquelas cláusulas sejam cumpridas. É o que está se tentando com estabelecimento de um sistema de controle que conta com o apoio de instituições como o Centro Gestor e Operacional do Sistema de

Proteção da Amazônia – Censipam, as Forças Armadas, a Polícia Federal, a Agência Brasileira de Inteligência – Abin, e a Receita Federal, entre outros órgãos federais. Esse esforço, contudo, poderá ser em vão caso o Estado não tenha capacidade operacional para atuar na identificação, responsabilização, e, sobretudo, na punição dos eventuais infratores.

Novamente, vemos a importância – e necessidade – de uma ação mais efetiva do Estado na região, com seus mecanismos e instrumentos de regulação e de gestão de contratos sociais. Da mesma forma, o envolvimento e a responsabilização da sociedade também são elementos-chave no processo de controle da degradação do meio ambiente. Isso porque, por se tratar o meio ambiente de um bem de uso comum do povo, e considerando a corresponsabilidade da sociedade na proteção ambiental, o estabelecimento de ações coordenadas – Estado e sociedade – pode representar um ganho real na busca pelo desenvolvimento sustentável da região.

Mais ainda se considerarmos o teor do Projeto de Lei – PL nº 1.876, de 1999, que tramita no Congresso Nacional. Esse projeto, já aprovado pela Câmara dos Deputados, está agora em discussão no Senado Federal. Entre outras alterações, propõe a revogação do Código Florestal e, com isso, a obrigatoriedade em recuperar as áreas de preservação permanente em áreas rurais consolidadas. Ocorre que de acordo com a definição trazida pelo projeto, essas áreas compreendem os imóveis rurais com ocupação antrópica anterior a 22 de julho de 2008, independente de sua dimensão (art. 3º, III do PL nº 1.876/1999). Abarca, pois, todos os imóveis passíveis de regularização fundiária pelos procedimentos estabelecidos pela Lei nº 11.952/2009 e pelo Programa Terra Legal, tornando as cláusulas resolutivas mera letra morta.

Além disso, em se tratando de áreas de reserva legal, admite que a recomposição se dê em apenas 50% dessas áreas, caso o município onde se localiza o imóvel rural disponha de unidades de conservação ou terras indígenas (art. 13, § 4º), ou que assim esteja indicado pelo ZEE de cada estado (art. 14, I). E mais: nos imóveis com área inferior a quatro módulos fiscais que possuam remanescentes de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto – ou seja, 80% – a reserva legal será constituída tão somente com a área de vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008 (art. 13, § 7º). E não para por aí. Para o cálculo da área de reserva legal a ser mantida, admite-se a inclusão das áreas de preservação permanente (art. 16).

Isso significa dizer que uma parcela expressiva de proprietários de terras regularizadas pelo Programa Terra Legal ficará isenta do cumprimento das cláusulas ambientais, que perdem totalmente o sentido, uma vez que seu não cumprimento nada trará de consequência para esses ocupantes. Ademais da questão ambiental, tem-se que essas medidas caminham na contramão do desenvolvimento sustentável e da justiça social, e não guardam coerência com o histórico de elaboração das políticas ambientais, que priorizam os esforços de restauração florestal. Caso aprovada no Senado e sancionada pela Presidência da República, essa nova proposta dará tratamento igual a quem cumpriu a legislação ambiental e àqueles que nunca a respeitaram. Mais uma vez temos uma medida que indica que no Brasil, o crime compensa!

6.4 OUTRAS LACUNAS DO PROGRAMA

Deixando um pouco de lado a questão do Código Florestal, ainda em tramitação, e voltando para o Programa Terra Legal, temos dois temas que não foram tratados ainda, mas que merecem ressalva. O primeiro deles refere-se à necessidade de se estabelecer os procedimentos para a retomada de imóveis não regularizáveis, como aqueles com áreas superiores a mil e quinhentos hectares e que se encontram em situação irregular. Afinal, que destino lhes será dado? Ainda não se sabe. Provavelmente o mesmo que se deu para aqueles que foram identificados como fruto de ação deliberada de grileiros, que foi a retomada do imóvel por parte do poder público e sua destinação para algum fim específico.

O segundo está relacionado à inexistência, no Brasil, de limites à propriedade privada da terra. Esse é, talvez, um dos maiores problemas da questão agrária, que ainda permanece sem solução, favorecendo a concentração fundiária. O estabelecimento de limite à propriedade privada constitui um dos fatores que pode, de fato, contribuir para o cumprimento da função social da propriedade, ao impedir que porções descomunais de terras se acumulem nas mãos de uma só pessoa, seja ela física ou jurídica.

Essa política já foi adotada em outros países desde meados do século passado. De acordo com dados apresentados por Carter (2010), em seu estudo sobre a desigualdade social e a reforma agrária, esse limite é variável conforme o país, podendo chegar a setecentos hectares, como é o caso da Nicarágua, que adotou a medida em 1981. Para ilustrar essa variação, alguns dados do estudo foram compilados na Tabela 22.

Tabela 22. Limite à propriedade privada em diferentes países

País	Ano da Lei Agrária	Limite em hectares	País	Ano da Lei Agrária	Limite em hectares
Japão	1946	12	Índia	1972	21,9
Itália	1950	300	Sri Lanka	1972	20
Coréia do Sul	1950	3	Argélia	1973	45
Taiwan	1953	11,6	Paquistão	1977	8
Indonésia	1962	20	El Salvador	1980	500
Cuba	1963	67	Nicarágua	1981	700
Síria	1963	300	Bangladesh	1984	8,1
Egito	1969	21	Filipinas	1988	5
Peru	1969	150	Tailândia	1989	8
Iraque	1970	500	Nepal	2001	6,8

Fonte: CARTER, 2010.

No Brasil, como visto, a concentração de grandes extensões de terra é fato histórico, que remonta à época das Capitânicas Hereditárias e do regime das sesmarias. Mas, assim como naquele tempo, também hoje essa concentração limita o desenvolvimento e promove a má distribuição das riquezas do país. A semente para uma política como essa já foi plantada há mais de duas décadas, quando a Constituição Federal estabeleceu o limite de dois mil e quinhentos hectares para a concessão de terras públicas. Entretanto, ficou restrita a esse universo, não disciplinando sobre as terras particulares.

Numa tentativa de promover o debate sobre a questão, o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo – FNRA lançou, em 2000, a Campanha Nacional pelo Limite da Propriedade da Terra no Brasil. Essa campanha tinha o intuito de promover a conscientização e a mobilização da sociedade para a inclusão de um novo inciso na Constituição Federal que estabelecesse um limite para as propriedades rurais.

Em 2010, o mesmo movimento propôs a realização de um Plebiscito Popular, para que cidadãos brasileiros se manifestassem sobre a necessidade e a oportunidade de se estabelecer esse limite. De acordo com a proposta apresentada, esse limite passaria a ser de 35 módulos fiscais, o que poderia representar, em algumas regiões brasileiras, três mil e quinhentos hectares, área superior ao limite máximo para a concessão de terras públicas.

Ainda de acordo com o movimento, essa alteração afetaria pouco mais de cinquenta mil propriedades, número considerado insignificante face aos milhões de imóveis rurais

existentes no país (FNRA, 2010). Por outro lado, isso representaria um estoque de terras superior a 200 milhões de hectares, dos quais mais da metade estariam localizados na Amazônia Legal (Tabela 23).

Tabela 23. Imóveis com área superior a três mil e quinhentos hectares, afetados pela proposta de inclusão de limites à propriedade privada na Constituição Federal.

Estado	Nº de imóveis afetados	Área (ha)
Acre	257	3.874.813
Amapá	96	1.076.518
Amazonas	433	13.903.441
Maranhão	1.149	6.918.601
Mato Grosso	8.428	49.989.568
Pará	2.890	29.878.555
Rondônia	347	2.162.170
Roraima	286	3.168.058
Tocantins	1.637	7.841.507
Amazônia	15.523	118.813.231
Brasil	50.118	204.243.369

Fonte: Incra, 2009 (adaptado de FNRA, 2010).

Nessa consulta, participaram pessoas com idade acima de 16 anos, pertencentes a 23 estados da federação, mais o Distrito Federal (ficaram de fora apenas os Estados de Santa Catarina, Amapá e Acre, que optaram pela realização de um abaixo-assinado). Foram consultadas, ao todo, quase 520 mil pessoas, das quais 95% concordaram com o estabelecimento de limites à propriedade da terra⁸¹. Esse resultado demonstra que a questão precisa ser mais bem discutida e analisada pelos propositores da política fundiária brasileira, podendo se constituir, inclusive, em tema a ser trabalhado em prol do desenvolvimento rural sustentável e da justiça social no Brasil.

⁸¹ Mais informações sobre o Plebiscito, a metodologia utilizada e os resultados estão disponíveis na página da Campanha Nacional: <http://www.limitedaterra.org.br>, acesso em 15 de dezembro de 2010.

CONCLUSÃO

Essa investigação foi conduzida com o objetivo principal de avaliar a contribuição da regularização fundiária para o controle ambiental e para o desenvolvimento sustentável da Região Amazônica. Assim, além de analisar o contexto de aprovação e as bases para a implementação da nova lei de regularização fundiária de terras públicas localizadas na Amazônia Legal (Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009), a pesquisa procurou apresentar o contexto em que deu a formação da estrutura fundiária e a constituição do regime de terras vigente no Brasil. Essa etapa, essencialmente histórico-jurídica, foi importante para entender que o regime de terras e o sistema de propriedade privada que hoje vigora no Brasil tem origem num marco excludente, que praticamente eliminava o acesso à terra aos negros e aos pobres.

Ainda por meio da análise desse processo histórico, foi possível perceber que o que deveria ser o principal diferencial da nova lei de terras – a possibilidade de acesso à propriedade da terra àqueles que sempre estiveram à margem do sistema e que sempre foram tratados como ocupantes ilegais de terras públicas – já havia sido regulamentado em legislações anteriores, notadamente naquela que alterou o art. 17 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Trata-se da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que introduziu a possibilidade concessão de título de propriedade aos ocupantes de áreas rurais situadas na Região Amazônica sem a necessidade de licitação. Para tanto, era necessário que esses ocupantes houvessem implantado os requisitos mínimos de cultura efetiva e morada habitual e que a área fosse limitada a quinhentos hectares.

Como se viu ao longo do Capítulo 6, essas condicionantes abarcam os principais beneficiários da nova lei de terras, que são aqueles que ocupam áreas inferiores a quatro módulos fiscais, e que, portanto, já estavam contemplados na medida anterior. Dessa forma, o que a Lei nº 11.952/2009 trouxe como inovação a esse processo foi tão somente a ampliação desse limite para 15 módulos fiscais, o que pode chegar, em alguns municípios da Amazônia, a mil e quinhentos hectares.

Por outro lado, deve-se reconhecer que o estabelecimento de novos procedimentos para a emissão de títulos de propriedade, introduzidos com a criação do Programa Terra Legal, conferiu celeridade ao processo, mostrando ser possível regularizar áreas em um

prazo inferior ao que vinha sendo praticado. Essa aceleração, contudo, também veio eivada de riscos, que se não forem bem monitorados, poderão ensejar o surgimento de novos conflitos fundiários na região. Isso ficou claro no estudo de caso, quando foi possível verificar algumas estratégias que estão sendo adotadas para a regularização de áreas que não se enquadram nos requisitos estabelecidos pela Lei nº 11.952/2009.

Mas, se a proposta era dar celeridade ao processo de regularização fundiária, medida necessária e urgente na promoção do desenvolvimento regional, por que a aprovação daquela lei foi motivo de tanta controvérsia? A resposta a essa pergunta veio com a análise do contexto de aprovação da lei, que mostrou que o elemento que faltava para que a questão entrasse na agenda política era, exatamente, a mobilização de políticos locais e regionais em torno da questão da regularização fundiária. Essa mobilização foi fruto, entre outros, dos Fóruns de Governadores realizados nas capitais amazônicas para discutir os temas e problemas que afetavam o desenvolvimento da região.

Com relação aos demais pontos de conflito, que foram motivo de debates e controvérsias entre parlamentares e representantes do movimento social e da sociedade civil organizada, todos eles já haviam sido, de alguma forma, disciplinados em regulamentos anteriores. E isso ficou claro a partir da análise da legislação histórica que mostrou que as concessões e transferências de terras públicas para o domínio particular figuram na história fundiária do Brasil em geral, e da Amazônia em particular, desde o período colonial. Da mesma forma, o sistema de apropriação das terras públicas, que deu origem à formação de propriedades latifundiárias e marcaram o quadro fundiário atual, também não é recente e remonta ao início da ocupação das terras brasileiras, tendo se intensificado no início do século XIX, com o fim das sesmarias.

Também não é fato novo e nem exclusividade das áreas regularizadas em conformidade com a Lei nº 11.952/2009 e o com Programa Terra Legal os fenômenos de concentração, desconcentração e reconcentração de terras. Isso já faz parte do cenário amazônico, notadamente dos projetos de assentamento e reforma agrária, criados a partir da desapropriação de grandes propriedades rurais e da divisão dessas terras em lotes menores. Entretanto, por não terem condições de produzir e desenvolver o lote, muitas vezes os assentados são obrigados a vender seus lotes a produtores mais abastados, dando lugar, novamente, à reconcentração de terras. Assim é que numa mesma área pode ocorrer

uma sucessão desses fenômenos de desconcentração e reconcentração, característicos do meio rural brasileiro.

A pesquisa à legislação histórica também permitiu constatar que o reconhecimento de situações de fato, ou seja, da regularização de apropriações indevidas de terras públicas, já era uma realidade quando da edição da Lei de Terras de 1850. E isso permanece com a edição na nova lei e com a criação do Programa Terra Legal que, ao fim e ao cabo, nada mais são do que instrumentos que permitem o reconhecimento dessas situações e a legitimação de ocupações que se processaram na Amazônia durante o período militar. Trata-se de reconhecer um direito aos antigos migrantes da Amazônia, os “soldados da borracha” e outros tantos ocupantes de terras públicas, que foram levados para a região em nome de um desenvolvimento que nunca conheceram. Dentro dessa ótica, a nova lei e o Programa são, de fato, uma iniciativa digna de reconhecimento.

Também remonta ao período imperial o estabelecimento de um mercado de terras públicas no Brasil, introduzido naquela ocasião para financiar a vinda de migrantes estrangeiros que deveriam substituir a mão de obra escrava das grandes fazendas. Em outras palavras, até aquele momento, as terras brasileiras eram tidas como meio de produção e reprodução social, tendo valor apenas para quem as cultivasse e as tornasse produtivas. Essas terras constituíam espaços construídos a partir da acumulação de tempos, os quais eram apropriados e delimitados com base em uma lógica que relacionava a reprodução física com as características culturais de cada grupo. Uma lógica muito mais voltada para a satisfação das necessidades desses grupos do que para os interesses econômicos ou fins especulativos.

Mas foi a partir dali, com a determinação de que as terras públicas só poderiam ser transacionadas em operações de compra e venda, que essas terras adquiriram *status* de mercadoria e passaram a ser utilizadas como moeda de troca. Daquele momento em diante, além de símbolo de poder, as terras brasileiras passaram a ser tratadas como capital político e fonte para a aquisição de recursos públicos. Passaram então a ser alvo de cobiça entre diversos segmentos da sociedade, que entraram em disputa pelo seu “pedaço de chão”, pela sua fonte natural de recursos. Conflitos e embates entre os mais variados grupos, cada um com a sua lógica interna, passaram a ser uma constante no meio rural brasileiro.

Essa situação perdura até os dias de hoje, sobretudo na Amazônia, onde ainda se verifica a ocorrência de assassinatos e mortes no campo como resultado da disputa pela terra ou pelos recursos que ela oferece. Histórias como a de Chico Mendes, que lutou pela criação das reservas extrativistas e pela manutenção de um estilo de vida próprio dos seringueiros e do Padre Josimo, também conhecido nacional e internacionalmente pelo seu engajamento na luta pela justiça social no campo e pela posse da terra, ou ainda da irmã Dorothy Stang, do casal José Cláudio e Maria do Espírito Santo ou de Adelino Ramos, que combateram a extração ilegal de madeira e o desflorestamento em projetos de assentamento, não são raras e se espalham cada vez mais pelos estados amazônicos.

A titulação de terras é, sem sombra de dúvida, um passo importante para a resolução desses conflitos e para o ordenamento do território. Sozinha, contudo, não conseguirá desempenhar esse papel. É necessário e urgente que haja articulação com outras políticas – agrárias, ambientais e econômicas – e que as instituições públicas que lidam com a questão da terra na Amazônia sejam fortalecidas. Isso implica, inevitavelmente, aumento do número de funcionários e de infraestrutura básica para o monitoramento e a fiscalização das terras destinadas da Amazônia, de forma a reduzir os riscos e as incertezas que permeiam as interações entre os diferentes atores. Com um investimento de menos de R\$ 4,50 (quatro reais e cinquenta centavos) por hectare protegido no Brasil e apenas um funcionário para monitorar cerca de 18.600 hectares (MEDEIROS *et al.*, 2011), não há como pretender solucionar esses conflitos e fazer valer as regras que são estabelecidas pela sociedade como um todo. Essa questão, contudo, vai muito além do escopo da lei e da esfera de atuação do Programa Terra Legal, e, também, desta tese. Mas poderá se constituir em objeto de estudos futuros.

Por outro lado, não há como negar que a nova lei, mesmo não tendo conseguido resolver o problema a concentração da terra e dos conflitos fundiários na Amazônia, poderá contribuir para o controle ambiental da região. Embora alguns estudos tenham demonstrado que a titulação de terras fez recrudescer a dinâmica do desmatamento em algumas áreas da Amazônia (WOOD & WALKER, 2001; LUDEWIGS *et al.*, 2009), acredita-se que o estabelecimento da propriedade privada possa corroborar para a proteção ambiental e para o controle do desflorestamento.

A regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas da Amazônia poderá eliminar ou pelo menos reduzir, o número de conflitos que se processam em torno

dessa questão. Isso porque, ao mesmo tempo em que reconhece direitos, a regularização fundiária também estabelece deveres. E entre eles está a obrigação de averbar a área de reserva legal, de recuperar as áreas degradadas e de recompor as áreas de preservação permanente. Pelo menos até que o Código Florestal hoje em discussão no Senado Federal não seja revogado.

Ademais, com os limites da propriedade definidos, torna-se possível a realização de um cadastro de terras confiável e, conseqüentemente, maior controle e monitoramento do uso da terra e dos recursos naturais nela existentes. Com as tecnologias hoje disponíveis, é possível que esse controle seja exercido tanto pelos órgãos oficiais de monitoramento, quanto pela sociedade como um todo.

Mas para que a regularização seja, de fato, efetiva para a segurança jurídica e para o controle ambiental, a fiscalização tem de ocupar lugar de destaque no cenário regional. Da mesma forma, as alternativas para a conversão do atual modelo de produção em formas mais apropriadas à manutenção da floresta devem ser buscadas e difundidas entre os vários proprietários de terras rurais na Amazônia, de forma que o seu imóvel não seja uma mera reserva de valor, mas desempenhe, de fato, a sua função socioambiental.

Em outras palavras, o Estado deve se valer de seu poder de imposição e de regulação, mas também de mecanismos sociais e econômicos capazes de interferir em comportamentos individuais. Assim, além do estabelecimento de um conjunto de regras do jogo, é preciso reforçar o papel do Estado como agente regulador e mediador de conflitos, de forma a garantir o cumprimento de acordos firmados, e da sociedade, como controladora da aplicação dessas regras (controle social).

Portanto, mais do que a definição da propriedade e a destinação das terras, é preciso também que o Estado se faça presente na região, de forma que a Amazônia seja realmente “Legal” e não uma terra sem lei, ou, ainda pior, onde impera a lei do mais forte ou do mais bem armado. É preciso, ademais, que se reconheça que a legislação agrária, mesmo com todas as suas evoluções e alterações, não foi capaz, ainda, de resolver a situação fundiária das terras brasileiras em geral, e das amazônicas em particular. E uma das razões para esse “fracasso” pode estar relacionada ao fato de que a política de ordenamento fundiário tem gravitado sempre em torno do mesmo eixo, que é a concessão e alienação de terras públicas, por meio do reconhecimento e da legitimação de posses e ocupações que se desenvolvem nessas terras. Esse talvez não seja o eixo mais apropriado.

Para além do reconhecimento formal da propriedade das terras amazônicas é preciso que sejam estabelecidos limites à aquisição de terras particulares. Sem isso, será difícil alcançar um desenvolvimento rural mais justo e com respeito ao princípio e à função social da propriedade. “Que não se deem nem se registrem mais terras a uma pessoa do que ela, efetivamente, possa cultivar”. Era o princípio da primeira lei de terras que vigorou no Brasil e que até hoje não foi seguido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. 2009. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS (Série Estudos Rurais). 2ª ed. 152p.
- ALMEIDA, A. L. O. 1992. **Colonização dirigida na Amazônia**. Rio de Janeiro: Ipea (Série IPEA, vol. 135). 496p.
- ALMEIDA, A. L. O; SANTOS, C. F. V. 1990. **A colonização particular na Amazônia nos anos 80**. Rio de Janeiro: Ipea (Textos para discussão nº 208). 29p.
- ALVES, D. 1999. An analysis of the geographical patterns of deforestation in Brazilian Amazonia the 1991-1996 period. *In*: C. Wood; R. Porro (eds.). **Patterns and processes of land use forest change in Amazon**. Gainesville, Florida: University of Florida Press. pp. 95-105.
- ARRUDA, J. J; PILETTI, N. 2003. **Toda a História Geral e do Brasil**. São Paulo: Ed. Ática. 12ª ed. 496p.
- BAILLY, A.; FERRAS, R; PUMAIN, D. 1992. **Encyclopédie de Géographie**. Paris: Ed. Economica. 1132p.
- BARATA, R. 2000. O terror e as artimanhas da contra-reforma agrária paraense. *In*: M. M. L. Caruso; R. Caruso. **Amazônia, a valsa da galáxia**. Florianópolis: Ed. UFSC. 187p.
- BARRETO, P; PINTO, A; BRITO, B.; HAYASHI, S. 2008. **Quem é dono da Amazônia? uma análise do cadastramento de imóveis rurais**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. 72p.
- BARTHOLO, R.; DELAMARO, M.; TUNES, G. 2005. **Muito além do asfalto: cenários amazônicos para a BR-163**. Relatório de Pesquisa realizada no âmbito do Projeto Avaliação e Planejamento Integrados – Setor de soja na área de influência da BR-163. Brasília: SDS, SCA/MMA; PNUMA; CDS/UnB. 165p.
- BECKER, B. K. 1998. **Amazônia**. São Paulo: Editora Ática (Série Princípios, vol. 192). 112p.
- BECKER, B. K. 2004. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond. 172p.
- BECKER, B. K. 2005. Geopolítica na Amazônia. *In*: **Estudos Avançados**, vol. 19, n. 53. pp. 71-86.
- BECKER, B. K. 2006. Amazônia e a política ambiental brasileira. *In*: M. P. Oliveira; R. Haesbaert; R. Moreira (coords.). **Território, territórios**. Rio de Janeiro: DP&A. pp. 23-40.
- BECKER, B. K. 2009. Por que a participação tardia da Amazônia na formação econômica do Brasil? *In*: Tarcísio Patrício de Araújo; Salvador Teixeira Werneck Vianna; Júnior Macambira (orgs). **50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Ipea. pp. 201-228.
- BENATTI, J. H. 2004. **Aspectos jurídicos e fundiários da utilização social, econômica e ambiental da várzea: análise para elaboração de modelos de gestão – síntese**. Manaus: ProVárzea. Relatório de Consultoria. Fevereiro de 2004. 49p.

- BENATTI, J. H. 2008a. **Posse agroecológica & manejo florestal**. Curitiba: Juruá. 5ª reimpr. 236p.
- BENATTI, J. H. 2008b. A lei de regularização fundiária e o debate sobre a justiça social e proteção ambiental na Amazônia. *In: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, ano 6-7, nº 11-12. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas; Secretaria de Estado de Cultura; Universidade do Amazonas. pp. 15-30.
- BENCHIMOL, S. 1977. **Amazônia, um pouco – antes e além – depois**. Manaus: Editora Umberto Calderaro (Coleção Amazônica). 841p.
- BOULOS JR., A. 2006. **História: sociedade e cidadania** (7ª série/8º ano). Editora FTD. 272p.
- BOURDIEU, P. 2009. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 12ª ed. 322p.
- BRANFORD, S.; GLOCK, O. 1985. **The last frontier: fighting over land in the Amazon**. London: Zed Press; Totowa, N.J.: US Distributor, Biblio Distribution Center. 336p.
- BRASIL. GTI. 2006. **Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163**. Brasília: MMA. Junho de 2006. 156p+mapas.
- BRASIL. IBGE, 2006. **Censo Agropecuário 1920/2006**. Rio de Janeiro: IBGE (Disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br>, acesso em 15 de dezembro de 2010).
- BRASIL. IBGE. 2000. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Apêndice: Estatísticas de 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro: IBGE. (Disponível em http://www.ibge.gov.br/brasil500/tabelas/negros_desesembarques.htm, acesso em 12 de março de 2011).
- BRASIL. IBGE. 2006. **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE. 777p.
- BRASIL. IBGE. 2007. **Estatística do Século XX**. Brasília: IBGE. Diversas tabelas.
- BRASIL. IBGE. 2010. **Censo Demográfico. Séries Estatísticas**. (Série População, CD 90). Diversas tabelas.
- BRASIL. INCRA. 1985. **Estatísticas cadastrais, 1978**. vol. 1. Brasília: Incra (Disponível em <http://www.incra.gov.br>, acesso em 30 de abril de 2011).
- BRASIL. INPE. DETER, 2008. **Sistema de detecção do desmatamento em tempo real na Amazônia – Deter: aspectos gerais, metodológicos e plano de desenvolvimento**. São José dos Campos: Inpe/MCT. 16p.
- BRASIL. INPE. PRODES, 2008. **Monitoramento da Cobertura Florestal da Amazônia Brasileira por satélites. Sistemas Prodes, Deter, Degrad e Queimadas, 2007/2008**. Relatório Anual. Dez/2008. São José dos Campos: INPE. 47p. (Disponível em <http://www.obt.inpe.br/prodes>, acesso em 10 abril de 2011).
- BRASIL. INPE. PRODES, 2010. **Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por satélite: 2009/2010**. Relatório Anual, 2010. (Disponível em <http://www.obt.inpe.br/prodes>, acesso em 10 abril de 2011).
- BRASIL. INPE. PRODES, 2011. **Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por satélite: 2009/2010**. Relatório Anual, 2011. (Disponível em <http://www.obt.inpe.br/prodes>, acesso em 10 de outubro de 2011).

- BRASIL. MCT. CNPq. 1997. **Glossário de Ecologia**. São Paulo: Academia de Ciências do Estado de São Paulo. Publicação ACIESP, n° 103. 352p.
- BRASIL. MDA. 2007. **Coletânea de Legislação e jurisprudência agrária e correlata**. J. M. Pinto Junior; V. Farias (orgs.). Brasília: MDA/Nead. 3 volumes.
- BRASIL. MDA. 2009a. **Apresentação do Programa Terra Legal**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. [26 slides].
- BRASIL. MDA. 2009b. **Revista do Mutirão Arco Verde terra Legal: regularização, cidadania e conservação da Amazônia**. 13p. (Disponível em <http://portal.mda.gov.br/arcoverde>, acesso em 5 de maio de 2011).
- BRASIL. MDA. INCRA, 2001. **Livro branco da grilagem de terras. Balanço 2000-2001**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. 68p.
- BRASIL. MDA. INCRA. 2010. **Relatório de Gestão do Exercício de 2009**. Brasília: MDA, Incra. Março de 2010. 436p.
- BRASIL. MDA. NEAD. 2006. **Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica**. B. P. Reydon; F. N. M. Cornélio (orgs.). Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. (Nead Debate n° 7). 444p.
- BRASIL. MDA. TERRA LEGAL, 2010b. **Programa Terra Legal**. Apresentação realizada para o Tribunal de Contas da União, maio de 2010. [35 slides].
- BRASIL. MDA. TERRA LEGAL, 2011. **Programa Terra Legal**. Apresentação realizada para a Câmara dos Deputados, maio de 2011. [36 slides].
- BRASIL. MDA. TERRA LEGAL. 2010a. **Relatório de Execução 2009**. Brasília: MDA, Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização Fundiária na Amazônia Legal. 43p.
- BRASIL. MI. 2006. **Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT** (versão preliminar). Brasília: Ministério da Integração Nacional, IICA Brasil. Agosto de 2006. 260p.
- BRASIL. MMA, 2010. **MacroZEE da Amazônia Legal: estratégias de transição para a sustentabilidade**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Programa ZEE Brasil. 164p. (Disponível em <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=225>, acesso em 15 de setembro de 2011).
- BRASIL. MMA. PNUMA. 2006. **Avaliação e planejamento integrados no contexto do Plano BR-163 Sustentável: o setor soja na área de influência da rodovia BR-163**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Relatório Final, Brasília: MMA, PNUMA. 155p.
- BRASIL. MME, 1977. **Projeto RADAMBRASIL: realizações**. Brasília: Ministério das Minas e Energia. 82p.
- BRASIL. MPF. INCRA. 2000. **Relatório de Atividades Incra 30 anos**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. 106 p.

- BRASIL. MPF. INCRA. 2001. **Livro branco da grilagem de terras no Brasil**. Brasília: Incra. 41p.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2008. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília: MMA. Maio de 2008. 112p.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2009. **Plano de Ação pra a prevenção e o controle do Desmatamento na Amazônia Legal – 2ª fase (2009-2011)**. Brasília: MMA. Novembro de 2009. 166p.
- BRITO, B.; BARRETO, P. 2010. **Primeiro Ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações**. Belém: Imazon. 60p.
- BRUNET, R. FERRAS, R.; THÉRY, H. 1992. **Les mots de la géographie – dictionnaire critique**. Montpellier/Paris: Reclus – La Documentation Française. 470p.
- BURSZTYN, M. 2007. A exclusão e o local: tempos e espaços da diversidade social. In: C. C. DINIZ (org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Universidade de Brasília. pp. 79-102.
- BURSZTYN, M. 2008. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**. Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: BNB. 3ª ed. 272p.
- BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M; ASSUNÇÃO, F. N. A. 2004. Aspectos legais e institucionais da gestão ambiental na Amazônia. In: D. SAYAGO; J. F. TOURRAND; M. BURSZTYN (orgs.). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Universidade de Brasília. pp. 263-293.
- CARDOSO, F. H.; MÜLLER, G. 1977. **Amazônia: a expansão do capitalismo**. São Paulo: Editora Brasiliense. 208p.
- CARNEIRO FILHO, A. 2005. Temos um esplêndido passado pela frente? – as possíveis conseqüências do asfaltamento da BR-163. In: M. TORRES (org.). **Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília: CNPq. pp. 185-199.
- CARTER, M. 2010. **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp. 536p.
- CAVALCANTE, J. L. 2005. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. In: **Revista Histórica, nº 2**. Junho de 2005. São Paulo: Revista *on line* do Arquivo Público de São Paulo. 8p. (Disponível em <http://www.arquivoestado.sp.gov.br>, acesso em 30 de julho de 2010).
- CORRÊA, R. L. 2010. Espaço, um conceito-chave na Geografia. In: I. E. Castro; P. C. Gomes; R. L. Corrêa (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 13ª ed. pp. 15-47.
- COSTA, F. A. 2000. Políticas públicas e dinâmica agrária na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO. In: L. R. Tura e F. A. Costa (orgs.). **Campesinato e Estado na Amazônia – impactos do FNO no Pará**. Brasília: Brasília Jurídica; FASE. pp. 63-106.
- CPI, 2009. **Terras Quilombolas. Balanço 2009**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo. 17p. (Disponível em <http://www.cpis.org.br/upload/editor/file/TerrasQuilombolasBalanço2009>).

[pdf](#), acesso em 15 de novembro de 2010.)

CPT, 2010. **Conflitos no campo Brasil 2009**. São Paulo: Expressão Popular. 200p.

CPT, 2011. **Conflitos no campo Brasil 2010**. Goiânia: Secretaria Nacional da CPT. 184p.

CUNHA JR., D. [s.d.] **Terras devolutas nas constituições republicanas**. 9p. (Disponível em <http://www.jfse.jus.br/obras%20mag/artigoterrasdevdirley.html>, acesso em 30 de julho de 2010).

DINIZ, D. 2005. A ética e o ethos na comunicação científica. *In*: D. Diniz; D. Guilhem; U. Schüklenk (eds.). **Ética na pesquisa: experiência de treinamento em países sul-africanos**. Brasília: LetrasLivres, Editora UnB. pp. 181-187. (Disponível em <http://www.udo-schuklenk.org/files/ethos.pdf>, acesso em 28 de novembro de 2010).

FAORO, R. 2007. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo. 3ª ed. rev. 7ª reimpr. 913p.

FEARNSIDE, P. M. 2005. Carga pesada: o custo ambiental de asfaltar um corredor de soja na Amazônia. *In*: M. Torres (org.). **Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília: CNPq. pp.387-423.

FEARNSIDE, P. M. 2006. Containing destruction from Brazil's Amazon highways: now is the time to give weight to the environment in decision-making. **Environmental Conservation**, Newcastle-upon-Tyne, vol. 33, n. 3. pp. 181-183.

FERREIRA, A. M. M.; SALATI, E.; SANTOS, A. A. [s.d.] **The large scale biosphere-atmosphere experiment in Amazônia. Sub-componente dimensão humana**. Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (mimeo). 17p.+mapas.

FERREIRA, M. L. F. 1999. Estado novo e ocupação da Amazônia: uma abordagem geopolítica. **Revista Raízes**, n. 20. Novembro de 1999. pp. 33-40.

FNRA. 2010. **Cartilha sobre o Plebiscito Popular pelo limite da propriedade da terra**. Brasília: Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. 32p.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. 2007. Mercadores de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. *In*: **Ambiente & Sociedade**, vol.10, n. 2. pp. 169-186.

FORSTER, G. R. 2003. **A privatização das terras rurais**. Barueri: Manole. 160p.

FREYRE, G. 2010. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. São Paulo: Global. 51ª ed. 4ª reimpr. 727p.

FURTADO, C. 2007. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 34 ed. 532p.

GALLOIS, D. T. 2004. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? *In*: F. Ricardo (org.) **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza**. São Paulo: Instituto Socioambiental. pp. 37-41.

GARCIA, P. 1958. **Terras devolutas**. Belo Horizonte: Oscar Nikalai. 270p.

GIRARDI, E. P. [s.d] **Atlas da questão agrária brasileira**. Documento eletrônico (Disponível em <http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/index.htm>, acesso em 15 de maio de 2011).

GOMES, P. C. C. 1996. **Geografia e modernidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 368p.

- GRANDIN, G. 2010. **Fordlândia: ascensão e queda da cidade esquecida de Henry Ford na selva**. Rio de Janeiro: Rocco. 397p.
- GUILLEN, I. C. M. 2002. Cidadania e exclusão social: a história dos soldados da borracha em questão. *In: Trajetos Revista de História*, vol. 1, n. 2. Universidade Federal do Ceará – UFC. pp. 69-82.
- GUTIÉRREZ-ESCUADERO, A. 1990. **América: descubrimiento de un mundo nuevo**. Madrid: Ed. Istmo. 358p.
- HAESBAERT, R. 2006. Concepções de território para entender a desterritorialização. *In: M. P. Oliveira; R. Haesbaert; R. Moreira (coords.). Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A. pp. 43-70.
- HAESBAERT, R. 2010. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. *In: I. E. Castro; P. C. Gomes; R. L. Corrêa (orgs.). Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 13ª ed. pp. 165-205.
- HALL, A. 1991. **Amazônia: desenvolvimento para quem?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda. 300p.
- HARDIN, G. 1968. The tragedy of the commons. *In: Science*, vol. 162. pp. 1243-1248.
- HÉBETTE, J. 2004. **Cruzando a fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia**. Vol. 2: A questão agrária, problemas e conflitos não resolvidos. Belém: EDUFPA. 305p.
- HÉBETTE, J.; MOREIRA, E. S. 1997. A marcha do trabalhador do campo rumo à cidadania – domínio da terra e estrutura social no Pará. *In: São Paulo em perspectiva*, nº 11, vol. 2. pp. 119-127.
- HOLANDA, S. B. 2006. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 26ª ed. 220p.
- HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. 2001. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva. 2925p.
- IANNI, O. 1979. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Petrópolis: Vozes. 140p.
- JUNQUEIRA, M. 1964. **As terras devolutas na reforma agrária**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 140p.
- JUNQUEIRA, M. 1976. **Instituto brasileiro das terras devolutas**. São Paulo: Edições Lael. 178p.
- KITAMURA, P. C. 1994. **A Amazônia e o desenvolvimento sustentável**. Brasília: Embrapa-SPI. 182p.
- LEFEBVRE, H. 2000. **La production de l'espace**. Paris: Ed. Anthropos. 4ª éd. 485p.
- LEFF, E. 1998. Ignacy Sachs y el ecodesarrollo. *In: P. F. Vieira; M. A. Ribeiro; R. M. Franco e R. C. Cordeiro (orgs.). Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs*. Florianópolis: Pallotti/APED. pp. 164-172.
- LEITE, J. L. M. C. 2004. **A apropriação das terras brasileiras: anotações preliminares**. Arquivo digital. 14p. (Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/9772/9338>, acesso em junho de 2010).
- LEITE, M. (org.). 2005. **Dez anos de IPAM**. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. São

Paulo: Peirópolis. 88p.

LEROY, J. P. 2010. Amazônia: território do capital e territórios dos povos. *In*: A. Zhouri; K. Laschefski (orgs.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG. pp. 92-113.

LIMA, R. C. 2002. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. Goiânia: Ed. UFG. 5ª ed. 116p.

LITTLE, P. E. 2006. **Gestão Territorial em Terras Indígenas: definição de conceitos e proposta de diretrizes**. Relatório final apresentado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Sema-AC), Secretaria Extraordinária dos Povos Indígenas (Sepi-AC) e Agência da GTZ no Brasil. Rio Branco: Sema-AC, Sepi-AC. 56p. (Disponível em <http://www.ibcperu.org/doc/isis/6411.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2011).

LOUREIRO, V. R. 2002. **Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir**. *In*: **Estudos Avançados**, vol. 16, n. 45. São Paulo: Universidade de São Paulo. pp. 107-121.

LOURENÇO, A. 2009. **Regularização Fundiária e desenvolvimento na Amazônia**. *In*: Revista Interesse Nacional. Edição nº 6. Jul./Set. 2009. pp. 29-41 (Disponível em http://interessenacional.uol.com.br/edicoes-antiores-sumario.asp?cd_edicao=8, acesso em 1º de abril de 2011).

LUDEWIGS, T.; D'ANTONA, A. O.; BRONDÍZIO, E. S.; HETRICK, S. 2009. Agrarian structure and land-cover change along the lifespan of three colonization areas in the Brazilian amazon. *In*: **World Development**, vol. 37, n. 8. pp. 1348-1359.

MACHADO, L. O. R. 2002. **Reforma Agrária e desflorestamento na Amazônia: uma relação de causa e efeito? – o caso da região de Barreira Banca, Tocantins**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília. 110p.

MACHADO, L. O. R. 2006. **Diagnóstico de caracterização dos modos de ocupação do território Portal da Amazônia**. Relatório de Projeto. Projeto Diálogos. Brasília: CDS/UnB; Alta Floresta: Instituto Centro de Vida. 75p.

MACHADO, L. O. R. 2006. **Diagnóstico de caracterização dos modos de ocupação do Território Portal da Amazônia** – relatório de progresso. Relatório de pesquisa elaborado no âmbito do Projeto Construindo consensos sobre o acesso ao uso dos recursos naturais na Amazônia brasileira, Projeto Diálogos. Brasília: CDS/UnB; Alta Floresta: ICV. 75p.

MACHADO, L. O. R. 2009. Desflorestamento na Amazônia brasileira: ação coletiva, governança e governabilidade em área de fronteira. *In*: **Sociedade e Estado**, vol. 24, n. 1. Jan./Abr. 2009. pp. 115-147.

MAGALHÃES, J. P. 1990. **A ocupação desordenada da Amazônia e seus efeitos econômicos, sociais e ecológicos**. Brasília: Gráfica e Editora Completa Ltda. (edição do autor). 112p.

MAHAR, 1979. **Frontier development policy in Brazil: a study of Amazonia**. Nova York: Praeger. 182p.

MAIA, A. S. 1982. **Discriminação de terras**. Brasília: Fundação Petrônio Portella. (Curso de Direito Agrário, n. 6). 204p.

- MAIA, J. M. 1999. As influências do Direito Português no Direito Agrário Brasileiro. *In*: R. Laranjeira (coord.). **Direito Agrário Brasileiro – “em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero”**. São Paulo: LTr. pp. 23-34.
- MARGULIS, S. 2002. **Quem são os agentes dos desmatamentos na Amazônia e por que eles desmatam?** (*concept paper* para discussão). Brasília: Banco Mundial. 21p.
- MAROY, C. L’analyse qualitative d’entretiens. 1995. *In*: L. Albarello; F. Digneffe; J-P. Hiernaux; C. Maroy; D. Ruquoy; P. Saint-Georges (orgs.) **Pratiques et méthodes de recherches en sciences sociales** (Collection Cursus, Série Sociologie). Paris: Armand Collin. pp. 83-110.
- MARQUES, B. F. 2009. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: Atlas. 8ª ed. rev. e ampl. 256p.
- MARTINS, J. S. 1977. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Editora Hucitec. 213p.
- MARTINS, J. S. 1985. **A militarização da questão agrária no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes. 2ª ed. 134p.
- MARTINS, J. S. 1991. **Expropriação e violência: a questão política no campo**. São Paulo: Editora Hucitec. 3ª ed. 182p.
- MARTINS, J. S. 1994. **O poder do atraso: ensaios de Sociologia da história lenta**. São Paulo: Editora Hucitec. 174p.
- MARTINS, J. S. 2000. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a história possível. *In*: **Tempo Social**, vol. 2, nº 11. Revista de Sociologia. FFLCH/USP. Fev. 2000. 97-108p.
- MATTOS, C. M. 1980. **Uma geopolítica pan-amazônica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora. (Coleção General Benício, vol. 181). 216p.
- MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F; PAVESI, H. B.; ARAÚJO, F. F. S. (eds.) 2011. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**. Sumário Executivo. Brasília: UNEP-WCMC. 44p.
- MENDONÇA, M. C. 1972. **Raízes da formação administrativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto histórico e Geográfico Brasileiro, Conselho Federal de Cultura. 2v. 929p.
- MIRANDA NETO, M. J. 1991. **O enigma Amazônia: desafio ao futuro**. Belém: Cejup. 143p.
- MIRANDA, H. S. 2005. **Curso de Direito Administrativo**. Brasília: Senado Federal. 479p.
- MONTEIRO, W. B. 2003. **Curso de Direito Civil. Direito das Coisas**, vol. 3. 37ª ed. São Paulo: Saraiva. 469p.
- MORAES, A. C. R. 2005. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. *In*: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Para pensar uma Política de Nacional de Ordenamento Territorial**. Anais da Oficina sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Brasília: Ministério da Integração Nacional. pp. 43-47.
- MORAES, A. C. R.; FERNANDES, F. (orgs.) 1990. **Ratzel**. São Paulo: Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais, nº 59). 199p.
- NEPSTAD, D.; CARVALHO, G.; BARROS, A. C.; CAPOBIANCO, J. P.; BISHOP, J.;

- MOUTINHO, P.; LEFEBVRE, P.; SILVA JUNIOR, U. L.; PRINS, E. 2001. Road paving, fire regime feedbacks and the future of Amazon forests. **Forest Ecology and Management**, vol. 54. pp. 395-407.
- NOZOE, N. 2006. Sesmarias e Aposseamento de Terras no Brasil Colônia . *In: Revista Economia*, vol. 7, n. 3, set/dez 2006. Brasília. p. 587–605. (Disponível em <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A024.pdf>, acesso em 06 de julho de 2010).
- OLIVEIRA, A. U. 1987. **Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos**. Campinas: Papirus. 133p.
- OLIVEIRA, A. U. 2005. BR-163 Cuiabá-Santarém – geopolítica, grilagem, violência e mundialização. *In: M. Torres (org.). Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163*. Brasília: CNPq. pp. 67-183.
- PÁDUA, J. A. 2000. Biosfera, História e Conjuntura na Análise da Questão Amazônica. *In: História, Ciência e Saúde*, vol. 6 (Suplemento). pp. 793-811.
- PANDOLFO, C. 1994. **Amazônia brasileira: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras**. Belém: CEJUP. 228p.
- PASQUIS, R.; MACHADO, L. O. R.; GUERRA, R. 2001. **Diagnóstico dos formatos de ocupação do espaço amazônico**. Brasília: MMA/SCA/Napiam; Montpellier: Cirad. 168p.
- PASQUIS, R.; NUNES, B. F.; LE TOURNEAU, F. M.; MACHADO, L. O. R.; MELLO, N. A. 2003. **As Amazônias: um mosaico de visões sobre a região**. Brasília: Banco Mundial; CDS/UnB. 44p.
- PERICO, R. E. 2009. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. 209p.
- PERROUX, F. 1991. **L'économie du XXe siècle: ouvrages et articles**. 3e éd. Grenoble, France: Presses Universitaires. 814p.
- PINHEIRO, S. 1999. **Palestra proferida no I Seminário sobre Reforma Agrária e Meio Ambiente**. Brasília, Nov.1999. Arquivo digital.
- PORTO, J. C. 1982. **Formação territorial do Brasil**. Brasília: Fundação Petrônio Portella (Curso de Direito Agrário, vol. 1). 94p.
- PRADO JR., C. 2006. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense. Edição com a atualização de 1970 e o *Post Scriptum* de 1976. 364p.
- RAFFESTIN, C. 1993. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática. 270p.
- REYDON, B. P.; HERBERS, S. R. 1989. Política ambiental para a agropecuária na Amazônia e degradação do meio ambiente. *In: Revista da ABRA*, vol. 19, n. 1. Campinas, São Paulo. pp. 42-52.
- REYDON, B. P.; MUNIZ, M. J. D. [s.d.]. **Colonização na Amazônia: uma alternativa para o seu desenvolvimento sustentável?** 10p. (Disponível em <http://www.eco.unicmp.br/projetos/mterras>, acesso em 23 de julho de 2002).
- RIBEIRO, D. 1995. **O Brasil como problema**. Rio de Janeiro: Francisco Alves. 2ª ed. 320p.

- RIBEIRO, D. 1997. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 2ª ed. 476p.
- RICARDO, C. A. (ed.), 2000. **Povos Indígenas no Brasil, 1996-2000**. São Paulo: Instituto Socioambiental. 832p.
- ROCHA, J. S. 1919. **História da Colonização do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 2v. 343p.
- RODRIGUES, R. L. V. 2004. **Análise dos fatores determinantes do desflorestamento na Amazônia Legal**. Tese (Doutorado em Engenharia). Universidade Federal do Rio de Janeiro. 249p. (Disponível em <http://www.amazonia.org.br>, acesso em 17 de setembro de 2005).
- RUA, M. G. 1998. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: M. G. Rua; M. I. Carvalho. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15. pp. 231-260.
- SABOURIN, E. 2002. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. *In*: E. Sabourin; O. A. Teixeira (eds.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica. pp. 21-37.
- SACHS, I. 1986. Environnement et styles de développement. *In*: **Annales Economies, sociétés et civilizations**, n. 3. Paris. pp. 553-570.
- SACHS, I. 1998. Do crescimento econômico ao ecodesenvolvimento. *In*: P. F. Vieira; M. A. Ribeiro; R. M. Franco e R. C. Cordeiro (orgs.). **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs**. Florianópolis: Pallotti/APED. pp. 161-163.
- SACHS, I. 2000. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond. 96p.
- SALVADOR, F. V. 1627. **História do Brasil**. Arquivo digital. 179p. (Disponível em http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/bn000138.pdf, acesso em 28 de fevereiro de 2011).
- SANTOS, A. P.; ASSUNÇÃO, G. V.; SANTOS FILHO, C. P. 1979. **Relatório das atividades do projeto IBDF/INPE (sub-projeto desmatamento) durante o ano de 1978**. São José dos Campos: Inpe. 145 p. (INPE-1428-RPE/007).
- SANTOS, M. 1999. O chão contra o cifrão. **Folha de São Paulo**. Caderno Mais. São Paulo, p. 5, 28 fev. 1999 (Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fof/brasil500>, acesso em 25 de novembro de 2010).
- SANTOS, M. 2004. **Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. São Paulo: Edusp (Coleção Milton Santos, vol. 2). 6ª ed. 288p.
- SANTOS, M. 2006. O dinheiro e o território. *In*: M. P. Oliveira; R. Haesbaert; R. Moreira (coords.). **Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: DP&A. pp. 13-20.
- SANTOS, M. 2009. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp. 4ª ed. 5ª reimpr. 384p.
- SANTOS, T. C.. 2005. Algumas considerações preliminares sobre Ordenamento Territorial. *In*: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Para**

pensar uma Política de Nacional de Ordenamento Territorial. Anais da Oficina sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Brasília: Ministério da Integração Nacional. pp. 49-54.

SAQUET, M. A. 2003. **Os tempos e os territórios da colonização italiana.** Porto Alegre: EST Edições. 2003. 240p.

SAUER, S. 2002. **Terra e modernidade: a dimensão do espaço na aventura da luta pela terra.** Tese (Doutorado em Sociologia). Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília. Brasília. 305p.

SAUER, S. 2005. **Violação dos direitos humanos na Amazônia: conflito e violência na fronteira paraense.** Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos. 170p.

SAUER, S. 2010. **Terra e modernidade: a reinvenção do campo brasileiro.** São Paulo: Expressão Popular. 192p.

SAYAGO, D.; MACHADO, L. 2004. O pulo do grilo. *In:* D. Sayago; J. F. Tourrand; M. Bursztyn (orgs.). **Amazônia: cenas e cenários.** Brasília: Universidade de Brasília. pp. 217-235.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. 2004. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *In:* **Raízes**, vol. 23, n. 1 e 2. Jan/Dez. 2004. pp. 99-116.

SILVA, L. O. 1996. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850.** Campinas: Ed. Unicamp. 376p.

SILVA, L. R. 2008. **Propriedade Rural.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 275p.

SOARES FILHO, B.; ALENCAR, A.; NEPSTAD, D.; CERQUEIRA, G.; DIAZ, M. C. V.; RIVEIRO, S.; SOLÓRZANO, L. VOLL, E. 2004. Simulating the response of land-cover changes to road paving and governance along a major Amazon highway: the Santarém-Cuiabá corridor. **Global Change Biology**, vol. 10. pp. 745-764.

SODERO, F. P. 1982. **O Estatuto da Terra.** Brasília: Fundação Petrônio Portella. (Curso de Direito Agrário, vol. 2). 169p.

SOTO, H. 2001. **O mistério do capital.** Rio de Janeiro: Record. 306p.

SOUZA, M. J. L. 2010. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In:* I. E. Castro; P. C. Gomes; R. L. Corrêa (orgs.). **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 13ª ed. pp. 77-116.

STEFANINI, L. L. 1978. **A propriedade no Direito Agrário.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 300p.

SURGIK, A. C. S. 2005. Estudo jurídico para a várzea amazônica. *In:* J. H. Benatti; A. C. S. Surgik; G. D. Treccani; D. G. McGrath; A. S. P. Gama. **A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos.** Manaus: Edições Ibama/ProVárzea. pp. 15-32.

THÉRY, H. 1999. **Configurações territoriais na Amazônia.** Secretaria de Coordenação da Amazônia, Brasília: MMA/SCA/NAPIAm. 63p.

- TONI, F.; MACHADO, L. O. R. PINTO, M. O. 2010. **Políticas públicas e participação social: análise das demandas da sociedade civil na construção do Plano BR-163 Sustentável**. Relatório de Pesquisa realizado no âmbito do Projeto Diálogos. Brasília: CDS/UnB. pp. 17-44.
- TORRES, M. 2005. Fronteira, um eco sem fim – considerações sobre a ausência do Estado e a exclusão social nos municípios paraenses do eixo da BR-163. *In*: M. Torres (org.). **Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília: CNPq. pp. 271-319.
- TRECCANI, G. D. 2006. **Regularizar a terra: um desafio para as populações tradicionais de Gurupá**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará. Belém. 725p.
- VARGAS, G. M. 2006. Território e Natureza. *In*: **III Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS**. Brasília-DF, Junho de 2006 (Disponível em <http://www.anppas.org.br>, acesso em 21 de janeiro de 2007).
- VELHO, O. G. 1972. **Frentes de expansão e estrutura agrária – estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 178p.
- VERÍSSIMO, A.; ROLLA, A.; VEDOVETO, M.; FUTADA, S. 2011. **Áreas protegidas na Amazônia brasileira: avanços e desafios**. Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Socioambiental. 87p.
- VIANNA, F. J. O. 1956. **Evolução do povo brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio. 4ª ed. 313p.
- WOOD, C. H.; WALKER, R. 2001. Land titles, tenure security and resource use among small farmers in Brazilian Amazon. *In*: **XXIV IUSSP General Population Conference**. Salvador-BA, August 2001. 34p. (Disponível em <http://www.iussp.org/Brazil2001/programme.php>, acesso em 16 de dezembro de 2010).
- ZAOUAL, H. 2006. **Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global**. Rio de Janeiro: DP&A, Consulado Geral da França, Coppe/UFRJ. 256p.
- ZAOUAL, H. 2010. O *homo situs* e suas perspectivas paradigmáticas. *In*: **Revista Oikos**, vol. 9, n. 1. pp. 13-39. (Disponível em <http://www.revistaoikos.org>, acesso em 15 de dezembro de 2010).
- ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. 2010. Quando o lugar resiste ao espaço: colonialidade, modernidade e processos de territorialização. *In*: A. Zhouri; K. Laschetski (orgs.). **Desenvolvimento e Conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG. pp. 439-462.

DOCUMENTOS LEGISLATIVOS

Constituições

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil, fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiais. 22 de Abril de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União. 16 de julho de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União. 10 de novembro de 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 19 de setembro de 1946. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União. 19 de setembro de 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 20 de outubro de 1967. Brasília: Diário Oficial da União, 20 de outubro de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964. Brasília: Diário Oficial da União. 11 de novembro de 1964. Seção 1. p. 8.865. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-10-9-novembro-1964-364969-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Brasília: Diário Oficial da União. 20 de outubro de 1969. Seção 1. p. 8.865. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

Leis Ordinárias

BRASIL. Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos no Brasil. Rio de Janeiro: CLB. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM581.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. Rio de Janeiro: CLB. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM3353.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 5 de janeiro de 1916. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio

de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império, 20 de setembro de 1850. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM601.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. 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. Brasília: Diário Oficial da União, 7 de janeiro de 1953. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1806-6-janeiro-1953-367342-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 31 de novembro de 1964. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasília: Diário Oficial da União, 16 de setembro de 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 5 de janeiro de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5197.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 14 de dezembro de 1972. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5868.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 9 de dezembro de 1976. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6383.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 11 de dezembro de 1979. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6746.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Institui a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2 de setembro de 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. 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. Brasília: Diário Oficial da União, 23 de fevereiro de 1989. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 26 de fevereiro de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. 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. Brasília: Diário Oficial da União, 22 de junho de 1993, republicado em 6 de julho de 1994 e retificado em 6 de julho de 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 13 de fevereiro de 1998 e retificado em 17 de fevereiro de 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm, acesso em

12 de setembro de 2011.

BRASIL. 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 Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nº 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 22 de novembro de 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. 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 nº 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 3 de março de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991 e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 4 de janeiro de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp124.htm, acesso em 17 de setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes; altera as Leis nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 28 de agosto de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. 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. Brasília: Diário Oficial da União, 4 de agosto de 2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11763.htm, acesso em 12 de

setembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 11.949, de 17 de junho de 2009. Dá nova redação à Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá as terras pertencentes à União e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 18 de junho de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Lei/L11949.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. 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 nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 26 de junho de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

Decretos e Decretos-lei

BRASIL. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Rio de Janeiro: Coleção das Leis Império do Brasil, Tomo XV, Parte 2. p. 10. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Minas. Rio de Janeiro: CBL, de 31 de dezembro de 1934 e retificado no Diário Oficial da União de 24 de setembro de 1934 e de 19 de outubro de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24642.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro: CBL de 1934 e retificado no Diário Oficial da União de 27 de julho de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.760, de 5 de maio de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 6 de setembro de 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura de cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2 de abril de 1971. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987. 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. Brasília: Diário Oficial da União, 25 de novembro de 1987. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2375.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto 4.638, de 21 de março de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 24 de março de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4638.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília: Diário Oficial da União, 20 de abril de 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-

[2006/2004/decreto/D5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Decreto/D5732.htm), acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto nº 5.732, de 23 de março de 2006. Regulamenta o inciso II do artigo 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, 24 de março de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Decreto/D5732.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto nº 6.232, 11 de outubro de 2007. Fixa os limites de área rural a que se refere o inciso II do artigo 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, 5 de novembro de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6232.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Diário Oficial da União, 8 de fevereiro de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. 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. Brasília: Diário Oficial da União, 21 de dezembro de 2007 – Edição extra. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6231.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto nº 6.553, 1º de setembro de 2008. Fixa os limites de área rural a que se refere o inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, 2 de setembro de 2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Decreto/D6553.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. 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. Brasília: Diário Oficial da União, 29 de outubro de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Decreto/D6992.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto s/n, de 27 de abril de 2009. Cria o Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 28 de abril de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12015.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010. 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. Brasília: Diário Oficial da União, 5 de agosto de 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7255.htm, acesso em 12 de setembro de 2011.

Outros Atos Normativos

Instrução Especial Incra nº 20, de 28 de maio de 1980. Estabelece o Módulo Fiscal de cada Município, previsto no Decreto nº 84.685, de 6 e maio de 1980. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=296&Itemid=136&limitstart=7, acesso em 17 de setembro de 2011.

Portaria Incra nº 558, de 15 de dezembro de 1999. Estabelece procedimentos para o cancelamento de imóveis rurais no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR. Disponível em

http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=133, acesso em 17 de setembro de 2011.

Portaria Incra nº 596, de 5 de julho de 2001. Determina o recadastramento de imóveis rurais, com área entre 5.000,00 e 9.999,99 ha, localizados em alguns municípios dos seguintes Estados: AC, AP, AM, BA, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PR, RO, SP e TO. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=133, acesso em 17 de setembro de 2011.

Portaria MTE nº 1.234, de 17 de novembro de 2003. Estabelece procedimentos para encaminhamento de informações sobre inspeções do trabalho a outros órgãos. Brasília: Diário Oficial da União, 20 de novembro de 2003.

Portaria Incra nº 12, de 24 de janeiro de 2006. Determina às Superintendências Regionais que adotem medidas administrativas para necessárias à convocação do proprietário, do titular do domínio útil ou do possuidor q qualquer título de imóveis rurais que ainda não tenham atendido às exigências contidas nas Portarias nº 558, de 1999, 596, de 2001 e 835, de 2004, para que apresentem documentação comprobatória de seus imóveis. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=133, acesso em 17 de setembro de 2011.

Instrução Normativa do Incra 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. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=136&limitstart=42, acesso em 17 de setembro de 2011.

Instrução Normativa do Incra 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. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=136&limitstart=42, acesso em 17 de setembro de 2011.

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. Brasília: Diário Oficial da União, 28 de janeiro de 2008.

Instrução Normativa do Incra nº 44, de 19 de fevereiro de 2008. Estabelece diretrizes para recadastramento de imóveis rurais de que trata o Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=136&limitstart=70, acesso em 17 de setembro de 2011.

Resolução CMN nº 3.545, de 28 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. Brasília: Diário Oficial da União, 3 de março de 2008. Disponível em <http://portal.in.gov.br>, acesso em 17 de setembro de 2011.

Instrução Normativa MMA nº 001, de 29 de fevereiro de 2008. Regulamenta os procedimentos administrativos das entidades vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente em relação ao embargo de obras ou atividades que impliquem desmatamento, supressão ou degradação florestal quando constatadas infrações administrativas ou penais contra a flora, previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e Decreto nº- 3.179, de 21 de setembro de 1999. Brasília: Diário Oficial da União, 8 de março de 2008. Disponível em <http://portal.in.gov.br>, acesso em 17 de setembro de 2011.

Instrução Normativa do Incra nº 45, de 25 de maio de 2008. Fixa os procedimentos para legitimação de posses em áreas de até 100 (cem) hectares localizadas em terras públicas rurais da União. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=136&limitstart=70, acesso em 17 de setembro de 2011.

Instrução Normativa do Incra nº 46, de 26 de maio de 2008. Fixa os procedimentos para regularização fundiária de posses em áreas rurais de propriedade da União superiores a 100 (cem) hectares e até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais, localizadas na Amazônia Legal. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=136&limitstart=70, acesso em 17 de setembro de 2011.

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. Brasília: Diário Oficial da União, 25 de março de 2010. Disponível em <http://portal.in.gov.br>, acesso em 17 de setembro de 2011.

Portaria MDA nº 37, de 18 de junho de 2009. Estabelece condições e procedimentos para o cadastramento de ocupações a serem regularizadas. Brasília: Diário Oficial da União, 19 de junho de 2009. Disponível em <http://portal.in.gov.br>, acesso em 17 de setembro de 2011.

Portaria MMA nº 68, de 24 de março de 2010. Dispõe sobre os requisitos de 2010 para que os municípios listados pelas Portarias nº 28, de 24 de janeiro de 2008, nº 102, de 24 de março de 2009, e nº 66, de 24 de março de 2010, todas do Ministério do Meio Ambiente passem a integrar a lista de municípios com desmatamento monitorado e sob controle. Brasília: Diário Oficial da União, 25 de março de 2010.

Portaria MDA nº 23, de 30 de abril de 2010. Dispõe sobre os procedimentos para regularização fundiária de ocupações incidentes em terras situadas em áreas rurais no âmbito da Amazônia Legal, definidas no art. 3º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, até quinze módulos fiscais, e não superiores a mil e quinhentos hectares, respeitada a fração mínima de parcelamento. Brasília: Diário Oficial da União, de 5 de maio de 2010. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/terralegal/pages/publicacoes>, acesso em 17 de setembro de 2011.

Portaria Serfal/MDA nº 01, de 19 de maio de 2010. Fixa os procedimentos para definição de valor, encargos financeiros e formas de pagamento dos imóveis a serem alienados de forma onerosa no âmbito da Amazônia Legal. Brasília: Diário Oficial da União, 20 de maio de 2010. Disponível em <http://portal.in.gov.br>, acesso em 17 de setembro de 2011.

Portaria MMA nº 138, de 20 de abril de 2011. Dispõe sobre os requisitos de 2011 para que os municípios listados pelas Portarias nº 28, de 24 de janeiro de 2008, 102, de 24 de março de 2009, e 68, de 24 de março de 2010, todas do Ministério do Meio Ambiente passem a integrar a lista de municípios com desmatamento monitorado e sob controle. Brasília: Diário Oficial da União, 25 de abril de 2011. Disponível em <http://portal.in.gov.br>, acesso em 17 de setembro de 2011.

APÊNDICE

Relação das instituições consultadas e pessoas entrevistadas

Instituição	Entrevistado	Data da entrevista
Instituições Federais e Estaduais		
Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR)	Alberto Lourenço	Abril de 2009 e Outubro de 2010
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – Programa Terra Legal	Manoela Frade	Novembro de 2010
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – Programa Terra Legal (Pará)	Igor Galvão	Novembro de 2010
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – Programa Terra Legal (Santarém)	Eduardo	Novembro de 2010
Incra/Brasília	Marcos Kowarick	Outubro de 2009
Instituto de Terras do Pará (Iterpa)	José Heder Benatti e Girolamo Treccani	Março de 2008 e outubro de 2010
Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará (Sema/PA) e Operação Arco Verde	Teresa Moreira	Outubro de 2009
Incra/Santarém (SR 30)	Moacir e Antonio	Março de 2008
Incra/Santarém (SR 30)	Candido e Frank	Novembro de 2010
Organizações não governamentais e movimento social		
Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)	Muriel Saragoussi	Junho de 2009
The Nature Conservancy (TNC)	Teresa Moreira	Novembro de 2010
Comissão Pastoral da Terra/Santarém	Gilson Rego, Manoel Roberto	Novembro de 2010
Sindicato dos Produtores Rurais de Santarém (Sirsan)	Vanderley Wegner e outros dois produtores rurais	Novembro de 2010
Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém (STTR/STM)	Danicley e Raimundo Mesquita (Peba)	Março de 2008 e Outubro de 2010
Comunidades de Várzea – Santarém	Ianora	Março de 2008
Instituições de Pesquisa e Assessoria aos movimentos sociais		
Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (UFPA/NAEA)	David McGraph	Março de 2008
Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)	Paulo Barreto	Novembro de 2010
Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam)	Rosana, Edma, Edy Lopes e Marcio	Março de 2008
Assessor Jurídico do <i>Movimento Juruti em Ação</i> (ex-Procurador do Incra, SR de Santarém)	Dilton Tapajós	Outubro de 2010

Participação em Seminários, Encontros, Palestras e Conferências sobre temas relacionados à regularização fundiária e desenvolvimento rural sustentável.

Oficina de Planejamento Centro de Pesquisa e Formação de Trabalhadores do Baixo Amazonas (CEFT-BAM), ocorrida em Santarém, em março de 2008.

Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, ocorrida em Belém, entre os dias 26 e 27 de março de 2008.

Seminário Internacional de Planejamento Territorial, ocorrido em Brasília, entre os dias 11 e 13 de novembro de 2008

Trajetórias e desafios do Desenvolvimento Regional do Brasil. Palestra proferida por Tania Bacelar, no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, em 25 de março de 2009.

Domínio Público e Regularização Fundiária Rural. Palestra proferida por Joaquim Modesto, no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, em 10 de novembro de 2009.

Simplificação cartorária e regularização fundiária na Amazônia. Palestra proferida por Garo Batmanian e Alberto Ninio, do Banco Mundial, no Ministério do Meio Ambiente, em 15 de janeiro de 2010.

Macrozoneamento na Amazônia. Apresentação do programa por Roberto Vizentin, da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural sustentável do Ministério do Meio Ambiente, no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, em 02 de março de 2010.

Plano Amazônia Sustentável e regularização fundiária na Amazônia. Palestra proferida por Alberto Lourenço, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, em 23 de junho de 2010.

Lançamento do Projeto de Cadastro Ambiental Rural, com apresentação de Mauro Pires, do Departamento de Articulação e Ações para a Amazônia do Ministério do Meio Ambiente, em 30 de agosto de 2010.

Seminário Terras e Territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas, ocorrido na Universidade de Brasília, em setembro de 2010.

Reunião do Grupo Executivo Estadual do Programa Terra Legal (Pará), ocorrida em Belém, em 8 de novembro de 2010.