

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Henrique Michael Andretta de Oliveira Matos de Moraes

**Regularização Fundiária Rural na Amazônia Legal: Uma análise da Lei nº
13.465 de 11 de julho de 2017**

Brasília - Distrito Federal
Novembro de 2017

Henrique Michael Andretta de Oliveira Matos de Moraes

**Regularização Fundiária na Amazônia Legal: Uma análise da Lei Nº 13.465 de
11 de julho de 2017**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília - UnB.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Henrique Viegas de Lima

Brasília - Distrito Federal

Novembro de 2017

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Referência: MORAIS, Henrique. Regularização Fundiária na Amazônia Legal: Uma análise da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

Data da defesa:

Resultado:

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Frederico Henrique Viegas de Lima
Orientador

Professora Doutora Suzana Viegas de Lima
Examinador

Professor Doutor Hércules Alexandre da Costa Benício
Examinador

Aos antepassados que morreram pela terra
e aos vivos que ainda sofrem por causa
dela.

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por tudo que tem me proporcionado.

Aos meus amados pais, Vanda e Morais, pelo esforço que fizeram para me tornar a pessoa que hoje sou e por serem meus melhores amigos.

À Isabelle, minha esposa, pela paciência e apoio que me deu durante parte dessa jornada acadêmica.

Aos demais familiares pelo, também, apoio que me deram.

Agradeço ao INCRA pelo escola que tem sido por esses quase 10 anos aos quais labuto como servidor. Retribuirei com a tranquilidade que é servir com a lucidez dada pelo Direito, pelo conhecimento da lei.

Agradeço ao meu orientador, Dr. Frederico Viegas, pela tranquilidade que me passou ao orientar-me e aos demais membros da banca examinadora, Dra. Suzana Viegas e Dr. Hércules Benício, pelo apoio.

RESUMO

Em 11 de julho de 2017 foi publicada a Lei nº 13.465, a qual decorreu da conversão da Medida Provisória nº 759, publicada em 22 de dezembro de 2016, e tal lei, dispõe, principalmente, sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Dentre todo o disposto pela referida norma, temos um conjunto de alterações na Lei nº 11.952/2009, a qual dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Por estar tratando de regularização fundiária, de terras, não seria possível, no Brasil, que a referida lei não estivesse envolta por profundas discussões que vão desde aspectos ideológicos, passando pelos econômicos, ambientais, até aspectos, naturalmente, jurídicos. O presente trabalho tem por objetivo, portanto, analisar o cenário da regularização fundiária rural na Amazônia Legal desde a Lei nº 11.952/2009 até a Lei nº 13.465/2017, fazer uma análise sobre quais aspectos que foram modificados de forma mais significativa e os principais questionamentos quanto a tais modificações.

PALAVRAS-CHAVE: Amazônia Legal. Medida Provisória nº 759/2016. Lei nº 13.465/2017. Regularização fundiária rural.

ABSTRACT

On July 11th, 2017, the act nº 13.465 was signed into law as a direct consequence of the Provisional Measure nº 759, published in December 22th, 2016. Law 13.465/2017 mainly provides the rural and urban land regularization, the credit settlements given to agrarian reform beneficiaries, and the land regularization in the Legal Amazon area. Inside its content, there is a set of changes in Law nº 11.952/2009, which was about land regularization in occupied Union areas in Legal Amazon region. By being about this topic in Brazil, it would not be possible for such law to not be surrounded by deep and heated discussions: ideological, economic, environmental, and, of course, legal ones. Therefore, this work has a goal to analyze the land regularization scenario in Legal Amazon area from the promulgation of the law nº 11.952/2009 until the enactment of the law nº 13.465/2017, and all aspects modified more significantly. Furthermore, it also has the purpose to bring to light all aspects modified more significantly and the main questions about such modifications.

Key words: Legal Amazon area; Provisional Measure Nº 759/2016; Law Nº 13.465/2017; Rural Land Regularization.

Lista de Figuras

Figura 1. A Linha imaginária de Tordesilhas.....	12
Figura 2. Capitânicas Hereditárias.....	13
Figura 3. A distribuição incerta da situação jurídica das terras na Amazônia.....	30
Figura 4. Estrutura fundiária da Amazônia Legal.....	41

Sumário

Lista de Figuras	09
Introdução	11
1 - A Ocupação das Terras Brasileiras	12
1.1 - O início do processo de colonização e as Capitanias Hereditárias.....	12
1.2 Novo modelo de gestão de terras e o Tratado de Madri.....	15
1.3 O regime das Sesmarias e a busca pela efetiva ocupação do Brasil.....	16
1.4 O legado do regime das Sesmarias e o seu fim em 1822.....	20
2 - A Ocupação da Amazônia	24
2.1 O ouro negro do final do século 19.....	24
2.2 A década de 60 e a política do “Integrar para não Entregar”.....	25
2.3 Fase áurea da ocupação das terras amazônicas.....	27
2.4 Últimas fases da ocupação da Amazônia.....	28
3 - A incerteza fundiária brasileira na atualidade e alguns marcos legais sobre o tema	32
4 - A regularização fundiária rural, a Lei nº 11.952/2009 e o Programa Terra Legal	36
5 - Análise da Lei nº 13.465/2017 quanto aos aspectos relacionados à regularização fundiária rural na Amazônia Legal	44
5.1 Medida provisória nº 759/2016, a precursora da Lei nº 13.465/2017.....	44
5.2 Questionamentos específicos quanto ao teor da Lei nº 13.465/2017.....	52
5.2.1 O preço da terra.....	52
5.2.2 Incentivo às invasões, aumento do desmatamento e de conflitos agrários.....	54
5.2.3 Vistoria.....	56
Conclusão	58

Introdução

Em 11 de julho de 2017, foi publicada a Lei nº 13.465 no Brasil, a qual adveio da conversão da Medida Provisória nº 759, publicada em 22 de dezembro de 2016. O presente trabalho abordará os aspectos materiais relacionados com a consistência jurídica da referida norma frente à problemática da regularização fundiária rural na Amazônia Legal. Para tal, serão analisados somente os aspectos da mencionada lei no que se refere à regularização fundiária rural, já que aquela trata de vários outros institutos.

Embora haja, na Lei nº 13.465/2017, dispositivos eminentemente relacionados com a regularização fundiária rural na Amazônia Legal, no passado recente o legislador já tratou, quase que exclusivamente, deste tema quando editou a Lei nº 11.952/2009. Assim sendo, antes de discutir os termos mais específicos da nova legislação, é de relevante importância fazer uma abordagem sucinta do histórico a respeito da formação territorial do Brasil e da região em comento, os problemas que a incerteza fundiária causam ao país e mostrar um pouco dos resultados alcançados com a lei mais antiga. Dessa forma, o Capítulo 1 dedica-se a fazer um breve resgate histórico do processo de ocupação das terras brasileiras, o que também é feito, no capítulo 2, quanto à formação territorial da Amazônia Legal.

No capítulo 3, trabalhamos com as consequências da incerteza fundiária brasileira e traremos alguns marcos legais pertinentes para serem analisados.

No capítulo 4, analisaremos o processo de regularização fundiária rural através da atuação do Programa Terra Legal, o qual implementa os dispositivos da Lei nº 11.952/2009.

Na sequência, no último capítulo, trabalharemos na análise da Lei nº 13.465/2017, a qual modifica algumas disposições da Lei nº 11.952/2009 e tais modificações, principalmente a análise destas, se revestem de fundamental importância para a compreensão do possível alcance e efetividade de tais normas frente ao grandioso desafio da política pública de regularização fundiária na Amazônia Legal.

1. A ocupação das terras brasileiras

1.1 O início do processo de colonização e as Capitânicas Hereditárias

Sem considerar o muito de história que existe antes do conhecido Tratado de Tordesilhas, assinado em 1494 por Portugal e Espanha, temos a partir deste o início do processo de colonização, da ocupação da *terra brasilis*. Tudo dentro dos limites estabelecidos pela linha imaginária de Tordesilhas, que dividia, grosso modo, as terras recém descobertas no seu sentido meridional, e as faixas conhecidas como

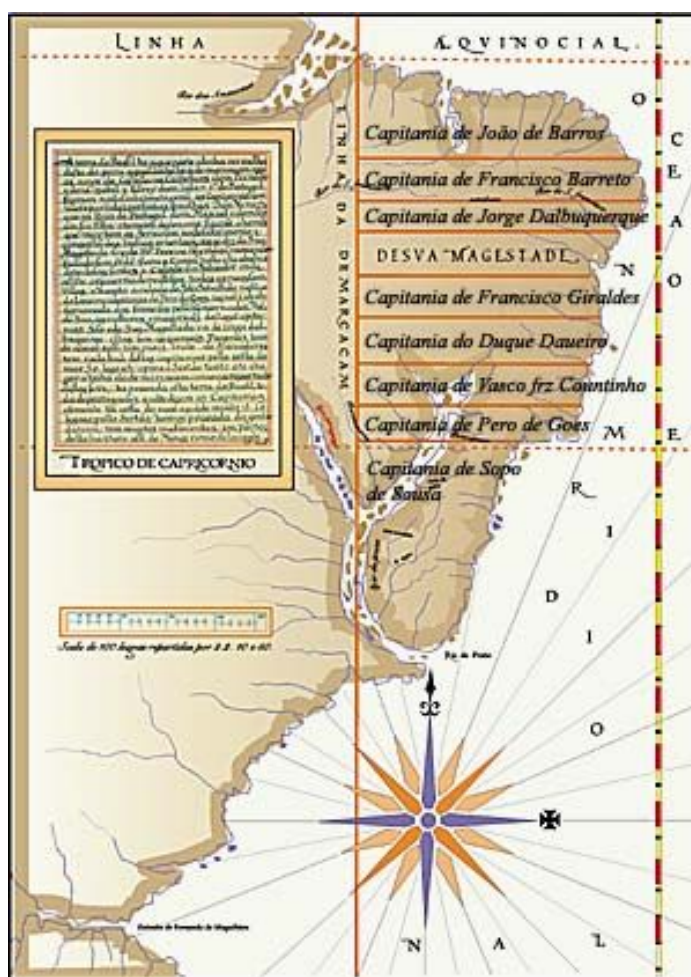


Figura 1. A Linha imaginária de Tordesilhas¹.

¹ Mapa de Luís de Teixeira de 1574 - Redesenhado por Regina Alonso - Departamento de Geografia, Diretoria de de Geociências, IBGE - 2000. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/construcao-do-territorio/tratado-de-tordesilhas.html>. Acesso em: 18 de novembro de 2017.

Como pode ser visto na figura 2, com a linha divisória do Tratado de Tordesilhas, a maior parte do território estava sob o domínio espanhol. Todavia, o interesse de Portugal por essas terras era maior e era preciso protegê-la da invasão de outros países, como a França, a Holanda e a Inglaterra⁴.

Esse período que configura o início da nossa colonização coincide com as primeiras iniciativas exploratórias da região amazônica pelos franceses, ingleses e holandeses. Entretanto, só no período que vai do final do século XVI e início do XVII que é materializada alguma iniciativa colonizadora por meio de uma colônia no Maranhão, pelos franceses⁵.

A aplicação do modelo de Capitânicas no Brasil deveu-se à grande extensão de terras que foram encontradas, quando comparadas com o que havia em Portugal e onde o sistema de sesmarias era empregado.

A dimensão do Brasil gerou, desde o seu descobrimento, dificuldades imensas em termos de administração de terras. O formato das Capitânicas Hereditárias apresentavam dificuldades que iam desde a própria extensão territorial de cada Capitania, até mesmo a falta de recursos dos donatários para serem aplicados na área, tal sistema não foi exitoso do ponto de vista administrativo, com exceção de Pernambuco e São Vicente. Todavia, do ponto de vista econômico, tal sistema de gestão de terras foi bastante promissor, como bem afirma Faoro (2007) por meio dos seguintes termos:

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

⁴ BBC. Linha do tempo: Entenda como ocorreu a ocupação da Amazônia. Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090722_amazonia_timeline_fbdt> Acesso em 19 de novembro de 2017.

⁵ VELHO, 1972:16 citado por MACHADO, 2011:35

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 negócio⁶.

Veremos adiante que a extensão territorial da colônia sempre foi uma barreira para o sucesso dos formatos de concessão de terras implementados no período colonial. Entretanto, também constataremos que mesmo diante de tais dificuldades os modelos de concessão de terras implementados contribuíram sobremaneira para assegurar a nossa unidade territorial, o que é algo bastante considerável para um contexto histórico marcado pela cobiça de estrangeiros, em especial ingleses, franceses e holandeses, num processo de disputa pelas terras coloniais.

1.2 Novo modelo de gestão de terras e o Tratado de Madri

Diante dessas dificuldades em termos de administração da colônia, o rei de Portugal implementou, em 1548, um novo sistema administrativo para o Brasil, o Governo-Geral, o qual tinha sede em Salvador e tinha como objetivo a uniformização do gerenciamento das terras, sujeitando os donatários a uma autoridade superior mais próxima, localizada no Brasil⁷. Nesse novo formato administrativo, o qual durou

⁶ FAORO, 2007 citado por MACHADO, 2011:38

⁷ MACHADO, Luciana de Oliveira Rosa Machado. Uma nova lei de terras para a amazônia: o caso de Santarém, Pará. Tese de Doutorado. UNB Brasília-DF. 2011. p. 39

até a chegada da família real em 1808, foi mantido o regime de concessão de terras e era o Governador-Geral o encarregado de concedê-las aos interessados.

Anos se passaram e iniciativas tomadas pelo rei de Portugal, motivadas, essencialmente, pela ocupação da terra e produção de riquezas que gerassem divisas para a Coroa, levaram tanto a tomada do Maranhão dos franceses, quanto foram tomadas medidas que assegurariam o domínio sobre o território descoberto por meio da posse efetiva da terra. Tais iniciativas levaram o império colonial português a ampliar seus limites, indo, até mesmo, para fora dos limites estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas.

Em 1750, como resultado do desrespeito ao que se tinha acordado por meio do Tratado de Tordesilhas, o que gerou disputas entre Portugal e Espanha, foi assinado um novo tratado, o Tratado de Madri. Esse tratado redefiniu os limites outrora definidos, mas também introduziu no seu texto o princípio do Direito Romano que, sem grande rigor, dita que quem possui de fato deve, também, possuir de direito, o princípio do *uti possidetis*. Dessa forma e com base no referido princípio, Portugal conseguiu estender os limites definidos pela linha de Tordesilhas, avançando no sentido oeste, abarcando a região atualmente denominada Amazônica e definindo, de forma simplificada, os contornos do Brasil atual.

1.3 O regime das Sesmarias e a busca pela efetiva ocupação do Brasil

De forma bastante simplificada, sesmaria⁸ era uma porção de terra concedida a um beneficiário, em nome do rei de Portugal, para tal porção de terra virgem fosse cultivada. Tal forma administrativa de terras foi utilizada no final da Idade Média em Portugal e amplamente utilizada no período colonial do Brasil.

O regime das sesmarias foi criada com o objetivo de mitigar a crise agrícola e econômica que Portugal enfrentava na época devido à deturpação no uso das terras

⁸ A origem das sesmarias relaciona-se com as terras comunais existentes no reino português e com a forma de distribuição delas entre os habitantes das comunidades rurais. Embora não haja consenso quanto a origem da palavra sesmaria, acredita-se que o termo teria os seguintes significados: derivado de sesmo, o vocábulo sesmaria poderia significar 1/6 do valor estipulado pelo terreno; ou era decorrente do sesmar, cujo significado era avaliar, estimular, calcular; ou ainda da divisão de um território que era repartido em seis partes, trabalhados seis dias por semana, por seis sesmeiros.

e da escassez de alimentos naquele país. Para evitar a falta de aproveitamento da terra, o referido regime visava atribuir uma função social à terra o que era traduzido, à época, na produção de alimento para o sustento da população e o conseqüente aumento da produtividade das terras portuguesas. Funcionava como uma redistribuição de terras, por parte da coroa, saindo de quem não as estava utilizando de forma produtiva para novos ocupantes que as fariam produtivas.

Neste modelo de sesmarias as terras eram distribuídas aos beneficiários, mas havia a exigência de um certo cumprimento da função social da terra o que, no caso, revestia-se da cobrança de se fazer da terra um instrumento de produção de gêneros alimentícios para o sustento da população das próprias sesmarias. Caso não houvesse o cumprimento de tal exigência, poder-se-ia, pelas autoridades revestidas de poder para tal, perder as terras e estas serem redistribuídas. Esse “perder a terra”, não representava expropriação, mas sim uma imissão na posse, amparada pela lei. Com isso, os princípios da propriedade eram mantidos, mas seu mau uso era combatido⁹.

A concessão de sesmarias foi iniciada no Brasil juntamente com a instituição das Capitânicas Hereditárias, em 1534. Enquanto as capitânicas dividiam o Brasil em áreas enormes, as sesmarias dividiam as capitânicas em áreas menores. Todavia, esse modelo não parecia ser o mais adequado para a colônia, pois no Brasil havia uma população relativamente pequena e grandes extensões de terra, o que seria o contrário do que ocorria em Portugal e onde tal modelo foi aplicado visando, principalmente, à produção de alimentos objetivando o combate à crise que ocorria no país. No que se refere a esse aparente equívoco, o da utilização do modelo das sesmarias no Brasil, MACHADO *et al* (2011, p.56) expõe o seguinte:

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. Além de serem as terras brasileiras ainda virgens, tratava-se de um território de grandes

⁹ MACHADO, Luciana de Oliveira Rosa Machado. Uma nova lei de terras para a amazônia: o caso de Santarém, Pará. Tese de Doutorado. UNB Brasília-DF. 2011. p. 42.

extensões, mas de população escassa. Ademais, não havia aqui população faminta nem 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. Em outras palavras, havia em Portugal, muita gente e pouca terra; na colônia, contudo, era exatamente o contrário: muita terra e pouca gente¹⁰.

Pelo contexto histórico e pelas dificuldades que a grande extensão das terras brasileiras apresentava ao colonizador é possível que a adoção dessa sistemática de distribuição de terras tenha sido a única forma encontrada, à época, para a busca da efetiva ocupação do território colonizado. Neste sentido MACHADO *et al* (2011, p. 56) esclarece o que segue:

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 coloniais. 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

¹⁰ MACHADO, Luciana de Oliveira Rosa Machado. Uma nova lei de terras para a amazônia: o caso de Santarém, Pará. Tese de Doutorado. UNB Brasília-DF. 2011. p. 42.

dispusessem a arriscar seus recursos – ou cabedais – e empreender esforços na colonização¹¹.

O regime das sesmarias passou por algumas fases. A primeira fase ocorreu concomitantemente ao período das Capitânicas e a distribuição das terras foi caracterizada pela inexistência de condições legalizadoras das terras concedidas. A única exigência era que a área fosse aproveitada e isso acontecendo no prazo estabelecido, o sesmeiro adquiriria o domínio da terra. Como se pode depreender, o sucesso desse modelo necessitava de investimentos consideráveis e, por isso, no decorrer da evolução do regime das sesmarias somente abastados senhores de engenho eram contemplados com terras.

Mesmo com posses, os candidatos ao recebimento de áreas não tinham, de fato, como efetivamente explorar toda a terra que lhes era concedida, o que contrariava a própria razão do modelo de sesmarias e ajudava a formar o que chamamos de latifúndio e que ainda é bastante presente na estrutura fundiária brasileira.

Uma segunda fase no regime em comento foi caracterizado pelo Regimento dos Provedores¹², onde houve um aperfeiçoamento na legislação da época o que fez nascer a exigência do registro das concessões de terras junto às Provedorias, isso somado à exigência do aproveitamento das áreas. Tais porções de terra deveriam ser registradas no Livro da Provedoria do Governo para que se consolidasse o direito sobre essas porções, caso contrário poder-se-ia perder tal direito.

A ideia do registro e o conseqüente conhecimento do que estava sendo distribuído e para quem estava sendo distribuído remete a um cadastro, o que seria a primeiro cadastro de imóveis rurais brasileiros. Essa medida dava

¹¹ MACHADO, Luciana de Oliveira Rosa Machado. Uma nova lei de terras para a amazônia: o caso de Santarém, Pará. Tese de Doutorado. UNB Brasília-DF. 2011. p. 42.

¹² 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 apud MACHADO, 2011).

condições dos Provedores conhecerem os proprietários, facilitava a cobrança de tributo e promovia um certo controle quanto à distribuição de terras já concedidas. Todavia, a responsabilidade do registro que antes era de quem doava as terras passou para os próprios beneficiados e devido às distâncias entre o local da terra e o local de registro, além do fato do registro significar, também, cobrança de tributos, muitos beneficiados deixaram de registrar suas áreas para evitar os custos decorrentes desse registro.

No decorrer do tempo aconteceram mais regulamentações quanto ao regime de concessão por meio de sesmarias. Em um certo momento tratava-se de limitar o tamanho das áreas concedidas, por notarem que quanto maior a área, menor era o aproveitamento desta; em outro exigia-se demarcação para a consolidação do domínio adquirido ao receber a terra, podendo aquele ser perdido caso não cumprida a exigência. Contudo, a incapacidade de fiscalizar de forma efetiva tais limitações, a falta de precisão na descrição dos imóveis rurais no ato do registro e até mesmo a inexistência, na colônia, de profissionais que pudessem qualificar tais serviços, tornaram todas essas medidas incapazes de serem efetivamente cumpridas.

1.4 O legado do regime das Sesmarias e o seu fim em 1822

Devido a essa diferença entre o sistema de sesmarias utilizado em Portugal e o utilizado no Brasil colônia, o referido instrumento contribuiu, sobremaneira, para a existência dos latifúndios e muito disso adveio não somente do sistema em si, mas da incapacidade da Coroa de ter efetiva governança sobre o território, o que facilitou o crescimento do apossamento das terras aqui existentes. A respeito dessa consequência negativa das sesmarias na colônia, PINTO (2017) faz a seguinte abordagem:

A sesmaria, assim como as capitânicas hereditárias, não garantiam ao donatário a propriedade das terras, mas apenas o direito de usufruir da terra para seu cultivo.

Os capitães donatários que recebiam capitâneas hereditárias detinham apenas 20% de suas capitâneas, tendo que distribuir os demais 80% através das sesmarias.

Nem sempre eram os sesmeiros a cultivar as terras. Apesar do impedimento de alugar, arrendar ou vender as terras, muitos sesmeiros assim o faziam aos chamados posseiros. A existência dos posseiros dificultava o controle da Coroa sobre a distribuição das terras. Tal situação levava ainda a Coroa a tentar restringir os direitos dos sesmeiros sobre as terras doadas. Uma regularização efetiva da situação fundiária somente ocorreria durante o Império, através da Lei de Terras de 1850.

As sesmarias estiveram na origem dos grandes latifúndios no Brasil. A distribuição de grandes extensões de terras a um único sesmeiro e a utilização de terras que não estavam dentro dos limites estipulados pelas cartas de Sesmarias contribuíram para a desigual distribuição de terras no Brasil, uma das causas da desigualdade social ainda vigente no país¹³.

Embora as consequências negativas desse sistema salte aos olhos, quando analisamos o contexto histórico do Brasil colonial percebemos dois aspectos positivos: o sistema de concessão de terras assegurou a nossa unidade territorial e imprimiu, na legislação brasileira, a obrigação de cultivo da terra pelo donatário ou

¹³ PINTO, Tales Dos Santos. "O que é sesmaria?"; Brasil Escola. Disponível em: <http://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-sesmaria.htm>. Acesso em: 28 de novembro de 2017.

cessionário, deixando o legado da exigência do cumprimento da função social da propriedade rural que perdura até os dias atuais¹⁴.

Impende destacar que embora existisse tal exigência, na colônia, de um certo cumprimento da função social da terra, não há evidências que isso tenha surtido algum efeito prático em termos de prevalência do cumprimento dessa função social em detrimento da acumulação de terras. O que se viu foi a formação dos latifúndios voltados para a monocultura exportadora.

Vigorando por quase três séculos, as sesmarias e o sistema de concessões duraram até que a unidade territorial fosse assegurada. Assim, foi somente no início do século XIX, mais precisamente em 1822, que o Príncipe Regente D. Pedro I suspendeu a concessão de terras de sesmarias até a convocação da Assembleia Nacional Constituinte.

Como mencionado, em 1822 ocorreu o fim das sesmarias, mas nada em termos de regulamentação foi colocado no lugar e isso perdurou por quase três décadas, o que contribuiu para o aumento da desordem fundiária já existente. Esse quadro é melhor descrito nas palavras de MACHADO *et al* (2011):

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. Não por acaso, esse período da história da apropriação territorial ficou caracterizado como a “fase

¹⁴ MACHADO, Luciana de Oliveira Rosa Machado. Uma nova lei de terras para a amazônia: o caso de Santarém, Pará. Tese de Doutorado. UNB Brasília-DF. 2011. p. 50.

áurea do posseiro” ou o “período do regime das posses”.

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”¹⁵.

O que podemos depreender, também, com essa breve análise do período colonial quanto ao aspecto fundiário é que mesmo variando a estratégia de concessão de terras no Brasil, não se conseguiu ter um mínimo controle sobre essas terras públicas, o que nos parece um problema bastante contemporâneo e que ainda carece de forte atenção por parte do Estado.

Essa breve abordagem histórica sobre a questão fundiária brasileira já demonstra o grau de complexidade que é o tratar desse tema. Mas é no contexto atual do rural brasileiro que conseguimos perceber o grau de contribuição que o padrão de ocupação dessas terras deu para as dificuldades em termos de governança agrária que temos nos dias atuais.

¹⁵ MACHADO, Luciana de Oliveira Rosa Machado. Uma nova lei de terras para a amazônia: o caso de Santarém, Pará. Tese de Doutorado. UNB Brasília-DF. 2011. p. 54.

2. A ocupação da Amazônia

Após o breve resgate histórico do processo de ocupação das terras brasileiras como um todo, reveste-se de suma importância avançarmos também em uma sumária análise do processo de ocupação das terras da região amazônica para, assim, diante desse panorama, compreendermos, posteriormente, o papel das últimas iniciativas do Estado brasileiro, em termos de legislação, que visam a regularização fundiária das terras da referida região.

Como já vimos, o Tratado de Tordesilhas colocou a região em comento como pertencente à Espanha. Em seguida, com o Tratado de Madri, Portugal conseguiu estender os limites definidos pela linha de Tordesilhas, avançando no sentido oeste, abarcando a região atualmente denominada Amazônica. O interesse nessa região, devido às suas potenciais riquezas, é bastante evidente ao longo da história e desde o século XVI que os colonizadores empreendem projetos que geraram ciclos econômicos para a região e que foram deveras importantes para toda uma circunstância fundiária caracterizada por alguns progressos e algumas falhas, as quais demandam iniciativas do Estado para serem corrigidas.

2.1 O ouro negro do final do século 19

A Revolução Industrial tem uma considerável importância para a ocupação da Amazônia. A Inglaterra, com o forte desenvolvimento de parque fabril, demandou Amazônia bastante borracha, a qual era chamada de “ouro negro”, à época.

O governo incentivou milhares de brasileiros e mesmo estrangeiros a migrarem para a região amazônica para trabalhar nos seringais, os quais eram administrados por famílias tradicionais que negociavam com as exportadoras inglesas que atuavam na região. Estima-se que entre 1870 e 1900, trezentos mil nordestinos tenham migrado para a região¹⁶.

¹⁶ BBC, 2009. Linha do tempo: Entenda como ocorreu a ocupação da Amazônia. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090722_amazonia_timeline_fbd. Acesso em: 01 de dezembro de 2017.

Essa fase foi importante para o desenvolvimento da região, inclusive gerando uma importante urbanização, fazendo com que muitas aldeias fossem elevadas a categorias de vilas. Entretanto, em termos de estrutura fundiária pouco foi modificado, pois os imigrantes não tinham direito às terras. Estavam ali só para trabalhar nos seringais.

Por volta de 1900 a região amazônica entra em decadência devido ao surgimento da borracha produzida na Ásia, levando o Brasil a não ser o mais importante fornecedor dessa importante matéria-prima.

Na década de 40 houve uma retomada da importância da borracha brasileira, pois devido à Segunda Guerra Mundial os aliados perderam o acesso à borracha produzida na Ásia. Os Estados Unidos, nesta época, eram os maiores interessados na referida matéria-prima e isso levou o governo brasileiro (Getúlio Vargas, 1930-1945) a fazer um acordo com os americanos que, sem grandes pormenores, fez o Brasil voltar a arregimentar mais mão-de-obra para a extração da borracha em troca de investimentos americanos.

Para cumprir a sua parte no acordo, o governo incentiva a ida de trabalhadores para a floresta e até mesmo instala postos de recrutamento nas principais capitais do país, especialmente no nordeste.

Apesar dos esforços e desse novo ciclo de riqueza para a região, ao terminar a guerra, os Estados Unidos suspendem os investimentos e a Amazônia entra novamente em declínio.

2.2 A década de 60 e a política do “Integrar para não Entregar”

Os militares, imbuídos de forte sentimento nacionalista, pregavam a unificação do país e a proteção da floresta contra os interesses estrangeiros. Era a política do “Integrar para não Entregar”¹⁷, a qual foi falada pelo presidente Castelo

¹⁷ Integrar significava abrir caminhos, criar soluções para a exploração dos recursos naturais pelos grandes monopólios nacionais e multinacionais. Não entregar referia-se à ocupação do território, ainda considerado “vazio demográfico”, “terra sem homens”, alvo de supostas e gananciosas potências estrangeiras. (OLIVEIRA, 2005 *et al*, citado por MACHADO, 2011:97).

Branco¹⁸. Foi nessa época que importantes obras rodoviárias foram feitas, como a Transamazônica (inaugurada em 1972) e a Belém-Brasília (inaugurada em 1974), utilizando, em sua maioria, a mão-de-obra vinda do nordeste.

Relata-se que ao término dos trechos das rodovias e o consequente desemprego que isso causava, fazia com que os trabalhadores fossem ocupando as terras das margens das referidas rodovias¹⁹. Apesar dessas ocupações e da forte onda migratória, praticamente todas as terras, neste período, ainda pertenciam oficialmente à União e aos Estados.

Nessa época foram criados programas de desenvolvimento regional, os quais tinham como objetivo a incorporação da região amazônica ao território nacional. Para tal ocorreram a implantação de projetos de colonização com incentivos fiscais para que empresas se instalassem na região.

Juntamente com os planos institucionais trabalhava-se no sentido de federalizar as terras dos Estados, as quais eram incorporadas aos planos de ocupação da Amazônia, com exceção das propriedades particulares.²⁰ Nesta época o governo passou a conceder crédito para a aquisição de terras em larga escala e para dar sustentação a tais iniciativas foram criadas autarquias como Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

Não obstante houvesse um ou outro plano institucional que envolvesse terras, como os implantados no início do período militar (programas de colonização e reforma agrária)²¹ esta questão não era tratada com tanta importância para a região amazônica e tais iniciativas não tiveram grande expressão.

¹⁸ BBC, 2009. Linha do tempo: Entenda como ocorreu a ocupação da Amazônia. Disponível em :<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090722_amazonia_timeline_fbd>. Acessado em 01 de dezembro de 2017.

¹⁹ FAIDHERB, S.R. Regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia: uma análise da Lei 11.952 de 25 de junho de 2009. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009. p.21.

²⁰ FAIDHERB, S.R. Regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia: uma análise da Lei 11.952 de 25 de junho de 2009. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009. p.21.

²¹ Projetos de colonização e reforma agrária implantados após a promulgação do Estatuto da Terra e criação do IBRA e INDA.

2.3 Fase áurea da ocupação das terras amazônicas

Com o forte discurso da reforma agrária, baseado no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e a criação do INCRA, o Estado brasileiro avançou, na década de 70, na política da reforma agrária e colonização na região amazônica. No entanto, o número de famílias beneficiadas com ações de reforma agrária²² foi bastante inferior às beneficiadas por ações de colonização²³.

A forte volta do processo de colonização da amazônia coincidiu com uma grande seca ocorrida na década de 70 e muitos nordestinos foram recrutados para trabalhar na construção da Transamazônica, ao longo da qual foram implantados projetos de colonização.

Foi o Programa de Integração Nacional (PIN) o responsável pelo avanço quanto às iniciativas governamentais de colonização da região amazônica. Como o próprio nome do programa denota, havia a preocupação em integrar as regiões do país e, para tal, várias políticas públicas foram implementadas com esse objetivo. Tais políticas, materializadas em obras, podem ser resumidas nas palavras do então Presidente Garrastazu Médice:

“As gigantescas obras rodoviárias em andamento, aliadas aos programas de colonização, também em curso, empurram as fronteiras econômicas do país para regiões onde imperava o vazio demográfico, fazendo com que o Brasil cresça dentro dos seus próprios limites. Áreas de grande extensão se abrem, desse modo, à exploração agro-industrial, atraindo a migração de contingentes populacionais que procuram, em outras terras melhores condições de vida”.²⁴

²² Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (Estatuto da Terra, art.1º, §1º).

²³ Colonização é toda a atividade oficial ou particular, que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedade familiar ou através de Cooperativas (Estatuto da Terra, art. 4º, IX).

²⁴ MEDICI, 1971 citado por SOARES, Filipe Menezes. O governo Médici e o Programa de Integração Nacional (Norte e Nordeste): discursos e políticas governamentais (1969-1974). Recife, 2015. p. 10.

Conforme já mencionado, enquanto tais ações institucionais seguiam avançando, as terras dos Estados, com exceção das particulares, eram federalizadas e incorporadas aos projetos governamentais. Esse avanço do programa de colonização e das fronteiras econômicas levaram a uma euforia suficiente para motivar trabalhadores a se deslocarem para Amazônia, mas também deu azo a conflitos entre os que se apropriavam de terras, os colonos advindos das correntes migratórias e os povos nativos, indígenas, em sua maioria. Além disso, ocorreu a geração de danos ambientais consideráveis devido ao desmatamento descontrolado aliado à exploração de madeira e da pecuária.²⁵

2.4 Últimas fases da ocupação da Amazônia

A literatura ainda menciona outras fases da ocupação da Amazônia, como um recorte resumido da dinâmica da referida ocupação. Assim, umas dessas fases é a que vai de 1974 a 1980, onde o Programa Polamazônia²⁶ estimulou a formação de fazendas de gado e a extração de recursos naturais por meio de benefícios fiscais que incentivaram este tipo de ocupação. Tal programa teve maior impacto no norte de Mato Grosso e sudeste e leste do Pará.²⁷

Disponível em:

<http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/15711/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20FILIP%20UFPE%20pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 de novembro de 2017.

²⁵ FAIDHERB, S.R. Regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia: uma análise da Lei 11.952 de 25 de junho de 2009. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009. p.22.

²⁶ Polamazônia - Programa de Polos Agropecuários e Agro minerais da Amazônia, cujo objetivo era promover as potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais em diversas áreas da Amazônia, como por exemplo: Carajás, Altamira, Pré-Amazônia, Acre, Roraima, Amapá, Médio Amazonas, etc.

²⁷ SEGUNDO, Rinaldo.2016. Amazônia ontem e hoje. Disponível em: <http://amazonia.org.br/2016/03/amazonia-ontem-e-hoje-artigo-de-rinaldo-segundo/>. Acesso em: 25 de novembro de 2017.

Uma outra fase é a iniciada nos anos 80, período no qual foram implantados novos assentamentos rurais e grandes projetos amazônicos foram implementados, como por exemplo o projeto denominado Polonoroeste²⁸.

A década de 80 também foi marcada pelo fim dos governos militares e a consequente redemocratização. Sendo que neste período, pós-militar, é que a questão ambiental começou a ser tratada com mais importância, em decorrência do surgimento de demandas internacionais quanto ao tema ambiental e social, assim como o surgimento de demandas internas decorrentes do surgimento de movimentos sociais e ambientais²⁹. Um notório reflexo dessas demandas é a materialização destas em dispositivos da Constituição Federal de 1988 e a criação do Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em 1989, tornando o final da década de 80 um período bastante profícuo no que se refere a políticas ambientais e territoriais, materializado em normas, fortalecimento de instituições e a consequente maior presença do Estado na região amazônica.

Mesmo com a maior atenção mencionada no parágrafo anterior, pouco se modificou em termos de estrutura fundiária na região amazônica, pois as ocupações irregulares ocorridas no período militar não se modificaram, já que não houve programas adequados que promovesse, por exemplo, a regularização fundiária dessas ocupações ou mesmo a desocupação destas, o que poderia resultar em uma alteração da estrutura fundiária.

O que houve, no decorrer do tempo, sumariamente, foi o lançamento de programas que objetivavam a distribuição de terras e não a busca pela solução do

²⁸ Polonoroeste - Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil - foi um programa financiado pelo Banco Mundial para a construção/pavimentação da BR 364, a qual acelerou-se ainda mais o processo migratório, transformando radicalmente em menos de 10 anos, quase toda a estrutura social, cultural e ambiental da região impactada (Mato Grosso e Rondônia). Também havia, no texto do programa, o compromisso de orientar a colonização em uma área de 410 mil Km², entre os Estados de Mato Grosso e Rondônia. O programa também se propunha a assentar comunidades de pequenos agricultores embasada na agricultura auto-sustentada, com atendimento básico nas áreas de saúde, educação, escoamento da produção, protegendo a floresta e garantindo a manutenção das terras e das culturas das comunidades indígenas.

²⁹ Movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e o Conselho Nacional de Seringueiros (CNS) são exemplos de movimentos sociais e ambientais surgidos na década de 80.

quadro de ocupações irregulares, ou melhor, do quadro caótico acumulado³⁰. É possível compreender que a pressão dos movimentos sociais faziam com que a melhor saída para os governos fossem o assentamento de novas famílias em novas áreas e não a árdua tarefa de organizar a situação fundiária antes. Conhecer e organizar a situação fundiária demanda tempo e investimento e parece não ter muito retorno em termos de votos.

Os esforços atuais, em termos de normativos e trabalho institucional, visando à regularização fundiária em todo o país, especialmente na Amazônia Legal³¹, herdaram um quadro fundiário repleto de incertezas, o que aumenta grandemente o desafio da regularização. Não é um percentual baixo, de áreas, que se tem que regularizar. É dado como incerta, cerca de metade da Amazônia Legal.

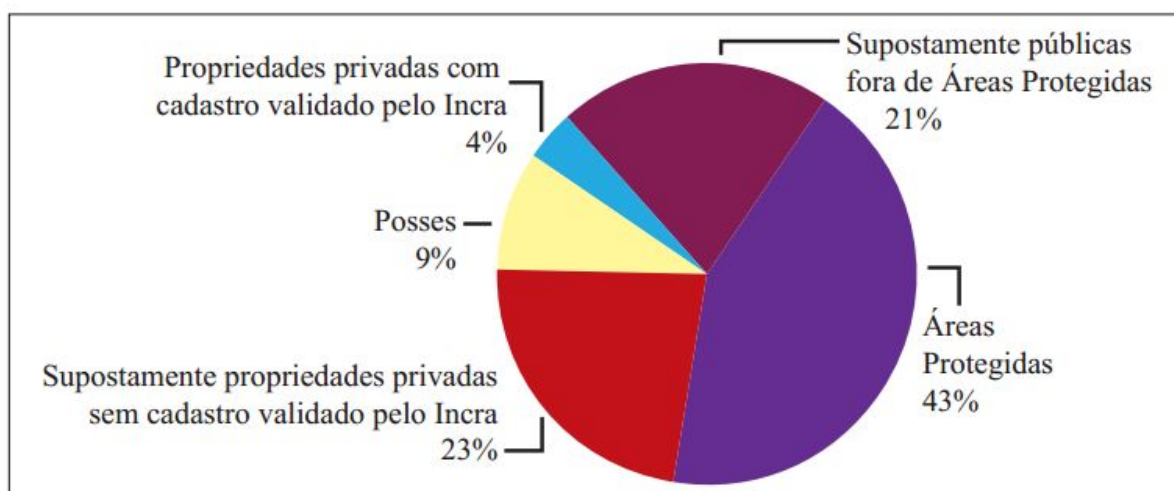


FIGURA 3. A distribuição incerta da situação jurídica das terras na Amazônia³².

É um quadro bastante caótico e se acrescentarmos a informação de que mesmo nas áreas protegidas existem ocupações ilegais, aliado à própria dificuldade

³⁰ FAIDHERB, S.R. Regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia: uma análise da Lei 11.952 de 25 de junho de 2009. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009. p.33.

³¹ Amazônia Legal é o nome atribuído pelo governo brasileiro, por meio da Lei 1806/53, a uma determinada área da Floresta Amazônica, pertencente ao Brasil, e que abrange nove Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e parte dos estados de Mato Grosso, Tocantins e Maranhão. Essa área corresponde a cerca de 60% do território brasileiro.

³² BRITO, Brenda e BARRETO, Paulo. Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia. 2009. Disponível em: <http://www.portalces.org/sites/default/files/os-riscos-e-os-principios-para-a-regularizacao.pdf>. Acesso em: 28 de novembro de 2017.

em lidar com uma região que representa 60% do território nacional, temos a dimensão do problema que o Estado brasileiro tem tentado enfrentar.

3. A incerteza fundiária brasileira na atualidade e alguns marcos legais sobre o tema

A questão agrária brasileira demanda grande esforço em termos de busca de solução. O problema que temos atualmente passa pela grande concentração da propriedade da terra, a existência de movimentos sociais demandadores de terras, a ociosidade de grandes extensões de terra; temos insegurança jurídica quanto à propriedade da terra, facilidades para o cometimento de fraudes no âmbito do registro de terras, falta de controle quanto à aquisição de terras por estrangeiros, cadastros rurais que não se comunicam entre si e que, também por isso, possuem pouca efetividade quanto aos propósitos para os quais foram criados e, se tais problemas não fossem suficientes, temos conflitos violentos pela terra, prejuízos de ordem financeira para quem recebe terras em garantia de negócios e nenhum órgão que esteja efetivamente trabalhando para organizar, controlar ou promover uma verdadeira governança agrária para o Brasil.

A ausência de governança em relação à terra no Brasil, como é possível perceber, vem desde a colonização e se perpetua até os dias atuais. Desde a descoberta deste país e mesmo até a edição da Lei de Terras de 1850, foi sempre o poder político e a própria capacidade física dos ocupantes das terras os definidores dos regramentos relativos ao solo, tanto urbano, quanto rural. Embora a tentativa de composição do primeiro cadastro de imóveis rurais brasileiros tenha ocorrido em meados do século XVI, por meio do registro das transferências das terras no Livro da Provedoria do Governo, a Lei de Terras trouxe a primeira tentativa de regulação dos imóveis rurais e urbanos e o seu formato foi bem descrito por Silva (1996):

Sob o contexto das pressões inglesas para extinção do tráfico e transição para o trabalho livre, a dita lei visava colocar ordem ao caos existente em matéria de propriedade territorial, demarcando as terras devolutas, em paralelo com a solução para a falta de mão de obra e o financiamento de imigrantes. A aplicação prática da lei, entretanto, se mostrou

difícultosa, não sendo cumprido o objetivo primário de demarcação das terras devolutas e particulares, nem se efetivou a proibição da posse atestada na lei (“invasão dos terrenos devolutos” na terminologia da época). Assim se manteve a possibilidade de regularização das posses, possibilitando a ocupação de terras devolutas e, portanto, inviabilizando o estabelecimento de um cadastro³³.

Em 1864, por meio da promulgação da Lei Hipotecária, surgiu uma nova obrigação institucional que se perpetua até os dias atuais. Por meio da referida lei foi instituído o Registro Geral, configurando a necessidade de se registrar as posses e as propriedades nos cartórios de registro de imóveis. A ausência dessa formalidade gerava a incapacidade do título de ter eficácia contra terceiros não contratantes³⁴. Tal necessidade gerou mais complexidade de ordem jurídica na regulação da propriedade de imóveis, levando o Império, devido ao ambiente de indefinição gerado por tal obrigação, a não ser capaz de regular de forma efetiva o mercado de terras, dando contornos de legalidade aos imóveis sem que houvesse qualquer mecanismo que garantisse isso³⁵, pois segundo a própria Lei Hipotecária, a transcrição dos títulos de alienação da propriedade não implicava prova de propriedade³⁶.

Em 1900 foi regulamentada a Lei nº 545, de 2/08/1898, e viu-se, com isso, a institucionalização do Registro Público de Terras. Aqui se materializa, ainda mais, os contornos do sistema registral de imóveis desenvolvido nos cartórios e a consequente obrigação de se registrar os imóveis, urbanos e rurais, mas sem

³³ SILVA, 1996 citado por SINDPFA - Sindicato dos Peritos Federais Agrários. O porquê de se criar o instituto de terras do Brasil, uma abordagem técnica. Brasília, 2013. p.10.

³⁴ RODRIGUES, Pedro Parga. A lei Hipotecária de 1864 e a propriedade no XIX. Rio de Janeiro, 2008. p. 01. Disponível em: http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1205339972_ARQUIVO_artigoregistro_anpuh.pdf. Acesso em: 18 de novembro de 2017.

³⁵ SINDPFA. O porquê de se criar o instituto de terras do Brasil, uma abordagem técnica. Brasília, 2013. P.10.

³⁶ RODRIGUES, Pedro Parga,. A lei Hipotecária de 1864 e a propriedade no XIX. Rio de Janeiro, 2008. p. 01. Disponível em: http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1205339972_ARQUIVO_artigoregistro_anpuh.pdf. Acesso em: 18 de novembro de 2017.

qualquer fiscalização ou mesmo sem a instituição de um cadastro³⁷. Tais deficiências contribuíram e ainda contribuem para inúmeras fraudes nesta seara.

O Código Civil de 1916 reforçou, sobremaneira, a necessidade do registro cartorial ao dar o caráter de comprovação de titularidade ao ato do registro. Aumentou-se a referida necessidade, aumentou-se a percepção da importância do registro para a efetiva caracterização dos direitos relacionados à propriedade, mas ainda sem a formação de um cadastro e sem algo que remeta à fiscalização do que se está a registrar.

Em 1964, com o Estatuto da Terra, é estabelecida a base para a criação de um Cadastro de Imóveis Rurais, onde os imóveis privados ou públicos deveriam ser registrados, incluindo as posses. O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), criado pela Lei nº 5.868/1972 e regulamentada pelo Decreto nº 72.106/1973, ficou sob a gerência do INCRA, mantenedor do Cadastro de Imóveis Rurais. Ao ser registrado, no INCRA, o imóvel rural passa a constar no cadastro e o documento que legitima essa qualidade é o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), o qual traz um código para cada imóvel rural cadastrado e esse código, junto com outras informações constantes no referido cadastro, fazem parte do rol de requisitos da matrícula³⁸ para imóveis rurais.

A exigência do ato do registro e a criação do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) contribuiu para que o Estado tivesse um pouco mais de conhecimento da estrutura fundiária do país. Todavia, a falta de integração entre o registro, o SNCR e outros cadastros de vertente rural, fizeram com que tais instrumentos também fossem utilizados para dar legitimidade para ocupações irregulares. Exemplo disso é que possuímos cidades ou mesmo estados que possuem mais

³⁷ REYDON, 2011, citado por SINDPFA - Sindicato dos Peritos Federais Agrários. O porquê de se criar o instituto de terras do Brasil, uma abordagem técnica. Brasília, 2013. p.10.

³⁸ Lei nº 6.015/1973: Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas:

I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei;

II - são requisitos da matrícula:

1) o número de ordem, que seguirá ao infinito;

2) a data;

3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação:

a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área;

área registrada do que o próprio tamanho da cidade ou do estado. O Pará é um exemplo disso, pois um estudo feito em 2007 demonstrou que este possuía aproximadamente 3,9 vezes mais o seu tamanho em terras registradas.³⁹

Aclarar a situação fundiária brasileira e principalmente da Amazônia Legal é o desafio colocado para os planos de regularização fundiária do Brasil atual. Sendo esse desafio cumprido de forma apropriada, ter-se-á a garantia do direito de propriedade e toda a gama de benefícios que disso decorre, a garantia da estabilidade aos possuidores da terra, o desenvolvimento socioeconômico, o incremento na dinâmica do mercado de terras decorrente da maior segurança jurídica das relações contratuais, melhor eficiência nas ações de preservação do meio ambiente, incremento na arrecadação de impostos e muitos outros benefícios.

Com fulcro na diminuição dessa incerteza fundiária e na legalização das diversas ocupações existentes na Amazônia Legal, o Governo Federal, junto com o Poder Legislativo, tem promovido, nos últimos tempos, alterações importantes na legislação fundiária, como as que a seguir serão tratadas, a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 e a mais recente, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

³⁹ Ana Conceição. Terras registradas no Pará são 4 vezes a área do Estado. Estadão On-line. 21 de jul. 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,terras-registradas-no-para-sao-4-vezes-a-area-do-estado,406149>. Acesso em: 29 de novembro de 2017.

4. A regularização fundiária rural, a Lei 11.952/2009 e o Programa Terra Legal

A Lei 11.977/2009, em seu artigo 46, definiu regularização fundiária como “o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que são tomadas com o objetivo de resolver a situação de assentamentos irregulares já existentes, conferindo aos seus ocupantes a titulação, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o direito ao meio ambiente equilibrado”. Como é possível perceber, podemos extrapolar essa definição para situações urbanas e rurais.

Diante de toda a problemática aqui demonstrada quanto às incertezas inerentes à seara fundiária brasileira, no ano de 2009 é editada a Medida Provisória nº 458/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.952/2009.

Tinha como propósito, a lei, a promoção da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis através da transferência de propriedade ou a concessão de direito real de uso de terras da União de até 1.500 ha (hectares) com o preenchimento de certos requisitos. Então, o objetivo principal da referida lei era a titulação de posses de até 15 módulos fiscais, sendo que a área máxima possível de regularizar seria de 1500 hectares e os requisitos mínimos para que o ocupante recebesse o título eram de que não possuísse outro título e que as terras estivessem produzindo.

A referida lei foi considerada, por muitos setores, e até mesmo apresentada pelos propositores da lei, como um instrumento de inclusão social e justiça agrária, pois seria dada a oportunidade de regularização da ocupação ou posse de boa-fé de propriedades rurais ocupadas por famílias que estão na mesma área há décadas e que tiram da referida terra o seu sustento. Além de proporcionar a melhor fiscalização do desmatamento na região, a partir do conhecimento do que se fez neste aspecto, nas próprias áreas objeto da regularização. Em contrapartida, tal instrumento normativo também foi chamado de “lei de grilagem”, pois várias

entidades de proteção ao meio ambiente, entre eles o Greenpeace Brasil, o qual veiculou em seu site que tal lei incentivava a destruição da floresta amazônica⁴⁰.

A Lei n. 11.952 trouxe a possibilidade da concessão de direito real de uso, de forma gratuita, dispensada a licitação, para áreas ocupadas de até 1 (um) módulo fiscal; e para áreas de até 15 módulos fiscais, a possibilidade de alienação de forma onerosa, mas dispensada a alienação. Essas condições foram alteradas pela lei posterior, a qual será objeto de estudo no capítulo seguinte.

Nesse contexto, há que se falar dos requisitos para aquisição de terras. Vejamos:

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, 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 de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

§ 1º Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante, seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público no Incra, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos estaduais de terras.

⁴⁰ Greenpeace Brasil. Grilagem na Amazônia vira lei: aprovada MP que incentiva destruição da floresta. 2008. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/grilagem-na-amaz-nia-vira-lei/>. Acesso em: 28 de novembro de 2017.

§ 2º Nos casos em que o ocupante, seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público não referido no § 1º, deverão ser observados para a regularização os requisitos previstos nos incisos II, III e IV do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação.

§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento.

§ 2º Serão passíveis de alienação as áreas ocupadas, demarcadas e que não abranjam as áreas previstas no art. 4º desta Lei.

§ 3º Não serão regularizadas ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que seja parte a União ou seus entes da administração indireta, até o trânsito em julgado da respectiva decisão.

§ 4º A concessão de direito real de uso nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º desta Lei será outorgada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, após a identificação da área, nos termos de regulamento.

§ 5º Os ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento terão preferência como beneficiários na implantação de novos projetos de reforma agrária na Amazônia Legal.

O beneficiário precisava preencher todos esses requisitos para pleitear a regularização da ocupação. Todavia, também é corriqueiro ocorrer outras situações passíveis de regularização, como por exemplo o ocupante/beneficiário ser possuidor de um título precário, que pode ser o Título de Domínio de concessão de uso ou CPCV - Contrato de Promessa de Compra e Venda, sendo estes instrumentos, muitas vezes, a materialização da primeira relação contratual do particular com a Administração Pública, mas ainda, mesmo passados muitos anos, não possui a propriedade da terra.

Após a concessão de uso e a outorga do Título de Domínio - TD, são impostas ao beneficiário, condições resolutivas, em observância ao art. 15 da Lei:

“Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverão conter, entre outras, cláusulas sob condição resolutiva pelo prazo de 10 (dez) anos, que determinem: I - o aproveitamento racional e adequado da área; II - a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental; III - a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente; IV - a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e V - as condições e forma de pagamento. § 1º Na hipótese de pagamento por prazo superior a 10 (dez) anos, a eficácia da cláusula resolutiva prevista no inciso V do caput deste artigo estender-se-á até a integral quitação. § 2º O desmatamento que vier a ser considerado irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal durante a vigência das cláusulas resolutivas, após processo administrativo, em que tiver sido assegurada a ampla defesa e o contraditório,

implica rescisão do título de domínio ou termo de concessão com a consequente reversão da área em favor da União. § 3º Os títulos referentes às áreas de até 4 (quatro) módulos fiscais serão intransferíveis e inegociáveis por ato Inter vivos pelo prazo previsto no caput. § 4º Desde que o beneficiário originário esteja cumprindo as cláusulas resolutivas, decorridos 3 (três) anos da titulação, poderão ser transferidos títulos referentes a áreas superiores a 4 (quatro) módulos fiscais, se a transferência for a terceiro que preencha os requisitos previstos em regulamento. § 5º A transferência dos títulos prevista no § 4º somente será efetivada mediante anuência dos órgãos expedidores. § 6º O beneficiário que transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido nos termos desta Lei não poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.”

Alguns elementos da Lei nº 11.952/2009 foram bastante contestados por movimentos sociais, ambientais, Ministério Público e tais elementos serão abordados no próximo capítulo, onde serão analisados os aspectos mais importantes da Lei 13.465/2017, a qual trouxe modificações importantes em relação a Lei 11.952/2009.

Toda a insegurança jurídica quanto aos direitos de propriedade que ocorrem na região em comento decorre, em sua maioria, do instituto da posse frente ao direito de propriedade e a possibilidade de transformar o primeiro no segundo. Acrescentado a esse quadro temos os mais variados tipos de ocupações existentes na região, como terras indígenas, assentamentos, terras quilombolas, unidades de conservação, imóveis registrados e certificados, tanto públicos quanto privados, a

área de atuação do Programa Terra Legal (resumidamente, as posses) e áreas ainda sem identificação, conforme podemos ver na imagem abaixo⁴¹.

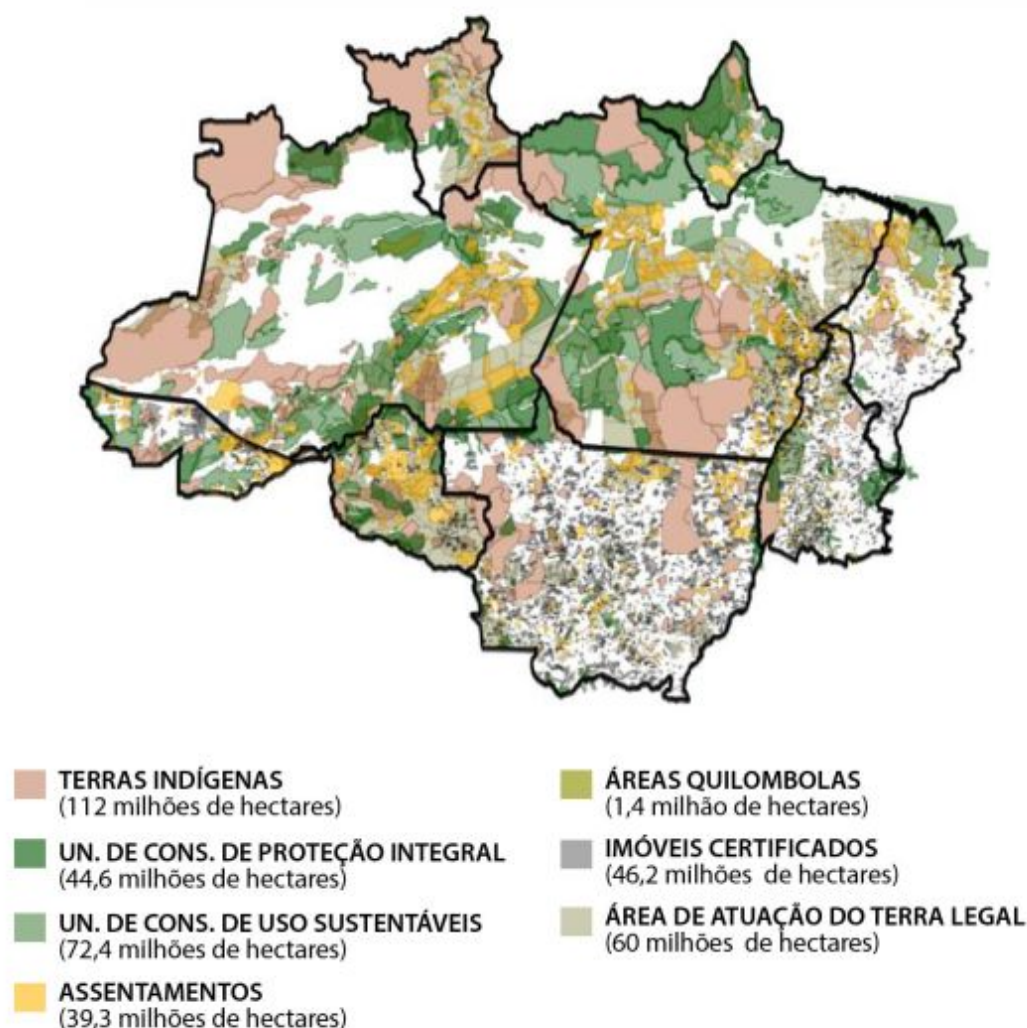


FIGURA 4. Estrutura fundiária da Amazônia Legal.⁴²

Para implementar o que a Lei 11.952/2009 objetivava, foi criado, pela própria lei, o Programa Terra Legal, justamente para tratar da regularização fundiária na Amazônia Legal por meio da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), subordinada ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

⁴¹ REYDON et al. Casos de regularização fundiária vem-sucedidos que promovem a boa governança fundiária. Livro tal. p. 194.

⁴² A fonte da imagem é o Acervo Fundiário do INCRA (2015), a qual foi utilizada por REYDON et al, 2016:195.

Para cumprir o seu intuito, o Programa realiza o georreferenciamento da parcela a ser regularizada e cobra o valor da regularização baseado no número de módulos fiscais⁴³ que a área possui.

O foco da lei e conseqüentemente do programa era a regularização de cerca de 60 milhões de hectares de terras não destinadas. Os resultados mais recentes (até 2016) do programa são os seguintes:

- 12,9 milhões de hectares foram destinados a outros órgãos (no caso o INCRA para serem destinados para a criação de assentamentos da reforma agrária);
- 10,6 milhões de hectares estão em estudo para futura destinação;
- 34,7 milhões de hectares como remanescentes para a regularização fundiária;
- 25.883 títulos emitidos até junho de 2016; e
- cerca de 52,1 milhões de hectares foram georreferenciados até junho de 2016.

Esses números demonstram que o Programa Terra Legal está longe de cumprir suas previsões iniciais, principalmente quanto a emissão de títulos, o que é justamente o maior foco do programa. A SERFAL sofre de quase os mesmos problemas do INCRA e um dos principais destes é o número defasado de servidores frente ao aumento das atribuições⁴⁴. A análise dos processos que resultam na emissão dos títulos são feitos, em sua maioria, pelos servidores da SERFAL e o número destes é insuficiente para a demanda. A emissão de 25.883 títulos em 7 anos⁴⁵ (cerca de 3.697 títulos por ano e 123 títulos por mês para toda a Amazônia Legal) demonstra essa insuficiência.

⁴³ O tamanho dos módulos fiscais varia entre 5 a 110 hectares, mas, na Amazônia Legal, os módulos fiscais tendem a ser maiores (cerca de 80 hectares, em média). Assim, os preços da regularização pela Terra Legal variam: até 1 Módulo Fiscal (MF), a regularização é gratuita; entre 1-4 MF,

⁴⁴ É importante salientar que a grande maioria dos servidores da SERFAL são servidores cedidos pelo próprio INCRA.

⁴⁵ Contando da promulgação da Lei 11952/2009 até junho de 2016. O universo a ser titulado é de 200.000 imóveis, o que será visto no próximo capítulo.

O trabalho do georreferenciamento é feito por empresas especializadas, contratadas por meio de licitação, e a fiscalização desse trabalho é feita pelos servidores da SERFAL. Assim, o avanço dos trabalhos de georreferenciamento, importantíssimos para o cumprimento da missão do programa, só dependem, praticamente, de orçamento e da burocracia dos processos licitatórios. O avanço em termos de georreferenciamento demonstra que o programa não tem tido tantas dificuldades nessa seara.

As outras vertentes do programa são beneficiadas por investimentos em recursos tecnológicos que facilitam o processo, por exemplo, de destinação de terras, assim como o próprio processo de entregas de peças técnicas e fiscalização dos trabalhos de georreferenciamento.

As deficiências do programa acabam por não conseguir reduzir os conflitos fundiários da região em estudo. Mas muitas dessas deficiências poderiam ser mitigadas simplesmente com uma boa gestão de pessoal, já que, por exemplo, as áreas fins do INCRA, por estarem praticamente paradas por falta de orçamento há alguns anos, poderiam ceder servidores para atender a demanda de análises de processos de titulação, ou mesmo para atender a demanda de vistoria nas parcelas que exigem tal trabalho.

5. Análise da Lei nº 13.465/2017 quanto aos aspectos relacionados à regularização fundiária rural na Amazônia Legal

5.1 Medida Provisória nº 759/2016, a precursora da Lei nº 13.465/2017

No dia 23 de dezembro de 2016, no Portal da Presidência da República, foi publicada a exposição de motivos da Medida Provisória nº 759, a qual disporia *“sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.”*⁴⁶ Todavia, o foco da nossa análise recairá sobre os aspectos mais importantes no que se refere a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal.

Na referida exposição de motivos é destacada a importância de legalizar a situação de núcleos familiares que exploram a terra e dela retiram seu sustento, com o intuito de conferir segurança jurídica. Embora esse enfoque remeta a agricultores familiares, a pequenas e médias propriedades, não se pode desconsiderar que a medida também visa a regularização de propriedades rurais maiores, produtoras de *commodities*.

É dado um destaque aos números alcançados após a edição da Lei nº 11.952/2009, e demonstra que esta inovação legislativa, proposta à época, viria no sentido de atualizar os instrumentos da política de regularização fundiária, tornando-a mais funcional e efetiva. Para isso propor-se-ia um novo rito procedimental para a concessão do título de domínio, com diferentes requisitos a serem preenchidos e atribuindo tal missão ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário (por meio da SERFAL), retirando esta atribuição do INCRA. Essas são as principais alterações que a Lei nº 11952/2009 trouxe e que já foram elencadas no capítulo anterior.

⁴⁶ Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicao-demotivos-151740-pe.html>> Acesso em: 29 de novembro de 2017.

Uma observação importante na exposição em debate é uma remissão a um trecho da exposição de motivos da Medida Provisória nº 458/2009 (convertida na Lei nº 11.952/2009), a qual afirma que *“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.”* É importante tal afirmação, pois esta confirma o que destacamos quando tratamos da *“fase áurea da ocupação das terras na amazônia”* e das *“últimas fases da ocupação da amazônia”*, demonstrando que a década de 80 foi bastante importante quanto à políticas públicas voltadas para o fundiário da Amazônia Legal.

A importância de se promover a regularização fundiária em uma região que abarca cerca de 60% do território nacional é explicitada e destacada pelo prisma socioeconômico ao possibilitar a ocupação humana e a exploração sustentável dos recursos naturais; pelo prisma da preservação ambiental, já que ao não se ter governança sobre as terras da região, o resultado é o que vimos nas últimas décadas: ocupação desenfreada de terras públicas, aumento dos desmatamentos, extração ilegal de madeira e toda ordem de problemas decorrentes das incertezas que já debatemos neste trabalho.

Observamos que o mote da então Medida Provisória é a continuidade do reconhecimento jurídico das situações fáticas já existentes na região, mediante o preenchimento de requisitos legais já outrora elencados na Lei nº 11.952/2009, mas também com as inovações trazidos pela MP em comento e posterior lei de conversão, assim como a continuidade da consolidação do direito de propriedade, qualificado pela sua função social.

A exposição de motivos ainda traz os resultados alcançados pela SERFAL desde a sua criação, a partir da Lei nº 11.952/2009, e mostra alguns números que dão a dimensão do problema a ser resolvido e nos faz pensar, por meio de simples cálculos matemáticos, que podemos levar mais de meio século para cumprir a meta elencada, caso não haja incremento de pessoal no Programa Terra Legal e mais investimentos em tecnologia para agilizar processos. Para tal análise é importante colocar o próprio trecho da exposição de motivos, conforme segue:

48. Desde a edição da referida Lei, foram destinados mais de 13 milhões de hectares de terras da União na região amazônica, incluídos milhares de títulos expedidos a agricultores rurais, destinação de áreas a unidades de conservação ambiental, reforma agrária e terras indígenas. Além disso foram identificadas e georreferenciadas mais de 140 mil ocupações rurais e tituladas mais de 400 áreas urbanas aos seus respectivos municípios, beneficiando mais de 250 mil famílias.

49. Para uma análise do impacto e da relevância de tal medida para a região, deve ser frisado que há 436 municípios na Amazônia Legal nos quais há glebas públicas federais devidamente arrecadadas e registradas em nome da União ou do Incra **com a estimativa de pelo menos 160 mil áreas a serem regularizadas.**

50. Apesar da evolução do programa, **a meta de títulos a serem emitidos é muito mais ambiciosa, totalizando cerca de 200 mil.** Estima-se que ainda há cerca de 40 milhões de hectares de terras da União a serem destinados, sendo que boa parte é ocupada há décadas por pequenos e médios agricultores. 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 as ocupam.

51. O Programa Terra Legal já conta com 7 anos de existência, e é inegável o avanço que representou na gestão fundiária do patrimônio Amazônico. Mas ao longo desta caminhada, a vivência e evolução da

política de regularização fundiária demonstrou a necessidade de alteração do quadro normativo, não apenas para alcançar as metas de titulação pretendidas com segurança jurídica, mas também no que **pertine à análise dos títulos já emitidos pelo Incra anteriormente à Lei nº 11.952, de 2009, que representam cerca de 150 mil na região Amazônica.** (grifos nossos)

Se considerarmos as metas acima elencadas (200 mil títulos), mas lembrarmos o que observamos no capítulo anterior que ocorreu a “emissão de 25.883 títulos em 7 anos (cerca de 3.697 títulos por ano e 123 títulos por mês para toda a Amazônia Legal)” percebemos que é possível que se leve mais de 50 anos para o cumprimento da referida meta. Todavia, se considerarmos a meta de análise dos títulos já emitidos pelo INCRA (cerca de 150 mil) anteriormente à Lei nº 11.952/2009, conforme o trecho final do texto supramencionado, veremos, sem grande rigor, que tais metas ambiciosas podem levar quase 100 anos para serem alcançadas.

Diante desse quadro, é mais do que necessário o que falamos anteriormente, o investimento em gestão de pessoal, realocando servidores, possivelmente ociosos devido ao baixo investimento em algumas políticas públicas, como por exemplo, a própria reforma agrária, para atividades como a da regularização fundiária, além de investimento em tecnologia visando à eficiência dos processos pertinentes à seara em discussão.

Por último, a exposição de motivos trata das principais alterações propostas com a finalidade de adequar o que outrora havia sido criticado quanto à Lei nº 11.952/2009 e que, no entender do governo, tornava algumas ações menos efetivas. São justamente essas principais mudanças os alvos das maiores críticas, as quais veremos a diante. Vejamos os detalhes do texto:

55. Passou-se a definir uma tabela escalonada de

valores a serem cobrados pela regularização fundiária das ocupações, que variam conforme o tamanho da área. O objetivo desta alteração é propiciar estabilidade, simplificação e uniformização na definição dos **valores a serem cobrados**, que passarão pelo crivo do Poder Legislativo.

56. Por sua vez, as cláusulas resolutivas dos títulos a serem doravante emitidos foram adaptadas à necessidade premente de uma **verificação mais eficaz e factível quanto ao seu cumprimento, notadamente por meio de análise documental**, mantida sua interface com as questões ambientais, trabalhistas e finalidade produtiva.

57. Facultou-se ainda ao interessado a possibilidade de efetuar **o pagamento integral do título com base no valor médio da Planilha Referencial de Preços após três anos de carência, momento no qual, cumpridas todas as cláusulas e obrigações contratuais, poderá consolidar em suas mãos a propriedade plena**. Esta alteração tem por bem compatibilizar o interesse público com a dinamicidade das relações econômicas, **sem que isso represente prejuízo ao erário**.

58. Também há proposta de mudança no procedimento de análise das condições resolutivas dos títulos emitidos pelos órgãos fundiários até o advento da Lei nº 11.952, de 2009. De acordo com dados fornecidos pelo Incra, foram expedidos mais de 150 mil títulos na região amazônica, com diferentes condições e cláusulas resolutivas. Essa situação gera insegurança jurídica na medida em que não há uma uniformização dos procedimentos para a verificação do cumprimento

das cláusulas que foram estabelecidas nos mais de 17 tipos de instrumentos de titulação utilizados pelo Governo Federal antes da Lei 11.952 de 2009.

59. A proposta passa a prever a **possibilidade de renegociação de títulos inadimplidos**, desde que o beneficiário originário ainda esteja explorando a área, mediante comprovação de determinados requisitos e desde que não exista interesse social ou de utilidade pública no imóvel. Esta inovação propiciará a uniformização no tratamento desses títulos.

Então, em nome da estabilização jurídica das situações já de fato consolidadas há anos, de forma pacífica, é que a então MP segue para o seu trâmite no Congresso Nacional no dia 23/12/2016.

A Medida Provisória em comento, a exemplo do que aconteceu com a já mencionada MP nº 458/2009, também gerou repercussão negativa por parte de algumas entidades e organizações sociais. Foi objeto de questionamento o próprio regime de urgência (com fundamento no art. 62 da Constituição Federal) com o qual o texto foi tratado no seu trâmite no Congresso Nacional, assim como também foram questionados elementos que remetem ao que grifamos no texto supramencionado extraído da exposição de motivos da MP.

Demonstrando a importância da temática da regularização fundiária, tanto urbana quanto rural, e a quantidade de atores impactados com políticas públicas neste campo, temos o número expressivo de 732 emendas apresentadas ao texto original da Medida Provisória em comento. Não há como precisar quantas dessas emendas tratavam de modificações pertinentes a cada vertente de regularização fundiária (urbana e rural), mas o número é importante para dar a dimensão dos interesses, muitas vezes conflitantes, que permeiam essa temática. Também foram realizadas Audiências Públicas para debater o assunto. Todavia, praticamente nada

do que foi debatido dentro de tais momentos de discussão foi levado para dentro da Medida Provisória.⁴⁷

A proposta da Medida Provisória sofreu alterações no Congresso⁴⁸. Quanto aos dispositivos relativos à regularização fundiária na Amazônia Legal, os quais estão elencados na Lei nº 11.952/2009, as principais mudanças foram as seguintes: inclusão da ampliação do limite temporal para comprovar o exercício da ocupação, qual seja, anterior a 22 de julho de 2008 (art. 5º, IV do projeto do Congresso); inclusão de ampliação das áreas ocupadas passíveis de serem regularizadas, qual seja, área não superior a 2500 hectares (art. 6º, §1º do projeto do Congresso); inclusão de texto que especifica melhor qual tipo de demanda judicial que leva a áreas ocupadas serem impedidas de serem regularizadas e acrescenta as ressalvas para esse impedimento (art. 6º, §3º do projeto original); inclusão de critério de precificação e de desconto para a alienação do imóvel rural por parte do Poder Público (art. 12, §1º do projeto original e depois modificado pelo projeto do Congresso); inclusão de texto que acresce ao preço do imóvel para alienação os custos que o Poder Público teve quanto aos serviços topográficos, no caso de estes serem executados por aqueles (art. 12, §3º do projeto original); modificação do texto das cláusulas, sob condição resolutiva, que devem constar no termo de concessão de direito real de uso ou no título de domínio, com o fim de preservar a destinação agrária do imóvel, de ampliar a exigência de cumprimento da legislação ambiental e a diminuição da exigência da observância das disposições que regulam as relações de trabalho como um todo para, somente, a não exploração de mão de obra em condição análoga à escravidão (art. 15, I ao IV do projeto original); inclusão da possibilidade de extinção das cláusulas resolutivas na hipótese do beneficiário pagar integralmente o preço médio da área na forma que o Poder Público tem para precificar tal área, com a ressalva de serem cumpridas todas as condições resolutivas até a data do pagamento (art. 15, §2º do projeto do Congresso); inclusão

⁴⁷ Tal afirmação dá-se por análise fática, já que este acadêmico participou de todas as Audiências Públicas que trataram do tema, ocorridas no Congresso Nacional, e observou os resultados destas em termos de modificações na então MP.

⁴⁸ Quadro comparativo completo entre a Medida Provisória 759 e o Projeto de Conversão nº 12 de 2017. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5302444&disposition=inline>>. Acesso em 29 de novembro de 2017.

da possibilidade de se comprovar o cumprimento das condições resolutivas por meio de juntada de documentação aos autos e a possibilidade de se fazer vistoria para o mesmo fim, caso a documentação juntada não seja suficiente para a comprovação em comento (art. 16, §1º e §2º do projeto do Congresso); inclusão de prazo máximo de doze meses para a conclusão da análise do pedido de liberação das condições resolutivas (art. 16, §3º do projeto do Congresso); modificação do lapso temporal para a análise de descumprimentos das condições resolutivas visando a resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão (art. 18, §1º do projeto original); inclusão de prazo de 5 anos contados a partir da entrada em vigor da MP em comento para requerer a renegociação do contrato firmado até 22/12/2016 com órgão fundiários federais (art. 19 do projeto original); supressão do cancelamento automático, independente de notificação, do título precário cujo imóvel tivesse sido objeto de alienação (art. 19 - A do projeto original).

O texto modificado seguiu para a Presidência da República e não foi vetado nenhum dispositivo que tratasse da regularização fundiária na Amazônia Legal. Dessa forma ficou instituída a Lei nº 13.465/2017, a qual, dentre outras disposições, tratou de modificar, conforme vimos, dispositivos da Lei nº 11.952/2009.

Sem grande rigor, a lei originada pela MP nº 759/2016 tratou de aumentar a área pública máxima (antes 1.500 e agora 2.500 hectares) possível de ser transferida, a sua propriedade, por meio de título definitivo ou termo de concessão, para pessoas físicas brasileiras que sejam ocupantes destas áreas, de forma mansa e pacífica, até 22 de julho de 2008, praticando cultura efetiva.

Para cumprir a possibilidade do aumento supramencionado, a lei tratou de continuar permitindo a doação de áreas de até um módulo fiscal⁴⁹ e que áreas maiores que isso, com 2.500 hectares de área máxima, sejam objeto de alienação ou concessão real de uso, mantendo a desnecessidade de procedimento licitatório, mantendo o parcelamento do pagamento por até vinte anos com três de carência e com mais possibilidades de descontos para pagamento à vista. Para esse fim foram alteradas, também, a Lei nº 8666/93, a qual regula licitações e contratos da administração pública, além da Lei nº 6015/73, que dispõe sobre registros públicos.

⁴⁹ O módulo fiscal varia de região para região e pode chegar a mais de 100 hectares na região em estudo.

5.2 Questionamentos específicos quanto ao teor da Lei nº 13.465/2017

5.2.1 O preço da terra

Um dos questionamentos mais importantes quanto ao que essa nova lei trouxe é sobre os preços que serão cobrados pela terra, pelo Programa Terra Legal, em virtude dos procedimentos de regularização fundiária na Amazônia Legal. Ainda na vigência dos dispositivos da Lei 11.952/2009 que tratavam do referido preço, os valores da terra praticados pelo referido programa já eram tratados como muito baixos, além de terem uma cobrança ineficiente, devido à falta de estrutura disponível para essa função.⁵⁰

Uma auditoria do TCU, em 2014, com objetivo de avaliar a conformidade do Programa Terra Legal em todos os Estados da Amazônia Legal, além de apresentar outros resultados nem um pouco positivos, também observou que o valor de imóveis acima de 1 e até 4 módulos fiscais era muito inferior ao cobrado de lotes de assentamentos do INCRA, bem como os valores dos imóveis acima e 4 e até 15 módulos fiscais estavam inferiores ao valor de mercado e das planilhas referenciais de preço do INCRA.⁵¹

Mesmo diante desse quadro de questionamentos, as mudanças trazidas pela Lei 13.465/2017 reduzirão ainda mais o valor que já era baixo. Estima-se que esse subsídio pode provocar uma perda ao patrimônio público de 19 bilhões a 21 bilhões de reais. Esse valor seria decorrente da diferença entre o valor médio de mercado dos imóveis em processo de regularização e os preços a serem cobrados pelo

⁵⁰ BRITO, B.; CARDOSO, D. Jr. Regularização fundiária no Pará: afinal qual é o problema? Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - Imazon, 2015. Disponível em: http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf. Acesso em: 29 de novembro de 2017.

⁵¹ TCU. Tribunal de Contas da União. 2014. Acórdão 627/2015. Brasília-DF: TCU.

governo.⁵² Além desse impacto estimado, acredita-se que a combinação de preços baixos e o alargamento do prazo de ocupações passíveis de serem regularizadas podem configurar um grande estímulo para a ocupação de mais terras públicas devido a lucratividade que se pode auferir com a venda futura do imóvel rural.

As referidas diferenças de preços são tão expressivas que o Ministério Público Federal emitiu a Recomendação nº 01/2017, onde se preconiza o que segue:

a) Ao Presidente do INCRA:

1) que não efetive a equiparação da planilha de preços referenciais para fins de titulação de projetos de assentamento, veiculada pela instrução normativa incra/p/nº 87/2017 como pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária;

2) que proceda à revisão da instrução normativa INCRA/P/nº 87/2017, para alterar seu art. 1º, de modo a contemplar apenas a titulação de projetos de assentamento;

3) que observe na elaboração da pauta de valores da terra nua para fim de regularização fundiária a metodologia contida na Norma de Execução/INCRA/DT/nº. 112, de 12 de setembro 2014.

b) ao subsecretário do programa terra legal:

1) que se abstenha de promover regularização fundiária, nos termos da Medida Provisória nº 759/2016

⁵² BRITO, B. Nota Técnica sobre o impacto das novas regras de regularização fundiária na Amazônia. 2017. Disponível em: <http://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-impacto-das-novas-regras-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/>. Acesso em: 01 de dezembro de 2017.

(convertida na lei nº 13.465/2017), em face da ausência normativa da pauta de valores de terra nua para fins de titulação e regularização fundiária.⁵³

O artigo 40-A, da Lei nº 11.952/2009, incluído pela Lei nº 13.465/2017, amplia a utilização dos mesmos parâmetros relativos aos preços das terras para todo o território nacional, o que agrava ainda mais a preocupação descrita neste tópico.

Em razão, também, desses baixos preços, a Procuradoria-Geral da República propôs uma ADI⁵⁴, protocolada no dia 31/10/2017, a qual pede a suspensão imediata da Lei nº 13.465/2017 e no que se refere ao assunto que neste tópico estamos tratando, merece destaque o seguinte argumento do então Procurador-Geral da República:

A aplicação da lei impugnada resultará em um dos maiores processos de perda de patrimônio público da história do Brasil, além de promover sensível aumento do quadro de concentração de terras nas mãos de poucos.

É possível que devido à fiscalização dos órgãos de controle e a vigilância do Ministério Público Federal quanto a esse assunto, é factível que não se avance na cobrança pela terra a ser regularizada com valores tão divergentes dos que já estavam sendo praticados pelo Programa Terra Legal após os questionamentos do TCU, já mencionados em momento anterior.

5.2.2 Incentivo a invasões, aumento do desmatamento e de conflitos agrários

⁵³ A recomendação do MPF está disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/1_2017_Recomendacao_GT_Terras.pdf>. Acesso em 01 de dezembro de 2017.

⁵⁴ ADI nº 5.771. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>. Acesso em: 01 de dezembro de 2017.

Devido às modificações efetuadas pela Lei nº 13.465/2017 quanto ao aumento da área passível de ser regularizada, de 1.500 para 2.500 hectares; combinado com o um novo limite temporal para a comprovação da ocupação, de 1º de dezembro de 2004 para 22 de julho de 2008; combinado, ainda, com as modificações que levam aos preços baixos para a alienação dessas terras é possível que haja um conseqüente estímulo a mais invasões de terras públicas, um aumento do desmatamento devido à necessidade do ocupante demonstrar a prática de cultura efetiva (conforme art. 5º, III, da Lei 11.952/2009) e o avançar de iniciativas nesse sentido, da invasão de novas áreas, acabar gerando conflitos com, por exemplo, populações indígenas ou tradicionais cujos territórios ainda não tenham sido reconhecidos.

Em virtude disso, também merece ser mencionado um trecho da ADI mencionada no tópico anterior:

A Lei 13.465/2017, caso não suspensa liminarmente em sua integralidade, permitirá privatização em massa de bens públicos – e há notícias de atuação política para criação de mutirões objetivando acelerar a emissão de títulos – sem preocupação com essas políticas, o que consolidará situações irreversíveis, como elevação do número de mortes em razão de conflitos fundiários, aumento da concentração fundiária (por atender aos interesses do mercado imobiliário e de especuladores urbanos e rurais), além de conceder anistia a grileiros e desmatadores.

Claro que se a Administração Pública tivesse mais presente na Amazônia Legal seria possível que não ocorresse o que afirmamos ser possível ocorrer no parágrafo anterior. Entretanto, o que observamos é que nos últimos anos ocorreram sérios cortes orçamentários em diversos órgãos da Administração Pública, como por exemplo o IBAMA, o INCRA, que comprometeram seriamente as atividades das áreas fins desses órgãos. Por outro lado, não observamos nenhum investimento

expressivo em pessoal e nem em tecnologia que possa tornar o trabalho de fiscalização até mais barato e mais eficiente.

Pode-se, com tecnologia, até demonstrar que um invasor desmatou, ocupou uma determinada área pública depois de 22 de julho de 2008 e, assim, evitar que esta área seja regularizada no nome desse invasor. Mas o impacto ambiental não foi evitado e a punição prevista no art. 20 da Lei nº 4.947/1966, de invasão de terra pública, cuja pena vai de 6 meses a 3 anos de detenção, combinado com os crimes ambientais decorrentes do desmatamento, parecem não ter eficácia para inibir tais iniciativas delituosas. Então, diante de tais informações, a preocupação manifestada quanto a essa temática é deveras compreensível.

5.2.3 Vistoria

Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento.

§ 1º O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento.

§ 2º Caso a análise de que trata o § 1º não seja suficiente para atestar o cumprimento das condições resolutivas, deverá ser realizada vistoria.

§ 3º A administração deverá, no prazo máximo de doze meses, contado da data do protocolo, concluir a análise do pedido de liberação das condições resolutivas.

O tema da vistoria e seus respectivos questionamentos vêm desde a edição da Lei nº 11.952/2009. Na época discutia-se que o dispositivo da lei, ao dispensar da vistoria áreas de até quatro módulos fiscais e permitir a análise de, somente,

declaração do ocupante, dava azo à possibilidade de descrições faltas, a não verificação de possíveis conflitos na área e toda gama de incertezas possíveis trazidas por esta dispensa. Em razão disso

O dispositivo atual, descrito acima, torna a vistoria ainda menos obrigatória, o que abre ainda mais discussões a respeito do tema.

É possível fazer algumas verificações do cumprimento das cláusulas resolutivas por meio de análise documental⁵⁵ e até mesmo análises remotas da área, para averiguar, por exemplo, o cumprimento do regular pagamento e do cumprimento da legislação ambiental. Entretanto, algumas verificações teriam mais eficácia se feitas presencialmente, a exemplo da constatação, no local, da existência de conflitos agrários, especialmente envolvendo terras ocupadas por comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, assim como a constatação da existência de trabalho análogo ao de escravo.

A ADI já mencionada também ataca esse dispositivo, mas o faz de maneira bastante frágil ao afirmar que sem a realização da vistoria “*o cumprimento da função ambiental do imóvel não poderá ser atestada*”. Frágil, pois se verificarmos o que foi falado no parágrafo anterior, é possível verificar boa parte do cumprimento da legislação ambiental por meio de imagem de satélite, sem falar que no dispositivo que trata da cláusula resolutiva relativa ao respeito à legislação ambiental é dado especial destaque ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651/2012 que, grosso modo, é a realização do Cadastro Ambiental Rural, o qual é feito de forma remota.

Diante do que temos falado quanto às limitações do Programa Terra Legal para o bom cumprimento da sua missão institucional, especialmente quanto ao número reduzido de servidores frente à grande demanda por regularização de terras na Amazônia Legal, somado ao prazo estabelecido no §3º acima, é possível que a vistoria vire cada vez mais exceção, trazendo toda gama de riscos que disso decorre, principalmente quanto aos aspectos que não podem ser bem analisados por meio de documentos e de forma remota.

⁵⁵ BRITO, Brenda *et al.* Comentários sobre a Medida Provisória nº 759/2016. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia.2017. Disponível em: http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/outros/Comentarios_Medida%20Provis%C3%B3ria%20759_Imazon.pdf. Acesso em: 01 de dezembro de 2017.

Conclusão

Este trabalho foi conduzido com o objetivo principal de analisar o cenário da regularização fundiária rural na Amazônia Legal desde a Lei nº 11.952/2009 até a Lei nº 13.465/2017. Dessa forma, além de analisar os principais dispositivos legais que foram modificados pela lei mais recente, a pesquisa buscou fazer um breve resgate histórico-jurídico da ocupação das terras brasileiras, o qual se mostrou importante para compreendermos os impactos que a extensão territorial do nosso país tiveram na formação da estrutura fundiária vigente no Brasil.

Por meio da análise, ainda, desse processo histórico, foi possível perceber que mesmo que variando as estratégias de concessão de terras no Brasil, não se conseguiu ter um mínimo de controle sobre as terras públicas e que esse descontrole contribuiu de forma bastante expressiva para o padrão de ocupação de terras que observamos no decorrer da história no nosso país, trazendo toda gama de dificuldades em termos de governança agrária que temos nos dias atuais.

No avançar da pesquisa, fez-se, também, um breve resgate histórico do processo de ocupação da região amazônica, onde foram descritas algumas das principais fases desse processo e que resultaram, pelo prisma fundiário, em um quadro caótico de ocupações irregulares, deixando como legado um quadro fundiário repleto de incertezas, o que aumenta sobremaneira o trabalho de regularização a ser empreendido nos dias atuais e reveste de suma importância esses atuais esforços institucionais.

Tivemos, ao longo do capítulo 3, uma noção do tamanho do problema causado pela nossa incerteza fundiária, indo desde a concentração de terras, passando pela insegurança jurídica, pela fragilidade dos nossos sistemas cadastrais, até a falta de esforços institucionais organizados com fulcro na verdadeira governança agrária para o país e o impacto disso tudo na garantia do direito de propriedade. Também vimos os benefícios que teríamos ao termos aclarada a nossa situação fundiária, os quais vão desde o desenvolvimento socioeconômico, passando pela melhor eficiência nas ações de preservação do meio ambiente, pela melhoria do ambiente de negócios, até o incremento na arrecadação de impostos.

Oportunamente, analisamos os mais recentes esforços em termos de normativos e ações institucionais visando à diminuição dessa incerteza fundiária e à legalização das diversas ocupações existentes na Amazônia Legal. Tal análise deu-se a partir das mais recentes e importantes alterações na legislação fundiária, principalmente analisando a Lei nº 11.952/2009 e a Lei nº 13.465/2017.

No capítulo 4, fizemos uma breve análise dos trabalhos de regularização fundiária rural a partir da Lei nº 11.952/2009 e do cumprimento desta, nos aspectos ligados à seara rural, pelo Programa Terra Legal. Nesse momento percebemos que houve avanços importantes no referido trabalho, mas também, diante da frieza de alguns números tivemos a noção da dimensão do desafio de promover a regularização fundiária na Amazônia Legal e o quanto, em termos de tempo, poderemos levar para concluir esse desafio, caso não haja investimento em pessoal e em tecnologia.

Analisamos a Lei nº 13.465/2017, no decorrer do capítulo 5, quanto aos aspectos relacionados ao recorte que preferimos fazer neste documento, regularização fundiária na Amazônia Legal. Nesse momento observamos o descompasso entre as metas dessa regularização, dispostas na exposição de motivos da Medida Provisória nº 759/2016 que resultou na lei em comento, e os meios atuais que o Programa Terra Legal possui para cumprí-las. Diante, novamente, da frieza dos números, observamos que poderemos levar quase um século para cumprir tais metas.

No avançar da pesquisa, analisamos as principais alterações sofridas pela Medida Provisória nº 759/2016, no Congresso Nacional, e demos uma noção da dimensão do interesse que o tema levanta no nosso país ao relatar o número expressivo de 732 emendas parlamentares apresentadas ao texto original da referida Medida Provisória.

Por último, analisamos os principais questionamentos quanto ao teor trazido pela Lei nº 13.465/2017 e neste momento constatamos sérios problemas relacionados aos dispositivos que tratam da precificação das terras objeto de regularização, os quais podem gerar sérios danos aos cofres públicos ao colocar tais preços bem abaixo do preços praticados no mercado de terras. Constatamos, também, que existe a possibilidade de dispositivos da referida lei se transformarem

em incentivos à novas invasões de áreas públicas e toda a gama de consequências que advêm disso, como o aumento do desmatamento e o incremento do número de conflitos agrários. Em suma, ainda vimos os questionamentos referentes à flexibilização que a lei deu para a realização das vistorias, as quais objetivam a verificação do cumprimento de algumas das condições resolutivas apostas nos títulos de domínio e nos termos de concessão de uso emitidos pelo Programa Terra Legal. Tal flexibilização pode levar, por exemplo, à ineficiência na observância de conflitos agrários, assim como na constatação da existência de trabalho análogo ao de escravo na terra objeto de regularização fundiária.

Por todo exposto, não é difícil perceber a magnitude do problema a ser enfrentado quanto a esta importante política pública que aqui tratamos. Todavia, de alguma forma, não muito bem vista pela maioria da literatura, o Programa Terra Legal segue o seu rumo aplicando os ditames das normas mais recentes. Mas, ainda, é importante percebermos que a boa governança agrária e a própria solução das questões fundiárias rurais vão além do próprio texto de lei. Pelo que vimos, parece ser mais um problema de qualidade na gestão de todo o processo do que do processo de produção legislativa.

Referências Bibliográficas

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. Registro de Imóveis, retificação de registro e georregenerenciamento: fundamento e prática. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____ Linha do tempo: Entenda como ocorreu a ocupação da Amazônia. Disponível

em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090722_amazonia_timeline_fb_dt>. Acessado em 01 de dezembro de 2017.

BRAGA, Maíra Esteves. Regularização Fundiária na Amazônia Legal: alguns aspectos relevantes. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 21 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48706&seo=1>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

BRITO, Brenda e BARRETO, Paulo. Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia. 2009. Disponível em: <<http://www.portalces.org/sites/default/files/os-riscos-e-os-principios-para-a-regularizacao.pdf>> Acesso em 28 de novembro de 2017.

BRITO, Brenda et al. Comentários sobre a Medida Provisória nº 759/2016. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. 2017. Disponível em: http://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/outros/Comentarios_Medida%20Provis%20C3%B3ria%20759_Imazon.pdf. Acesso em 01 de dezembro de 2017.

BRITO, B.; CARDOSO, D. Jr. Regularização fundiária no Pará: afinal qual é o problema? Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - Imazon, 2015. Disponível em http://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf. Acesso em 29 de novembro de 2017.

BRITO, B. Nota Técnica sobre o impacto das novas regras de regularização fundiária na Amazônia. 2017. Disponível em <http://amazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-impacto-das-novas-regras-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/>. Acesso em 01 de dezembro de 2017.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis. A lei 10.267/2001, Decreto 4.449/2002, Atos Normativos do INCRA. Porto Alegre. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2003.

CONCEIÇÃO, Ana. Terras registradas no Pará são 4 vezes a área do Estado. EstadãoOn-line.21dejul.2009.Disponível

em:<<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,terras-registradas-no-para-sao-4-vezes-a-area-do-estado,406149>> Acesso em 29 de novembro de 2017.

FAIDHERB, S.R. Regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia: uma análise da Lei 11.952 de 25 de junho de 2009. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Pará. Belém, 2009.

FELZEMBURG, Daniel Martins. Cancelamento administrativo do registro imobiliário: instrumento de combate à grilagem de terras públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FIDELES, Junior Divino. A Justa Indenização na Desapropriação Agrária: Como se formam as superindicações. 1. ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2016.

_____ Grilagem na Amazônia vira lei: aprovada MP que incentiva destruição da floresta. 2008. Disponível em:<<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/grilagem-na-amaz-nia-vira-lei/>> Acesso em: 28 de novembro de 2017.

LAROSA, Marco Antonio; AYRES, Fernando Arduini. Como produzir uma monografia, passo a passo, siga o mapa da mina. 5. ed. revisada e ampliada. WAK Editora. Rio de Janeiro, 2005.

MACHADO, Luciana de Oliveira Rosa Machado. Uma nova lei de terras para a amazônia: o caso de Santarém, Pará. Tese de Doutorado. UNB Brasília-DF, 2011.

PINTO, Tales Dos Santos. "O que é sesmaria?"; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-sesmaria.htm>>. Acesso em 28 de novembro de 2017.

RODRIGUES, Pedro Parga. A lei Hipotecária de 1864 e a propriedade no XIX. Rio de Janeiro, 2008. p. 01. Disponível em:<http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1205339972_AR QUIVO_artigoregistroanpuh.pdf>. Acesso em 18 de novembro de 2017.

SEGUNDO, Rinaldo.2016. Amazônia ontem e hoje. Disponível em <<http://amazonia.org.br/2016/03/amazonia-ontem-e-hoje-artigo-de-rinaldo-segundo/>> . Acesso em 25 de novembro de 2017.

SILVA, 1996 citado por SINDPFA - Sindicato dos Peritos Federais Agrários. O porquê de se criar o instituto de terras do Brasil, uma abordagem técnica. Brasília, 2013.

SOARES, Filipe Menezes. O governo Médici e o Programa de Integração Nacional (Norte e Nordeste): discursos e políticas governamentais (1969-1974). Recife, 2015.

Disponível

em: <<http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/15711/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20FILIPE%20UFPE%20pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 25 de novembro de 2017.

SOUZA, Alisson de Bom de. Processo de Demarcação de Terras Indígenas. 1.ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2017.

TERRAS. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

VADE MECUM RT. 14 ed., rev., atual. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2017.

VELHO, 1972:16 citado por MACHADO, 2011:35

SINDPFA - Sindicato dos Peritos Federais Agrários. O porquê de se criar o instituto de terras do Brasil, uma abordagem técnica. Brasília, 2013.