



PANORAMA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE NO BRASIL RURAL

LEGISLAÇÃO, GESTÃO FUNDIÁRIA E CÓDIGO FLORESTAL

Coordenadoras

Joana Chiavari
Cristina Leme Lopes

Autoras

Joana Chiavari
Cristina Leme Lopes
Daniela Marques
Luiza Antonaccio
Natália Braga





PANORAMA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE NO BRASIL RURAL

LEGISLAÇÃO, GESTÃO FUNDIÁRIA E CÓDIGO FLORESTAL

Coordenadoras

Joana Chiavari

Cristina Leme Lopes

Autoras

Joana Chiavari

Cristina Leme Lopes

Daniela Marques

Luiza Antonaccio

Natália Braga

Rio de Janeiro

Outubro 2016

© 2016 Joana Chiavari, Cristina Leme Lopes, Daniela Marques,
Luiza Antonaccio, Natália Braga. Todos os direitos reservados.

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

Coordenadoras

Joana Chiavari
Cristina Leme Lopes

Autoras

Joana Chiavari
Cristina Leme Lopes
Daniela Marques
Luiza Antonaccio
Natália Braga

Edição e revisão de texto

Mariana Campos

Projeto gráfico e diagramação

Meyrele Nascimento e Jenifer Emmanuel

 Imagens da capa utilizadas sob licença do Creative Commons

AGRADECIMENTOS

Agradecemos aos participantes dos workshops promovidos pelo Climate Policy Initiative (CPI)/Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC) e por suas contribuições com apresentações, debates e trocas de informação sobre questões fundiárias no Brasil: Ailton Dias (IEB); Alexandre Jabur (MPF/AM); Aloisio Melo (Ministério da Fazenda); Aluizio Solyno (SIG Fundiário - Pará); Ana Paula Valdiones (ICV); Anselm Duchrow (GIZ); Bastiaan Reydon (Unicamp) Bettina Kupper (GIZ); Brenda Brito; Bruno Becker (Anoreg); Bruno Kono (Iterpa); Cárita da Silva Sampaio (SPU); Dário Cardoso Jr (Imazon); Deyvson Cabral (Receita Federal); Diogo Lima (Intermat); Eduardo Ganzer (MDA); Eliane Moreira (MPE/PA); Erika de Paula (Ipam); Eulinda Lopes (Secretaria de Estado do Meio Ambiente - MT); Girólamo Treccani (UFPA); Herald Kiefer (IRIB); Ione Missae Nakamura (MPE/PA); Joaquim Belo (CNS); João Carneiro (SPU); José de Arimatéia Barbosa (Irib); José Heder Benatti (UFPA); Lúcia Andrade (Comissão Pró-Índio de São Paulo); Marcelo de Oliveira Nicolau (Ouvidoria Agrária); Marco Antônio Breves (Receita Federal) Marco Antônio Delfino (MPF/MS); Mauro Lúcio Costa (Produtor rural); Mauro Pires (Programa Terra Legal); Muryel Arantes (Ecam); Oscar Oliveira (Incra); Osvaldo Stella Martins (Ipam); Otavio do Carmo Junior (MDA); Richard Torsiano (Incra); Rogério Cabral (GIZ); Samuel Cardoso (SPU); Selma Helena Padinha (Incra); Sérgio Lopes (Programa Terra Legal); Silvana Canuto Medeiros (Incra); Taiguara Alencar (GIZ); Tarcísio Feitosa (MPE/PA); Thiago Marra (Incra); Washington Luke (SPU); Wesley Pacheco (Ecam); e Wesley Sanches Lacerda (MPE/MT).

Este trabalho não seria possível sem o apoio financeiro do Omidyar Network.

DESCRIÇÃO

Setor	Uso da Terra, Direitos de Propriedade	
Região	Brasil	
Palavras-Chave	Uso da Terra, Direitos de Propriedade, Código Florestal, Gestão Fundiária, Legislação Fundiária	
Trabalhos do CPI relacionados	Insegurança dos direitos de propriedade no Brasil: consequências e obstáculos para superação (2016), Key Issues for Property Rights in Brazil: Implications for the Forest Code (2016)	
Contato	Joana Chiavari joana.chiavari@cpirio.org	Cristina Leme Lopes cristina.leme@cpirio.org
Comunicação	Mariana Campos mariana.campos@cpirio.org	

SOBRE O CPI

Com sede em São Francisco, o **Climate Policy Initiative (CPI)** tem como objetivo ajudar no crescimento dos países em questões que envolvem escassez de recursos naturais associados às mudanças climáticas. No Brasil, está associado ao Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio. A organização é formada por analistas e consultores que trabalham para melhorar as políticas de energia e uso da terra, conciliando o aumento da produtividade agrícola com a proteção dos recursos naturais no país.

S U M Á R I O	AGRADECIMENTOS	3
	DESCRIÇÃO	3
	SOBRE O CPI	3
	LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	6
	LISTA DE FIGURAS	8
	LISTA DE TABELAS	8
	LISTA DE BOXES	8
	INTRODUÇÃO	9
	1. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA	13
	1.1. REGIME DE SESMARIAS (1500 A 1822)	13
	1.2. REGIME DE POSSE (1822 A 1850)	15
	1.3. LEI DE TERRAS DE 1850	15
	1.4. PERÍODO REPUBLICANO (1889 AOS DIAS ATUAIS)	17
	1.4.1. A Primeira República (1889 a 1930)	17
	1.4.2. O Estado Getulista (1930-1945) e o período democrático (1945-1964)	18
	1.4.3. O Regime Militar (1964 a 1985) e o Estatuto da Terra	20
	1.4.4. A Constituição Federal de 1988	22
	1.5 REFERÊNCIAS	24
	2. REGISTRO DE IMÓVEIS E CADASTROS RURAIS	27
	2.1. REGISTRO GERAL DE IMÓVEIS - RGI	31
	2.2. CADASTROS DE IMÓVEIS RURAIS	33
	2.2.1. Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR	33
	2.2.2. Cadastro de Imóveis Rurais - Cafir	34
	2.2.3. Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR	34
	2.2.4. Cadastro Ambiental Rural - CAR	36
	2.3. CADASTROS DE BENS IMÓVEIS DA UNIÃO	37
	2.4 REFERÊNCIAS	41
	3. DIREITOS TERRITORIAIS DE CATEGORIAS FUNDIÁRIAS ESPECÍFICAS	43
	3.1. TERRAS INDÍGENAS	45
	3.1.1. Regularização fundiária de Terras Indígenas	46
	3.1.2. Desafios e entraves para a consolidação de direitos territoriais indígenas	48
	3.1.3. Referências	55

3.2. TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	58
3.2.1. Regularização fundiária de territórios quilombolas	59
3.2.2. Desafios e entraves no processo de regularização fundiária de territórios quilombolas	60
3.2.3. Referências	64
3.3. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	66
3.3.1. Regularização fundiária de Unidades de Conservação de domínio público federal	68
3.3.2. Desafios e entraves no processo de regularização fundiária de Unidades de Conservação federais	74
3.3.3. Referências	78
3.4. ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA	80
3.4.1. Regularização fundiária de projetos de assentamento	81
3.4.2. Desafios e entraves no processo de regularização fundiária de assentamentos	85
3.4.3. Referências	89
3.5. POSSE EM TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS	90
3.5.1. Regularização fundiária de posse em terras da União	90
3.5.2. Desafios e entraves no processo de regularização fundiária de posses em terras da União	97
3.5.3. Referências	101
4. DIREITOS DE PROPRIEDADE E O NOVO CÓDIGO FLORESTAL	103
4.1. NOVO CÓDIGO FLORESTAL: OBRIGAÇÕES E INSTRUMENTOS	103
4.2. DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL EM PROPRIEDADES E POSSES COLETIVAS	105
4.2.1. Conceito de imóvel rural	105
4.2.2. Tratamento diferenciado com relação à definição do direito de propriedade	106
4.2.3. APP e Reserva Legal em Terras Indígenas, comunidades tradicionais, territórios quilombolas e Unidades de Conservação de domínio público	106
4.2.4. Responsabilidade pela inscrição no CAR, adesão ao PRA e assinatura do Termo de Compromisso	109
4.3. REFERÊNCIAS	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA Ato Declaratório Ambiental

ADCT Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade

APP Área de Preservação Permanente

Cafir Cadastro de Imóveis Rurais

CAR Cadastro Ambiental Rural

CATP Contrato de Alienação de Terras Públicas

CCDRU Contrato de Concessão de Direito Real de Uso

CCGRQ Certidão de Cadastro Geral de Remanescente de Quilombo

CCIR Certificado de Cadastro de Imóvel Rural

CCU Contrato de Concessão de Uso

CDRU Concessão de Direito Real de Uso

CF Constituição Federal

CGFPU Cadastro Geral de Florestas Públicas da União

CNIR Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

CNJ Conselho Nacional de Justiça

CNUC Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

Conaq Coordenação Nacional dos Quilombos

Concar Comissão Nacional de Cartografia

CPI Climate Policy Initiative

CPT Comissão Pastoral da Terra

Cuem Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

DITR Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

DNPM Departamento Nacional de Produção Mineral

DOU Diário Oficial da União

EIA Estudo de Impacto Ambiental

FCP Fundação Cultural Palmares

Flona Floresta Nacional

Funai Fundação Nacional do Índio

Ibama Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IN Instrução Normativa

Incra Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Iphan Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

ITBI Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

Iteam Instituto de Terras do Amazonas

ITR Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário

MMA Ministério do Meio Ambiente

MPF Ministério Público Federal

MPOG Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NAPC/PUC-Rio Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio

Nirf Número do Imóvel na Receita Federal

OIT Organização Mundial do Trabalho

PA Projeto de Assentamento Tradicional

PAAD Projeto de Assentamento Ambientalmente Diferenciado

PAE Projeto de Assentamento Agroextrativista

PAF Projeto de Assentamento Florestal

PDA Plano de Desenvolvimento de Assentamento

PDS Projeto de Desenvolvimento Sustentável

PEC Proposta de Emenda Constitucional

PGR Procuradoria Geral da República

PL Projeto de Lei

PNAP Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas

PNRA Plano Nacional de Reforma Agrária

PRA Programa de Regularização Ambiental

Pronaf Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RCID Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação de Terra Indígena

RDS Reserva de Desenvolvimento Sustentável

Resex Reserva Extrativista

RGI Registro Geral de Imóveis

RIP Registro Imobiliário Patrimonial

RTID Relatório Técnico de Identificação e Delimitação

Serfal Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

SFB Serviço Florestal Brasileiro

Siapa Sistema Integrado de Administração Patrimonial

Sicar Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural

Sigef Sistema de Gestão Fundiária

Sinter Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais

Sipra Sistema de Informações dos Projetos da Reforma Agrária

Sisterleg Sistema Terra Legal

SNCR Sistema Nacional de Cadastro Rural

SNUC Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SPIUnet Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de Uso Especial da União

SPU Secretaria do Patrimônio da União

SRF Secretaria da Receita Federal

STF Supremo Tribunal Federal

TAU Termo de Autorização de Uso

TCU Tribunal de Contas da União

TI Terra Indígena

TRF Tribunal Regional Federal

UC Unidade de Conservação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Principais marcos legais sobre direito de propriedade no Brasil	13
Figura 2 Sistema de registro e cadastros de imóveis rurais	30
Figura 3 Fluxograma de implementação do CNIR	35
Figura 4 Fluxograma do sistema de registro e cadastros rurais para propriedades e posses	37
Figura 5 Categorias fundiárias no território brasileiro	44
Figura 6 Fluxograma de demarcação de Terras Indígenas	49
Figura 7 Fluxograma de regularização fundiária de territórios quilombolas	61
Figura 8 Fluxograma de regularização fundiária de Unidades de Conservação	73
Figura 9 Fluxograma de regularização fundiária de projetos de assentamento da reforma agrária	86
Figura 10 Fluxograma de regularização fundiária de posse em terra pública federal	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Cadastros de bens imóveis da União	39
Tabela 2 Categorias de Unidades de Conservação	67

LISTA DE BOXES

Box 1 Terras devolutas	16
Box 2 Terras devolutas na Amazônia Legal	22
Box 3 O fenômeno da grilagem de terras no Brasil	28
Box 4 Discriminação de terras devolutas federais	38
Box 5 O caso da TI Raposa Serra do Sol	51
Box 6 Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU)	72
Box 7 Tipos de Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados	81
Box 8 Caos fundiário na Amazônia e o emblemático município de Anapu, Pará	99

INTRODUÇÃO

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

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

Mais recentemente, com a aprovação do novo Código Florestal, os problemas fundiários se tornaram ainda mais evidentes em certas áreas. Isso porque a obrigação de cadastrar todos os imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural (CAR), com informações georreferenciadas do imóvel, revela não só os problemas ambientais mas também fundiários. Quanto mais bem definido o direito de propriedade, melhor será a identificação do responsável ambiental e, consequentemente, a implementação do Código Florestal. É fundamental, portanto, que os problemas fundiários sejam resolvidos para o sucesso da nova lei florestal.

Para entender a atual situação da questão fundiária no país é importante pesquisar, em primeiro lugar, como se deu historicamente a ocupação territorial brasileira. O Capítulo 1 mapeia a legislação fundiária aplicável aos imóveis rurais, desde a colonização até a instituição da Constituição Federal de 1988. Em segundo lugar, é necessário investigar como funciona o sistema de gestão fundiária. O Capítulo 2 examina o sistema registral brasileiro, os diferentes cadastros rurais e o sistema de gestão das terras públicas, apontando os problemas e avanços neste tema. Em terceiro lugar, é fundamental compreender os processos de regularização fundiária. O Capítulo 3 analisa a legislação de cinco categorias fundiárias específicas (Terras Indígenas, territórios quilombolas, Unidades de Conservação, assentamentos da reforma agrária e posses em terras públicas federais) e identifica os principais entraves e ameaças à efetivação de seus direitos territoriais. Por fim, o novo Código Florestal adiciona um nível de complexidade. O Capítulo 4 estabelece a relação entre os direitos de propriedade e a implementação do novo Código Florestal, ressaltando os desafios para a aplicação das regras florestais às propriedades e posses coletivas da terra.

DESTAQUES DO RELATÓRIO

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

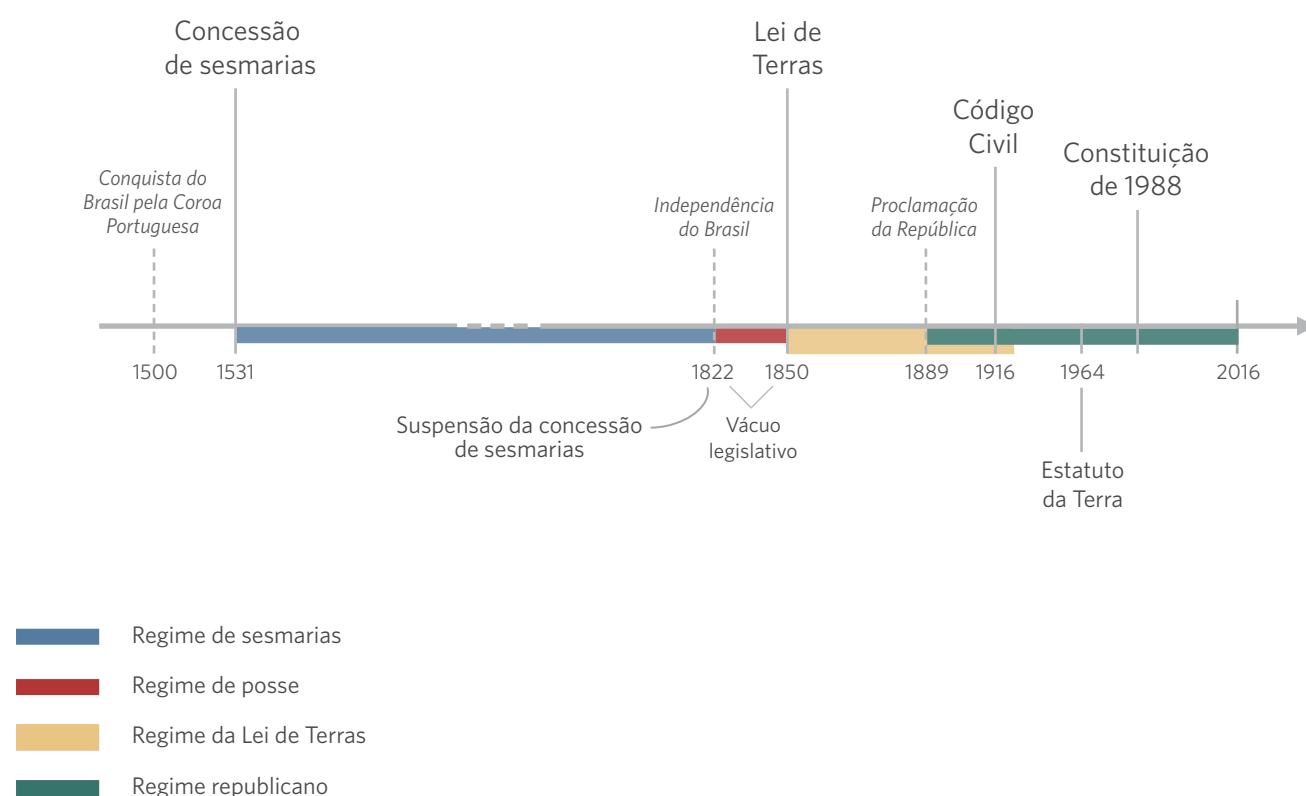
PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

- Fortalecer e impulsionar as políticas de regularização fundiária de agricultores familiares e populações indígenas e tradicionais por meio da simplificação dos processos de regularização e da unificação das normas legais vigentes.
- Acelerar a implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e fortalecer o seu papel como principal cadastro fundiário, através da integração dos demais cadastros rurais e do intercâmbio com os registros de imóveis, possibilitando a criação de uma base cartográfica única.
- Acelerar a implantação do sistema unificado de administração do patrimônio da União e prever a sua integração aos sistemas de administração de terras públicas estaduais e municipais para criar um cadastro único de terras públicas.
- Intensificar o combate à grilagem de terras por meio da criação de procedimentos administrativos próprios que visem ao cancelamento de registros imobiliários irregulares.
- Assegurar a alocação de recursos financeiros, inclusive por meio de instrumentos econômicos, para a indenização de proprietários e posseiros nos processos de regularização fundiária de Unidades de Conservação.
- Reforçar os mecanismos de mediação e conciliação para a solução de conflitos envolvendo comunidades tradicionais em Terras Indígenas e Unidades de Conservação.
- Aprimorar a gestão e a fiscalização dos assentamentos da reforma agrária a fim de corrigir as irregularidades na criação dos assentamentos, na seleção dos beneficiários e no repasse ilegal dos lotes para terceiros.
- Normatizar de forma clara e objetiva como será a aplicação do Código Florestal nos casos de posse coletiva da terra, considerando as particularidades de cada uma das categorias fundiárias.

1. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA

A evolução da legislação fundiária pode ser subdividida em quatro períodos: (i) regime de sesmarias (1500 a 1822); (ii) regime de posse (1822 a 1850); (iii) regime da Lei de Terras de 1850; e (iv) regime republicano (1889 aos dias atuais) (Rocha et al., 2015, p. 63). As políticas fundiárias de cada período serão apresentadas neste capítulo. Abaixo, uma linha do tempo traz os principais marcos legais sobre direito de propriedade no Brasil (Figura 1).

Figura 1: Principais marcos legais sobre direito de propriedade no Brasil



Elaboração das autoras

1.1. REGIME DE SESMARIAS (1500 A 1822)

Com a chegada dos portugueses no Brasil em 1500, o território brasileiro, ocupado há séculos por populações indígenas em toda sua extensão, passou a pertencer à Coroa Portuguesa por direito de conquista, conforme os tratados internacionais vigentes à época (Tratado de Alcaçovas de 1479 e Tratado de Tordesilhas de 1494). As terras brasileiras foram incorporadas, de fato e de direito, ao patrimônio do rei (Rocha et al., 2015, p. 65).

A colonização efetiva do território brasileiro iniciou-se em 1530 com a expedição de Martim Afonso de Souza. Para que o navegador português pudesse povoar as terras brasileiras, lhe foi concedido o poder de dar terras às pessoas que desejassem ocupá-las e cultivá-las. Iniciava-se no Brasil a apropriação privada das terras públicas sob o regime de concessão de sesmarias.

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

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

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

As sesmarias foram o principal meio de aquisição legal de terras durante todo o período colonial (entre 1500 e 1822).¹ Entretanto, como a terra era concedida apenas “aos amigos do rei”, restava aos homens rústicos e pobres a simples ocupação de parcelas de terra, às margens das grandes propriedades e distante dos núcleos de povoamento (Mattos Neto, 1988, apud Rocha et al., 2015, p. 67; Nozoe, 2006, p. 596). Como havia abundância de terras, a posse representou não apenas a forma de ocupação do pequeno lavrador sem condições de solicitar uma sesmaria; ela acabou se tornando a prática comum (Mueller, 2016, p. 20).

No final do século 18, a situação fundiária no Brasil era caótica. Não havia qualquer controle sobre quem possuía qual pedaço de terra. À medida que se expandia a atividade econômica e a busca por novas áreas, aumentavam os conflitos e litígios judiciais pela posse da terra (Zenha, 1952, p. 433). Igualmente confuso era o panorama jurídico-institucional, no qual um emaranhado de textos legais, incompreensíveis e muitas vezes contraditórios regulavam as sesmarias (Lima, 1988, apud Nozoe, 2006, p. 599). Esta situação crítica levou o poder público a suspender a concessão de sesmarias até que fosse editada uma nova legislação.

¹ Nozoe (2006, p. 588) esclarece que, além das sesmarias, existiam os lotes de terras minerais, distribuídos de acordo com regimento próprio. O autor também assinala que existiam regras específicas para a doação de chãos nas vilas, como a de São Paulo.

1.2. REGIME DE POSSE (1822 A 1850)

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

Na falta de um regime jurídico sobre aquisição de terras, a posse era a única maneira de expandir a ocupação do território. A posse passou a ser também o principal modo de aquisição de terras de grandes proprietários. A simples ocupação para sustento próprio “se impregnou do espírito latifundiário” (Lima, 1988, apud Nozoe, 2006, p. 599). Isto ocasionou uma “generalização dos apossamentos de terras ainda não ocupadas, ocorrendo (...) um verdadeiro caos” (Porto, 2016). Este vácuo legal permaneceu até 1850, quando foi editada a Lei de Terras.

1.3. LEI DE TERRAS DE 1850

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

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

A Lei de Terras rompeu com o sistema sesmarial de doação gratuita de terras públicas e instituiu a compra como único meio de aquisição de terras virgens. A única exceção a esta regra eram as terras localizadas ao longo da fronteira, as quais poderiam ser doadas sem ônus para particulares. A partir de então, o apossamento de terras públicas passou a ser considerado crime. A lei também estabeleceu normas para a regularização de sesmarias e concessões em situação irregular, bem como regras para a legitimação de posses mansas e pacíficas² desde que fossem cultivadas e servissem de morada habitual. As posses deveriam ser registradas e tituladas, transformando-se em legítimas propriedades.

Outra inovação da Lei de Terras foi a criação do registro de terras possuídas, cujo objetivo era formar um cadastro das posses em todo o território do Império. Os vigários de cada uma das freguesias eram os responsáveis por estas

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

inscrições e, por isso, eles ficaram conhecidos como registros paroquiais ou registros do vigário (Zenha, 1952, p. 441).

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

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

Embora fundamental para o ordenamento fundiário e para a implementação de uma política de terras eficiente, a demarcação das terras devolutas nunca foi posta em prática (Rocha et al., 2015, p. 70). Durante a vigência da Repartição Geral de Terras Públicas (1850 a 1875), “não tinha sequer um mapa ou inventário completo” do qual constassem informações sobre os lotes demarcados, vendidos, doados ou destinados a algum uso público (Zenha, 1952, p. 445).

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

BOX 1: TERRAS DEVOLUTAS

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

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

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

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

Alguns autores sustentam que a Lei de Terras democratizou o uso da terra e possibilitou a formação da pequena propriedade, através do reconhecimento das posses (Zenha, 1952, p. 441; Junqueira, 1976 apud Secreto, 2007, p. 16). Entretanto, para a maioria dos estudiosos do tema, a Lei de Terras favoreceu ainda mais a formação de latifúndios e a concentração de terras nas mãos de uma elite financeira, excluindo os pequenos agricultores, imigrantes e escravos alforriados do mercado de terras (Fonseca, 2005, p. 112; Secreto, 2007, p.16; Silva, 1997, p. 17).

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

1.4. PERÍODO REPUBLICANO (1889 AOS DIAS ATUAIS)

1.4.1. A Primeira República (1889 a 1930)

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

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

própria, adequada às suas peculiaridades, porém em grande parte semelhantes à Lei de Terras de 1850.

Em 1913, o governo editou o Decreto nº 10.105, instituindo novo regulamento de terras devolutas da União. Assim como a Lei de Terras de 1850, este decreto pretendia promover a discriminação entre os domínios público e particular, por meio de medição, demarcação e posterior averbação das terras públicas em livro especial. Este decreto também estabeleceu regras para revalidação de concessões e legitimação de posses, cujo título definitivo de domínio deveria ser registrado no sistema Torrens,³ no prazo máximo de quatro anos. Mais uma vez, o poder público tentava organizar seu patrimônio e ordenar o território. Porém, dois anos depois, este decreto foi suspenso.

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

Apesar de o Brasil ainda ser um país predominantemente agrícola quando o Código Civil de 1916 foi promulgado, esta legislação não deu um tratamento específico às questões agrárias, apenas estabeleceu normas sobre contratos agrícolas, usucapião e direito de vizinhança (Rocha et al., 2015, p.73).

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

1.4.2. O Estado Getulista (1930-1945) e o período democrático (1945-1964)

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

Durante o chamado governo provisório (1930 a 1934), os tenentes defendiam a necessidade de reformar a estrutura fundiária para diminuir os desequilíbrios

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

sociais presentes no campo.⁴ Sob sua influência, a **Constituição de 1934** dispôs que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. **Pela primeira vez uma constituição brasileira declarava que a propriedade não era um direito absoluto.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4.3. O Regime Militar (1964 a 1985) e o Estatuto da Terra

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BOX 2: TERRAS DEVOLUTAS NA AMAZÔNIA LEGAL

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

controle sobre a maior parte de suas terras (Lourenço, 2009).

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

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

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

1.4.4. A Constituição Federal de 1988

Com o fim do regime militar, um novo período democrático se iniciou em 1985 e uma nova constituição foi promulgada. A **Constituição Federal de 1988**, em vigor até hoje, é a norma fundamental que orienta todo o sistema jurídico brasileiro atual, sobretudo no que diz respeito aos direitos territoriais de indígenas e de populações tradicionais e às políticas agrícola e fundiária. Também conhecida como Constituição Cidadã por ter estabelecido várias

garantias sociais, ela dispõe sobre a função social da propriedade, reconhece o direito originário dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, dispõe sobre o reconhecimento de territórios quilombolas e impõe ao poder público o dever de definir espaços territoriais especialmente protegidos. Embora o texto constitucional tenha estabelecido enormes avanços, há uma grande dificuldade em implementar essas políticas, como será examinado ao longo deste trabalho.

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

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

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

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

1.5 REFERÊNCIAS

- ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e meio ambiente**, Editora UFPR. n. 18, p. 39-59, jul./dez. 2008.
- ALSTON et al. **Titles, conflicts, and land use**: The development of property rights and land reform on the Brazilian Amazon frontier. United States of America: University of Michigan Press, 1999.
- ANTUNES, P. de B. **A propriedade rural no Brasil**. Rio de Janeiro: OAB, 1985.
- BENATTI et al. Questão fundiária e sucessão da terra na fronteira Oeste da Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**. v.11, n. 2. p. 85-122, dez. 2008.
- BENJAMIN, A. H. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, S. A. S.; SILVA, S. T.; SOARES, I. V. P (Org.). **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI**. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 363-398.
- CAVALCANTE, J. L. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, São Paulo, SP, n. 2, p. 1-7, 2005.
- CORREIA FILHO, V. C. Evolução dos processos de aquisição de terras no Brasil. **Revista Geográfica**, v. 23, n. 49, p. 31-64, 1958.
- COSTA, E. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. 6ª ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.
- CUNHA FILHO et al., Publicações da Escola da AGU: Lei Complementar 76/93 Comentada pela PFE/ Incra. **Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal**, Brasília: EAGU, Ano IV, n. 20, ago. 2012.
- FAUSTO, B. **História do Brasil**. 10a Ed. São Paulo: Edusp, 2002.
- FIGUEIREDO, J. P. de F. **A propriedade no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.
- FONSECA, R. A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil. **Anuario mexicano de historia del derecho**, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, n. 17, p. 97-112, 2005.
- LOURENÇO, A. Regularização fundiária e desenvolvimento na Amazônia. **Interesse Nacional**, ano 2, n.6, jul./set. 2009.
- MARTINS, J. O tempo da fronteira: retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. Tempo Social. **Revista Sociológica**. São Paulo: USP. p. 25-70, maio 1996.
- MUELLER, B. **Key issues for properties rights in Brazil: implications for the Forest Code**. Climate Policy Initiative. 2016. p. 1-40. Disponível em: <https://goo.gl/KZN2H3>. Acesso em 31 maio 2016.
- NOZOE, N. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. **Revista Economia**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006.

_____. A aplicação da legislação sesmarial em território brasileiro. **Estudios Historicos**, v. 6, n. 12, p. 1750-1822, jul. 2014.

PORTO, A. E. **Aspectos de dominialidade**. Disponível em: <http://goo.gl/KvzM27>. Acesso em: 10 maio 2016.

ROCHA, I. *et al.* **Manual de direito agrário constitucional**: Lições de direito agroambiental. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SECRETO, M. V. Legislação sobre terras no Brasil do oitocentos: definindo a propriedade. **Raízes**. Campina Grande, v.26, n. 1 e 2, p. 10-20, jan./dez. 2007.

SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas: Unicamp, 1996.

_____. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.11, n.2, p.15-25, abr./jun. 1997.

ZENHA, E. Terras Devolutas – A Lei nº 601, de 1850. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, v.28, p.432-446, 1952.

2. REGISTRO DE IMÓVEIS E CADASTROS RURAIS

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

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

Embora o registro de imóvel seja essencial para a constituição, declaração e transferência de direitos de propriedade, na prática, o registro imobiliário brasileiro apresenta falhas. Há muitas transações imobiliárias que não são levadas a registro devido à burocracia e ao elevado custo do procedimento. Por outro lado, há diversos registros de terras que foram feitos por meios fraudulentos, como nos casos de grilagem. O Incra estima que o total de terras sob suspeita de serem griladas, isto é, apropriadas ilegalmente por particulares, é de aproximadamente 100 milhões de hectares, área equivalente a quatro vezes o Estado de São Paulo (Ipam, 2006, p. 16) (Box 3).

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

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

No Brasil, por razões históricas, a aquisição de imóveis rurais também se deu pela simples ocupação da terra, sem que esta ocupação tenha se transformado em uma propriedade plena (conforme explicado no Capítulo 1). Como o registro de imóveis é um cadastro de propriedades, o cadastro de terras exerce uma função adicional, que é justamente a de identificar e mapear estas

BOX 3: O FENÔMENO DA GRILAGEM DE TERRAS NO BRASIL

A ocupação ilegal de terras é um dos maiores problemas fundiários no Brasil. Toda ação ilegal que visa à transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros configura grilagem (Incra). Este fenômeno não é novo; “desde o começo da nossa história a apropriação indevida de terras públicas, fenômeno popularmente denominado de ‘grilagem’, caracteriza o processo de ocupação do Brasil e, de maneira especial, da Amazônia” (Treccani, 2008, apud Rocha et al., 2015, p.439).

A expressão “grilagem” advém de um artifício antigo utilizado para conferir a documentos novos, provenientes de terras registradas ilegalmente, a aparência de antigos. Assim, os ditos “grileiros” colocavam os falsos documentos em uma caixa juntamente com diversos grilos, vedando-a logo a seguir. Depois de algumas semanas, os documentos já apresentavam aspecto amarelado e deteriorado, o que aparentava serem mais envelhecidos do que na verdade eram (Incra).

Atualmente, recursos mais modernos como imagens de satélite e GPS substituem a ação dos grilos, facilitando os fraudadores no procedimento de apropriação de terras públicas. Dados do Greenpeace estimam que a ‘cybergrilagem’, comércio ilegal de terras griladas pela internet, movimenta em torno de um bilhão de reais.

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

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

posses. Entretanto, até hoje, não existe um cadastro abrangendo a totalidade do território brasileiro, com informações geográficas reunidas em uma base cartográfica única.

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

- O **Cadastro de Imóveis Rurais Brasileiro**, administrado pelo Incra no âmbito do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), constitui uma base de dados sobre as características geográficas, a situação jurídica e as condições da exploração e do uso da terra de imóveis rurais, para fins de reforma agrária e de planejamento fundiário e agrícola.
- O **Cadastro de Imóveis Rurais** (Cafir), administrado pela Secretaria da Receita Federal (SRF), foi instituído para aperfeiçoar o sistema de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), e seu objetivo é unicamente fiscal.
- O **Ato Declaratório Ambiental** (ADA) é um cadastro de áreas de interesse ambiental, controlado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para fins de isenção de ITR.
- O **Cadastro Ambiental Rural** (CAR), coordenado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), integra informações ambientais de imóveis rurais para fins de controle, monitoramento e planejamento ambiental e econômico em áreas rurais, além de servir de ferramenta para o combate ao desmatamento.

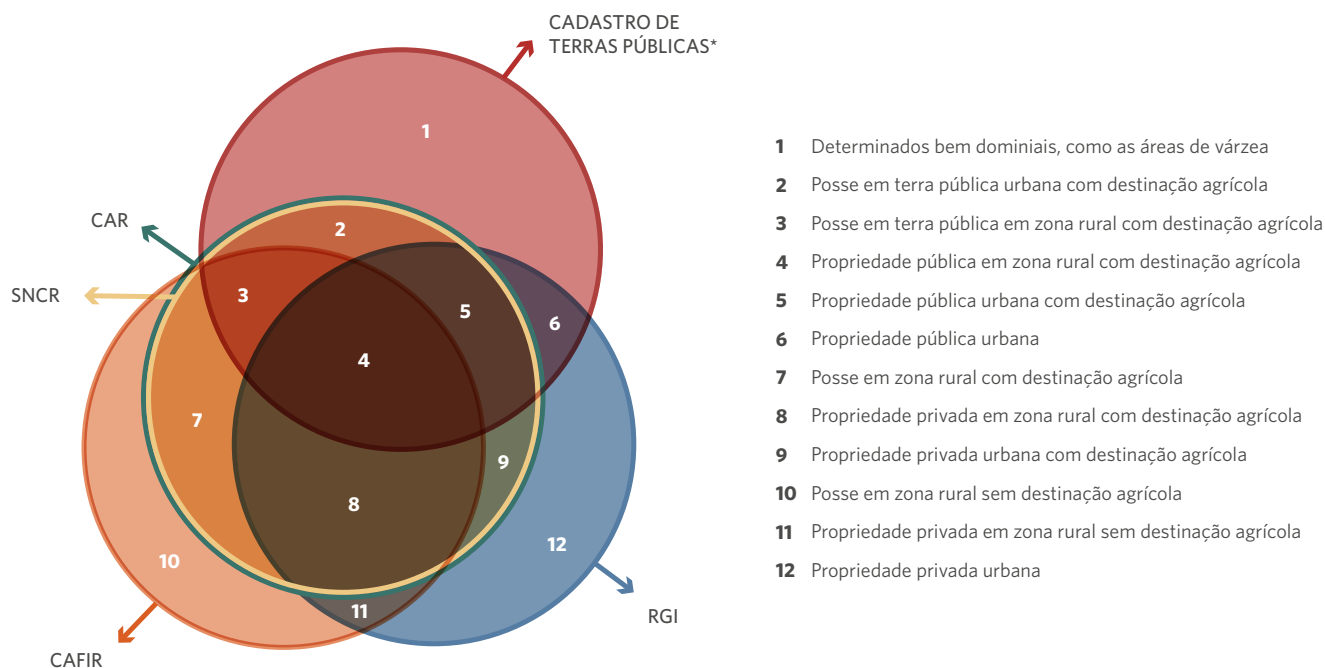
Embora com finalidades distintas, todos estes cadastros atuam sobre o mesmo objeto, qual seja, o imóvel rural. Desta forma, o proprietário ou possuidor rural está sujeito à inscrição de seus respectivos imóveis rurais em diferentes cadastros, sendo obrigado a fornecer, muitas vezes, as mesmas informações.

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

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

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

Figura 2: Sistema de Registro e Cadastros de Imóveis Rurais



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

Elaboração das autoras

Em 2001, foi instituída a Lei do Georreferenciamento (Lei nº 10.267), com o objetivo de modernizar a legislação relativa aos cadastros e registro de imóveis rurais. Esta lei estabelece que todos os imóveis rurais devem ter seus limites georreferenciados para fins de efetivação do registro no RGI. A lei também criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) que integrará, inicialmente, as bases de dados do SNCR e do Cafir e, posteriormente, as bases próprias de instituições públicas federais e estaduais. Como a implementação do CNIR ainda não se concretizou, ainda há muitas dúvidas de como esta integração será feita e se efetivamente este novo cadastro substituirá os já existentes.

Além disso, o Decreto nº 4.449/2002, que regulamenta a Lei do Georreferenciamento, prevê um amplo intercâmbio de informações entre o CNIR e o Registro de Imóveis. Esta troca formará uma base conjunta que proporcionará maior segurança jurídica, por meio da atualização permanente das informações cadastrais e registrais (Carneiro, 2003, p. 149).

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

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

Os desafios para a implementação e êxito deste novo sistema são enormes. Primeiro porque, conforme já exposto, os registros públicos e os cadastros imobiliários apresentam falhas e não cobrem todo o território nacional. Segundo, não há obrigatoriedade de os órgãos da administração pública aderirem ao Sinter; assim, se não houver coordenação institucional e muita vontade política, o Sinter pode terminar por ficar apenas no papel. Terceiro, pode haver dificuldade de integração de cadastros cujos dados geoespaciais não sigam os padrões estabelecidos pela Comissão Nacional de Cartografia (Concar). Por último, o desenvolvimento, a operação e as atividades de tecnologia da informação relativas ao Sinter dependem de investimentos elevados; neste sentido, enquanto a gestão territorial não se tornar uma prioridade governamental, dificilmente será possível implementar este sistema.

A seguir, apresenta-se uma descrição da legislação e do funcionamento do RGI, dos cadastros rurais e dos cadastros de terras federais.

2.1. REGISTRO GERAL DE IMÓVEIS - RGI

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

Somente com a adoção do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071/1916), o registro público passou a ser requisito essencial para a constituição e transmissão dos direitos de propriedade. De acordo com esta lei, a propriedade só poderia ser adquirida com a transcrição do título de transferência no RGI. Assim, o registro público do imóvel é ato constitutivo do direito de propriedade, isto é, sem o registro não se adquire a propriedade. Esta regra jurídica foi mantida pelo novo Código Civil, instituído pela Lei nº 10.460/2002.

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

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

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

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

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

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

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

Desde 2004, as transações imobiliárias dependem do cumprimento de um novo requisito para a efetivação do registro imobiliário: o georreferenciamento do perímetro do imóvel, com a elaboração de planta e memorial descritivo que devem ser certificadas pelo Incra (Lei nº 10.267/2001). De acordo com o Decreto nº 4.449/2002, que regulamentou a Lei do Georreferenciamento, o prazo para o cumprimento desta exigência varia de acordo com o tamanho do imóvel, sendo que o prazo mais extenso é para os imóveis menores que 25 hectares, que têm até 2023 para realizá-la. Após os prazos, os

oficiais do RGI ficam proibidos de registrar títulos relativos à transferência, desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, até que o georreferenciamento seja apresentado.

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

Recentemente, o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) extinguiu a obrigação de averbar a Reserva Legal na matrícula do imóvel no RGI e substituiu esta obrigação pela inscrição regular no CAR. Embora a nova lei florestal não estabeleça expressamente que a inscrição no CAR seja condição obrigatória para a prática de transações imobiliárias, vários estados têm exigido a comprovação de inscrição neste cadastro para fins de compra e venda, doação, permuta e desmembramento de imóveis rurais. Espera-se que, a partir de dezembro de 2017, quando termina o prazo para inscrição no CAR (prorrogável por mais um ano), ele seja também obrigatório para a prática de qualquer transação imobiliária.

2.2. CADASTROS DE IMÓVEIS RURAIS

2.2.1. Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR

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

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

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

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

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

Recentemente, o Incra criou o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), uma ferramenta eletrônica desenvolvida em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para subsidiar a governança fundiária do território nacional. Lançado em novembro de 2013, a ferramenta confere mais agilidade, transparência e segurança ao processo de certificação, substituindo de vez os processos em papel, anteriormente abertos nas superintendências do Incra. O Sigef certificou, até o momento, mais de 184 mil imóveis rurais (com área total de cerca de 113 milhões de hectares).

2.2.2. Cadastro de Imóveis Rurais – Cafir

O Cadastro de Imóveis Rurais da SRF reúne informações de imóveis rurais para fins tributários. A inscrição de todos os imóveis rurais no Cafir é obrigatória, inclusive para aqueles que gozam de imunidade ou isenção do Imposto Territorial Rural, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1.467/2014. O cadastro do imóvel rural no Cafir, tal como ocorre com o SNCR, não confere nem comprova direitos de propriedade ou posse.

Considera-se imóvel rural, para fins de inscrição no Cafir, o imóvel que estiver na zona rural do município. Observa-se que, diferentemente do SNCR, o conceito de imóvel rural do Cafir fundamenta-se no critério da localização do bem.

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

2.2.3. Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR

O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais foi criado pela Lei nº 10.267/2001, com o objetivo de constituir uma base comum de informações sobre o meio rural brasileiro. O CNIR, administrado conjuntamente pelo Incra e pela SRF, quando finalmente implementado, deverá adotar um código único para os imóveis rurais cadastrados, para que cada um seja identificado de maneira exclusiva.

O CNIR deverá integrar informações fundiárias constantes do SNCR, informações de valor fiscal presentes no Cafir e informações legais contidas nos Cartórios de Registro de Imóveis, além de informações referentes ao controle ambiental, ao patrimônio público, a comunidades tradicionais e a estatísticas (Paixão et al., 2012, 254).

Espera-se que a integração do CNIR aos dados registrais aumente a eficiência e a segurança jurídica no mercado imobiliário, desburocratizando e simplificando o processo de regularização dos imóveis rurais.

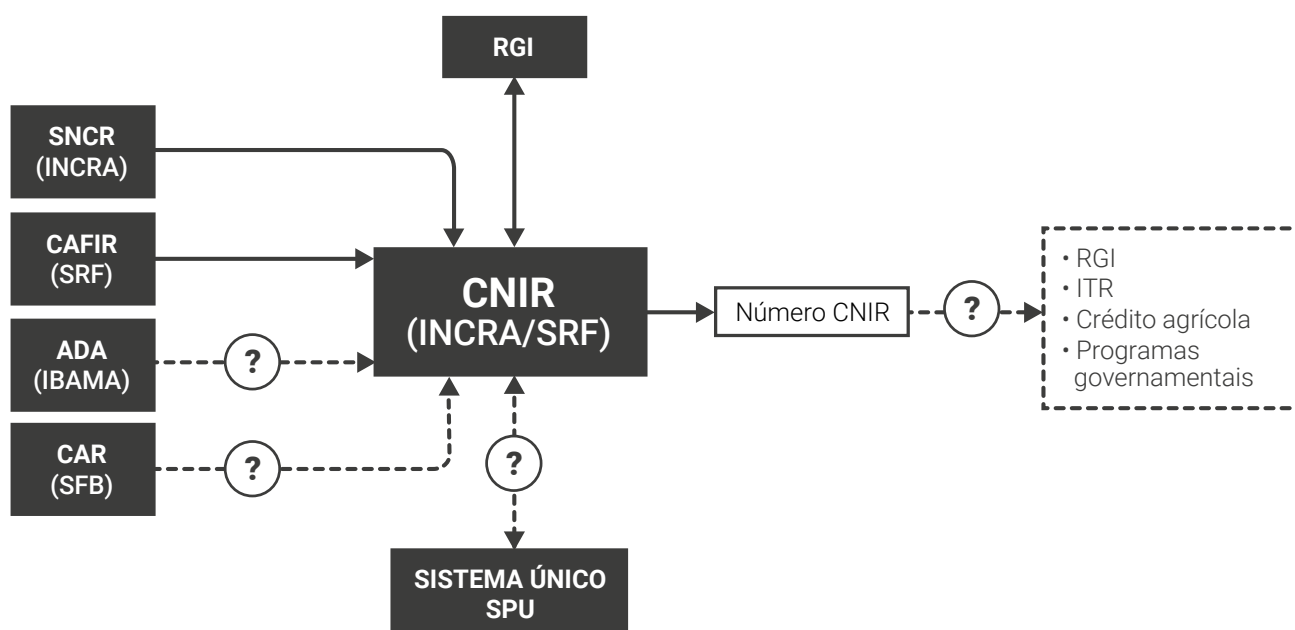
Inicialmente, o CNIR será formado pela integração do SNCR com o Cafir, de acordo com os prazos e procedimentos estabelecidos pela Instrução Normativa Conjunta RFB/Incra nº 1.581/2015. Posteriormente, espera-se que outros

cadastros, com informações relevantes para o meio rural e administrados por instituições públicas, tais como o CAR e o cadastro da SPU, sejam integrados ao CNIR.

De acordo com Paixão et al (2012,263) os principais benefícios da implementação do CNIR são: identificação de todas as terras públicas, ferramenta para a regularização fundiária e para a reforma agrária; auxiliar nos processos de regularização de terras tradicionais que se sobrepõem a terras privadas; e diminuição de conflitos fundiários. No entanto, os autores ressaltam que estes benefícios só serão alcançados se todas as instituições públicas colaborarem para formar um banco de dados comum, integrado e consistente.

A legislação em vigor não deixa claro se o CNIR substituirá totalmente o SNCR e o Cafir, que deixarão de existir, ou se apenas as informações serão consolidadas para fins de fiscalização e controle dos imóveis rurais. Além disso, não está definido como e quando o CNIR integrará dados e informações de outros órgãos públicos, servindo como cadastro único para fins de planejamento agrícola, fundiário, ambiental, dentre outros. Embora não haja previsão expressa, o ideal seria que o código CNIR substituísse o número do SNCR, o Nirf e o número do CAR para a prática de atos no RGI, pagamento de ITR, obtenção de crédito agrícola e participação em programas governamentais, conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 3: Fluxograma de implementação do CNIR



Elaboração das autoras

2.2.4. Cadastro Ambiental Rural - CAR

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

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

Na inscrição do imóvel rural no CAR, os proprietários e possuidores rurais devem identificar o imóvel por georreferenciamento, informando a localização de Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas de Uso Restrito, Reserva Legal, áreas consolidadas, áreas remanescentes de vegetação nativa e áreas de interesse social, de utilidade pública e de servidão administrativa. O prazo final para a inscrição no CAR foi prorrogado e terminará em dezembro de 2017, prorrogável por mais um ano.

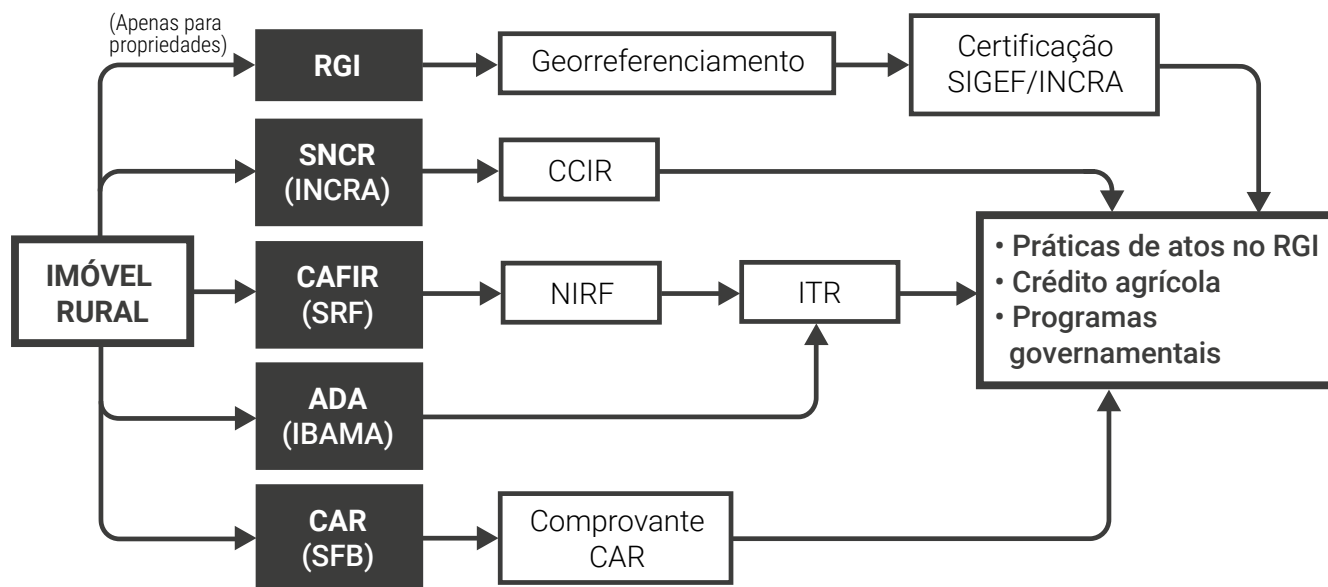
Percebe-se que o novo Código Florestal criou mais um cadastro rural a ser somado a outros já existentes, sem, no entanto, prever mecanismos de integração entre eles. Uma das maiores críticas ao CAR é o fato de não ter sido prevista a obrigatoriedade de informação, no ato da inscrição, do número do imóvel rural no SNCR. De acordo com Torsiano (2016), a integração entre o CAR e o acervo fundiário do Incra possibilitaria maior segurança jurídica, pois o Sigef possui uma grande base de imóveis rurais que já foram georreferenciados e certificados de acordo com normas técnicas de alta precisão. Esta integração, além de identificar problemas de sobreposição entre imóveis rurais, também ajudaria a combater a grilagem de terras (OCF, 2016, p. 13).

O uso do CAR como ferramenta para a grilagem de terras e para a prática de atividades ilegais tem sido constatado em operações do Ministério Público Federal (MPF) em conjunto com outros órgãos de fiscalização. Recentemente, a operação Rios Voadores descobriu que o CAR estava sendo usado por “laranjas” para iniciar o processo de regularização fundiária de áreas públicas que seriam posteriormente loteadas e revendidas (Caverni, 2016). Em outra operação no Pará, em 2015, o MPF averiguou que uma quadrilha “esquentava” a madeira extraída ilegalmente, usando o CAR para solicitar planos de manejo florestal sustentável (Barros; Barcelos, 2016). Embora o novo Código Florestal disponha que a inscrição no CAR não será considerada para fins de reconhecimento de direito de propriedade, na prática ele tem sido usado para a regularização fundiária e, sobretudo, para a grilagem (Idem).

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

O fluxograma a seguir resume o sistema de registro e cadastros rurais, atualmente em vigor, sob a perspectiva do proprietário ou possuidor de imóvel rural (Figura 4).

Figura 4: Fluxograma do sistema de registro e cadastros rurais para propriedades e posses



Elaboração das autoras

2.3. CADASTROS DE BENS IMÓVEIS DA UNIÃO

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) é, atualmente, o órgão responsável pela gestão do patrimônio imobiliário da União. Além disso, cada estado tem seu próprio órgão responsável pela gestão dos bens imóveis estaduais.

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

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

BOX 4: DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS FEDERAIS

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

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

Em seguida, a comissão especial faz o levantamento do perímetro da área, das propriedades particulares e das ocupações conhecidas. Concluída a pesquisa de todas as informações necessárias, é lançado um edital, convocando os interessados a apresentarem seus títulos, documentos e demais informações

pertinentes. A comissão analisa e delibera sobre toda a documentação.

Se houver dúvida sobre a legitimidade do título, o mesmo é encaminhado para a procuradoria jurídica do Incra para a propositura de ação de cancelamento do registro. As ocupações legítimas receberão uma licença de ocupação e terão direito de preferência na aquisição de terras públicas de até 100 hectares. As propriedades com títulos regulares serão excluídas do processo. Por fim, as terras devolutas discriminadas serão demarcadas e registradas no Cartório de Registro de Imóveis em nome da União.

Caso os interessados não atendam a convocação por edital ou por notificação, será proposta uma ação discriminatória judicial.

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

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

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

O Cadastro Nacional de Bens Imóveis de propriedade da União foi instituído pelo **Decreto nº 9.672/1990**, com o objetivo de manter uma base de dados

de todos os imóveis de propriedade da União. As autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais sociedades controladas pela União são responsáveis pelo cadastro dos imóveis sob sua jurisdição. Cada imóvel incluído no cadastro recebe um registro cadastral numérico, denominado Registro Imobiliário Patrimonial (RIP). Este cadastro é formado, principalmente, por dois sistemas: o **Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de Uso Especial da União (SPIUnet)** e o **Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa)**.

O **SPIUnet** mantém o cadastro de imóveis da União de uso especial, isto é, imóveis destinados a uma finalidade específica, como as Unidades de Conservação e as Terras Indígenas. Os órgãos gestores de imóveis da União são responsáveis por alimentar e atualizar o SPIUnet. Por exemplo, no âmbito do Programa Terra Legal, cabe ao órgão responsável por ele o registro, no SPIUnet, das glebas públicas arrecadadas pelo Incra em seu nome ou em nome da União. Por outro lado, estas instituições mantêm sistemas próprios, porque necessitam de informações adicionais sobre as áreas não contempladas no sistema comum (Tabela 1).

Porém, ao mesmo tempo em que a atualização do SPIUnet é deficitária, as diferentes bases de dados – que muitas vezes se sobrepõem – não permitem o compartilhamento de informações para a consolidação de um cadastro único que possibilite, de forma integrada, identificar as áreas sob jurisdição de cada órgão (SPU, 2008, p. 28).

Tabela 1: Cadastros de bens imóveis da União

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

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

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lançou, em 2012, o Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União. Um dos objetivos estratégicos deste programa é a implantação de um **sistema unificado** para a administração do patrimônio imobiliário da União. Além do módulo de cadastro, o sistema unificado, previsto para ser totalmente implantado no final de 2017, também terá um módulo de gestão da cartografia com informações georreferenciadas de todos os bens imóveis cadastrados (SPU, 2016). Enquanto este sistema não for implantado, o patrimônio imobiliário da União continuará a ser administrado de forma descentralizada.

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

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

2.4 REFERÊNCIAS

- ANJOS, S. Funções do registro de imóveis. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 83, dez, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/WHX5a7>. Acesso em 10 jul. 2016.
- BARROS, C. ; BARCELOS, I. Especial Amazônia em Disputa. Crime e grilagem com uso do CAR. **Agência Pública**. 2 ago. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/umfSf6>. Acesso em 9 ago. 2016.
- BRITO, B. ; BARRETO, P. **A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do Programa Terra Legal**. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-IMAZON, 2011.
- DINIZ, M. **Sistemas de Registros de Imóveis**. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CARNEIRO, A. F. T., **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.
- CAVERNI, A. PF e Receita Federal lançam operação contra grilagem de terras e lavagem de dinheiro. **Reuters Brasil**. 30 jun 2016. Disponível em: <http://goo.gl/etS1yo>. Acesso em 8 ago. 2016.
- CHIAVARI, J. e LOPES, Cristina L. **Novo Código Florestal - Parte I: decifrando o novo Código Florestal**. 2015. Climate Policy Initiative. Disponível em <http://goo.gl/tT4LFq>. Acesso em 1 ago. 2016.
- CUNHA FILHO, S. de B. C. et al. Lei Complementar 76/93 Comentada pela PFE/ INCRA. **Publicações da Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal**. Brasília: EAGU, Ano IV, n. 20, ago. 2012.
- GREENPEACE. **Grilagem de terras na Amazônia: Negócio bilionário ameaça a floresta e populações tradicionais**. s/d. Disponível em: <http://goo.gl/i9iMLo>. Acesso em 09 Ago 2016.
- GUEDES, S. N. R. ; REYDON, B. P. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 50, n. 3, p. 525-544, jul./set. 2012.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **O Livro Branco da Grilagem de Terra no Brasil**. Brasília: MDA, 2000.
- IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: MMA, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/54mHSe>. Acesso em 24 jul. 2016.
- OCF - Observatório do Código Florestal. **Sugestões de Aperfeiçoamento do Sicar para a implementação do Código Florestal**. 2016. Disponível em <http://goo.gl/X7U2xb>. Acesso em 1 ago. 2016.
- PAIXÃO et al. Estudo das necessidades dos usuários do cadastro nacional de imóveis rurais (CNIR). **Revista Brasileira de Cartografia (on line)**. v.2. p. 253-264, 2013.

ROCHA, I. et al. Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SPU. Secretaria do Patrimônio da União. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Regularização de áreas da União na Amazônia Legal: contribuições ao Plano Amazônia Sustentável (PAS)**. Brasília, DF, jul. 2008.

_____. **XVIII Encontro Nacional de Gestão do Patrimônio da União**: Desafios, Planejamento de Ações e Alterações da Legislação Patrimonial – Lei nº 13.139/2015 e Lei nº 13.240/2015. Brasília, 1 a 3 mar. 2016.

STF. Supremo Tribunal Federal. MS nº 29.375/Pará; MS nº 30.231/Pará; MS nº 30.220/Pará; MS nº 30.215/Pará, MS nº 30.222/Pará, MS nº 30.040/Pará e MS nº 29.312/Pará; Rel. Min. Ellen Gracie. Decisões publicadas nos DJe compreendidos entre 01 ago. 2011 a 09 ago. 2011. Brasília: STF, 2011.

TORSIANO, R. **Governança Responsável da Terra e dos Recursos Naturais**. Workshop de Cadastro e Governança de Terras. Sociedade Rural Brasileira. São Paulo, 3 ago. 2016.

VELÁZQUEZ, V. H.T. **Teoria Registral**: Sistemas de transmissão da propriedade imobiliária. 1ª Ed. Curitiba, CRV, 2013.

3. DIREITOS TERRITORIAIS DE CATEGORIAS FUNDIÁRIAS ESPECÍFICAS

Como visto no capítulo 1, a ocupação do território brasileiro foi bastante desordenada, sem controle pelo poder público e sem a adequada separação entre as terras públicas e privadas. Além disso, devido à ausência de um cadastro único de terras, reunindo informações geográficas e jurídicas das propriedades e posses no Brasil (conforme mostrado no capítulo 2), as políticas fundiárias foram promovidas sem o conhecimento preciso do espaço, resultando em sobreposições territoriais. Esta situação caótica facilitou a apropriação ilegal de terras públicas por particulares, adicionando complexidade e irregularidade no quadro agrário brasileiro. Atualmente, a estrutura fundiária do país é formada por um mosaico de categorias fundiárias (Figura 5), cada uma regida por um conjunto de leis próprias, administradas por órgãos distintos.

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

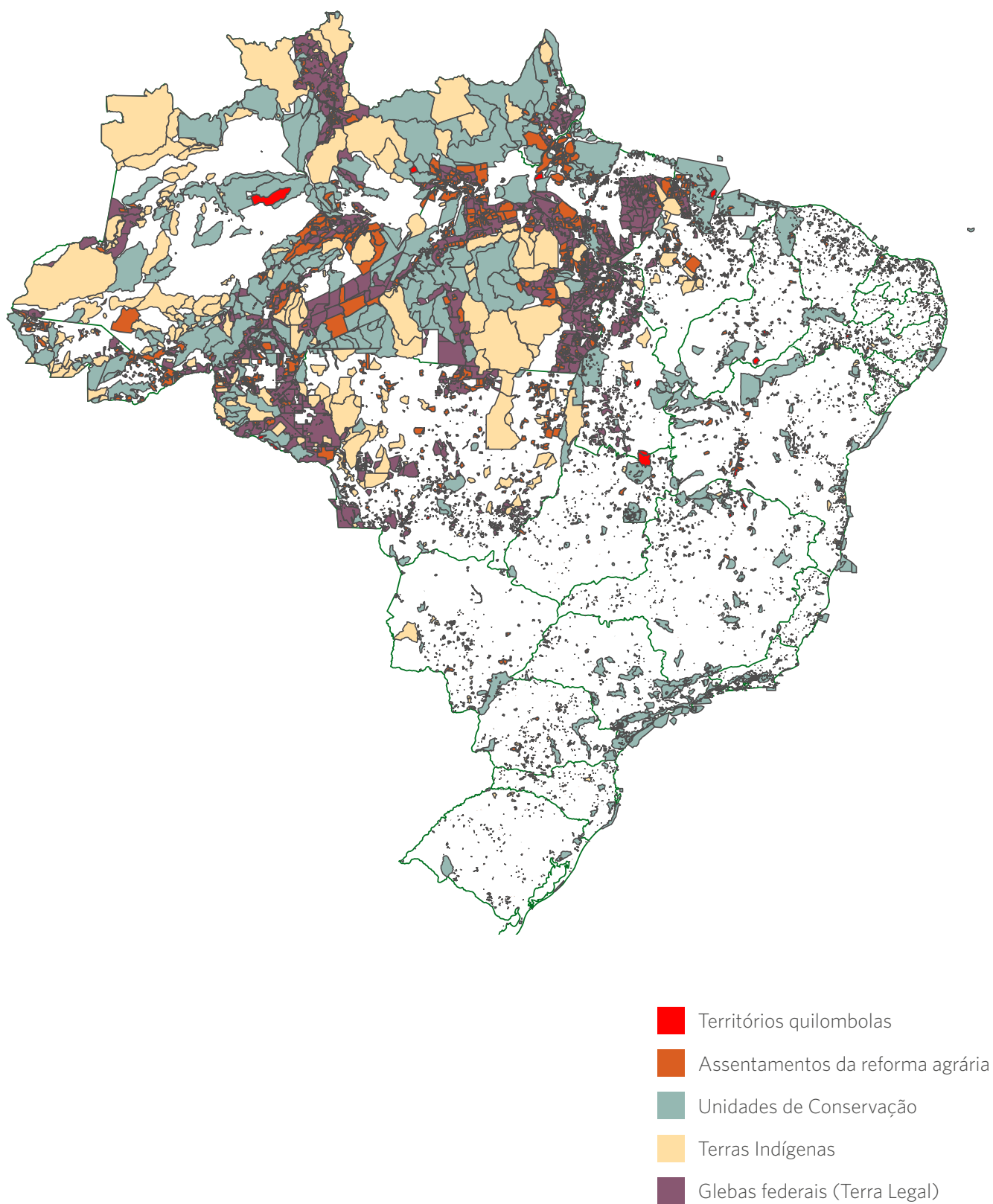
Entretanto, há diversos desafios e entraves para a execução desta política. A primeira dificuldade é o desconhecimento de quem são os titulares dos direitos de propriedade de vastas áreas do país. Como é muito comum haver direitos sobrepostos, sejam eles legítimos ou não, os processos de regularização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

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

Este capítulo examina de forma detalhada cinco categorias fundiárias: as Terras Indígenas (TIs); os territórios quilombolas; as Unidades de Conservação (UCs); os assentamentos da reforma agrária; e as posses em terras públicas. Estas categorias foram escolhidas porque são habitadas por grupos sociais cujos direitos territoriais são sistematicamente infringidos, contra os quais há mais violência e em cujos territórios ocorre a maior parte dos conflitos fundiários.

O capítulo é dividido em cinco seções, uma para cada uma das categorias fundiárias, nas quais será apresentada a legislação pertinente aos direitos territoriais, com ênfase no procedimento de regularização fundiária e os desafios e entraves para a efetivação destes direitos.

Figura 5: Categorias fundiárias no território brasileiro



Fonte: Acervo fundiário do Incra (<http://acervofundiario.incra.gov.br/>)

3.1. TERRAS INDÍGENAS

Número: 703*

Área ocupada:
117.299.899 ha (13,8%
do território brasileiro)

*das quais:
115 em identificação
37 identificadas
71 declaradas
480 homologadas

Fonte: ISA, 2016a

Atualizada em:

29 set. 2016

Nota: Existem 348
TIs reivindicadas por
comunidades indígenas
que ainda não constam
na listagem da Funai para
realização de estudos
com fins de demarcação
(Cimi, 2016).

Quando os portugueses chegaram ao Brasil, o território era densamente ocupado por nativos. Cunha (2012, p. 16-17) ressalta que a estimativa de população indígena no Brasil em 1500 é um assunto de grande controvérsia e varia de um a 8,5 milhões de habitantes para as terras baixas da América do Sul. Atualmente, há 246 povos indígenas no território brasileiro, vivendo em aproximadamente 700 Terras Indígenas (TIs), de norte a sul do país (ISA, 2016b).

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

Os primeiros diplomas legais resguardando direitos territoriais indígenas foram instituídos ainda no século 17. Cita-se, por exemplo, o Alvará Régio de 1680 e a Lei de 6 de junho de 1755, que reconheciam o caráter originário e imprescritível do direito dos indígenas sobre suas terras (Funai, 2016a). Já no século 19, a Lei de Terras de 1850 previu a destinação de terras devolutas para a colonização indígena; porém, foi somente com o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) que o procedimento administrativo de demarcação das Terras Indígenas foi, enfim, estabelecido. De acordo com o Estatuto do Índio, os indígenas tinham o direito à posse permanente das terras usadas para a habitação e prática de atividades indispensáveis à subsistência ou que fossem economicamente úteis.

Apesar de estarem protegidas juridicamente, as Terras Indígenas foram sendo progressivamente invadidas no decorrer da história do país. Além disso, os indígenas eram tratados sob o enfoque etnocêntrico e assimilacionista, isto é, as políticas indígenas buscavam integrá-los à cultura dominante (Funai, 2016a).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) representa uma mudança de paradigma com relação à questão indígena. Pela primeira vez, os direitos desses povos foram estabelecidos pela ótica do multiculturalismo e pelo direito à diferença (Coelho, 2004, p. 30-32). Abandonou-se a antiga perspectiva integracionista e adotou-se uma postura de respeito à identidade cultural dos povos indígenas (Rocha et al., 2015, p. 100). A Constituição de 1988 assegura aos índios a “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (art. 231 da CF/1988). O conceito de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas se alargou, abrangendo as terras por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (art. 231, § 1º da CF/1988).

As Terras Indígenas são bens da União (art. 20, XI da CF/1988), cabendo aos índios o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em suas terras (art. 231, § 2º da CF/1988). O aproveitamento dos

recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em Terras Indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas (art. 231, § 3º da CF/1988).

Há uma grande discussão se a autorização do Congresso Nacional e a oitiva das comunidades indígenas tem caráter político ou técnico. Analisando as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), no caso concreto da Usina Hidrelétrica Belo Monte, por exemplo, Rocha et al. (2015, p. 104-105) concluem que a autorização congressual, de natureza política, “tem um caráter genérico permissivo da intervenção do território indígena, não podendo a oitiva das comunidades indígenas ser considerada prévia e constitutiva do processo de autorização do Congresso Nacional”.

Com relação à oitiva das comunidades indígenas afetadas, o relatório da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações da Organização Mundial do Trabalho (OIT) concluiu que “o governo brasileiro deveria ter realizado as oitivas indígenas nas aldeias impactadas por Belo Monte antes de qualquer intervenção que possa afetar seus bens e seus direitos” (apud Rocha et al., 2015, p.105-106). Segundo Yrigoyen (apud Rocha et al., 2015, p. 108), “o Estado deve organizar os procedimentos de tal modo que estejam orientados a obtenção dos consentimento ou acordo. Entretanto, se havendo instaurados os ditos procedimentos de boa-fé, não se obtém o consentimento ou acordo, a consulta segue sendo válida e o Estado está facultado a tomar uma decisão”.

A Constituição de 1988 definiu o prazo de cinco anos para que a União demarcasse todas as terras tradicionalmente ocupadas pelo índios; porém, até hoje, diversas TIs ainda estão pendentes de regularização fundiária. Existem diferentes formas de regularização fundiária, além da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas, como é o caso das reservas indígenas, das terras dominiais e da interdição de área para proteção de povos indígenas isolados. Este estudo tratará apenas do procedimento de demarcação de TIs, por representar a principal forma de regularização fundiária.

3.1.1. Regularização fundiária de Terras Indígenas

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

As seis etapas estão explicadas a seguir e, ao final, um fluxograma resume o processo de demarcação, homologação e registro de Terras Indígenas (Figura 6).

Estudos de identificação

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

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

Aprovação do RCID pela Funai e publicação

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

Contestações

De acordo com o Decreto nº 1.775/1996, desde o início do procedimento demarcatório até 90 dias após a publicação do relatório pela Funai, os estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados poderão manifestar-se, apresentando provas pertinentes, tais como títulos dominiais, com o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório. Atualmente há 37 TIs identificadas e aprovadas pelo presidente da Funai que ainda estão sujeitas a contestações, além de 115 TIs que ainda estão em processo de identificação (ISA, 2016a).

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

Declaração dos limites da Terra Indígena e demarcação física

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

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

Homologação

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

Registro

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

3.1.2. Desafios e entraves para a consolidação de direitos territoriais indígenas

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

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

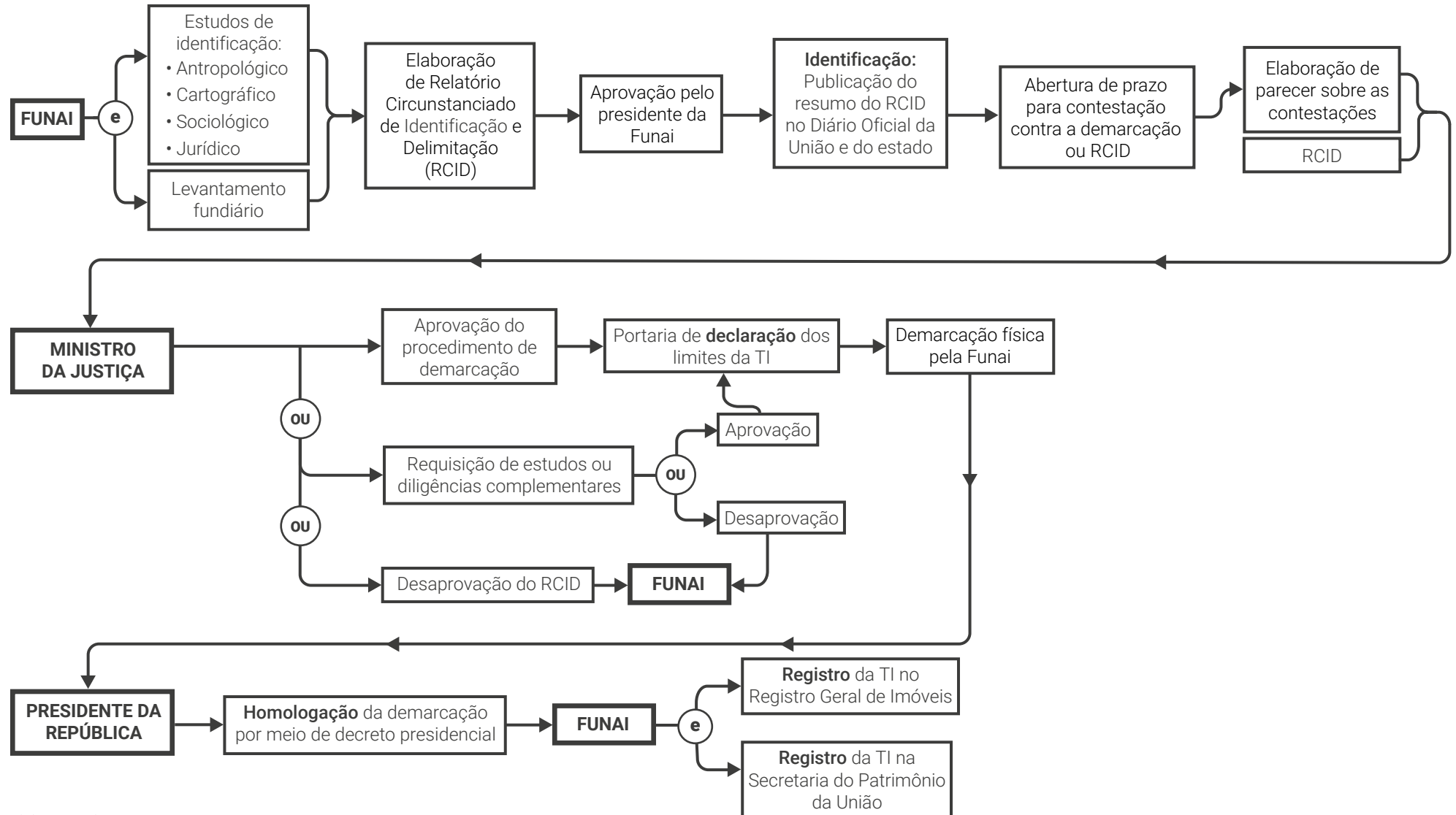
A seguir, serão apresentados os principais problemas relacionados à regularização fundiária de Terras Indígenas.

Procedimento burocrático e longo

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

De acordo com a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF), responsável pelo acompanhamento dos processos administrativos de demarcação de áreas indígenas, há aproximadamente 150 Terras Indígenas em estudo; 207 reivindicadas, mas sem qualquer providência por parte do Estado para demarcação; e 107 demandas por revisão de área. O MPF constatou que, apesar do aumento de conflitos ligados à terra, o Estado brasileiro tem demarcado cada vez menos Terras Indígenas nos últimos anos (MPF/PGR, 2016).

Figura 6: Fluxograma de demarcação de Terras Indígenas



Conceito de terra tradicionalmente ocupada

O conceito de terra tradicionalmente ocupada pelos indígenas é definido pela própria Constituição de 1988 (art. 231) como “as [terras] por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”. Entretanto, esta definição não estabelece por qual período de tempo uma área precisa ser ocupada para se enquadrar nesta definição. Certamente o constituinte, ciente dos impactos da colonização sobre os povos indígenas, não previu que a ocupação fosse contínua e ininterrupta desde a conquista do território brasileiro pelos portugueses. Porém, também não foi estabelecido nenhum critério temporal objetivo. Esta questão é ainda mais controversa quando se trata de grupos indígenas que desconhecem o conceito de território, cuja dinâmica de ocupação é móvel, nômade (Gallois, 2004, p. 39).

Na decisão sobre o caso da TI Raposa Serra do Sol (Box 5), o Supremo Tribunal Federal (2009) decidiu que a data de promulgação da Constituição de 1988 (5 de outubro de 1988), serviria como marco temporal para as demarcações de Terras Indígenas. Isto quer dizer que uma comunidade indígena só poderia requerer a demarcação de espaços territoriais se estes espaços estivessem ocupados ou reivindicados por eles nesta data. Esta decisão do STF ao menos estabeleceu a ressalva de que a data da promulgação da Constituição de 1988 não poderia ignorar o massacre, o esbulho, a expulsão e a remoção forçada dos índios de suas terras tradicionais. Posteriormente, ao julgar os embargos declaratórios da decisão sobre a TI Raposa Serra do Sol, em 2013, a maioria do plenário do STF decidiu que as condicionantes impostas a este caso, como o “marco temporal”, não eram vinculantes para outras demarcações *sub judice*. Entretanto, muitos procedimentos de demarcação têm sido suspensos em decisões judiciais de primeira instância e até mesmo no STF sob o argumento de não atenderem ao marco temporal (ISA, 2015; Barros, 2016).

Controle político

O fato do processo de demarcação depender da aprovação do ministro da Justiça impõe alguns desafios. Como a decisão técnica é de responsabilidade da Funai, a decisão do ministro da Justiça acaba sendo fortemente influenciada pela correlação de forças políticas vigentes. Embora a não aprovação do procedimento demarcatório dependa de decisão fundamentada, em muitos casos, percebe-se que a aprovação ou desaprovação segue apenas critérios políticos (Barros; Barcelos, 2016). Além disso, a própria Funai está sujeita ao controle político: de acordo com o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) (2011), os grupos de trabalho para reconhecimento de Terras Indígenas só podem ser constituídos se aprovados pela Presidência da República.

Em algumas situações, o processo de demarcação simplesmente fica parado no Ministério da Justiça, como no caso da TI Taunay-Ipegue da etnia terena que desde 2009 esperava uma decisão do ministro da Justiça. De acordo com o MPF, “a omissão da Administração Federal é ilegal e abusiva e faz com que

BOX 5: O CASO DA TI RAPOSA SERRA DO SOL

A TI Raposa Serra do Sol ocupa aproximadamente 1,7 milhão de hectares e está localizada no Estado de Roraima, no extremo norte do país. O processo de identificação e demarcação desta TI iniciou-se na década de 1970; porém, seus limites só foram declarados pelo ministro da Justiça com a publicação da Portaria MJ nº 820/1998. No ano seguinte, foi efetuada a demarcação física, faltando apenas a homologação pelo presidente da República.

Entretanto, fazendeiros, ocupantes ilegais e o próprio governo do Estado de Roraima, que eram contrários à homologação da TI, ingressaram com diversas ações judiciais, tanto na Justiça Estadual como na Justiça Federal e no STF. A partir de então, além da instabilidade jurídica provocada pela batalha judicial, invasões e conflitos violentos promoveram uma forte instabilidade social.

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

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

Em 2009, o STF julgou parcialmente procedente uma ação popular proposta em 1999 que requeria a suspensão da demarcação e a manutenção das propriedades privadas. Na decisão, o STF, além de reconhecer a legalidade do processo administrativo da demarcação da TI, afirmou que a demarcação de Terras Indígenas em área contígua e faixa de fronteira não denota ofensa à soberania nacional ou segurança territorial. O tribunal rechaçou a possibilidade de a demarcação de Terras Indígenas ameaçar o princípio federativo e o desenvolvimento da nação e reconheceu a proteção dos povos e culturas distintas que compõem a nação brasileira. Por outro lado, a decisão impôs 19 condicionantes que deveriam balizar o processo demarcatório (STF, 2009; Yamada; Vilares, 2010, p. 149).

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

índios e não-índios recorram ao uso da força para defender seus interesses, colocando em risco a vida de todos” (MPF/MS, 2015). Dias antes de ser afastada de seu cargo, em maio de 2016, a presidente da República Dilma Rousseff homologou três Terras Indígenas e, no mesmo período, o ministro da Justiça publicou cinco portarias declaratórias, dentre elas a ampliação da TI Taunay-Ipegue (Passos, 2016).

Ausência de cadastro único de terras

A ausência de um cadastro único de imóveis rurais, com dados e informações geográficas de Terras Indígenas, propriedades privadas e demais categorias

fundiárias em uma única base cartográfica dificulta a identificação de sobreposição entre estas áreas, gerando conflitos fundiários.

Por exemplo, a TI Manoki, em Mato Grosso, vem sofrendo com o desmatamento ilegal por fazendeiros e madeireiros há anos. Recentemente, a Secretaria de Meio Ambiente de Mato Grosso (Sema) constatou que 54 propriedades privadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural (CAR) estão dentro dos limites da TI Manoki. Prova da complexidade do problema é o fato de que as fazendas dentro da Terra Indígena obtêm financiamentos de bancos públicos, além de autorização para supressão de vegetação (Fanzeres, 2016).

Espera-se que o CAR e a integração dos cadastros rurais no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) sirvam de ferramenta para ações de fiscalização e de regularização fundiária, solucionando os casos de sobreposição de propriedades privadas com as Terras Indígenas.

Conflitos fundiários

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

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

Frequentemente, a oposição à demarcação se faz à margem da lei e das instituições. Cite-se, por exemplo, o caso das etnias Mebengôkré (kaiapó) e Yudjá (juruna), de Mato Grosso. Há 12 anos, o processo de demarcação está na etapa de estudo e delimitação da área (primeira fase), no entanto, **atos violentos promovidos por particulares**, que contestam o reconhecimento da Terra Indígena, impedem a Funai de realizar os estudos necessários para a delimitação do território (MPF/MT, 2016).

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

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

De acordo com o ministro do STF Carlos Ayres Brito no julgamento do processo da TI Raposa Serra do Sol, “há perfeita compatibilidade entre meio

ambiente e Terras Indígenas, ainda que estas envolvam áreas de ‘conservação’ e ‘preservação’ ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental” (STF, 2009). A dupla afetação, portanto, é o regime jurídico que consegue compatibilizar a preservação ambiental de Unidades de Conservação com os direitos indígenas nas TIs.

Ações judiciais

Um dos entraves à demarcação das Terras Indígenas é a crescente judicialização dos procedimentos demarcatórios que acabam atrasando ou até mesmo impedindo que o processo de demarcação seja efetivado.

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

As ações judiciais são movidas tanto por proprietários de terra contrários à demarcação, como também pelo MPF, quando é necessário requerer a continuação dos trabalhos de demarcação ou uma decisão do ministro da Justiça. Isto mostra que o procedimento administrativo sozinho não tem conseguido efetivar os direitos territoriais indígenas e que é necessária a intervenção do Poder Judiciário, o que torna o procedimento ainda mais longo e oneroso.

Pressões e ameaças

Os direitos territoriais indígenas sofrem com constantes **pressões e ameaças de fazendeiros, garimpeiros e madeireiros** que, a despeito do impedimento legal, invadem territórios indígenas para, ilegalmente, extrair madeiras e minerais e ocupar vastas áreas para agropecuária. Por exemplo, a TI Marãiwatsédé, em Mato Grosso, sofre com invasão ilegal de fazendeiros há muito tempo. Só nos dois últimos anos, o MPF denunciou 40 fazendeiros por desmatamento ilegal e invasão desta Terra Indígena (ISA, 2016c).

Além disso, grandes empreendimentos de infraestrutura, como geração de energia hidráulica, construção de rodovias e de linhas de transmissão e projetos de mineração, em Terras Indígenas ou em suas proximidades, representam uma forte ameaça aos direitos dos índios e causam um impacto socioambiental negativo às áreas afetadas.

Atualmente, há processos minerários em 28 milhões de hectares de Terras Indígenas. A TI Xikrin do Cateté, no Pará, por exemplo, é cercada por 14 empreendimentos de mineração e tem mais de 90% de seu território coberta por processos minerários. A TI Roosevelt, em Rondônia, por sua vez, tem mais de 500 garimpeiros explorando ilegalmente diamante em seu território (ISA, 2016d).

Há pouco tempo, os índios mundurukus obtiveram vitória com a publicação pela Funai do RCID da TI Sawré Muybu, que é a primeira etapa no processo de demarcação de uma Terra Indígena (Funai, 2016b). Entretanto, a TI está ameaçada pelo “Complexo Hidrelétrico Tapajós”, projeto de construção de pelo menos cinco grandes usinas hidrelétricas na bacia do rio Tapajós, oeste do Pará. A primeira usina a ser leiloada, São Luiz do Tapajós, terá um reservatório de 722 quilômetros quadrados que, se construído, inundará parte considerável da TI Sawré Muybu (MPF/PA, 2016). Assim como aconteceu com a Usina Hidrelétrica Belo Monte, a construção da Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós também deve ser marcada por disputas judiciais e polêmicas. Recentemente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) arquivou o processo de licenciamento da Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós, sob a justificativa de que “o projeto apresentado e seu respectivo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) não possuem o conteúdo necessário para análise da viabilidade socioambiental” (Ibama, 2016).

Se, por um lado, é imprescindível respeitar os direitos territoriais indígenas, por outro lado, é necessário aumentar a oferta de energia para fazer frente ao aumento da demanda. Embora o país possa expandir ainda mais a geração de energia através de fontes alternativas (como a eólica e a solar), devido à abundância de recursos hídricos, a geração hidrelétrica continuará sendo a principal fonte de energia elétrica no Brasil, cuja expansão se dará sobretudo na região amazônica (EPE, 2007, p. 51). Como 30% do potencial hidrelétrico na Amazônia tem interferência direta em Terras Indígenas (Idem, p. 149), a possibilidade de conflitos é muito grande. Nesse sentido, é fundamental conciliar os interesses e garantir que o desenvolvimento econômico não se faça às custas dos direitos indígenas e da degradação do meio ambiente.

Propostas de alteração da legislação vigente

Atualmente, há diversas propostas legislativas visando mudanças nos procedimentos de demarcação de Terras Indígenas, todas elas no sentido de dificultar ou impedir que novas demarcações sejam feitas. A mais importante delas é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 215/2000, em tramitação na Câmara dos Deputados, que pretende transferir a competência para a aprovação de demarcação das Terras Indígenas do Poder Executivo para o Congresso Nacional (Poder Legislativo). Esta proposição também visa conceder ao Congresso Nacional a competência para ratificar as demarcações já homologadas, além de estabelecer que os critérios e procedimentos de demarcação sejam regulamentados por lei.

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

A Constituição de 1988 garante o usufruto exclusivo dos indígenas sobre as riquezas naturais de suas terras, com exceção de aproveitamento de recursos hídricos e mineração por terceiros, que devem, no entanto, ter autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, conforme já exposto. No entanto, vários projetos de lei (PLs) querem permitir a criação de gado, a implantação de projetos de infraestrutura e a mineração em Terras Indígenas. Por exemplo, o PL nº 1.610/1996, sobre mineração em Terra Indígena, estabelece que “qualquer interessado” pode requerer autorização de lavra em Terra Indígena, sem que as comunidades afetadas possam rejeitar a proposta de exploração mineral. Já a PEC nº 237/2013 quer autorizar a concessão de Terras Indígenas a produtores rurais. Estas propostas de mudança na legislação vigente colocam em perigo a integridade das Terras Indígenas, ameaçando a cultura e a sobrevivência desses povos.

3.1.3. Referências

- BARROS, C. Especial Amazônia em Disputa. “O Congresso não tem perfil para garantir a Terra Indígena”, diz presidente da Funai. **Agência Pública**. 20 maio 2016. Disponível em: <http://goo.gl/i600IT>. Acesso em 28 maio 2016.
- BARROS, C; BARCELOS, I. Especial Amazônia em Disputa. A Funai pede socorro. **Agência Pública**. 16 jun. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/PZ0OH3>. Acesso em 19 jul. 2016.
- BRITTO, G. Direitos e erros na demarcação de Terras Indígenas. **Revista Agrária (online)**. São Paulo: Ed. USP, n. 19, pp. 34-60, 2003. Disponível em: <http://goo.gl/o54D0D>. Acesso em: 19 jul. 2016.
- CIMI. Conselho Indigenista Missionário. **GT da Funai para demarcar terras indígenas só com autorização da presidenta**. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/b7sBZX>. Acesso em 4 ago. 2016.
- _____. **Violência contra os povos indígenas no Brasil - Dados de 2015**. Brasília: Cimi, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/cb1YMF>. Acesso em 16 set. 2016.
- COELHO, E. O novo cenário do campo indigenista: tensões e conflitos. **Revista Políticas Públicas**, São Luís: UFMA, v. 8, n. 1, p. 27-41, 2004.
- CUNHA, M. C. da. Índios no Brasil: história, direitos e cidadania. 1a ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.
- EPE. Empresa de Pesquisa Energética. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Energia 2030**. Rio de Janeiro: EPE, 2007. Disponível em: <http://goo.gl/H4QmWG>. Acesso em 11 ago. 2016.
- FANZERES, A. **Um verdadeiro escândalo**. Operação Amazônia Nativa (OPAN). Mato Grosso, 11 mar. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/udGWM4>. Acesso em 18 jul. 2016.
- FUNAI. Fundação Nacional do Índio. **Demarcação de Terras. Direito originário**. 2016a. Disponível em: <http://goo.gl/5Mf5D9>. Acesso em 28 abr. 2016.

_____. **Funai aprova estudos das Terras Indígenas SawréMuybu (PA), Ypoi/Triunfo (MS), Sambaqui (PR) e Jurubaxi- Téa (AM).** 2016b. Disponível em: <http://goo.gl/7QEp21>. Acesso em: 4 ago. 2016.

GALLOIS, D. T. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades?. In: Fany Ricardo. (Org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza**. 1ª ed. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p. 37-41.

GALLOIS, D. T.; KLEIN, T.; DAL'BO, T. L. Povos Indígenas, Políticas Multiculturais e Políticas da Diferença. **Revista de Cultura e Extensão USP**, São Paulo, n. 15, p. 31-48, maio 2016.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Ministério do Meio Ambiente. Notícias. **Ibama arquiva licenciamento da UHE São Luiz do Tapajós, no Pará.** Brasília, 5 ago. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/RCvCYx>. Acesso em 11 ago. 2016.

ISA. Instituto Socioambiental. Notícias. **Decisão do STF reforça ataque aos direitos territoriais indígenas.** 2015. Disponível em: <https://goo.gl/GwijMu>. Acesso em 1 ago. 2016.

_____. **Povos Indígenas no Brasil.** Terras Indígenas. Demarcações. Situação jurídica das TIs no Brasil hoje. 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/JMjLfz>. Acesso em 9 ago. 2016.

_____. **Povos Indígenas no Brasil.** No Brasil Atual. Quem são. Povos Indígenas. 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/8zOCCx>. Acesso em 9 ago. 2016.

_____. Notícias. **Povo Xavante da Terra Indígena Marãiwatsédé (MT) mobiliza-se em defesa de seu território.** 2016c. Disponível em: <https://goo.gl/PXfYmG>. Acesso em 4 ago. 2016.

_____. **Por que não minerar em Terras Indígenas?** 2016d. Disponível em: <https://goo.gl/dP6DPe>. Acesso em 4 ago. 2016.

MATHIAS, M. Retrocessos na demarcação de Terras Indígenas: mais longe da terra. **EcoDebate, Cidadania e Meio Ambiente**. 5 jan. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/UDZCd5>. Acesso em 19 jul. 2016.

MENDONÇA, R. Dilma cede à pressão dos ruralistas e rifa os direitos indígenas, diz antropóloga da USP. **Folha de São Paulo**. Poder. 14 jul. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/tHuZmf>. Acesso em 4 ago. 2016.

MPF/PGR. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão - **Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais**. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/SxAkrR>. Acesso em 19 jul. 2016.

MPF/MT. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Mato Grosso. **Ação do MPF aponta que identificação de Terra Indígena não avança por omissão da Polícia Federal**. 17 mar. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/nk3ZhF>. Acesso em 6 maio 2016.

MPF/MS. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul. **MPF ajuíza ação para que Ministério da Justiça decida**

demarcação da Terra Indígena Taunay-Ipegue. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/15mWs0>. Acesso em 4 ago. 2016.

MPF/PA. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Pará. **O projeto da Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós e as violações aos direitos do povo indígena Munduruku.** 2016. Disponível em: <http://goo.gl/b6LweA>. Acesso em 4 ago. 2016.

PASSOS, G. Do Marco Civil à Demarcação de Terras Indígenas, conheça últimos atos de Dilma antes do afastamento. **Empresa Brasil de Comunicação.** Brasília, 12 de maio de 2016. Disponível em: <http://goo.gl/ltlaaD>. Acesso em 4 ago. 2016.

ROCHA, I. *et al.* **Manual de direito agrário constitucional:** Lições de direito agroambiental. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 3.388 – Roraima.** Brasília: STF, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/Gbx0qn>. Acesso em 12 maio 2016.

_____. **Plenário mantém condições fixadas no caso Raposa Serra do Sol.** Brasília: STF, out. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/5CxEwb>. Acesso em 12 maio 2016.

TORSIANO, R. **Governança Responsável da Terra e dos Recursos Naturais.** Workshop de Cadastro e Governança de Terras. Sociedade Rural Brasileira. São Paulo, 3 ago. 2016.

YAMADA, E. M.; VILLARES, L.-F. Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 143-157, jan./jun. 2010.

3.2. TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Número: 314*

Área ocupada:
1.422.574 ha (0,2% do
território brasileiro)

*das quais:
104 delimitadas
210 tituladas

Fonte: Incra-DFQ, 2016

Atualizada em:
20 maio 2016

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

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

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

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

O referido decreto também estabelece que o Incra é a entidade competente para a demarcação dos territórios quilombolas em terras federais.⁷ Cabe ao Incra editar as normas procedimentais para que seja feita a regularização fundiária do território, sendo a norma vigente a **Instrução Normativa Incra nº 57/2009**. Ressalta-se que os estados possuem competência para legislar e demarcar territórios quilombolas estaduais (art. 3º, *caput* do Decreto nº 4.887/2003), como acontece nos estados do Pará, São Paulo, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Piauí.

7 Até maio de 2016, o Incra vinculava-se ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Entretanto, com a extinção do MDA pelo então presidente interino Michel Temer, o Incra passou a ser subordinado à Casa Civil (Decreto nº 8.780/2016). Este decreto também transferiu a competência para a demarcação das terras dos remanescentes quilombolas para a Casa Civil. Como estas mudanças são recentes, ainda é cedo para que os impactos na política de regularização de comunidades quilombolas sejam avaliados. Até o fechamento deste relatório, as instruções normativas do Incra sobre o assunto permaneciam em vigor.

3.2.1. Regularização fundiária de territórios quilombolas

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

O processo de regularização fundiária desses territórios é apresentado abaixo, seguido por um fluxograma que resume os dois estágios (Figura 7).

Reconhecimento da identidade

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

Identificação, delimitação, demarcação e titulação do território quilombola

Uma vez com a Certidão de Cadastro Geral de Remanescente de Quilombo, a comunidade pode requerer a demarcação e titulação do seu território no Incra, nos termos da **Instrução Normativa Incra nº 57/2009**. Este estágio do processo é dividido em várias etapas: (i) identificação e delimitação do território; (ii) aprovação e publicidade do relatório; (iii) consulta a órgãos públicos e prazo para contestação; (iv) análise da situação fundiária das áreas pleiteadas; e (v) demarcação e titulação da propriedade.

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

Em seguida, o RTID deve ser encaminhado para a **análise do Comitê de Decisão Regional do Incra**, que poderá aprová-lo e encaminhá-lo para **publicação** ou

exigir revisões ou complementações adicionais. Caso o comitê decida pela impossibilidade do reconhecimento da área, ele remeterá o **arquivamento** do processo administrativo.

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

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

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

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

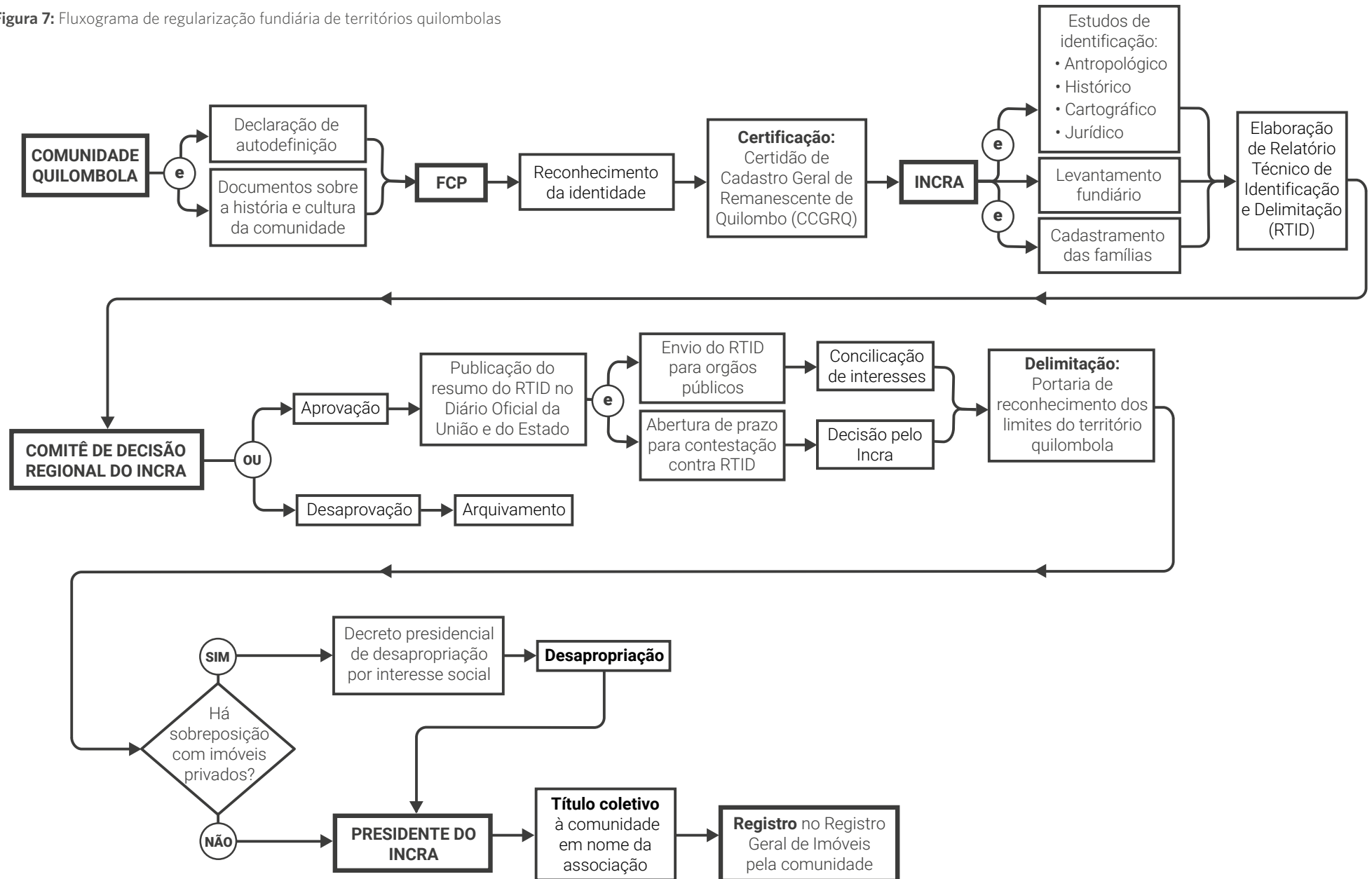
3.2.2. Desafios e entraves no processo de regularização fundiária de territórios quilombolas

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

Procedimento burocrático e longo

Como descrito acima, o procedimento administrativo de titulação de territórios quilombolas é extremamente burocrático e longo. Até maio de 2016, a FCP havia certificado 2.849 comunidades quilombolas (FCP, 2016), mas, segundo informações da Coordenação Nacional dos Quilombos (Conaq), há mais de 5 mil comunidades quilombolas no país (ISA, 2015). Atualmente, há no Incra em torno de 1.500 processos de reconhecimento de quilombos abertos (Incra-DFQ, 2016). De acordo com a Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP), a maioria ainda não tem o RTID publicado (apud ISA, 2016). A organização Terra de

Figura 7: Fluxograma de regularização fundiária de territórios quilombolas



Direitos estima que, no ritmo atual, o Incra levaria mais de 900 anos para titular todas as terras já certificadas pela FCP (apud ISA, 2016).

Controle político

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

Ausência de cadastro único de terras

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

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

Conflitos fundiários

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

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

Há diversas comunidades quilombolas sobrepostas a Unidades de Conservação de proteção integral. Como, em princípio, estas áreas protegidas não permitem a presença humana, há o choque entre dois direitos igualmente protegidos pela Constituição de 1988: a preservação do meio ambiente e o reconhecimento dos territórios quilombolas (Treccani, 2006, p. 209-211). Nesta situação, é necessário conciliar os diferentes interesses públicos, o que, na prática, tem se mostrado difícil. De acordo com Penteado (2016), os conflitos entre áreas quilombolas e Unidades de Conservação podem ser resolvidos pela Câmara de Conciliação da Advocacia Geral da União; porém, vários casos enviados à câmara em 2007 foram extintos em 2015 por falta de conciliação. Assim, a única maneira de se resolver definitivamente as controvérsias é pela via judicial.

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

Ações judiciais

De acordo com a pesquisa da CPI-SP (2015a) sobre ações judiciais e terras de quilombo, há 97 ações atualmente em curso contra os quilombolas. A pesquisa ressalta que a judicialização contra o procedimento de regularização fundiária tem um impacto limitado diante dos mais de 1.500 processos em andamento no Incra. No entanto, chama a atenção para o fato deste fenômeno ser recente, o que pode representar uma tendência para o futuro. A pesquisa também constatou que 165 ações foram propostas em defesa dos direitos territoriais das comunidades quilombolas.

Dentre as ações judiciais em curso, a mais relevante é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239, proposta em 2004, contra o **Decreto nº 4.887/2003**, que regulamenta o procedimento para a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Apesar de a Procuradoria Geral da República (PGR) ter apresentado parecer pela improcedência da ação, em 2012, o ministro relator Cezar Peluzo votou pela inconstitucionalidade do decreto, declarando válidos os títulos já emitidos. O julgamento foi suspenso, por um pedido de vista, e retomado em 2015, quando a ministra Rosa Weber votou pela total improcedência da ADI 3239. Com o voto divergente, houve novo pedido de vista e, até agosto de 2016, o julgamento ainda não tinha sido retomado.

Pressões e ameaças

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

O caso mais emblemático é o de Oriximiná, no interior do estado do Pará. Em Oriximiná, quilombolas, empresas de exploração de bauxita e o ICMBio disputam o uso das terras. Em 1989, foi constituída a Floresta Nacional Saracá-Taquera (Flona Saracá-Taquera), que previu, em seu plano de manejo, o convênio para manutenção de exploração de bauxita em seu interior. Com o passar dos anos, a exploração de bauxita foi se expandindo e, desde 2012, sobrepõe-se, aproximadamente, a 8% da área das comunidades quilombolas de

Alto Trombetas e Alto Trombetas 2. Como estes territórios quilombolas ainda não foram titulados devido à sobreposição dos mesmos com a Flona Saracá-Taquera, não conseguem impedir a exploração de bauxita dentro de seus limites.

Enquanto o impasse entre o ICMBio e o Incra não se conclui, o Ibama autorizou a mineradora a prosseguir com os estudos que visam ampliar a exploração de bauxita na região. Segundo a CPI-SP (2016a), “cálculos iniciais indicam que cerca de 33 mil hectares de terras quilombolas seriam desmatados e escavados para extração do minério”. O caso foi judicializado e, em fevereiro de 2015, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região em Santarém determinou o prazo de dois anos para a concretização da titulação quilombola. O prazo ainda está correndo, todavia, há pouca esperança para que este seja cumprido (CPI-SP, 2016b).

Propostas de alteração da legislação vigente

Há atualmente em discussão uma proposta de emenda constitucional, a PEC nº 161/2007, dispondo que as áreas remanescentes das comunidades dos quilombos deverão ser regularizadas por lei. Ou seja, a titulação de territórios quilombolas, hoje atribuição do Poder Executivo, passaria para o Poder Legislativo. De acordo com a CPI-SP (2015b), “a mudança proposta pela PEC é uma clara tentativa de dificultar a efetividade do direito assegurado aos quilombolas na Constituição e representa mais um obstáculo para que os mais de 1400 processos abertos no Incra venham a ser concluídos. Se o cenário já é de baixa implementação até hoje, (...) ficará ainda pior”.

3.2.3. Referências

ALMEIDA, A. W. B. de. **Terra de quilombo, Terras Indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2.ª ed, Manaus: PGSCA-UFAM, 2008. 192 p.

_____. **Quilombolas e novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011. 196 p.

CPI-SP. Comissão Pró Índio – São Paulo. **Ações Judiciais e Terras de Quilombos: resultados da pesquisa**. 2015a. Disponível em: <http://goo.gl/tVMb8e>. Acesso em 19 jul. 2016.

_____. **PEC 215: Mais uma ameaça aos direitos quilombolas**. 2015b. Disponível em: <http://goo.gl/LgsPeQ>. Acesso em 05 ago. 2016.

_____. **Ibama ignora Fundação Palmares e autoriza continuidade de licenciamento de mineradora em terras quilombolas**. 2016a. Disponível em: <http://goo.gl/XrMC1d>. Acesso em 09 ago. 2016.

_____. **Quilombolas em Omixinirá**. 2016b. Disponível em: <http://goo.gl/XTFcej>. Acesso em 20 jul. 2016.

FCP. Fundação Cultural Palmares. Comunidades Remanescentes de Quilombos. **Comunidades certificadas**. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/Ef1DUU>. Acesso em 29 set. 2016.

INCRA-DFQ. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária. **Dados Gerais - Quilombolas**. 2016. Brasília: Incra. Disponível em: <https://goo.gl/M8WkT7>. Acesso em 29 set. 2016.

ISA. Instituto Socioambiental. Programa de Monitoramento de Áreas Protegidas Programa de Política e Direito Socioambiental. **Impactos da PEC 215/2000 sobre os povos indígenas, populações tradicionais e o meio ambiente**. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/6PySZG>. Acesso em 19 jul. 2016.

_____. Notícias. **O que o governo Dilma fez (e não fez) pelos territórios quilombolas?** 14 Jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/ktK0S2>. Acesso em 04 ago. 2016.

LEITE, I. B. **Os Quilombos no Brasil**: Questões Conceituais e Normativas. Florianópolis: NUER/UFSC, v. 7, p. 1-38, 2000.

MPF. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República no Pará. Notícias. **Indígenas e quilombolas de Oriximiná (PA) entram em acordo sobre limites de terras**. 30 jul. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/53uDpr>. Acesso em 19 jul. 2016.

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

TRECCANI, G. D. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006. 354 p.

Número: 2.029*

Área ocupada:
154.415.900 ha (18,1%
do território brasileiro)

*das quais 786 são
de domínio público
(necessidade de
regularização fundiária)
e ocupam uma área de
110.690.300 ha

Fonte: MMA/CNUC, 2016

Atualizada em:
09 ago. 2016

3.3. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

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

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

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

A **Lei do SNUC** estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação. De acordo com essa lei (art. 2º, I), Unidade de Conservação é o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

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

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

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

Tabela 2: Categorias de Unidades de Conservação

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

Desde 2007, o **ICMBio** é o órgão responsável pela execução da política nacional de Unidades de Conservação da natureza, cabendo-lhe propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União (Lei nº 11.516/2007).

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

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

3.3.1. Regularização fundiária de Unidades de Conservação de domínio público federal

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

De acordo com as estimativas do ICMBio, dos 75 milhões de hectares de UCs federais no Brasil, aproximadamente 5,4 milhões de hectares (7,2 %) estão pendentes de regularização fundiária, seja por falta de desapropriação ou indenização por benfeitorias (apud TCU, 2013, p.58). Com base no custo estimado para indenização de terras privadas no interior de UCs federais, o Tribunal de Contas da União (TCU) estipula que são necessários aproximadamente R\$7,1 bilhões para arcar com as desapropriações e indenizações (TCU, 2013, p.58). Segundo Vizentin, ex-presidente do ICMBio,

este custo pode ser ainda maior, atingindo 10 milhões de hectares de passivos fundiários (apud, Bragança, 2013).

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

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

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

Todas estas etapas são apresentadas a seguir e estão resumidas na Figura 8, ao final.

Transferência do domínio de terras públicas

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

No caso de terras de domínio da União, a transferência será feita de acordo com a **Portaria Interministerial MPOG/MMA Nº 436/2009**, que dispõe sobre a entrega ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) das áreas de domínio da União, localizadas em UCs federais de posse e domínio públicos. Posteriormente, o MMA faz a concessão do direito real de uso destas terras ao ICMBio.

A transferência das terras sob domínio do Incra ao ICMBio é feita de acordo com a **Portaria Conjunta Incra/ ICMBio nº 4/2010**, que dispõe sobre a concessão de direito real de uso das áreas sob domínio do Incra localizadas em UCs federais de posse e domínio públicos ao ICMBio.

Com relação às terras estaduais inseridas em UCs federais, é preciso que haja um termo de cooperação técnica entre o instituto de terras e o ICMBio, por meio do qual o estado transfere as glebas públicas de domínio estadual ao órgão federal, ou diretamente aos beneficiários em caso de UC de uso sustentável.

Cita-se, como exemplo, o acordo entre o Instituto de Terra do Estado do Amazonas (Iteam) e o ICMBio, em 2013, por meio do qual o Iteam emitiu CCDRU às associações representativas das populações tradicionais de UCs federais de uso sustentável (Santos et al, 2015).

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

Desapropriação de imóveis privados e indenização de benfeitorias

A desapropriação de imóveis e indenização de benfeitorias de particulares são regidas pela **Instrução Normativa ICMBio nº 2/2009**. De acordo com esta IN, o procedimento de desapropriação e indenização pode ser dividido em quatro etapas: (i) instauração e instrução do processo; (ii) análises técnica e jurídica; (iii) avaliação; e (iv) indenização administrativa ou proposição de ação judicial.

Instauração e instrução do processo

O primeiro passo para a regularização fundiária pode ser dado através de ofício pelo ICMBio ou por iniciativa da parte interessada em receber a indenização. Neste último caso, basta o interessado comparecer à sede do ICMBio na UC onde se localiza a área e apresentar um requerimento para que seja processada a desapropriação. Caso o processo seja aberto por iniciativa do ICMBio, este deverá intimar o proprietário ou ocupante da área para que apresente os documentos cabíveis. Assim, o processo administrativo será instaurado em nome do proprietário ou ocupante e terá como objeto um único imóvel, que poderá ser composto de inúmeras matrículas, desde que contíguas.

Análise técnica e jurídica

Uma vez aberto o processo, cabe à chefia da Unidade de Conservação promover sua análise técnica e emitir parecer quanto ao atendimento das exigências requeridas, realizar a vistoria no local e, por fim, elaborar a cadeia sucessória dominial do imóvel. Após este procedimento, o processo é encaminhado à Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio para proceder à análise jurídica e emitir parecer sobre sua regularidade.

Avaliação do imóvel

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

Indenização administrativa ou proposição de ação judicial

Nesta etapa, haverá a desapropriação amigável do imóvel ou a indenização das benfeitorias, em caso de posse. Concluída a avaliação, o proprietário ou ocupante será intimado e terá 20 dias para comunicar o aceite, ou não, do valor da indenização a ser recebida. Acatado o valor, a transferência de propriedade será realizada, preferencialmente, pela via administrativa, devendo ser formalizada por escritura pública de desapropriação amigável, no caso de imóvel de domínio privado. No caso de indenização por benfeitoria realizada em terras públicas, a formalização deverá ser mediante escritura pública de compra e venda.

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

De acordo com a lei, as populações tradicionais residentes em UCs nas quais sua permanência não seja permitida, além de serem indenizadas, serão reassentadas em local e condições acordados entre as partes. Enquanto não houver o reassentamento, será estabelecido um Termo de Compromisso, contendo normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da UC. Este Termo de Compromisso deve ser elaborado de acordo com a **Instrução Normativa ICMBio nº 26/2012**. O reassentamento de populações tradicionais que vivem em UCs de proteção integral é uma questão bastante polêmica e será melhor desenvolvida adiante.

Compensação de Reserva Legal

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

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

Este tipo de compensação segue as regras dispostas na **Instrução Normativa ICMBio nº 5/2016**. Com vistas a acelerar tal procedimento, o ICMBio criou um banco de terras, constituído de imóveis rurais localizados em UCs federais, para os quais o órgão emitiu uma certidão de habilitação para compensação de Reserva Legal. Assim, o proprietário de imóvel rural que tiver passivo de Reserva Legal e estiver interessado nesta modalidade de compensação pode acessar o banco de terras no site do ICMBio e verificar quais imóveis, no mesmo bioma, estão disponíveis para serem doados e, então, podem negociar diretamente com os respectivos proprietários. Para efetivar a compensação, é necessário que o interessado vá ao órgão ambiental da Unidade da Federação onde se encontra o imóvel com o passivo, já que o procedimento deve ser validado no órgão estadual. A Coordenadora de Compensação de Reserva Legal e Incorporação de

Terras Públicas do ICMBio, Carla Lessa (apud ICMBio, 2015a), ressalta que “a validação dessa doação está sujeita às especificidades da legislação estadual”.

Contrato de Concessão de Direito Real de Uso para população tradicional em UC de uso sustentável

As UCs de uso sustentável de domínio público, que permitem a posse e o uso da terra por populações tradicionais, quais sejam, as Reservas Extrativistas (Resex), as Florestas Nacionais (Flonas) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), precisam regularizar posses por meio de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) (Box 6), de acordo com o art. 23 da Lei do SNUC e a **Instrução Normativa ICMBio nº 03/2007**, que disciplina a criação de RDS e Resex.

A primeira etapa consiste no cadastramento das famílias. Por muito tempo, a coleta destas informações era precária. Entretanto, a partir de 2013, o ICMBio empreendeu um enorme esforço e conseguiu cadastrar mais de 56 mil famílias até o momento. O conjunto destas informações foi consolidado no Sistema de Informações das Famílias em Unidades de Conservação Federais (Sisfamílias), ferramenta virtual de gerenciamento dos dados lançada pelo Instituto Chico Mendes em 2015 (ICMBio, 2015b; ICMBio, 2016, p. 51).

Em seguida, o ICMBio celebra o CCDRU com as organizações representativas das famílias beneficiárias nas UCs de uso sustentável, que representa o reconhecimento formal do direito de posse e uso do território tradicionalmente ocupado (ICMBio, 2016, p. 52). Posteriormente, a associação assina com cada morador o Contrato de Autorização de Uso, ou outro documento jurídico apropriado (ISA, 2016a).

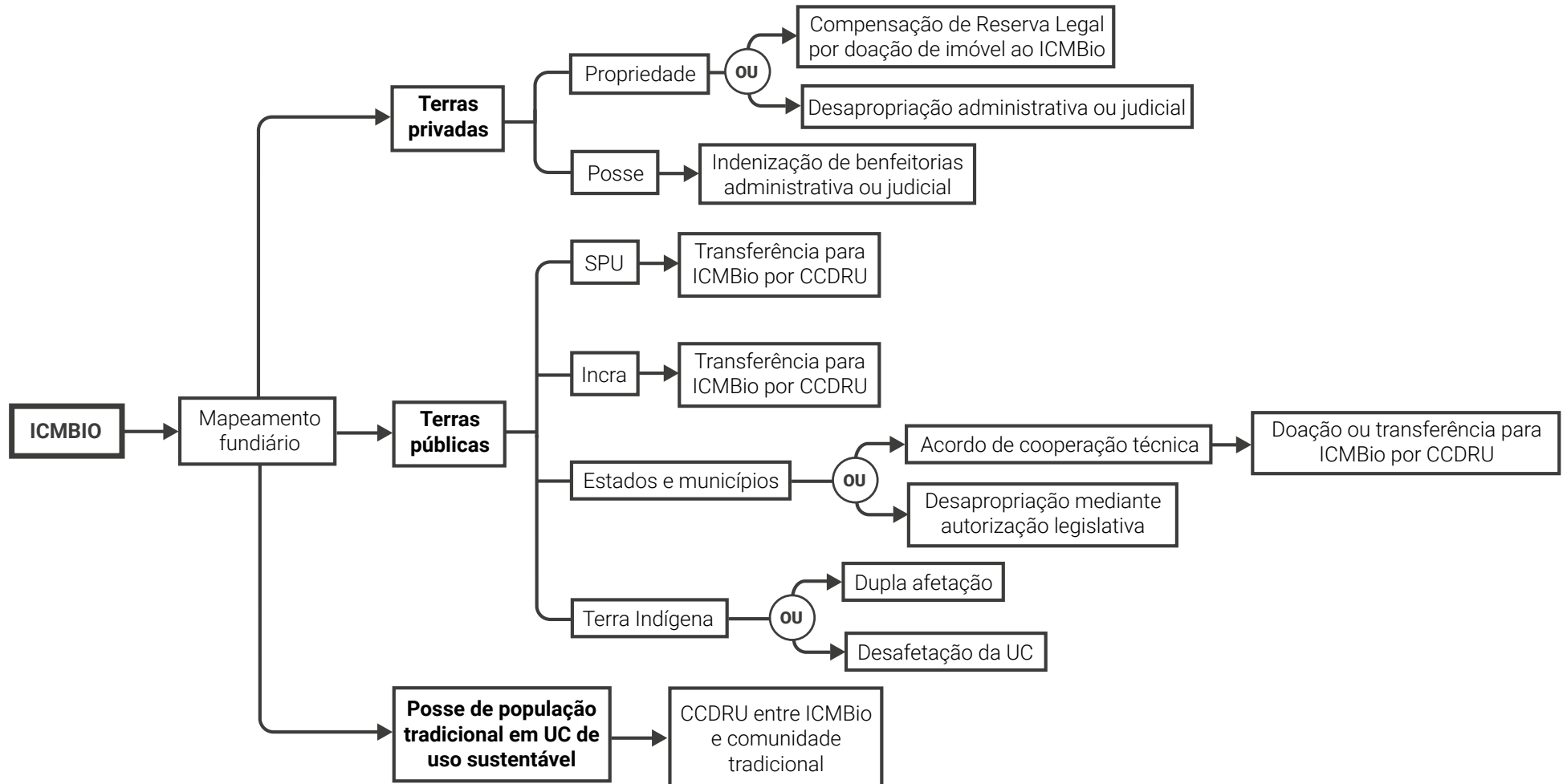
O ICMBio também criou, em 2015, o Sistema de Informações sobre Consolidação Territorial de Unidades de Conservação Federais (Sigterra), que unifica dados e informações relativos à consolidação territorial das Unidades de Conservação federais. De acordo com o ICMBio (2016, p. 56), “o sistema possibilitará ao ICMBio o acompanhamento, em tempo real, de processos administrativos e judiciais de obtenções de terras, de imóveis já adquiridos, de CCDRU e de demarcação e sinalização das UCs federais”.

BOX 6: CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO (CCDRU)

O CCDRU é um contrato administrativo entre o poder público e o beneficiário (individual ou coletivo) que transfere direitos sobre o uso e a ocupação da terra, podendo ser por tempo certo ou indeterminado. Ele estipula uma série de condições que devem ser cumpridas pelo beneficiário, sob pena de perder a concessão. O CCDRU não transfere a propriedade e, por isso, o beneficiário não pode

vendê-la, porém o contrato pode ser transferido por hereditariedade. É a forma mais comum de titulação de populações tradicionais em UCs de uso sustentável e em assentamentos ambientalmente diferenciados. Sua maior vantagem reside no fato de que o domínio da terra continua público, mas concede segurança jurídica às famílias beneficiárias.

Figura 8: Fluxograma de regularização fundiária de Unidades de Conservação



3.3.2. Desafios e entraves no processo de regularização fundiária de Unidades de Conservação federais

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

Procedimento de desapropriação é complexo, longo e oneroso

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

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

De acordo com o ICMBio, a falta de recursos financeiros é o principal gargalo para a regularização fundiária de UCs. Assim, para superar este obstáculo, o órgão trabalha “na alteração do Decreto nº 6.514/2008 para viabilizar a conversão de multas aplicadas pelos órgãos ambientais na destinação de recursos para desapropriações e, ainda, na proposição de uma lei que possibilite a dação em pagamento⁸ de dívidas tributárias e não tributárias de imóveis inseridos em Unidades de Conservação federais” (ICMBio, 2012b).

Ausência de cadastro único de terras

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

8 Dação em pagamento é forma de pagamento e extinção das obrigações, na qual o credor consente em receber prestação diversa da que lhe é devida. No caso em questão, no lugar de receber a dívida em dinheiro, o poder público poderia receber o imóvel localizado dentro da UC pendente de regularização fundiária.

identificação de sobreposição de áreas e a legalidade da cadeia dominal das propriedades no interior de UCs.

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

Conflitos fundiários

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

Como mencionado, um dos maiores problemas é a posse de populações tradicionais em UCs de proteção integral. Segundo o ICMBio, há 39 UCs de proteção integral com sobreposição a territórios de comunidades tradicionais, abrangendo aproximadamente 5 mil famílias (apud MPF, 2014, p. 97). De acordo com o art. 42 da Lei do SNUC, estas comunidades precisam ser indenizadas e reassentadas fora da UC. Porém, sobre esta questão, há divergências entre as correntes “preservacionistas” e “socioambientalistas” (Santilli, 2005, p. 77-87). Enquanto a primeira sustenta que “a manutenção de populações tradicionais em Unidades de Proteção Integral é incompatível com os limites funcionais dessas figuras jurídicas” (Benjamin, 2001, p. 42-43), a segunda corrente pretende harmonizar os objetivos da UC com a permanência das comunidades tradicionais.

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

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

ambiente e a proteção da diversidade étnica e cultural; e (iV) a **remoção das populações**, como medida excepcional, nos casos em que ficar comprovada a incompatibilidade insuperável entre a permanência da comunidade e a UC.

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

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

Pressões e ameaças

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

Por exemplo, ao norte de Rondônia, as comunidades tradicionais que vivem em 16 Resex sofrem com o avanço incontrolável do pasto e da grilagem. A despeito de uma denúncia de que bandidos haviam desmatado 3 mil metros cúbicos de madeira nobre, o que equivale a 150 caminhões abarrotados, ninguém foi autuado nem preso por crime ambiental (Borges; Nossa, 2016a). Nesta região, nos últimos oito anos, o crime organizado desmatou mais de 75 mil hectares em uma Resex, sendo que apenas um madeireiro foi capaz de abrir mais de 200 quilômetros de estrada ilegal dentro da reserva (Borges; Nossa, 2016b).

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

Com relação aos empreendimentos de geração de energia, Vale (2010) identifica que ao mesmo tempo em que o governo coloca em operação o plano de ocupação dos rios amazônicos com usinas hidroelétricas, é também implementada uma ambiciosa política de conservação da biodiversidade

nessa mesma região. Segundo o advogado, há uma nítida disputa entre duas políticas de grande importância para a vida nacional: a de produção de energia e a de proteção da biodiversidade. Como ambas as políticas caminham em paralelo e sem qualquer integração, os conflitos são cada vez mais constantes. Infelizmente, ele observa que “está cada vez mais clara a preponderância dos interesses econômicos sobre os ambientais”.

Assim como os equipamentos de infraestrutura, a atividade minerária também ameaça as UCs. De acordo com um estudo do ISA (2016b), “a análise dos processos minerários do Cadastro Mineiro do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) mostra que grande parte deles recai sobre Unidades de Conservação”. Cita-se, por exemplo, os conflitos envolvendo o quadrilátero ferrífero e a Serra do Gandarela, em Minas Gerais (Marent, 2011, p. 99). O quadrilátero ferrífero é uma região de grande riqueza mineral, que tem sido explorada durante séculos. Porém, esta região se situa no bioma Mata Atlântica, altamente devastado. Assim, há uma grande pressão para a criação de Unidades de Conservação nas áreas ainda bem preservadas, como a Serra da Gandarela. Diante da eminente instalação de um grande empreendimento minerário na Serra da Gandarela, o ICMBio propôs, em 2010, a criação de um parque nacional para a preservação do local. Entretanto, o órgão foi pressionado a fazer um novo desenho do parque, criado em 2014, para retirar a área destinada para a extração de ferro de seus limites (ISA, 2016c).

Propostas de alteração da legislação vigente

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

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

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

ser curtos e a ausência de manifestação dos órgãos, nos prazos previstos, acarretaria concordância com o empreendimento objeto de análise.

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

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

3.3.3. Referências

- BENJAMIN, A. H. de V. e. O regime brasileiro de unidades de conservação. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 27-56, jan./mar. 2001. Disponível em: <http://goo.gl/PmiOoF>. Acesso em: 16 ago. 2016.
- BORGES, A.; NOSSA, L. Terra Bruta. Mortes camufladas. **Estadão**. São Paulo, 13 jul. 2016a. Disponível em: <http://goo.gl/9tN91W>. Acesso em 20 jul. 2016.
- BORGES, A.; NOSSA, L. Terra Bruta. Saque na Floresta. **Estadão**. São Paulo, 13 jul. 2016b. Disponível em: <http://goo.gl/C8QS6T>. Acesso em 15 ago. 2016.
- BRAGANÇA, D. “O passivo fundiário é só a ponta do iceberg”, afirma Vizontin. ((o)) eco, 03 set. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/SjOpIA>. Acesso em 15 ago. 2016
- DIEGUES, A. C. S. O **Mito Moderno da Natureza Intocada**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec - Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras. São Paulo: USP, 2001.
- ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Ministério do Meio Ambiente. **Memória de Reunião do Comitê Gestor do ICMBio**. Brasília, 23 maio 2012a. Disponível em <http://goo.gl/aLHhPE>. Acesso em 16 ago. 2016.
- _____. Últimas notícias. **Instituto desapropria 138 mil hectares e acelera regularização fundiária das UCs**. Brasília, 05 set. 2012b. Disponível em: <http://goo.gl/7DwCAk>. Acesso em 15 ago. 2016.
- _____. Últimas notícias. **ICMBio recebe 1.570 ha por compensação de reserva legal**. Brasília, 26 out. 2015a. Disponível em: <http://goo.gl/smWm7n>. Acesso em 10 ago. 2016.
- _____. Últimas notícias. **Oito anos de conquistas socioambientais**. Brasília, 27 ago. 2015b. Disponível em: <http://goo.gl/6RHf7n>. Acesso em 10 ago. 2016.
- _____. **Relatório de Gestão 2015**. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <http://goo.gl/FbHIWu>. Acesso em 10 ago. 2016.

ISA. Instituto Socioambiental. RICARDO F. (Org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza**: o desafio das sobreposições. São Paulo: ISA, 2004.

_____. **Unidades de Conservação no Brasil**. Território. Regularização Fundiária. 2016a. Disponível em: <http://goo.gl/zHu5bB>. Acesso em 10 ago. 2016.

_____. **Unidades de Conservação no Brasil**. Pressões. Mineração. 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/btW6nU>. Acesso em 10 ago. 2016.

_____. **Unidades de Conservação no Brasil**. Parna de Serra do Gandarela. 2016c. Disponível em: <https://goo.gl/nplJS8>. Acesso em 12 ago. 2016.

LEUZINGER, M. D. **Uso Público em Unidades de Conservação**. Congresso de Direito Ambiental da PUC-RIO. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/mO7rwg>. Acesso em 10 ago. 2016.

MARENT, B. R.; LAMOUNIER, W. L.; GONTIJO, B. M. Conflitos ambientais na Serra do Gandarel, Quadrilátero Ferrífero – MG: mineração x preservação. **GEOgrafias (UFMG)**, Belo Horizonte, v.7, n.1,jan./jun. 2011, p. 99-113.

MMA/CNUC. Ministério do Meio Ambiente. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. **Dados consolidados**. 2016. Brasília: MMA. Disponível em: <https://goo.gl/HKauU5>. Acesso em 29 set. 2016.

MPF. Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. GRABNER, M. L. (Coord.). **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral**: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais. Brasília: MPF, 2014.

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

SANTOS, A. D. dos et al. **Fórum Diálogo Amazonas**: regularização fundiária urgente! Brasília: IEB, 2015, 94 p.

SOUSA, N. O. de M. et al. Dez anos de história: avanços e desafios do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. In: MEDEIROS, R.; ARAÚJO, F. F. S.(Org.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011. p. 7-20.

TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3.101/2013-Plenário Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. TC nº 034.496/2012-2. Brasília: TCU, 2013.

_____. Relatório de auditoria coordenada em áreas protegidas na América Latina. Brasília: TCU, mar. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/eRWwKg>. Acesso em 10 ago. 2016.

VALE, R. S. T. Hidrelétricas. In: **Unidades de Conservação no Brasil**. Pressões. Instituto Socioambiental. Disponível em: <https://goo.gl/D9l4f3>. Acesso em 10 ago. 2016.

3.4. ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

Número: 9.348

Área ocupada:
88.462.105 ha (10,4%
do território brasileiro)

Fonte: Incra, 2016a

Atualizada em:
01 set. 2016

Conforme mostrado no capítulo 1, o processo histórico de aquisição de terras no Brasil resultou em uma elevada concentração fundiária e desigualdade no campo. Desde a década de 1960, a reforma agrária aparece como tema central no debate sobre políticas agrícolas e fundiárias; porém, ganhou força somente com a Constituição Federal de 1988. Neste contexto, foram criados os assentamentos da reforma agrária como uma importante ferramenta de democratização e acesso à terra.

Assentamento pode ser definido como um espaço, geograficamente limitado, que engloba um grupo de famílias beneficiadas por programas governamentais de reforma agrária. A criação de um assentamento é o resultado de um ato administrativo do poder público que estabelece condições legais de posse e uso da terra (Carvalho, 1999, p. 5).

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

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

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

O terceiro período, influenciado pelos princípios ambientais instituídos pela Constituição Federal de 1988, caracterizou-se pela criação dos **Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados (PAADs)** (Box 7) e pela instituição do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), em 2003. Estas novas modalidades de assentamento, instituídas sobretudo na região amazônica, conjugam o uso da terra com preservação ambiental e servem também para a proteção do território de populações tradicionais. Os PAADs foram criados em resposta à preocupação da inserção da pauta ambiental nos processos da reforma agrária.

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

BOX 7: TIPOS DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS

O Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE)

é uma modalidade de assentamento cujo objetivo é regularizar as terras de populações tradicionais, extrativistas e ribeirinhas. No PAE, o extrativismo de produtos florestais é a principal atividade econômica.

O Projeto de Desenvolvimento Sustentável

(PDS) tem o objetivo de assentar populações não tradicionais em áreas de interesse ambiental; para isso é dada prioridade às populações que já

desenvolvam ou que se disponham a desenvolver atividades de baixo impacto florestal, de acordo com a aptidão da área.

O Projeto de Assentamento Florestal (PAF)

é especialmente aplicável à região Norte do país, com abundância de florestas, e tem o objetivo de assentar populações extrativistas ou agricultores familiares para a prática de atividade madeireira por meio de manejo florestal sustentável.

3.4.1. Regularização fundiária de projetos de assentamento

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

A criação, a implantação e a consolidação de projetos de assentamento seguem as regras gerais estabelecidas pela **Lei nº 8.629/1993**, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. O Incra é o órgão federal responsável por executar a reforma agrária, nos termos da **Lei nº 4.947/1966**, que fixa normas de direito agrário, e do **Decreto-Lei nº 1.110/1970**, que cria o instituto.⁹ Além disso, compete ao Incra a expedição de atos normativos relativos à (i) aquisição, desapropriação, alienação e concessão de imóveis rurais; (ii) seleção e cadastramento de famílias candidatas ao assentamento; (iii) criação, implantação, desenvolvimento e consolidação de projetos de assentamento de reforma agrária, colonização e regularização fundiária.

De acordo com a Lei nº 8.629/1993, a regularização fundiária de projetos de assentamento passa por seis etapas principais: (i) aquisição de terras; (ii) portaria de criação do assentamento; (iii) seleção dos beneficiários; (iv) vínculo jurídico; (v) instalação e estruturação dos assentamentos; e (vi) consolidação.

As etapas estão descritas a seguir e, ao final, um fluxograma resume o processo de regularização fundiária de projetos de assentamento da reforma agrária (Figura 9).

⁹ Conforme explicado na nota de rodapé 1, em maio de 2016 o Incra passou a ser subordinado à Casa Civil. Junto com o Incra, a política para a reforma agrária também passou a ser de competência da Casa Civil.

Aquisição de terras

A aquisição de terras para fins de implantação de assentamento decorre principalmente da **arrecadação de terras devolutas**, da **desapropriação** ou da **compra e venda de propriedades privadas**, de acordo com a **Instrução Normativa Incra nº 81/2014**.

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

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

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

Portaria de criação do projeto de assentamento

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

Seleção dos beneficiários

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

Cada tipo de assentamento tem critérios específicos para a escolha dos beneficiários. Os beneficiários de assentamentos convencionais (PA), conhecidos como clientes da reforma agrária, são selecionados de acordo com

critérios jurídicos, sociais e econômicos estabelecidos pela **Norma de Execução nº 45/2005**. Assim, para ser cliente de reforma agrária, o interessado precisa: ser agricultor sem terra ou posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário; ter renda menor que três salários mínimos; não ser funcionário público; não possuir outra propriedade rural; não ter sido beneficiário de regularização fundiária ou assentamento rural; e não ser condenado por sentença final definitiva, dentre outros critérios.

Já nos casos dos PAAD, o processo de seleção dos beneficiários é diferente. O objetivo desses projetos é apoiar grupos que já possuam práticas ambientais diferenciadas ou que disponham de condições para fazê-lo. Em muitos casos, portanto, não há nem seleção, apenas reconhecimento das famílias ou populações tradicionais que ocupam uma determinada área.

Vínculo jurídico

Nos **Projetos de Assentamento Tradicional**, após a homologação da relação dos beneficiários pelo Incra, será celebrado com os selecionados um **Contrato de Concessão de Uso (CCU)**, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações do Incra e dos beneficiários, e garantindo-lhes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos da **Lei nº 13.001/2014** e da **Instrução Normativa Incra nº 30/2006**. O CCU é transferível a qualquer tempo por sucessão legítima ou testamentária, desde que os herdeiros ou legatários atendam aos critérios de elegibilidade do PNRA e assumam as obrigações constantes do instrumento, sendo vedado o fracionamento do lote (Decreto nº 8.738/2016).

O CCU concede, de forma provisória e gratuita, o direito de uso da área do imóvel para a exploração rural, além de conceder acesso aos benefícios do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), tal como obtenção de crédito para instalação. O CCU será firmado pelo prazo mínimo de cinco anos, prorrogáveis por igual período, a critério do Incra, e regido pelas cláusulas resolutivas constantes de seu verso, dentre as quais a inalienabilidade do imóvel pelo prazo de 10 anos e outras ligadas à destinação do imóvel. É importante ressaltar que se as condições resolutivas forem descumpridas, haverá a imediata rescisão do contrato e o retorno da parcela ao Incra (Decreto nº 8.738/2016). O contrato deve indicar o tipo de exploração do projeto de assentamento.

Nos **Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados**, após a homologação das famílias beneficiárias, será celebrado com os selecionados um **Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU)**, de acordo com a **Norma de Execução do Incra nº 93/2010**. O CCDRU será celebrado de forma gratuita e resolúvel. Assim como no CCU, O CCDRU possui condições resolutivas que, se descumpridas, acarreta a imediata rescisão do contrato e o retorno da parcela ao Incra (Decreto nº 8.738/2016). Ressalte-se que, apesar do uso coletivo do assentamento, o contrato pode ser celebrado de forma individual ou coletiva. O CCDRU coletivo deve ser celebrado com a associação que representa a comunidade e nele deve constar a relação das famílias beneficiárias. O CCDRU tem validade de escritura pública, devendo ser

registrado em cartório, e confere direitos de acesso a créditos de programas da reforma agrária.

O prazo de validade do CCDRU varia em função da modalidade de PAAD. Para Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAEs), o CCDRU é indeterminado. Para Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), o CCDRU tem validade de 10 anos, prorrogáveis a critério do Incra. Por fim, para Projetos de Assentamento Florestal (PAFs), o CCDRU tem validade de 30 anos, igualmente prorrogáveis a critério do Incra. Em caso de descumprimento das cláusulas resolutivas, a União, através do Incra, deve intentar ação reivindicatória.

Instalação e estruturação dos assentamentos

Nesta etapa, é elaborado o **Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA)**, que é realizado com a participação dos beneficiários escolhidos, de acordo com a **Norma de Execução Incra nº 39/2004**.

O PDA é o instrumento de planejamento dos Projetos de Assentamento voltado para o seu desenvolvimento sustentável, segundo as suas dimensões econômica, social, cultural e ambiental. Trata-se de plano que reúne os elementos essenciais para o desenvolvimento dos projetos de assentamento de reforma agrária.

Portanto, com base no PDA, toda a implantação do assentamento vai se desenrolar. Ele compreende a execução dos serviços topográficos; a disponibilização de assistência técnica às famílias assentadas; a aquisição de ferramentas e outros utensílios à produção; a implantação das atividades produtivas; a realização da infraestrutura básica que inclui abertura de estradas, abastecimento de água e energia elétrica; entre outros.

Consolidação

De acordo com o **Decreto nº 8.738/2016**, a consolidação do Projeto de Assentamento Tradicional (PA) ocorre com a **transferência definitiva dos lotes por meio de Título de Domínio ou CCDRU**, desde que preenchidos os seguintes requisitos: (i) registro prévio da área em nome do Incra ou da União; (ii) realização dos serviços de georreferenciamento, medição e demarcação dos lotes individuais e do perímetro dos assentamentos; e (iii) cumprimento das cláusulas contratuais do CCU pelos assentados.

O **Título de Domínio** é o instrumento que transfere, de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade do imóvel da reforma agrária ao beneficiário. O pagamento pelo título será efetuado à vista ou a prazo, em prestações anuais e sucessivas, em até 20 anos, com carência de três anos. Em contrapartida, os títulos referentes a áreas de até um módulo fiscal¹⁰ em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União serão expedidos de forma gratuita e receberão certidão de quitação, independentemente de qualquer pagamento.

¹⁰ Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária, expressa em hectares, criada para fins fiscais. Os módulos fiscais variam de cinco a 110 hectares, conforme o município.

O **CCDRU** é o instrumento, com força de escritura pública, que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, o direito real de uso de imóvel da reforma agrária ao beneficiário condicionado à exploração rural. O beneficiário da CDRU poderá, a qualquer tempo, optar por convertê-la em Título de Domínio.

No Título de Domínio e no CCDRU serão estabelecidas cláusulas resolutivas, dentre as quais a inegociabilidade pelo período de dez anos, cujo descumprimento acarreta a imediata rescisão do título e o retorno da parcela ao Incra. Decorrido o prazo de dez anos e cumpridas as condições resolutivas, o Título de Domínio é negociável, porém, o assentado não poderá ser novamente beneficiado pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Nas mesmas condições, o CCDRU também poderá ser negociável, desde que o adquirente atenda aos requisitos de elegibilidade do PNRA. O Título de Domínio e o CCDRU são transferíveis, antes do prazo de dez anos, por sucessão legítima ou testamentária, desde que os herdeiros ou legatários atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA, sendo vedado o fracionamento do lote (Decreto nº 8.738/2016).

Nos PAADs, a transferência dos lotes será feita somente por meio de CCDRU.

Assim, o assentado nunca terá a propriedade plena da terra, mas sim o direito de exploração e uso, garantido pelo CCDRU.

3.4.2. Desafios e entraves no processo de regularização fundiária de assentamentos

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

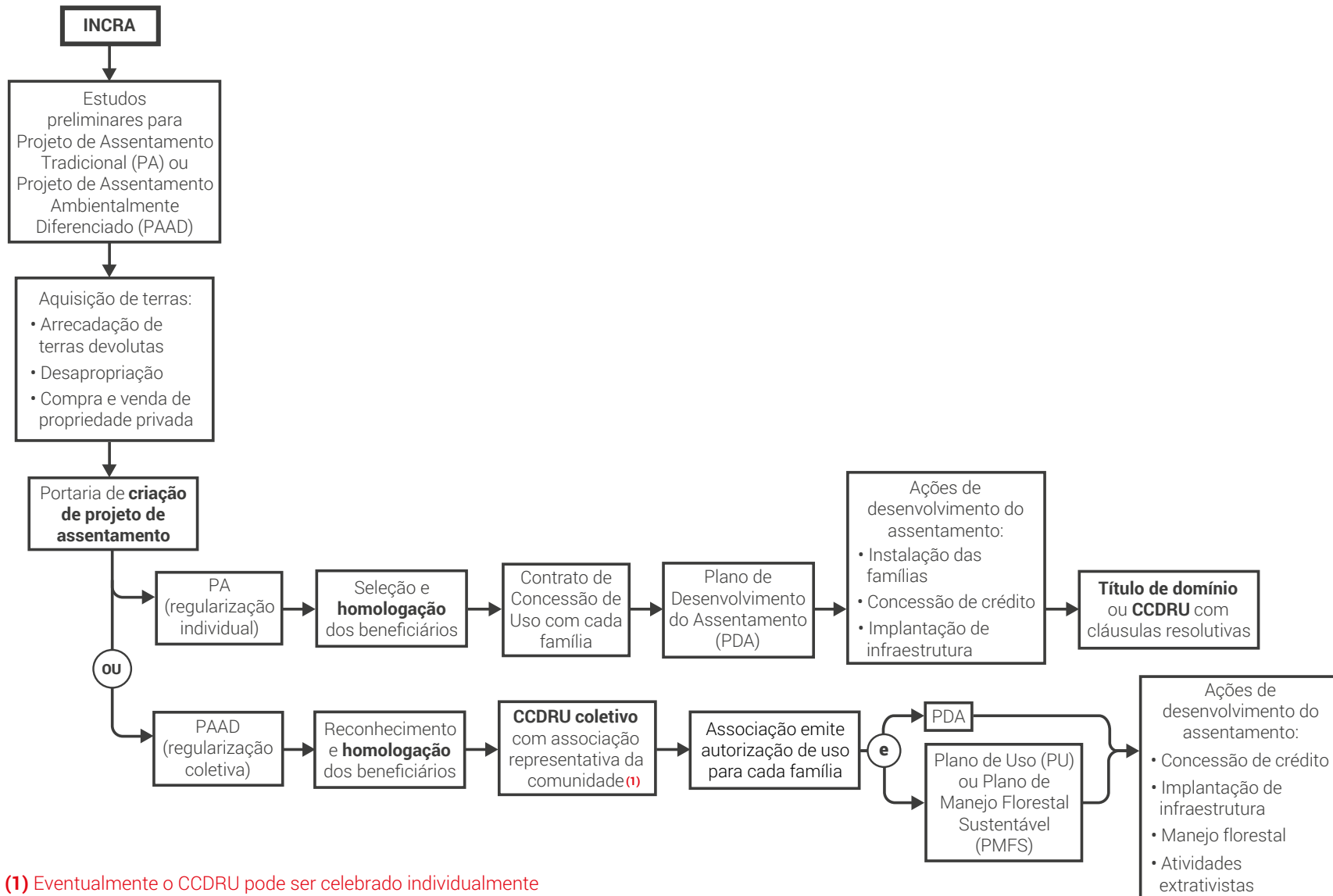
Procedimento burocrático, complexo e com irregularidades

A criação e a implantação de assentamentos da reforma agrária segue um procedimento bastante burocrático, regulamentado por um extenso conjunto normativo e com regras pouco claras e objetivas. Esta complexidade favorece a prática de irregularidades constatadas em auditoria do TCU (2016).

Dentre as diversas irregularidades identificadas pelo TCU, reassaltam-se os vícios na seleção dos beneficiários para os projetos de assentamento, encontrados em todos os estados brasileiros. Segundo a decisão do tribunal, 578 mil beneficiários do PNRA, que representam aproximadamente 30% de toda a base de beneficiários do programa, estariam em situação irregular: há servidores públicos, pessoas com mandato eletivo, pessoas com renda superior a três salários mínimos, pessoas com sinais exteriores de riqueza, menores de idade, além de 37 mil falecidos que ainda constam na lista.

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

Figura 9: Fluxograma de regularização fundiária de projetos de assentamento da reforma agrária



Gestão ineficiente e falta de fiscalização do Incra

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

A superintendência do Incra nas regiões sul e sudeste do Pará reconheceu, em 2009, que aproximadamente 15 mil lotes foram ocupados e reconcentrados ilegalmente, ao mesmo tempo em que 11 mil famílias esperavam para serem assentadas. De acordo com os procuradores da República Tiago Rabelo e André Raupp (MPF, 2012) “[c]omo o Incra não investe na infraestrutura – incentivando, assim, o abandono, a comercialização ilegal e a concentração dos lotes – e, de outro lado, deixa de retomar as parcelas indevidamente ocupadas ou concentradas e adotar todas as providências correlatas, acaba perdendo o controle da situação ocupacional dos assentamentos, liberando indevidamente recursos em favor de quem não tem direito e se vendo obrigado a desperdiçar vultosas quantias para a desapropriação de imóveis particulares”.

Conflitos fundiários

A elevada concentração fundiária no Brasil, associada a um grande contingente de trabalhadores rurais sem terra, é a causa de graves conflitos no campo. Embora a reforma agrária tenha sido impulsionada a partir da década de 1990, de acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o número de conflitos no campo continua elevadíssimo. Em 2015, ocorreram 771 conflitos por terra no total, com 50 assassinatos. Deste total de conflitos, 40% envolveram trabalhadores sem terra e 20%, assentados (CPT, 2016, p. 30).

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

A invasão de madeireiros e grileiros para a prática de atividades ilegais, como o corte de madeiras nobres e a criação de gado, são causas constantes de conflitos. Em 2011, um casal de extrativistas do PAE Praia Alta/Piranheira, no Pará, foi assassinado devido a uma disputa de lotes no assentamento. A causa do crime foi a denúncia da aquisição ilegal de dois lotes no assentamento para a expansão de uma fazenda de gado (MPF, 2011).

Outro caso é o do PDS Esperança, em Anapu, Pará. Mesmo após 10 anos do assassinato da missionária americana Dorothy Stang, de repercussão internacional, o assentamento ainda sofre com a invasão constante de madeireiros e grileiros. Em 2015, um casal de ativistas do PDS Esperança, após ter denunciado o corte ilegal de árvores, teve de deixar às pressas o local onde

moravam para ser assentado em outra área da reserva, pois estavam jurados de morte (Borges; Nossa, 2016).

Ações judiciais e auditorias do Tribunal de Contas da União

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

Por exemplo, no final do ano de 2007, o MPF ajuizou ação civil pública contra a superintendência do Incra em Santarém, Pará, em uma ação que ficou conhecida como a “Ação Civil Pública dos Assentamentos de Papel”. De acordo com os procuradores, o Incra havia praticado uma série de irregularidades na criação de vários assentamentos, dentre as quais: falta de laudos técnicos necessários; sobreposição com Terras Indígenas; seleção irregular dos beneficiários; e parceria fraudulenta entre a autarquia e o setor madeireiro. Esta ação teve desfecho quatro anos depois, com o consequente cancelamento ou interdição de 106 assentamentos criados, gerando ainda mais descontrole nestas áreas. Os madeireiros tomaram o controle destas áreas e os conflitos pela terra se acirraram. Os assentados, por sua vez, ou foram expulsos ou ficaram em situação de penúria sem apoio do Incra. Atualmente, a gestão da superintendência de Santarém formou um grupo de trabalho para a revisão e regularização dos assentamentos denunciados (Barros; Barcelos, 2016b).

Em abril de 2016, uma decisão do TCU (2016) suspendeu cautelarmente o programa de reforma agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por terem sido constatadas inúmeras irregularidades nos processos de assentamento.

Pressões e ameaças

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

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

3.4.3. Referências

BARROS, C.; BARCELOS, I. Especial Amazônia em Disputa. Encontrei um quadro catastrófico', revela ex-superintendente do Incra em Santarém. **Agência Pública**. 3 maio 2016a. Disponível em: <http://goo.gl/CaGyBK>. Acesso em 22 jul. 2016.

BARROS, C.; BARCELOS, I. Especial Amazônia em Disputa. Assentamentos irregulares são os que mais desmatam na Amazônia. **Agência Pública**. 3 maio 2016b. Disponível em: <http://goo.gl/GXQ3vY> . Acesso em 22 jul. 2016.

BENATTI, J. H. et al. Questão fundiária e sucessão da terra na fronteira Oeste da Amazônia. **Novos cadernos NAEA**, v. 11, n. 2, 2008.

BORGES, A.; NOSSA, L. Terra Bruta. Mortes camufladas. **Estadão**. São Paulo, 13 jul. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/9tN91W>. Acesso em 20 jul. 2016.

CARVALHO, H. M. de. **Interação Social e as possibilidades de coesão e de identidade sociais no cotidiano da vida social dos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de reforma agrária no Brasil**. Curitiba: NEAD, 1999.

CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo – Brasil 2015**. Canuto et al. (Org.). Goiânia: CPT Nacional, 2016.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Painel dos Assentamentos**. Informações gerais sobre os assentamentos da reforma agrária. 2016a. Brasília: Incra. Disponível em: <https://goo.gl/2YfSTb>. Acesso em 29 set. 2016.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Obtenção de terras**. 2016b. Brasília: Incra. Disponível em: <http://goo.gl/1ZIRN3>. . Acesso em 25 jul. 2016.

IPAM. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia – Histórico, Tendências e Oportunidades**. Brasília: IPAM, 2016.

MPF. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Pará. **MPF quer que assassinato do casal de extrativistas seja julgado pela Justiça Federal**. Belém: MPF, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/Awopcl>. Acesso em 22 jul. 2016.

_____. **MPF processa Incra por não combater a venda de lotes de reforma agrária no sudeste do Pará**. Belém: MPF, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/lazCkN>. Acesso em 22 jul. 2016.

TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 775/2016. Processo nº TC 000.517/2016. Brasília: TCU, 2016.

Programa Terra Legal

Área de abrangência:
60.000.000 ha (7,0%
do território brasileiro)

Fonte: MDA, 2016

3.5. POSSE EM TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS

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

Apesar de a posse ter surgido e se expandido à margem da lei, atualmente, ela “é o elemento fundamental de acesso à terra e legitimador do direito de propriedade” (Rocha et al., 2015, p. 77). Para garantir segurança jurídica às posses legítimas em terras públicas, solucionar conflitos fundiários e combater a grilagem, é preciso que estas áreas sejam identificadas e regularizadas.

De acordo com Benatti (2016, p. 26), “a regularização fundiária, ou legitimação de posse, é um instituto genuinamente brasileiro que busca transferir o patrimônio público para o domínio particular. Tem sua origem histórica na necessidade de regularizar situações que não encontravam amparo jurídico. Legitimação de posse é o ato administrativo pelo qual o poder público reconhece a ocupação de particular ou coletivo e outorga o formal domínio pleno ou a concessão da área reivindicada”.

Há, atualmente, diversos mecanismos de regularização fundiária em terras públicas, sejam elas federais ou estaduais. Nas seções precedentes, foram analisadas a regularização fundiária de posses coletivas, como as Terras Indígenas, os territórios quilombolas e a posse de populações tradicionais em Unidades de Conservação de uso sustentável ou em assentamentos ambientalmente diferenciados. Nesta seção, será analisada a regularização fundiária de posses individuais (unifamiliares), com foco apenas nas terras públicas federais.¹¹

3.5.1. Regularização fundiária de posse em terras da União

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

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

¹¹ Cada estado possui legislação e programas próprios para a regularização fundiária de posses em terras públicas estaduais. Podemos citar também o Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil, que firma parcerias com os governos estaduais, nos quais, por meio de convênios, são destinados recursos para apoiar a execução das atividades de cadastro, georreferenciamento e fortalecimento institucional para fins de regularização fundiária de terras devolutas estaduais de até 250 hectares (SRA, 2016).

ordenamento territorial e a regularização fundiária de terras públicas e devolutas da União são de responsabilidade do Incra.

A regularização territorial de ocupações individuais (unifamiliar) em terras públicas federais depende principalmente do tipo de ocupante, do tamanho do lote e da localização. Desde 1998, as ocupações de pequenos e médios produtores rurais na Amazônia Legal são regularizadas de acordo com regras especiais, que tornam o procedimento mais simples. Além disso, também foi instituído para esta região um programa próprio para a regularização fundiária em áreas de várzea.

Assim, para fins didáticos, podemos dividir a regularização fundiária de posses em terras públicas federais em cinco categorias: (i) áreas de até 1.500 hectares dentro da Amazônia Legal; (ii) várzeas de rios federais na Amazônia Legal; (iii) áreas de até 100 hectares; (iv) áreas entre 100 e 2.500 hectares; e (v) áreas maiores que 2.500 hectares.

O processo de regularização de cada uma das categorias será explicado abaixo e seguido por um fluxograma que resume suas etapas (Figura 10).

Regularização de posse em áreas de até 1.500 hectares dentro da Amazônia Legal – Programa Terra Legal

A alienação de **terras públicas federais dentro da Amazônia Legal** recebeu tratamento diferenciado pela **Lei nº 11.952/2009**. De acordo com esta lei, a regularização fundiária de imóveis rurais até o limite de 1.500 hectares (ou 15 módulos fiscais)¹² está dispensada de licitação pública. Neste caso, a regularização fundiária seguirá um **procedimento simplificado** com vistas a facilitar o ordenamento fundiário da região.¹³ No mesmo ano, a lei foi regulamentada pelo **Decreto nº 6.992/2009** e foi lançado o **Programa Terra Legal**, para implementar as ações de regularização fundiária previstas na lei.¹⁴

A regularização fundiária do Programa Terra Legal estabelece uma série de condições para a legitimação de posse. O requerente deve comprovar: cultura efetiva; exploração direta, posse mansa e pacífica;¹⁵ não ter sido beneficiário de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural; e o georreferenciamento do imóvel. Uma particularidade é o estabelecimento de um marco temporal para se beneficiar do programa: a posse tem que ser anterior a 1º de dezembro de 2004.

Outra peculiaridade do Programa Terra Legal é a obrigatoriedade de georreferenciamento, nos termos da Lei nº 10.267/2001.

12 Os módulos fiscais no Brasil variam de 5 a 110 hectares, sendo que na Amazônia Legal a média dos módulos fiscais é de 76 hectares.

13 No mesmo sentido, outros estados estabeleceram leis simplificando a regularização fundiária de posse em terras públicas estaduais em áreas de até 15 módulos fiscais, como o Estado de São Paulo (Lei nº 14.750/2012) e o Estado do Pará (Decreto nº 2.135/2010).

14 O Programa Terra Legal era vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), extinto pela Medida Provisória nº 726, de 12/05/2016. Atualmente, a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal) é vinculada à Casa Civil (Decreto nº 8.780 de 27/05/2016). Como estas mudanças são muito recentes, ainda é cedo para avaliar qual impacto terão no Programa Terra Legal.

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

O georreferenciamento é uma das fases principais do programa, cujo resultado pode demonstrar sobreposições entre as áreas cadastradas pelo programa com outros imóveis, tais como propriedades privadas, áreas protegidas e assentamentos e, assim, evitar a regularização nestes casos (Brito; Barreto, 2011, p. 30).

A regularização fundiária será feita por meio da alienação (doação ou venda) ou Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), nos casos em que a área seja insuscetível de alienação, como nos terrenos de marinha, terrenos marginais e áreas de várzea (Portaria Interministerial MP/MDA nº 596/2011).

Quanto à alienação ou CCDRU do imóvel, ela varia conforme o tamanho da área a ser regularizada. Em caso de ocupação contínua de até um módulo fiscal (até 100 hectares), o imóvel será doado. Para imóveis entre um e quatro módulos fiscais, a regularização será feita pela compra da área, por valores diferenciados e abaixo do valor de mercado. Os imóveis rurais entre quatro e 15 módulos fiscais serão vendidos por valores determinados nas tabelas de referência do Incra, considerando fatores como localização, condição de acesso, tempo de ocupação e tamanho do imóvel.

A ideia inicial do Programa Terra Legal era conseguir emitir títulos de terra em um curto prazo através de cinco fases, a saber: (i) cadastramento de posses; (ii) georreferenciamento; (iii) vistoria; (iv) titulação; e (v) monitoramento pós-titulação (Brito; Barreto, 2011, p. 11).

Para a primeira etapa do programa, os **cadastros** foram obtidos dos mutirões realizados pelo programa em seu primeiro ano e da importação de dados de outros sistemas de informação, em especial, o sistema de Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), sob administração do Incra. Porém, como não havia previsão legal de vistoria obrigatória para imóveis de até quatro módulos fiscais cadastrados por importação de outros sistemas, não se podia confirmar a veracidade das informações (Brito; Barreto, 2011, p. 22-23).

Inicialmente, o Terra Legal realizava primeiro o cadastramento para depois fazer o **georreferenciamento** dos imóveis cadastrados. Devido a problemas operacionais, desde 2014 o programa só cadastra em seu banco de dados os imóveis georreferenciados pelo programa. Atualmente, as etapas de cadastramento e georreferenciamento são unificadas no **geocadastramento**. O programa promove o georreferenciamento e, ao mesmo tempo, cadastra o interessado (MDA, 2016, p. 15).

A **vistoria** é uma fase obrigatória apenas para imóveis rurais acima de quatro módulos fiscais. Entretanto, se forem constatadas irregularidades, tais como autuação por infração ambiental ou trabalho análogo à escravidão; cadastramento da posse realizado por procuração em vez de feito pelo próprio ocupante; ou existência de conflito no imóvel, a vistoria será obrigatória independentemente do seu tamanho (Brito; Cardoso, 2015, p. 71).

Uma vez preenchidas as etapas anteriores, o requerente pode adquirir o **Título de Domínio** ou **CCDRU** do imóvel rural. O Título de Domínio e o CCDRU

possuem cláusulas resolutivas por um período de 10 anos, dentre as quais as regularizações ambiental e trabalhista. Os títulos referentes às áreas de até quatro módulos fiscais serão intransferíveis e inegociáveis por ato entre vivos pelo prazo de 10 anos. Porém, os títulos relativos às áreas superiores a quatro módulos fiscais podem ser transferidos a terceiros que preencham os requisitos previstos em regulamento, desde que o beneficiário originário esteja cumprindo as cláusulas resolutivas no prazo mínimo de três anos, mediante anuência dos órgãos expedidores. Deve ser lembrado, contudo, que o beneficiário que transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido não poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou regularização fundiária.

Por fim, deve haver o **monitoramento pós-titulação** das cláusulas resolutivas, isto é, a verificação se o beneficiário está cumprindo com as condições contratuais estabelecidas no título.

É importante ressaltar que o MDA só pode regularizar áreas após ter consultado previamente a Secretaria do Patrimônio da União, o Incra, o ICMBio, o Serviço Florestal Brasileiro, a Funai e os órgãos estaduais de meio ambiente sobre o interesse ou não da área destinada. Quando mais de um órgão manifesta interesse pela área, a mesma não pode ser destinada sem um acordo entre as partes, caso contrário, caberá ao Grupo Executivo Intergovernamental, previsto no Decreto de 27 de abril de 2009, dirimir o conflito em torno da regularização. Quando não há qualquer interesse dos órgãos consultados, a área pode ser destinada para a regularização fundiária no âmbito do Programa Terra Legal.

Inicialmente, a **consulta de interesses** era feita por meio de ofícios e todo o processo era lento e ineficiente, impossibilitando que se tomasse uma decisão sobre as áreas em consulta. Assim, em 2013, foi criada a **Câmara Técnica de Destinação e Regularização das Terras Públicas Federais na Amazônia Legal**, por meio da Portaria Interministerial MMA/MDA nº 369/2013. A Câmara Técnica é formada por representantes de instituições governamentais que atuam diretamente sobre o território: MDA, Incra, MMA, ICMBio, SFB, Funai, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia – Censipam.

A consulta de interesses é feita em reuniões, tornando o processo bem mais rápido e eficiente. Cada órgão insere informações georreferenciadas das áreas de seu interesse no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef). Em caso de conflitos, os órgãos devem conciliar os interesses; caso contrário, o caso segue para a decisão na Casa Civil (Brito; Cardoso, 2015, p. 64-66).

Desde 2013, a Câmara Técnica já avaliou mais de 50 milhões de hectares, dos quais 34,7 milhões foram destinados para a regularização fundiária e reforma agrária e 12,9 milhões foram destinados para a regularização de Terras Indígenas, Unidades de Conservação, dentre outras finalidades (MDA, 2016, p. 48). Embora o Terra Legal pretendesse promover uma ampla regularização de posses em terras federais na Amazônia Legal, nos primeiros cinco anos, o programa alcançou apenas 6% de seu objetivo inicial (Brito; Cardoso, 2015,

p. 56). Outra questão importante diz respeito ao tamanho dos imóveis rurais que estão se beneficiando com o programa. Apesar de que a maioria dos imóveis cadastrados em 2014 fossem menores que um módulo fiscal, eles ocupavam apenas 16% da área cadastrada. Por outro lado, os imóveis médios (entre quatro e 15 módulos fiscais) ocupavam em torno de 50% da área cadastrada (Idem, p. 57).

De acordo com Valadares (2013, p. 29), “o programa de regularização parece converter uma política originalmente voltada a favorecer a estabilidade na posse de pequenos produtores em uma política de abertura do mercado fundiário”. Esta preocupação parece ter sido confirmada pelo Ministério Público Federal, na Operação Castanheira em 2014, para desmontar uma quadrilha que praticava grilagem de terras e crimes ambientais. De acordo com o MPF, os grileiros vendiam as terras já desmatadas, para o cultivo de soja ou pecuária, mesmo sem registro no cartório. Para regularizar as propriedades, os clientes eram orientados a cadastrar as terras no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), no Programa Terra Legal e no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (MPF, 2014, apud Brito; Cardoso, 2015, p. 63).

Outro problema identificado por Britto e Cardoso (2015, p.74), é que os valores de terra praticados pelo Programa Terra Legal são muito baixos e a cobrança é ineficiente, devido à falta de estrutura para esta função. Assim, o Terra Legal corre o risco de impulsionar a reconcentração fundiária e a especulação imobiliária na Amazônia.

Regularização fundiária em áreas de várzea de rios federais na Amazônia Legal

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

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

Em 2005, foi criado o **Projeto Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia**, coordenado pela SPU e operacionalizado pelas Gerências Regionais do Patrimônio da União, visando dar segurança às posses de populações tradicionais que historicamente ocupam as várzeas de rios federais e ilhas da Amazônia (**Portaria SPU nº 284/2005**).

A primeira etapa da regularização é a emissão do **Termo de Autorização de Uso (TAU)**, por meio do qual a União reconhece o direito à ocupação e possibilita a exploração sustentável das áreas de várzeas. O termo concede acesso a crédito e a outros programas federais, como o Bolsa Família e programas de saúde. É importante ressaltar que o TAU é um título transitório e precário e não transfere aos beneficiários o domínio da terra, que se mantém como patrimônio da União (Valadares, 2013, p. 32).

Desde 2007, com a Lei nº 11.481/2007 e posteriormente com a Lei nº 11.952/2009, **é possível promover a regularização fundiária em várzeas por meio de CCDRU**. A **Portaria SPU nº 89/2010**, que disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, em áreas de várzea, ilhas fluviais, terrenos de marinha, dentre outros, deixa claro que o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) inicia o processo de regularização fundiária, podendo ser convertido em CCDRU.

Valadares (2013, p. 33) ressalta as vantagens deste novo instrumento para a regularização fundiária em várzea: enquanto o TAUS é um “instrumento outorgado, mais frágil e de caráter unilateral”, o CCDRU estabelece “um vínculo juridicamente mais forte entre a família e a terra, por meio de um contrato com registro em cartório”. Além disso, o CCDRU “permite que os filhos sucedam aos pais no direito de uso da terra”, garantindo, assim, que a posse da terra se estenda às gerações seguintes (Idem).

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

Legitimação de posse em terras públicas federais com área de até 100 hectares¹⁶

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

¹⁶ Este item trata apenas de legitimação de posses fora da Amazônia Legal, uma vez que a legitimação de posses de até 100 hectares dentro da Amazônia Legal é regulamentada por um procedimento especial, como examinado anteriormente.

preferência na aquisição de lote de dimensão do módulo rural.¹⁷ O próprio Estatuto da Terra prevê que o processo de legitimação de posse depende de regulamentação específica.

Posteriormente, a **Lei nº 6.383/1976**, que dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União, também estabeleceu regras sobre a legitimação de posse. De acordo com esta lei, o ocupante de terra pública federal fará jus à legitimação de posse de área de até 100 hectares.

Atualmente, a ação de legitimação de posse em terras públicas rurais, da União ou do Incra, com área de até 100 hectares fora da Amazônia Legal, é regulamentada pela **Instrução Normativa Incra nº 80/2014**. Segundo esta instrução normativa, o requerente deve comprovar: a morada habitual, a cultura efetiva e a exploração direta e racional da área de acordo com a legislação ambiental, pacificamente, pelo prazo mínimo de um ano. O ocupante não pode ser proprietário de outro imóvel rural, nem ter sido beneficiado pelo programa de reforma agrária. Também não é possível legitimar as posses que recaiam sobre áreas protegidas, Terras Indígenas ou áreas ocupadas ou pleiteadas por comunidades tradicionais.

O processo administrativo de legitimação de posse se inicia com o requerimento do interessado em uma superintendência do Incra. Após a formalização do processo administrativo, os autos serão encaminhados para a realização de vistoria, de georreferenciamento, de elaboração de planta e memorial descritivo, e de parecer técnico conclusivo que assegure o atendimento dos requisitos acima mencionados.

Comprovados tais requisitos, o ocupante receberá uma **Licença de Ocupação**, não onerosa, pelo prazo mínimo de quatro anos. Após este prazo e o cumprimento das cláusulas da Licença de Ocupação, o interessado poderá adquirir o **Título de Domínio**, onerosamente. O pagamento pela aquisição do Título de Domínio será efetuado à vista ou a prazo, em até 20 anos. O título definitivo de domínio poderá ser adquirido sem a Licença de Ocupação, nos casos em que o interessado comprove a ocupação da área por mais de quatro anos.

Regularização fundiária em áreas entre 100 e 2.500 hectares

A regularização de posses em terras públicas federais, em áreas entre 100 e 2.500 hectares, deve ser realizada por meio da compra destas áreas via licitação pública. Este procedimento está previsto na **Lei nº 9.636/1998**, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. De acordo com esta lei, a compra de terras públicas federais dependerá de autorização do presidente da República e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência. Além disso, a alienação será feita mediante concorrência ou leilão público. As regras

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

para a licitação de terras federais seguem as disposições da **Lei nº 8.666/1993**. A alienação será sempre onerosa e o valor do imóvel objeto da regularização fundiária calculado com base no valor de mercado de terras.

Regularização fundiária em áreas maiores que 2.500 hectares

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

3.5.2. Desafios e entraves no processo de regularização fundiária de posses em terras da União

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

Ausência de cadastro único de terras e base de dados incompleta e imprecisa

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

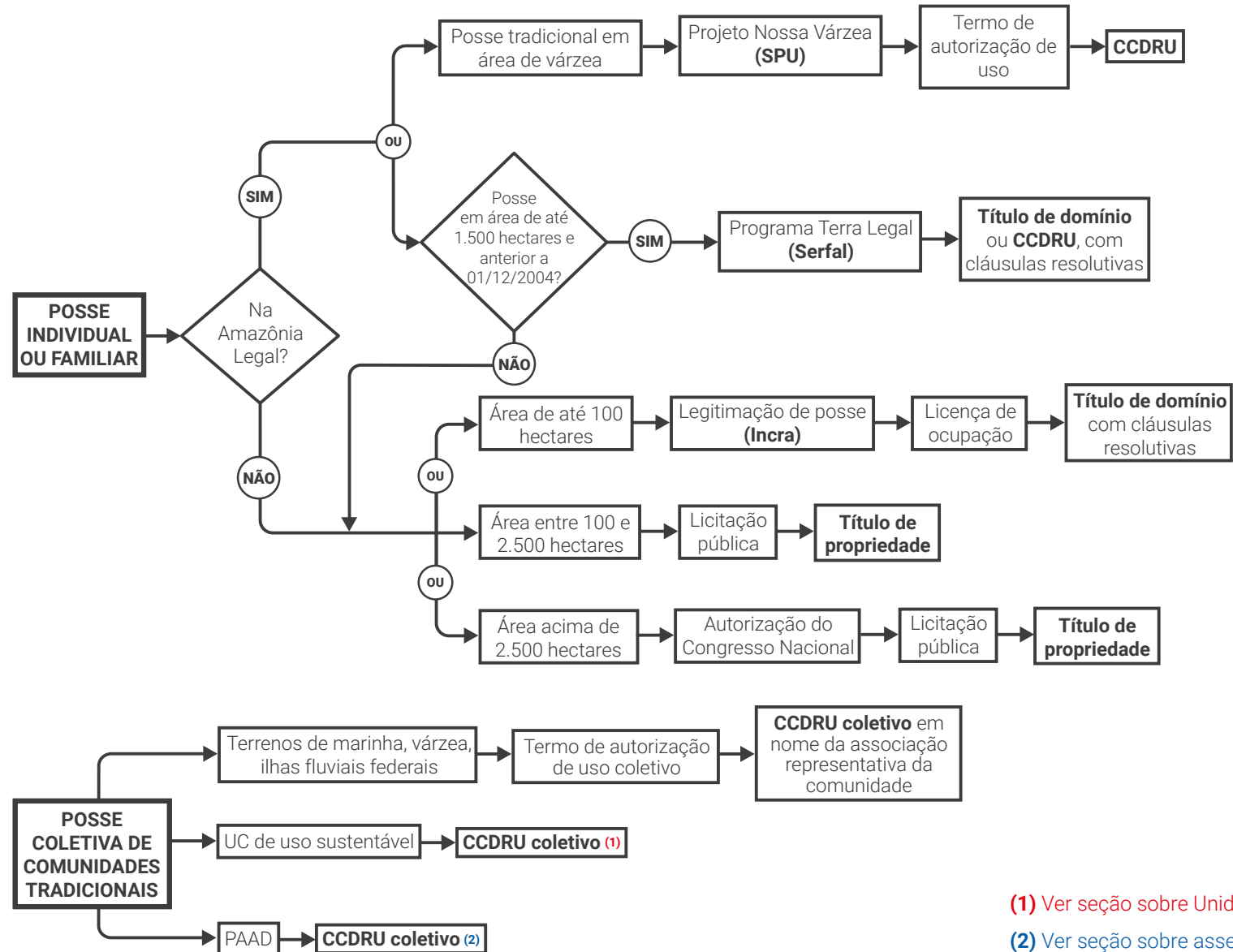
Assim, todo procedimento de regularização fundiária depende de pesquisas cartoriais e levantamento das ocupações para verificação das propriedades e posses legítimas. Havendo dúvidas sobre a legitimidade das posses ou propriedades, é necessária a propositura de ação judicial para decisão definitiva sobre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

Conflitos fundiários

Nas regiões Centro-Oeste e Norte do país existem dezenas de lotes em glebas públicas disputados à força por fazendeiros, grileiros, posseiros, pequenos agricultores e populações tradicionais, cujo resultado tem sido a apropriação ilegal destas áreas por meio de ameaças e violência (Box 8).

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

Figura 10: Fluxograma de regularização fundiária de posse em terra pública federal



(1) Ver seção sobre Unidade de Conservação

(2) Ver seção sobre assentamento de reforma agrária

BOX 8: CAOS FUNDIÁRIO NA AMAZÔNIA E O EMBLEMÁTICO MUNICÍPIO DE ANAPU, PARÁ

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

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

No início da década de 1980, o Incra vistoriou as áreas e identificou que as condições contratuais não estavam sendo observadas e que vários lotes estavam abandonados. Outros tinham sido ilegalmente transferidos para terceiros, sem anuência do órgão fundiário, ou tomados por grileiros. Desde então, a situação fundiária no

município é caótica. A autarquia decidiu entrar na Justiça para cancelar o registro imobiliário dos lotes licitados. Nos lotes recuperados pelo Incra, foram implantados assentamentos para fins de reforma agrária, mas os grileiros não desocuparam as terras, promovendo conflitos fundiários e violência contra os pequenos agricultores e assentados.

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

Em 2005, o assassinato da missionária Dorothy Stang no PDS Esperança colocou Anapu no cenário internacional, mas, segundo a também missionária Jane Dwyer, “o tempo de assassinatos por terra não passou” (Borges; Nossa, 2016). De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (2016, p. 215), a situação em Anapu é alarmante pois, apenas em 2015, seis trabalhadores rurais que ocupavam o Lote 83, da Gleba Bacajá, foram assassinados. Em recente reportagem do Estado de São Paulo, em levantamento sobre conflitos rurais na Amazônia, os jornalistas constatam que **“enquanto a floresta cai, o tempo de barbárie e pobreza em Anapu permanece”** (Borges; Nossa, 2016).

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

agroextrativistas. Diante do conflito, o Ministério Público Estadual do Pará recomendou que a criação do parque fosse revista e discutida com a população local (Gonçalves et al, 2016b, p.178).

Ações judiciais

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

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

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

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

Pressões e ameaças

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

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

Propostas de alteração da legislação vigente

De acordo com Valadares (2013, p.33-34), tramita no Congresso Nacional mais de uma iniciativa de lei com o objetivo de restringir ou anular o poder da União de dar destinação às terras públicas federais, como a PEC nº 39/2011, que pretende extinguir o instituto do “terreno de marinha” (art. 20, inciso VII da CF/1988). De acordo com esta proposta, os cartórios locais devem transferir a propriedade dessas áreas a “foreiros e cessionários”, o que, em termos práticos, “poderia converter automaticamente os ribeirinhos em “invasores” de suas próprias terras” (Idem).

Com relação ao Programa Terra Legal, Britto e Cardoso (2015, p. 84-85), avaliaram as propostas de mudança na legislação pela equipe do programa e concluíram que algumas sugestões podem afrouxar ainda mais o programa e servir de estímulo a novas ocupações em terras públicas. Além disso, tramitam na Câmara dos Deputados projetos de lei que visam alterar o procedimento de regularização fundiária do Terra Legal, como o PL nº 6.516/2013 e o PL nº 8.222/2014, com o objetivo de flexibilizar ainda mais o procedimento.

3.5.3. Referências

BENATTI, J. H. Várzea e as Populações Tradicionais: a Tentativa de Implementar Políticas Públicas em uma Região Ecologicamente Instável. In: **A Função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. ALVES, F. (Org.). Brasília: IPEA, 2016, p.17-30.

BORGES, A.; NOSSA, L. Terra Bruta. Mortes camufladas. **Estadão**. São Paulo, 13 jul. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/9tN91W>. Acesso em 20 jul. 2016.

BRITO, B.; BARRETO, P. **A regularização fundiária avançou na Amazônia?: Dois anos do Programa Terra Legal**. Belém: Imazon, 2011.

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.

CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo – Brasil 2015**. Canuto et al. (Org.). Goiânia: CPT Nacional, 2016.

GONÇALVES et al. Belém e Abaetetuba. In: **A Função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. ALVES, F. (Org.). Brasília: IPEA, 2016a, p.63-106.

_____. Marajó. In: **A Função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. ALVES, F. (Org.). Brasília: IPEA, 2016b, p.107-198.

_____. Médio Xingu. In: **A Função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. ALVES, F. (Org.). Brasília: IPEA, 2016c, p.199-274.

_____. A Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia. In: **A Função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. ALVES, F. (Org.). Brasília: IPEA, 2016d, p.275-314.

IPAM. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: MMA, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/54mHSe>. Acesso em 24 jul. 2016.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Terra Legal Amazônia: Relatório de Desempenho de 2015 a abril de 2016**. Brasília: MDA, 2 maio 2016.

MPF. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Pará. Notícias. **Decisão do CNJ de cancelar títulos é oportunidade histórica**. Brasília: MPF, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/1X2aas>. Acesso em 24 jul. 2016.

ROCHA, I. et al. **Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SRA. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Casa Civil. **Regularização Fundiária**. Sobre o programa. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/TRX2xq>. Acesso em 31 maio 2016.

STF. Supremo Tribunal Federal. Notícias do STF. **Suspensa decisão do CNJ que determinou cancelamento de matrículas imobiliárias**. Brasília: STF, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/2m59t5>. Acesso em 24 jul. 2016.

TÁRREGA, M.-C. V. B. et al. **Observatório da atuação do Poder Judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por movimentos sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011): Relatório Final de Pesquisa**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/5ZJKO>. Acesso em 24 jul. 2016.

VALADARES, A. A. Terra Legal e Nossa Várzea: duas Concepções Diversas de Políticas de Regularização Fundiária e Acesso a Terra. In: **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasília: IPEA. Dirur, n. 1, p. 27-34, dez. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/tAAwg7>. Acesso em 22 jul. 2016.

4. DIREITOS DE PROPRIEDADE E O NOVO CÓDIGO FLORESTAL

Em 2012, foi aprovado o **novo Código Florestal** (Lei nº 12.651/2012), estabelecendo regras sobre a proteção da vegetação nativa e impondo limitações ao uso da terra. De acordo com Chiavari e Lopes (2016, p.21), “se efetivamente implementado, o novo Código Florestal tem o potencial de aumentar a eficiência do uso da terra no Brasil, melhorando a proteção dos recursos naturais e aumentando a produção agropecuária, por meio de ganhos de produtividade”.

O cumprimento da nova lei depende diretamente da definição dos direitos de propriedade sobre um determinado imóvel rural, afinal, é o titular do domínio ou da posse o responsável pelas obrigações impostas pela lei. Por isso, a definição de direitos territoriais e a regularização fundiária são fundamentais para a efetiva aplicação da legislação florestal.

O código estabelece expressamente regras e obrigações que proprietários e possuidores individuais (ou unifamiliares) de imóveis rurais devem cumprir. Entretanto, a lei não determina de forma clara como será a aplicação destas regras nos casos de posse e propriedade coletiva da terra. O presente capítulo examina as obrigações e os instrumentos de gestão do novo Código Florestal e analisa os principais desafios de sua aplicação em propriedade e posses coletivas.

4.1. NOVO CÓDIGO FLORESTAL: OBRIGAÇÕES E INSTRUMENTOS

De acordo com o novo Código Florestal, os proprietários e possuidores de imóveis rurais devem fazer uso de suas terras respeitando as limitações que a legislação em geral e especialmente o Código Florestal estabelecem. Dentre as obrigações impostas pela lei, quatro são especialmente relevantes: (i) manutenção da vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente (APP); (ii) manutenção de vegetação nativa em uma parte do imóvel rural, denominada Reserva Legal; (iii) uso sustentável nas áreas denominadas de Uso Restrito; e (iv) prévia autorização do órgão ambiental competente para a supressão de vegetação para uso alternativo do solo (Chiavari; Lopes, 2016, p. 24).

As **Áreas de Preservação Permanente** são áreas sensíveis e necessárias para a preservação de serviços ambientais essenciais, tais como: fornecimento de água, regulação do ciclo hidrológico e climático, estabilidade geológica, proteção do solo e manutenção da biodiversidade. Nestas áreas a vegetação deve ser preservada e, como regra geral, não pode haver exploração econômica dos recursos florestais. O Código Florestal estabelece diversas categorias de APP e para cada uma delas define os parâmetros da faixa de proteção na qual a vegetação deve ser mantida (Chiavari; Lopes, 2016, p. 25).

A **Reserva Legal** é uma porcentagem da área total do imóvel rural na qual é obrigatório manter a cobertura de vegetação nativa. Na Reserva Legal não se pode manter atividade econômica tradicional, como agricultura, pecuária ou exploração madeireira, admite-se apenas exploração econômica mediante manejo florestal sustentável (Chiavari; Lopes, 2016, p. 25).

As **Áreas de Uso Restrito** são áreas onde a proteção é menos intensa que nas APP mas, ainda assim, sujeitas a regras de uso sustentável definidas pela lei. Existem duas categorias de Áreas de Uso Restrito: pantaneais e planícies pantaneiras e áreas de inclinação entre 25° e 45° (Chiavari; Lopes, 2016, p. 26).

Por último, a **prévia autorização para a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo** estabelece outra importante limitação ao uso da propriedade rural. Para obter esta autorização, o proprietário deve garantir a utilização efetiva das áreas já convertidas, uma vez que a lei não permite a supressão de vegetação nativa em imóvel rural que possuir área abandonada. Ademais, o órgão ambiental exigirá a reposição florestal proporcional à área desmatada, além de medidas compensatórias e mitigadoras quando a área a ser convertida abrigar espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção (Chiavari; Lopes, 2016, p. 26).

Além das regras para a conservação da vegetação nativa, o Código Florestal prevê instrumentos para a gestão e a regularização ambiental dos imóveis rurais, sendo o **Cadastro Ambiental Rural (CAR)** e o **Programa de Regularização Ambiental (PRA)** as inovações mais importantes.

O CAR é um banco de dados inovador, que armazena e processa informações ambientais georreferenciadas, tais como APP, Reserva Legal e outras áreas de vegetação nativa nos imóveis rurais, possibilitando ao órgão ambiental o monitoramento do desmatamento, bem como o acompanhamento das ações de regularização dos passivos ambientais (sobre o CAR, ver Capítulo 2).

A inscrição dos imóveis rurais no CAR é obrigatória, além de ser condição indispensável para a aquisição de benefícios e para o exercício de direitos como: a obtenção de autorização para a supressão de vegetação nativa; o cômputo de APP nas áreas de Reserva Legal; a manutenção de atividades em áreas consolidadas em APP e Reserva Legal;¹⁸ a adesão ao PRA, entre outros. Além disso, a partir de 2018 todas as instituições financeiras só concederão crédito agrícola para os imóveis rurais inscritos no CAR.

O PRA constitui um conjunto de regras e instrumentos por meio dos quais proprietários e possuidores rurais podem promover a recuperação ambiental dos passivos em APP, Reserva Legal e Área de Uso Restrito. Após a solicitação de adesão ao PRA, o proprietário ou possuidor de imóvel rural assinará o **Termo de Compromisso**, que especificará as áreas a serem regularizadas, bem como a descrição da metodologia, prazos e cronograma de execução das ações de regularização.

18 Áreas consolidadas são áreas nas quais a vegetação nativa foi ilegalmente suprimida, antes de 22 de julho de 2008, para a prática de atividades agrícolas, pecuária e silvicultura.

A adesão ao PRA e a assinatura do Termo de Compromisso suspendem as sanções administrativas decorrentes da supressão irregular de vegetação nativa em APP ou Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008. Além disso, enquanto as ações de regularização estiverem sendo cumpridas, o poder público não poderá autuar o beneficiário por infrações ambientais cometidas antes desta data.

4.2. DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL EM PROPRIEDADES E POSSES COLETIVAS

O novo Código Florestal é o resultado de um consenso entre diferentes interesses e, por isso, a lei apresenta inconsistências que dificultam a sua compreensão e o seu cumprimento por proprietários e possuidores (Chiavari; Lopes, 2016, p. 22). Apesar disso, é possível identificar um conjunto de obrigações que deve ser observado por proprietários e possuidores individuais.

No entanto, com relação às propriedades e posses coletivas da terra, tais como as Terras Indígenas (TI), os territórios quilombolas, as posses de comunidades tradicionais e os assentamentos da reforma agrária, há muitas incertezas e desafios na aplicação do novo código. Alguns desses problemas serão apresentados a seguir.

4.2.1. Conceito de imóvel rural

Dentre as dificuldades existentes, destaca-se o **conceito de imóvel rural**, crucial para a execução do Código Florestal. O imóvel rural é o objeto principal da lei: todas as regras e obrigações são destinadas a seus proprietários e possuidores.

A definição de imóvel rural para fins de aplicação do novo Código Florestal foi estabelecida pela Instrução Normativa MMA nº 2/2014, que define os procedimentos gerais do CAR. De acordo com o inciso I, do artigo 2º desta IN, imóvel rural é o “prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial”. O legislador optou por utilizar o mesmo conceito de imóvel rural estabelecido pelo Estatuto da Terra, cujo critério é a destinação do imóvel, isto é, considera-se rural aquele imóvel que se destina à prática de atividades agrícolas, independentemente de o imóvel se localizar em zona rural ou urbana.

De acordo com Machado (2016, p. 53), “trata-se de definição deveras abrangente, porque abarca usos atuais e até usos futuros da propriedade, uma vez que a definição contempla como imóvel rural qualquer área que possa se destinar às atividades agrícolas contempladas. Por isso, torna-se difícil aferir se um determinado imóvel enquadra-se nesta definição”.

Diante destas incertezas, indaga-se a pertinência da aplicação do novo Código Florestal em algumas categorias fundiárias especiais, como as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação (UC) de proteção integral. Se imóvel rural é aquele que tem destinação agrícola, então não parece razoável classificar uma

TI ou UC de proteção integral como imóvel rural e, consequentemente, estas categorias fundiárias não se submeteriam às regras da nova lei florestal.

Entretanto, este não é o entendimento do legislador, que deliberadamente estipulou no parágrafo único do artigo 3º do Código Florestal que as Terras Indígenas **demarcadas** e demais áreas **tituladas** de povos e comunidades tradicionais devem seguir as mesmas regras estabelecidas para a pequena propriedade ou posse rural familiar. Com relação às UCs de proteção integral, não há qualquer menção sobre a aplicação do novo Código Florestal a estas áreas.

4.2.2. Tratamento diferenciado com relação à definição do direito de propriedade

Em diversos dispositivos do novo Código Florestal, fica evidente que a lei é aplicável tanto à propriedade individual (imóvel rural registrado no Registro Geral de Imóveis - RGI) quanto à posse individual (imóvel rural sem titulação de domínio). Entretanto, ao tratar das posses coletivas, a lei faz referência apenas às **Terras Indígenas demarcadas** e às áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais. Assim, a lei não deixa claro se as Terras Indígenas identificadas ou ainda em processo de identificação (estágios anteriores à demarcação) e se as áreas não tituladas de povos e comunidades tradicionais se sujeitam às novas regras do Código Florestal.

4.2.3. APP e Reserva Legal em Terras Indígenas, comunidades tradicionais, territórios quilombolas e Unidades de Conservação de domínio público

A Constituição de 1988 dispõe no art. 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e que uma das formas de se garantir a efetividade deste direito é a instituição de espaços territoriais especialmente protegidos.

Espaços territoriais especialmente protegidos são áreas “geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais” (Silva, 2004, p. 230).

O estabelecimento de um sistema abrangente de áreas protegidas é um dos instrumentos principais da política de conservação da biodiversidade no Brasil (Decreto nº 4.339/2002). Para este fim, o Ministério do Meio Ambiente instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), por meio do Decreto nº 5.758/2006. Este plano identifica as Terras Indígenas e os territórios quilombolas, ao lado das Unidades de Conservação, como áreas protegidas essenciais para a conservação da diversidade biológica e sociocultural. Além disso, o plano reconhece que as APP e a Reserva Legal são elementos integradores da paisagem, igualmente fundamentais para a conservação da biodiversidade.

Assim, a política de conservação da biodiversidade no país se fundamenta em dois eixos principais: a instituição de áreas protegidas e a implementação do Código Florestal.

É importante examinar se as Terras Indígenas, os territórios quilombolas e as Unidades de Conservação de domínio público se submetem, além do regime jurídico próprio, estabelecido em legislação especial, ao regime jurídico instituído pelo Código Florestal, sobretudo às regras relativas às APP e à Reserva Legal. De outro modo, partindo do princípio que os povos indígenas e as comunidades tradicionais façam o uso sustentável do território, de acordo com regras e instituições próprias e tradicionais, indaga-se qual é o grau de autonomia que estes grupos têm no manejo florestal (Benatti, 2002, p. 18).

O novo Código Florestal dispõe que os imóveis rurais devem manter a vegetação nativa em APP e na Reserva Legal, sem estabelecer expressamente se estas regras são aplicáveis às Terras Indígenas, às Unidades de Conservação e às posses de comunidades tradicionais. Contudo, a Instrução Normativa MMA nº 2/2014, que define os procedimentos gerais do CAR, dispõe que a inscrição no CAR das Terras Indígenas demarcadas e das demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais deverão conter “croqui, indicando a área do imóvel rural, as Áreas de Preservação Permanente, as áreas de remanescentes de vegetação nativa que formam a Reserva Legal, as áreas de servidões administrativas, áreas consolidadas e as áreas de uso restrito, quando houver”.

Apesar desta IN se dirigir igualmente aos povos indígenas e comunidades tradicionais, é importante fazer uma distinção entre estes grupos. De acordo com Benatti (2002, p. 15), embora possuam alguns elementos comuns, a Terra Indígena e os territórios de povos e comunidades tradicionais são regidos por institutos jurídicos distintos. Segundo o autor, uma diferença relevante é o fato dos grupos indígenas possuírem autonomia cultural, com linguagem própria e instituições sociais, políticas e jurídicas particulares e tradicionais. Além disso, a Constituição de 1988 garante às comunidades indígenas as terras que tradicionalmente ocupam, necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Neste sentido, questiona-se a pertinência da aplicação das limitações ao uso da terra impostas pelo Código Florestal às Terras Indígenas, uma vez que a própria Constituição reconhece o direito de os índios usufruírem dos recursos naturais de acordo com seus usos, costumes e tradições.

De acordo com Marés (2008, apud Romero e Leite, 2010, p. 156), o usufruto das **Terras Indígenas**, “segundo seus usos, costumes e tradições, implica na possibilidade de, sem restrições, utilizar os bens e recursos da área. Portanto, os indígenas podem fazer roça, aldeia, extrair lenha e alimentos para uso da comunidade, sem qualquer restrição, porque restrições impostas administrativamente ou por lei, implicariam em inconstitucionalidade”. Entretanto, Marés (idem, p. 157) esclarece que os excedentes produzidos e comercializados pelos indígenas, para a aquisição de bens e serviços de que não dispõem internamente, deve ser orientada segundo padrões legais de proteção ambiental. Assim, o uso não tradicional ou comercial das Terras Indígenas está

sujeito às regras ambientais, dentre as quais a necessidade de aprovação de plano de manejo e licenciamento ambiental pelo órgão ambiental competente.

Com relação aos **povos e comunidades tradicionais**, Benatti (2002, p. 30-33) analisa a relação existente entre as normas costumeiras (produzidas pela comunidade e não oficiais) e as normas legais estatais sobre o manejo florestal e conclui que “desde que o direito consuetudinário¹⁹ não seja contra *lege* [isto é, contra a lei] ele tem plena vigência na propriedade comum. Em outras palavras, não se sustenta o costume que pode levar à extinção a fauna ou a flora, ou práticas de desmatamento em área de preservação permanente do imóvel rural”.

O autor esclarece que as populações tradicionais têm um grau de autonomia relativa, isto é, na ocorrência de conflito entre o sistema legal estatal e o costumeiro, este deve subordinar-se às leis estatais, no caso de manejo dos recursos naturais. Contudo, o grau de autonomia na gestão dos bens naturais depende da titularidade da propriedade comum. Assim, nos casos de propriedade comum pública (UCs de uso sustentável como Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável), a comunidade deve elaborar um plano de manejo que será aprovado pelo órgão ambiental competente, considerando as necessidades sociais e culturais do grupo. Já na propriedade comum privada (**territórios quilombolas** titulados), as limitações ao uso da propriedade são as mesmas que as estabelecidas para a propriedade individual (Benatti, 2002, p. 34).

Com relação às **Unidades de Conservação**, a Lei nº 9.985/2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), não faz nenhuma referência às APP e à Reserva Legal. A lei dispõe que toda UC deve ter um plano de manejo, definido como “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. Assim, a utilização de recursos naturais em uma UC depende do zoneamento da área, que vai variar para cada tipo de Unidade de Conservação. Por exemplo, na Reserva de Desenvolvimento Sustentável, o plano de manejo deve definir as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos.

Embora a Lei do SNUC não verse sobre APP e Reserva Legal, o Código Florestal estabelece que as comunidades tradicionais, incluindo aquelas presentes em **UCs de uso sustentável**, devem seguir as mesmas regras que a pequena propriedade ou posse rural familiar.

Para as **UCs de proteção integral**, também não há qualquer disposição no Código Florestal e em seus decretos regulamentadores que obrigue a identificação de APP e Reserva Legal. De fato, o regime jurídico das UCs

¹⁹ Direito consuetudinário é definido como “um conjunto de normas sociais tradicionais, criadas espontaneamente pelo povo, não escritas e não codificadas. O verbete “consuetudinário” significa algo que é fundado nos costumes, por isso chamamos essa espécie de direito também de direito costumeiro” (Curi, 2012, p. 231).

de proteção integral é bem mais restritivo no tocante à conservação da vegetação nativa do que o regime jurídico das APP e Reserva Legal. Deste modo, parece não ser necessário identificar as APP e a Reserva Legal em UCs de proteção integral.

4.2.4. Responsabilidade pela inscrição no CAR, adesão ao PRA e assinatura do Termo de Compromisso

Sobre a **inscrição no CAR**, o Decreto nº 7.830/2012 dispõe que o registro de Terras Indígenas e áreas de povos e comunidades tradicionais no CAR observará procedimento simplificado, no qual será obrigatória a identificação do proprietário ou possuidor rural e a comprovação da propriedade ou posse. A IN MMA nº 2/2014 determina que, nestes casos, a inscrição no CAR será feita pelo órgão ou instituição competente pela gestão destes territórios ou pela entidade representativa proprietária ou concessionária dos imóveis rurais.

Com relação às Terras Indígenas, esta mesma instrução normativa considera como inscritas no CAR as Terras Indígenas que compõem a base de dados do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) indicadas pela Funai. De acordo com a Funai (2016), todas as Terras Indígenas que tiveram seu Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) publicado pelo órgão (ou seja, a partir da fase de delimitação) já estão inseridas no CAR. Os povos indígenas que habitam terras que ainda não foram delimitadas pela Funai (áreas reivindicadas e áreas em estudo) podem fazer a inscrição da sua área de posse no CAR, de acordo com as regras estabelecidas para povos e comunidades tradicionais (Funai, 2016).

Nos casos de assentamento da reforma agrária, a inscrição no CAR é de responsabilidade do órgão fundiário competente. De acordo com a IN MMA nº 2/2014, a inscrição dos assentamentos será feita, inicialmente, por meio do registro do seu perímetro e posteriormente por meio da individualização dos lotes, quando couber.

No que diz respeito às Unidades de Conservação, a instrução normativa dispõe que a inscrição no CAR de imóveis rurais localizados parcialmente ou integralmente no interior de UCs deverá ser feita regularmente pelo proprietário ou possuidor rural nos termos do artigo 29 do Código Florestal. Com esta redação, a IN não deixa claro se é necessária a inscrição no CAR do perímetro total da UC. Entretanto, de acordo com Zavaski (2016), as poligonais das UC são inscritas no CAR por meio da integração entre este e o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).

Já em relação à **adesão ao PRA e à assinatura do Termo de Compromisso**, o Decreto nº 8.235/2014 dispõe que, no caso de território de uso coletivo titulado ou concedido aos povos ou comunidades tradicionais, o Termo de Compromisso será firmado entre o órgão competente e a instituição ou entidade representativa dos povos ou comunidades tradicionais. Além disso, a IN MMA nº 2/2014 dispõe que eventuais passivos ambientais sobre APP localizadas em áreas tituladas de comunidades tradicionais deverão ser regularizados de acordo com as regras mais benéficas, previstas nos artigos 61-A, 61-B e 61-C da Lei

nº 12.651/2012, e com os benefícios e obrigações estabelecidos para imóveis rurais de até quatro módulos fiscais.

Em assentamentos de reforma agrária, a regularização ambiental de passivos em APP, Reserva Legal e Áreas de Uso Restrito será feita por meio da adesão ao PRA. O Termo de Compromisso a ser firmado com o órgão competente deverá ser assinado pelo beneficiário da reforma agrária e pelo órgão fundiário. É facultado aos assentados a instituição de Reserva Legal coletiva. Neste caso, o órgão fundiário competente é solidariamente responsável pela regularização em caso de passivo de Reserva Legal, isto é, o órgão ambiental pode exigir tanto dos assentados quanto do órgão fundiário a recomposição completa da Reserva Legal (IN MMA nº 2/2014).

É importante ressaltar que as regras do novo Código Florestal são ambíguas em relação aos assentamentos da reforma agrária. Se, para fins de instituição de Reserva Legal, considera-se a área do assentamento antes de seu fracionamento, para a manutenção ou recuperação de Áreas de Preservação Permanente considera-se cada lote individualmente, como pequena propriedade rural.

A IN MMA nº 2/2014 dispõe ainda que eventuais passivos ambientais sobre APP localizadas em Terras Indígenas demarcadas deverão ser regularizados de acordo com os benefícios e obrigações estabelecidos para imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, adotando-se os parâmetros flexíveis, previstos nos artigos 61-A, 61-B e 61-C da Lei nº 12.651/2012.

Observa-se que a pluralidade de normas jurídicas ambientais sobre uma determinada categoria fundiária dificulta a identificação das regras e obrigações aplicáveis. A implementação do novo Código Florestal e sua aplicação em diferentes categorias fundiárias depende da definição de normas mais claras e objetivas. Além disso, é importante que haja coordenação entre os diferentes órgãos gestores (Ibama, Serviço Florestal Brasileiro, ICMBio, Funai e Fundação Cultural Palmares) para que não haja conflitos na interpretação e aplicação da legislação.

4.3. REFERÊNCIAS

BENATTI, J. H. Unidades de Conservação e as populações tradicionais. **Novos Cadernos NAEA**. v. 2, n. 2, dez. 1999, p. 107-125.

_____. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Série Antropologia**, v. 18. n. 1, 2002, p. 3-37. Disponível em: <http://goo.gl/BW2b7Q>. Acesso em 25 ago. 2016.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. Os caminhos para a regularização ambiental: decifrando o novo Código Florestal. *In*: SILVA, A. P. M da; MARQUES, R.; SAMBUICHI, R. H. R. (Org.) **Mudanças no código florestal brasileiro**: desafios para a implementação da nova lei. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 21-44.

CURI, M. V. O Direito Consuetudinário dos Povos Indígenas e o Pluralismo Jurídico. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, jul./dez. 2012, p. 230-247.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. **Perguntas e respostas sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e sua interface com terras indígenas (TIs)**. Disponível em: <http://goo.gl/1YkwVR>. Acesso em 25 ago. 2016.

MACHADO, L. de A. O Cadastro Ambiental Rural e as Cotas de Reserva Ambiental no Novo Código Florestal: uma análise de aspectos legais e essenciais para a sua implementação. *In*: SILVA, A. P. M da; MARQUES, R.; SAMBUICHI, R. H. R. (Org.) **Mudanças no código florestal brasileiro**: desafios para a implementação da nova lei. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 45-78.

ROMERO, E. C. O.; LEITE, V. L. M. Terras indígenas: usufruto exclusivo e proteção do meio ambiente. **Tellus**, ano 10, n.18, jan./jun. 2010, p. 139-160.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

ZAVASKI, C. C. Comunicação por email de Cleberson Carneiro Zavaski, analista ambiental do ICMBio, para Luiza Antonaccio, do NAPC da PUC-Rio, em 13 jul. 2016.

