

destinar os trabalhadores para assentamentos rurais. A promoção de ações de anulatórias sobre ocupações de terras com registros irregulares também é uma das medidas do PNRA, tudo isso será realizado com a integração do INCRA com os órgãos estaduais (IIPNRA, 2006).

Nesse PNRA a reforma agrária não é baseada somente na implementação de assentamentos. O cadastro de terras e a regularização fundiária, a reestruturação dos assentamentos já existentes, a viabilização de crédito fundiário, a titulação e apoio das comunidades renascentes de quilombo, o reassentamento de ocupantes não índios de áreas indígenas, a criação de reserva extrativista e assentamento florestal e a implementação de políticas específicas para o reassentamentos ribeirinhos e atingidos por barragens também eram programas que integravam a promoção da reforma agrária.

No Brasil, os conflitos por terra tiveram um crescimento nos anos de 2000 a 2003 e em 2004 atingindo um alto índice com 1.398 ocorrências, quase que dobrou o número de conflitos dos anos anteriores<sup>16</sup> (CPT, 2009). No Norte Araguaia entre os anos de 2000 e 2003 foram 26 ocorrências de conflitos. Só no ano de 2003 foram 16 ocorrências acompanhando o aumento de conflitos do Brasil neste período<sup>17</sup>.

Do ano de 2005 a 2007 há um decréscimo na ocorrência de conflitos por terra no Brasil (CPT, 2009, p. 16). No Norte Araguaia apesar de ocorrer somente 04 conflitos no ano de 2004, nos anos seguintes em 2005 e 2006 ocorrem 15 e 10 conflitos respectivamente.

Em 2005 foi publicada a Lei nº 11.196 que modifica disposições do artigo 17, inciso I, da lei de licitações que trata da dispensa de licitação em alienação de bens da Administração Pública. Dispõe o artigo 118 da referida lei que será dispensada a licitação nos procedimentos de legitimação de posse que trata o artigo 29 da lei 6.383, ou seja, nos casos que o ocupante da terra pública tenha tornado a terra produtiva com seu trabalho e de sua família em área de 100 (cem) hectares, cumprido outros requisitos como comprovação de trabalho efetivo e morada habitual pelo prazo de mínimo um ano.

Na região da Amazônia Legal, o mesmo artigo modificando o art. 17, §2º da lei de licitações dispõe que a Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso em imóveis rurais de área superior a 100 (cem) hectares até o limite de 500 (quinhentos) hectares, dispensada a licitação quando o uso da terra for por pessoas físicas que

---

<sup>16</sup> Em 2000 o número de conflitos por terra no Brasil foi de 594 ocorrências, em 2001 foi de 625 ocorrências e em 2002 de 743 ocorrências. (CPT, 2009, p. 16)

<sup>17</sup> Ver anexo: tabelas nº 01 e nº 02 de conflitos por terra no Norte Araguaia.

tenham cultura efetiva e morada habitual, sendo vedada a dispensa de licitação em área superior a essa.

Nesse mesmo sentido, o governo Lula publicou outras leis que viabilizaram o direcionamento dessas medidas para as terras públicas, sobretudo, as terras devolutas da Amazônia Legal.

### **3.3 II mandato do Presidente Lula e as medidas para ampliação da regularização fundiária na Amazônia Legal**

Lula foi reeleito e no início de seu segundo mandato, em janeiro de 2007, instituiu novamente a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, estabelecendo sua composição, natureza jurídica, objetivos, atribuições e instrumentos. A Lei Complementar nº 124 que instituiu novamente a SUDAM também dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia.

A SUDAM pela lei atuará na região da Amazônia Legal e tem por finalidade a promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável e a integração competitiva da produção regional na economia (artigo 3º).

Essa lei complementar não trata sobre regularização fundiária, mas tão somente, a área de atuação e os parâmetros de atuação do órgão. A instituição da SUDAM e a regulamentação legal de sua atuação na Amazônia Legal é o prenúncio das futuras medidas que serão destinadas a Amazônia Legal no governo Lula nos próximos anos.

A título de exemplo, de lei que trata sobre regularização fundiária no Brasil, a Lei nº 11.481, de 2007 dispõe sobre medidas para a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União em áreas urbanas.<sup>18</sup> Essa é uma lei destinada a todo território nacional e apesar de se tratar de regularização fundiária urbana, é interessante mencionar o conceito de regularização fundiária.

A regularização fundiária para Secretaria do Patrimônio da União consiste em:

[...] medidas jurídicas, urbanísticas/ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos informais e à **titulação de seus ocupantes, individual ou coletivamente**, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (SPU, grifo nosso)

---

<sup>18</sup> Regularização fundiária de interesse social para essa lei é aquela destinada ao atendimento de famílias que ganham até cinco salários mínimos por mês, promovida no âmbito de programas de interesse social por órgãos ou entidades da administração pública, em área urbana ou rural.

Em maio de 2008 é lançado o Programa Amazônia Sustentável instituindo diretrizes para nortear o desenvolvimento sustentável valorizando a diversidade sociocultural e ecológica e a redução das desigualdades regionais. Dentre suas diretrizes está a realização de operações para o combate aos desmatamentos ilegais e a grilagem de terras públicas (MMA).

Nesse ano Lula editou a Medida Provisória nº 422, convertida, mais tarde, na Lei nº 11.763, de agosto deste ano. Essa lei modificou a lei anterior, a 11.196, de 2005 e a lei de licitações em seu artigo 17, §2º -B estabelecendo uma nova medida para a concessão de título de propriedade e de direito real de uso em terras públicas da União dispensando licitação nos imóveis de áreas de até quinze módulos fiscais, desde que não excedesse 1.500 (mil e quinhentos hectares).

Um das críticas realizadas pelo Imazon – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, associação sem fins lucrativos que visa promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia, se refere à dificuldade do recadastramento das terras da Amazônia Legal, a falta de consenso sobre a legislação no tocante o direito de posseiros e a facilidade que a MP nº 422 instituiu para a venda de terras públicas até o limite 15 módulos fiscais sem licitação.

Apesar da Medida Provisória visar a promoção de uma rápida regularização fundiária (titulação das terras já ocupadas por meio da venda), a instituição desta é uma medida que “[...] repete o histórico da gestão fundiária no Brasil em que o governo aceita ocupações informais e ilegais por vários anos e depois adapta a legislação para regularizar essas situações [...]”. (BARRETO *et al.*, 2008, p. 55)

Nesse mesmo ano foram publicadas as Instruções Normativas do INCRA, IN nº45 e IN nº 46. A primeira dispõe sobre os procedimentos para a regularização da posse de até 100 (cem) hectares e a segunda de 100 (cem) até 15 (quinze) módulos fiscais. A legitimação de posse é o instituto jurídico que visa o reconhecimento de uma situação de fato como já visto no capítulo anterior.

Medida Provisória nº 422 quando convertida em lei não foram aprovados os artigos que tratavam sobre a venda das terras públicas, porém mais adiante será instituída uma nova Medida Provisória e essa será convertida em lei.

O ano de 2009 foi marcado por diversas ações do governo Lula no sentido da continuação do direcionamento de leis específicas para Amazônia Legal. Em fevereiro desse ano, o governo Lula publicou a Medida Provisória nº 458 que lançou o Programa Terra Legal e mais tarde foi convertida na Lei nº 11.952. A Medida Provisória dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana em terras públicas da União na região da Amazônia Legal por meio da alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

Após a publicação dessa Medida Provisória, o governo esforçou-se em demonstrar a necessidade em transformação em lei e a importância para o Brasil de regularizar e conhecer a situação fundiária na Amazônia.

Parte desse esforço foi empreendido pelo Diretor da Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável da SAE/PR, Alberto Lourenço que promoveu diversas reuniões para justificar a importância da transformação da Medida Provisória em Lei.

Segundo Alberto Lourenço (2009), a regularização de milhares de hectares na Amazônia Legal era o único meio pelo qual é possível criar bases para o ordenamento fundiário, para a gestão ambiental e para a organização da produção com fundamentos racionais e avançados. O governo admitiu a situação de desordem fundiária, principalmente por não conhecer quem realmente são os donos e quais os donos das terras da Amazônia Legal.

Lourenço (2009) rebateu o argumento de que a regularização das terras da Amazônia fomentaria uma corrida pela compra das terras e a instituição do latifúndio legalizado afirmando que isso já era combatido por outras legislações pela medida de proibição da venda da terra pós-regularizada durante 10 anos.

Essa proibição, segundo o governo Lula estimulou o caos fundiário em que a Amazônia se encontra. Apesar dessas medidas de proibição as terras foram vendidas e órgãos responsáveis passaram a não ter controle sobre elas, algumas inclusive compradas pelo INCRA para Projetos de Assentamento. Em razão de tudo isso, é que o governo Lula decidiu regularizar, para ter uma governança fundiária que se coaduna com o desenvolvimento sustentável. (LOURENÇO, 2009)

Então em 03 de junho de 2009, o Senado Federal aprovou a conversão dessa Medida Provisória em lei, a de nº 11.952. A lei foi aprovada como uma das iniciativas mais importantes das últimas três décadas, com a proposta de que, com base na lei, sejam diminuídos os conflitos e a violência fundiária, o preço da terra se eleve, o acesso ao crédito seja facilitado e, mais além, a lei tem a finalidade de estabelecer a segurança jurídica aos produtores que já produzem com base numa situação de fato e irreversível. O ordenamento fundiário vai proporcionar processos mais amplos de modernização e produção. (LOURENÇO, 2009)

Segundo Alberto Lourenço não se regularizava em razão do poder político existente dentro o INCRA, a indefinição fundiária possibilitava a relação clientelista. Em outro período em algumas áreas o INCRA detinha o poder político, somente regularizava as terras daqueles que “[...] votassem com o partido do INCRA [...]” (LOURENÇO, 2009). Realizar o

ordenamento fundiário implicaria na diminuição do poder do INCRA ou até no seu desaparecimento. “[...] Nas áreas rurais da Amazônia, o INCRA é senhor dos destinos. Em outras regiões do Brasil, onde a situação fundiária é clara, o setor fundiário da autarquia se limita a cobrar impostos e emitir certidões [...]”. (LOURENÇO, 2009).

Os motivos pelos quais se decidiu regularizar foi o aumento dos custos crescentes da desordem fundiária e ambiental, principalmente quando uma Resolução nº 3.545 do Conselho Monetário Nacional proibiu o crédito a estabelecimentos rurais irregulares, principalmente para acesso ao PRONAF<sup>19</sup>, ou seja, o custo da irregularidade fundiária aumentou muito.

Além disso, a fronteira, apesar de preferir a regulação fraca para manter o baixo preço da terra, é necessário o ordenamento nessas áreas em razão de sistemas produtivos mais complexos dependerem de relações institucionalizadas que requerem formalização. (LOURENÇO, 2009)

O diretor da Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável apresenta diversos outros motivos para se buscar o ordenamento fundiário estabelecido na lei. Entre elas está o combate a grilagem de terras, redução da manobra clientelista em órgão do governo, combate ao desmatamento e a possibilidade de conhecer a real situação fundiária da Amazônia Legal. O governo Lula nessa oportunidade apresenta uma solução viável e legal para a Amazônia. Porém, há muitas críticas à lei.<sup>20</sup>

Utilizando-se de dados fornecidos pela Comissão Pastoral da Terra, o Programa Terra Legal afirma que é necessário combater os conflitos fundiários que em 2008 voltaram a ter um crescimento na Amazônia Legal. Esses conflitos caracterizam-se por envolverem pessoas que disputam a posse das terras. “[...] Foram 12,48% a mais na comparação com 2008, que totalizou 553 casos. Para se ter ideia, os 622 conflitos de terra de 2009 representam mais da metade dos casos (1.184) registrados em todos o País no mesmo ano [...]”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA)

### **3.4 O Programa Terra Legal: regularização fundiária na Amazônia Legal**

A Lei nº 11.952, de 2009, traz disposições legais sobre a regularização fundiária em terras públicas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Esse programa do governo federal é

---

<sup>19</sup> Pronaf é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar que financia projetos coletivos e individuais que tem o objetivo de gerar renda para agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa oferece financiamentos rurais com baixas taxas de juros (MDA).

<sup>20</sup> Não é objetivo do presente estudo pormenorizar a lei, mas tão somente estabelecer que tipo de regularização fundiária foi adotada por essa.

denominado Terra Legal e sua missão é a regularização fundiária visando a destinação de terras públicas federais ainda não destinadas principalmente por meio da titulação de ocupações rurais.

Nas disposições gerais estão elencados conceitos importantes como ocupação direta e indireta, exploração direta e indireta, cultura efetiva, ocupação mansa e pacífica, ordenamento territorial urbano, concessão de direito real de uso e alienação.

O conceito para essa lei segundo o artigo 2º, VIII, concessão de direito real de uso “[...] é cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária [...]” (BRASIL, 2013). E o conceito de alienação é a doação ou a venda do domínio pleno das terras da União na Amazônia Legal, direta ou por meio de licitação nos termos da Lei de Licitações, a Lei nº 8.666 de 1993.

A regularização fundiária será realizada em terras públicas discriminadas, arrecadadas e registradas como patrimônio da União, as remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola, as terras devolutas em faixa de fronteira e as terras registradas em nome do INCRA.

A Lei nº 11.952 regulamenta as regularizações de ocupações em áreas rurais (artigos 5º ao 20) e urbanas (artigos 21 ao 30). Este trabalho interessa somente as disposições sobre regularização fundiária em imóveis rurais. A Lei não exclui outros instrumentos jurídicos para a regularização previstos em outras leis, a lei 11.952 será aplicada de maneira subsidiária a legislação já existente (parágrafo único do artigo 3º).

Não incidirá esse tipo de regularização em as áreas reservadas à administração militar, as tradicionalmente ocupadas por indígenas, as florestas públicas, unidades de conservação e as que contenham acessões ou benfeitorias federais. Quanto às terras ocupadas por quilombolas serão regularizadas de acordo com normas específicas, mas aplicando no que couber essa lei (artigo 4º).

Para ser beneficiário da regularização fundiária rural, conforme o artigo 5º deve-se cumprir alguns requisitos como ser brasileiro, não ser proprietário de imóvel rural, praticar cultura efetiva<sup>21</sup>, não ser beneficiado por programa de reforma agrária e comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores,

---

<sup>21</sup> Cultura efetiva para essa lei é “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e com o objetivo de prover subsistência dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda” (artigo 2º, V).

anterior a data de 1º de dezembro de 2004. Essa última disposição tem sido criticada por interpretarem que serão legalizadas as áreas griladas<sup>22</sup>.

Preenchidos esses requisitos as áreas ocupadas serão regularizadas mediante alienação. As ocupações que serão legalizadas, segundo a lei, são as de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superior a 1.500 (mil e quinhentos) hectares, respeitada a fração mínima de parcelamento.

As regularizações fundiárias segundo o artigo 8º serão priorizadas em caso de conflitos. Nesse caso a regularização será em benefício das comunidades locais, se os conflitos forem entre as comunidades e particular.

Aqueles que ocuparem áreas inferiores à fração mínima de parcelamento terão o direito de preferência como beneficiários de novos projetos de reforma agrária na Amazônia Legal (artigo 6º). A lei traz os institutos da alienação e concessão de direito real de uso como sendo instrumentos da regularização fundiária.

Percebe-se que o conceito de regularização fundiária na lei é no sentido de ordenamento fundiário por meio da concessão de títulos de domínio e isso se dá por meio dos institutos jurídicos da concessão de direito real de uso e alienação. Em áreas rurais a lei não menciona o instituto jurídico da legitimação de posse<sup>23</sup> que é usualmente utilizado em leis anteriores para a finalidade de regularização fundiária.

A Lei ainda prevê no artigo 13 a dispensa da vistoria prévia nos casos de regularização fundiária de até 4 (quatro) módulos fiscais sendo analisados apenas por meio de declaração do ocupante que estará sujeita a responsabilização.

Há ainda disposição de que as áreas insuscetíveis de regularização fundiária por excedem os limites estabelecidos, poderão ser tituladas parcialmente em áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais, observando o limite imposto pela lei que é de 1.500 hectares. Essas são algumas das determinações que a Lei nº 11.952 traz para a regularização fundiária em imóveis rurais pertencentes à União.

O artigo 15 da lei determina que o título de domínio ou o termo de concessão de direito real de uso deverão ter cláusula resolutiva pelo prazo de dez anos. O referido

---

<sup>22</sup> Para saber mais sobre as críticas a Medida Provisória nº 458, também conhecida como MP da Grilagem, que foi convertida na Lei nº 11.952/2009 ver: GREENPEACE, Brasil. *Mais ilegal que isso, impossível*. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Mais-legal-que-isso-impossivel/>>. Acesso em: 03 nov. 2013. Ou sobre os resultados do Programa Terra Legal ver também: BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. *A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do Programa Terra Legal*. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/imprensa/sugestoes-de-pauta/imazon-avalia-os-resultados-do-segundo-ano-do-programa-terra-legal>>. Acesso em: 03 nov. 2013.

<sup>23</sup> O instituto de legitimação de posse somente é referido no artigo 28, §1º da lei 11.952 de 2009 que trata sobre a regularização fundiária em áreas rurais.

dispositivo traz condições para que o ocupante da terra cumpra, mesmo após o recebimento, o título de domínio ou concessão real de uso, os requisitos estabelecidos nos incisos de I a V, do artigo 15: o aproveitamento racional e adequado da área; a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental; a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e as condições e forma de pagamento.

Esse título de domínio não significa título de propriedade<sup>24</sup>. Na Lei nº 11.952, de 2009, o título de domínio tem caráter resolúvel, ou seja, infere-se que, após a concessão do título de domínio, aquele que cumprir os requisitos receberá o título de propriedade. O artigo 18 determina que o descumprimento das condições resolutivas implica na rescisão do título de domínio ou do termo de concessão e a área de ocupação será revertida em favor da União.

Não cumpridas as exigências legais na concessão de uso ou licença de ocupação, o ocupante terá a partir de fevereiro de 2009, 03 (três) anos para adimplir o contrato no que foi descumprido ou poderá renegociá-lo, sob pena de a terra ser revertida para a União.

A prova da ocupação da terra por terceiros será mediante a apresentação de títulos precários expedidos pelo INCRA em nome do ocupante original antes de fevereiro de 2009. O terceiro só poderá regularizar a área por ele ocupada, conforme o artigo 20, §1º.

Em relação as atividade de destinação de terras públicas federais o artigo 33 determinou que fossem repassadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que possui a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal-SERFAL, gestora de tais ações na Amazônia Legal.

As ações executivas do programa permanecem com o INCRA por meio da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal-SRFA que, apesar de estar ligada ao INCRA, se submete ao Secretário da SERFAL, e da mesma forma acontece nos Estados, onde existe uma Coordenação Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal-CERFAL ligada à SERFAL/Brasília, existindo também nos Estados, as Divisões de Regularização Fundiária Estaduais ligadas à SRFA em Brasília e submetidas tecnicamente à SRFA e politicamente à SERFAL através das coordenações nos Estados<sup>25</sup> (MDA, 2013).

---

<sup>24</sup> O artigo 1.360 do Código Civil de 2002 trata de propriedade resolúvel. O referido artigo não distinguiu domínio de propriedade. Contudo, ao se falar em propriedade resolúvel “[...] Cuida-se, pois, de modalidade especial de domínio. Essa é a natureza jurídica [...]”. (VENOSA, 2007, p. 364)

<sup>25</sup> Visando facilitar as nomenclaturas diz-se que esta junção de forças entre o MDA e o INCRA é apelidado de equipe do TERRA LEGAL.

Assim, o Programa Terra Legal foi instituído com a pretensão de resolver os conflitos, combater a grilagem e o desmatamento na região da Amazônia Legal. As etapas do Terra Legal consistem em cadastramento que é a identificação dos posseiros com as informações de dados pessoais e da posse; o georreferenciamento que é a medição exata do imóvel por meio da tecnologia GPS e via satélite; a titulação que ocorre após a realização do georreferenciamento e a análise dos documentos para que o posseiro tenha o imóvel regularizado passando a ter o direito definitivo da terra; e, após receber a titulação o posseiro se compromete a respeitar as cláusulas contratuais, como não vender a terra por dez anos e respeitar a legislação ambiental. O Programa Terra Legal juntamente com a Ouvidoria Agrária realizarão o monitoramento dessas últimas condições.

Portanto, o Terra Legal age realizando regularização fundiária em terras ainda não destinadas contidas em Glebas Públicas Federais que, no passado, foram discriminadas, arrecadadas e incorporadas ao patrimônio público federal, isto é, todas as Glebas Públicas Federais foram registradas em cartório contendo, por conseguinte, uma área matriculada. Lembramos que as áreas arrecadadas foram somente aquelas devolutas ou sem domínio, conforme o Decreto-lei 1.164/71. Atualmente, tal decreto-lei foi revogado pelo Decreto-lei 2.375/87. Portanto, atualmente o governo federal, somente pode arrecadar áreas nos Estados em regiões de fronteira cuja metodologia se baseia na Lei nº 6.383/76.

Subsidiariamente, o Terra Legal destina áreas urbanas, tanto de glebas públicas federais como de assentamentos federais a municípios via título de doação. Age também regularizando ocupações rurais de áreas remanescentes de assentamentos federais emancipados<sup>26</sup>. O Terra Legal atua somente no remanescente de áreas não tituladas em assentamentos federais já emancipados do INCRA. Atua também na doação de núcleos urbanos às prefeituras também de assentamentos federais seja emancipado ou não.

Dado ao grande quantitativo de glebas públicas federais existentes no Estado (517 glebas), se ordena as ações de regularização priorizando principalmente aquelas glebas com maior número de ocupações rurais passíveis de titulação. Mas de modo geral o Terra Legal tem atuado em todas as regiões dos Estados.

Com a lei de georreferenciamento (Lei nº 10.267/2001), há necessidade de georreferenciar o perímetro originário das glebas públicas federais e registrar tal trabalho em

---

<sup>26</sup> Assentamento emancipado significa que, “após ter participado de diversas políticas públicas de apoio, conseguiu encontrar seu caminho de desenvolvimento econômico estando consolidado e apto a integrar-se a vida do município em que está implantado. A emancipação se dá por ato do INCRA, observadas as determinações legais e regulamentares. A esta nova condição do assentamento dá-se o nome de Emancipado ou em processo de desenvolvimento econômico” (INCRA).

cartório, seja averbando na matrícula ou realizando novo registro com abertura de nova matrícula da gleba, para, somente a partir daí, se realize os destaques, via titulação das ocupações, pertencentes às essas glebas.

Sendo assim, a SERFAL, via SRFA, tem contratado atualmente empresas especializadas no georreferenciamento do perímetro de glebas e suas ocupações passíveis de titulação, não tendo ainda, em Mato Grosso, alcançado a titulação propriamente dita, em função desse trabalho inicial de medição de glebas e registro desses trabalhos no corpo da matrícula em cartório.

Também foi instituído com o Programa Terra Legal a implementação da Operação Arco Verde pelo Decreto nº 7.008, de 2009 que estabelece três eixos de atuação à produção sustentável, a cidadania e a regularização fundiária e ambiental.

A Operação foi executada por meio do mutirão do Arco verde. Os mutirões marcaram o início do Programa Terra Legal na Amazônia Legal, suas ações previam atividades imediatas em 43 municípios localizados na Amazônia Legal, considerados prioritários para a prevenção e o controle do desmatamento.

O Mutirão combina os objetivos previstos no Programa Terra Legal que é viabilizar as pessoas dessas áreas o acesso a direitos por meio das ações de regularização fundiária e combate à grilagem de terras. As metas desses programas é beneficiar aproximadamente 300 mil posseiros que ocupam terras públicas não destinadas da União. A ação aproximadamente 67,6 milhões de hectares. Os trabalhos serão iniciados em 33 municípios do Arco Verde<sup>27</sup> e se estenderão pelos demais até 2011 (BRASIL).

Esse procedimento está previsto no Decreto nº 6.992, de 2009, que regulamenta a Lei nº 11.952 de 2009. O Decreto prevê que vistoria será dispensada no caso citado acima, salvo se a região estiver em conflito. Nesses casos serão obrigatórias as vistorias nos imóveis. Os títulos entregues serão inalienáveis durante dez anos após a titulação, mas em áreas superiores a quatro módulos fiscais, decorridos três anos da titulação poderão ser transferidos a terceiros desde que o beneficiário esteja cumprindo as cláusulas resolutivas, a transferência seja aprovada pelo órgão que expediu o título e o terceiro adquirente preencha requisitos trazidos no decreto.

---

<sup>27</sup> A expressão “Arco Verde” foi uma sugestão Marina Silva para designar o combate ao desmatamento na região do Brasil que era conhecida como “Arco desmatamento”. A região do Arco do desmatamento é a região de fronteira agrícola que avança em direção à floresta e onde encontram-se os maiores índices de desmatamento da Amazônia. São 500 mil km<sup>2</sup> de terras que vão do leste e sul do Pará em direção oeste, passando por Mato Grosso, Rondônia e Acre (IPAM, 2013).

Ainda em 2009 foi criado por meio de Decreto, o Grupo Executivo Intergovernamental – GEI – para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Esse grupo foi criado na Presidência da República e tem a finalidade de definir diretrizes e monitorar as ações de regularização fundiária em imóveis da União na região da Amazônia Legal. Por meio de Portarias<sup>28</sup> o Ministério do Desenvolvimento Agrário e outros órgãos regulamentaram os procedimentos e detalhes da Lei nº 11.952.

Resultados do Programa Terra Legal até maio de 2011 foram analisados, o Programa Terra Legal não conseguiu atingir a meta da titulação em até 60 dias no seu primeiro ano de funcionamento e somente 276 títulos foram emitidos sendo que os processos que originaram a titulação foram iniciados antes da instalação do Programa. Após o primeiros anos, o Terra Legal cadastrou 87.992 posses correspondentes a 10,3 milhões de hectares, mas somente 335 novos títulos foram emitidos, totalizando 611 títulos de 2009 a 2011.<sup>29</sup> (BRITO, 2011, p. 12)

As ações do governo Lula lembram a sugestão de Paulo Torminn Borges por ocasião da CPI fundiária em 1977, ou seja, o interessante era, por motivos diversos nos dois períodos, conceder a titulação da terra aquele que está ocupando e cultivando efetivamente a terra. Para o governo Lula não foi interessante buscar como a pessoa adquiriu a terra, mas dar a titulação àqueles que preenchiam os requisitos estabelecidos na lei nº 11.952/2009.

Os motivos pelos quais a lei e Programa Terra Legal foram implementados, diminuição dos conflitos, combate a grilagem e ao desmatamento, estão presentes em todas as ações governamentais posteriores. Na Amazônia Legal há um problema agrário que tem custado caro ao desenvolvimento econômico do país e tenta-se por meio da legislação corrigir essa situação, bem como corrigir uma construção histórica que não propiciou o desenvolvimento social e ambiental da região.

Dessa maneira, o conceito de regularização fundiária adotado pelo governo Lula, notadamente, na lei que cuida da regularização fundiária em imóveis da União na região da Amazônia Legal se adequa ao conceito adotado por Andrea Flávia Tenório, exposto no primeiro capítulo dessa dissertação, sendo vários procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos que tem por objetivo dar certeza dominial ao imóvel (CARNEIRO, 2003).

---

<sup>28</sup> As Portarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário são: nº 37, de 18 de junho de 2009; nº 23, de 30 de abril de 2010; nº 24, de 30 de abril de 2010; nº 80, de 22 de dezembro de 2010; nº 52, de 25 de julho de 2012. Portaria SERFAL nº 1, de 19 de maio de 2010. Portaria Interministerial, MDA nº 596, de 22 de dezembro de 2012. Portaria da Secretaria Executiva nº 1, de 07 de outubro de 2009.

<sup>29</sup> Para maior detalhamento sobre os números do Terra Legal até 2011 ver: BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. *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.

Essas ações ditas de regularização fundiária segundo a orientação do governo federal na gestão Lula não estão de acordo com as diretrizes do Direito Agrário, segundo Rafael Augusto de Mendonça e Lima para o qual regularização fundiária é parte da reforma agrária/redistribuição de terras por meio da qual se titula as terras já ocupadas por posseiros. No entanto, a Lei nº 11.952/2009 apesar de visar à titulação das terras, essa regularização fundiária se dá por meio da venda de terras públicas já ocupadas, algumas, aliás, apenas com a declaração do possuidor sem nenhum tipo de vistoria por parte do governo federal.

Em Mato Grosso como parte da região analisada, várias medidas do governo tem sido implementadas pelas mesmas razões que as demais áreas da Amazônia Legal, qual seja, irregularidade de títulos, desconhecimento real da estrutura fundiária, proliferação dos conflitos agrários e devastação ambiental.

### **3.5 Ações do (governo federal) INCRA e do MDA na região Norte Araguaia: a persistência dos conflitos: 2009 a 2012**

Na região do Araguaia, os trabalhos de regularização fundiária, que se inicia com a medição das glebas e suas ocupações, começarão no ano de 2014. Havendo ainda terras devolutas ainda não arrecadadas, estas, serão realizadas pelos Estados por meio de seus órgãos fundiários, pois o Decreto nº 1.164 foi revogado. Portanto, a discriminação e arrecadação de terras devolutas naquela região passaram ser de responsabilidade do Estado de Mato Grosso.

A meta é regularizar as áreas remanescentes de glebas públicas federais, principalmente através da titulação de ocupações rurais nelas contidas, obviamente, após a medição de tais glebas e o registro do georreferenciamento do perímetro da gleba nos respectivos cartórios locais. Atualmente já existe empresa contratada em ação de campo na medição da maioria das glebas públicas federais na região do Araguaia. Contudo, não realizaram ainda titulação rural em remanescente de terras públicas federais em razão de estar em processo inicial de medição.

A situação de desordem fundiária no Norte Araguaia em Mato Grosso data da década de 1970. Em todas as ações governamentais voltadas para a investigação da situação fundiária no Brasil e na Amazônia Legal, o Norte Araguaia foi citado. Em 1977, por ocasião da CPI fundiária que investigava a situação de todo o Brasil, Mato Grosso foi lembrado, com destaque ao Norte Araguaia na situação de sobreposição de títulos.

Outra situação da década de 1970 retratada pela CPI foi a invasão da Terra Indígena Xavante, já abordada no primeiro capítulo. O relatório dispõe que a invasão das terras indígenas em Mato Grosso decorreu em sua maioria de grilagem ou vendas a grandes grupos econômicos. Outro problema era que a não realização de desapropriações por interesse social em áreas de conflitos agrários. Com base em dados fornecidos pela CPT, a CPI relatou a situação de conflitos agrários pela posse e uso da terra no norte Araguaia (CPI, 1979, p.98).

Passados mais de 30 anos, a situação Norte Araguaia volta a ser citada nas discussões da criação da Lei 11.952, que estabelece normas para a regularização fundiária em terras públicas da União. O caso de Ariosto da Riva que comprou as terras do INCRA ou do Estado, com financiamento do PROTERRA, formando enormes glebas de terras para a colonização e que mais tarde se tornou palco de muitos conflitos fundiários é citado para exemplificar como foi a ocupação de uma das áreas mais conflituosas do Estado de Mato Grosso. (LOURENÇO, 2009)

A ocupação por meio da colonização privada era a prioridade na década de 1970, as formações de cidades como Confresa (Colonizadora Frenova Sapesa), Codeara (Companhia de Desenvolvimento do Araguaia, do Banco de Crédito Nacional) Vila Rica (Colonizadora Vila Rica) revelam o direcionamento dessa política.

É mais fraca a relação entre colonização privada e desordem fundiária. Os projetos privados pressupunha, geralmente, a alienação legal, mesmo que a venda de terras públicas era a preços extremamente baixos e sob fortes suspeitas de corrupção, o que proporciona cadeias dominiais reconhecidas.

Contudo, a implementação desses projetos no Norte Araguaia ocorreu com a expropriação das terras de posseiros, ribeirinhos e índios o que gerou resistências pela posse da terra. Como visto, os posseiros resistiram à ocupação da CODEARA, os índios Xavantes e os Tapirapés foram expulsos de suas terras, há ocorrências de conflitos ainda nas regiões de Santa Terezinha, Confresa, Vila Rica.

Com a ocupação de grandes projetos agropecuários no Norte Araguaia, naturalmente surgiu a imigração espontânea, fora dos projetos de colonização. Nesse ínterim a legislação de Mato Grosso por meio de seus órgãos realizaram a transformação da terra em propriedade/título contrapondo com as formas tradicionais de ocupação do território. Em Luciara muitos ribeirinhos mantinham o regime de posse comum e nesse período de ocupação pela colonização iniciaram-se os primeiros cercamentos dos varjões onde ocorria o pastoreio comum (SOARES, 2010).

Em contrapartida, a partir da década de 1980 há uma atuação permanente do INCRA em ações de arrecadação de terras, mas mais ainda nos casos de desapropriações de áreas para a implementação de projetos de assentamentos.

Atualmente, as terras do Norte Araguaia são formadas por Terras Indígenas, terras públicas federais e estaduais, terras particulares e assentamentos. Há duas Terras Indígenas homologadas em 1998, que tiveram suas terras desocupadas por posseiros e fazendeiros que estavam na área somente no ano de 2011 e 2012.

Quanto à atuação do MDA não existe distinção entre as regiões do Estado, a ordem na priorização das ações são realizadas por critérios nas escolhas, sendo o principal deles a existência de glebas públicas com georreferenciamento registrado com grande número de ocupações ainda passíveis de titulação. Na região do Norte e Médio Araguaia existem poucas glebas públicas federais com áreas ainda não destinadas.

Há assentamentos localizados em terras públicas. São sessenta assentamentos, dois são assentamentos estaduais. Cinco são provenientes de arrecadação, quatro de reconhecimento e os demais foram oriundos de desapropriação realizada pelo INCRA<sup>30</sup>.

As ações atuais do INTERMAT consistem no Programa Nossa Terra, Nossa Gente, Regularização fundiária urbana com os programas Cidade-Cidadã e Tenquenfim, o Projeto Regularização Fundiária, Regularização de Posse e Legitimação de Posse.

O Programa Nossa Terra, Nossa Gente, beneficia famílias de trabalhadores rurais organizados em assentamentos e vilas rurais do INTERMAT e do INCRA. Apresenta-se como uma alternativa complementar da reforma agrária, proporciona a assistência técnica respeitando as formas tradicionais de apropriação de recursos e implementa atividades de proteção e gestão ambiental, saúde, educação viabilizando aos trabalhadores o acesso à terra (SIQUEIRA, 2009)

Para beneficiários, previamente cadastrados no Programa, o INTERMAT destinará os lotes por meio de concessão de uso. O beneficiário se compromete a não vender, ceder ou transferir o lote e observar as questões ambientais. Somente após 10 anos, comprovada a ocupação efetiva serão expedidos o título de domínio. O lote somente poderá ser vendido decorrido o prazo de 10 após a obtenção do título de domínio. (SIQUEIRA, 2009)

A Regularização fundiária urbana por meio dos programas Cidade-Cidadã e Tenquenfim visam à regularização por meio da titulação de assentamentos informais e loteamentos, bem como a escrituração de imóveis urbanos decorrentes da extinta Companhia

---

<sup>30</sup> Ver anexo os assentamentos existentes na região Norte Araguaia.

de Habitação de Mato Grosso – COAHB e Companhia de Desenvolvimento de Mato Grosso – CODEMAT.

O Projeto Regularização Fundiária denominada “Varredura” é direcionado para os pequenos agricultores. Esse projeto identifica, demarca e promove a regularização de terras públicas. O principal objetivo é a promoção do reconhecimento do domínio privado regular por meio de ações administrativas e jurídicas. Os beneficiários são pequenos proprietários e posseiros que serão cadastrados para posterior regularização. As ações desse projeto visam a formação de assentamentos com infraestrutura para o desenvolvimento social e econômico dos beneficiários. Contudo, tem prioridade nesse projeto somente os municípios da Baixada Cuiabana. (INTERMAT)

Para a regularização de posse e a legitimação de posse devem ser cumpridas as exigências estabelecidas em lei. A legitimação de posse consiste em o Poder Público Estadual outorgar título de propriedade a ocupante de terra não superior a 100 (cem) hectares em terras públicas do Estado ou terras conveniadas do Município ou da União. Os requisitos são ocupação mínima de 01 (um) ano, moradia habitual e cultura efetiva por meio de seu trabalho e de sua família, bem como não deve ser proprietário de imóvel rural e nem beneficiário de Projetos de Reforma Agrária (INTERMAT).

Em 2009, o INTERMAT e o INCRA firmaram convênio para digitalizar todos os títulos em seus acervos, possibilitando o acesso desses documentos para o ordenamento fundiário do Estado. A partir dessa data pretendia-se conhecer a estrutura fundiária de Mato Grosso com o cruzamento de informações dos dois órgãos. Por meia dessa ação há a pretensão de resolver os problemas de sobreposição de títulos de propriedades tão comum em Mato Grosso, demonstrando todos os erros realizados na titulação feita no Estado, notadamente, nas décadas de atuação do Departamento de Terras e Colonização de Mato Grosso (SIQUEIRA, 2009).

No Norte Araguaia o Estado não tinha o controle efetivo sobre suas terras, devido à ausência de demarcação topográfica. Na oportunidade da federalização das terras da Amazônia Legal, a União atuou por meio do INCRA com a limitação desses dados.

Segundo o INTERMAT o grande problema é a sobreposição de títulos. A insegurança jurídica decorrente dessa situação afeta o desenvolvimento econômico do Estado e causa conflitos pela posse e uso da terra. Portanto, com a digitalização será possível determinar as terras públicas e as particulares. Após a digitalização do acervo de títulos o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça serão chamados para definir a regularização fundiária, uma vez que até 2009 não existia lei que possibilitava o

cancelamento dos títulos expedidos em duplicidade. Seria necessária a criação de um novo instituo jurídico para a resolução dessa situação (SIQUEIRA, 2009).

A mesma situação de sobreposição de títulos acontece no Pará, mas lá houve efetivas medidas para a tentativa para dirimir essa situação. O Conselho Nacional de Justiça determinou o cancelamento de cinco mil títulos que estavam bloqueados por suspeita de irregularidades, mas houve recurso dessa determinação e o Supremo Tribunal Federal em decisão liminar suspendeu o cancelamento de alguns casos. Segundo Brenda Brito e Paulo Barreto (2011), foi um retrocesso essa decisão em meio ao avanço que foi o cancelamento de títulos no Pará, um Estado que há uma incidência muito grande de grilagem de terras públicas. Em razão disso o STF deve priorizar em sua pauta de julgamento para evitar os retrocessos no combate a grilagem de terras.

Conforme tabela anexa nº 01 e nº 02 percebe-se que apesar da regulamentação, situações de conflitos têm sido permanentes na Terra Indígenas dos Tapirapés e dos Xanvates. Em 2011 Tapirapés foram ameaçados de mortes e em 2012 apesar da desintrusão da Terra Indígena Xavante, posseiros retornaram para dentro da Terra Indígena contrariando decisão judicial no ano de 2013.

Embora as situações de conflitos por terra tenha persistido no ano de 2010 a 2012, como se vê na tabela nº 02 anexa, os grupos envolvidos são os indígenas e de acordo com o conceito de regularização fundiária, as ações de demarcação, homologação e desintrusão das terras indígenas não são ações de regularização fundiária.

Segundo os critérios legais, constitucionais, ações que ocorrem em Terras Indígenas são garantias fundamentais e que, muito embora, as Terras Indígenas sejam bens da União é reconhecida a ocupação dos indígenas sobre elas.

Outros conflitos permaneceram após a edição da lei<sup>31</sup>, ou seja, no período de 2009 a 2012 são eles: Região dos Baianos, Fazendas Santo Ângelo, Afonso Rodrigues, Assentamento Fartura, Projeto de Assentamento Bordon/ Fazenda Bordolândia, Fazenda Sol Vermelho, Fazenda Suiá-Missú.

---

<sup>31</sup> Ver tabela anexa nº 14.

## CONCLUSÃO

A regularização fundiária está intrinsecamente ligada à trajetória de ocupação das terras no Brasil, sobretudo, as terras do interior brasileiro e a noção de terras públicas, incluídas as terras devolutas. A ocupação do Brasil se deu de forma gradual e não homogênea e as terras do interior foram sendo ocupadas por pessoas que procuraram desbravar a região interiorana em busca da sobrevivência e de novas formas de economia, como o gado, o minério e a borracha.

Nessa trajetória, o Brasil publicou leis que realizaram transformações econômicas e sociais. A Lei de Terras transformou as terras em propriedades públicas, mesmo aquelas não identificadas pelo Estado e impossibilitou o acesso a elas por meio somente da ocupação.

A formação da propriedade no direito brasileiro se deu através do reconhecimento pelo Estado da ocupação econômica da terra. Em contrapartida e em razão do Brasil ser um país com a fronteira aberta, a ocupação espontânea do interior do Brasil não obedeceu às regras legais impostas pela Lei de Terras, ou seja, continuava-se a ocupar livremente as terras do interior, somente o Estado brasileiro não as reconhecia se não cumprido os requisitos impostos na Lei.

Assim, as ocupações de índios, ribeirinhos, posseiros não foram reconhecidas pelo Estado ou quando reconhecidos deveriam se enquadrar nos requisitos de terra com ocupação lucrativa para conseguir o título/papel. Esse reconhecimento se deu de diversas formas e através de institutos jurídicos tratados no trabalho como legitimação de posse, regularização de posse, alienação, doação, concessão de direito real de uso.

Esses institutos estabelecidos nas diversas leis demonstram a passagem de uma situação de fato, a posse, para o direito de propriedade que é o reconhecimento do Estado por meio de um título da ocupação da terra.

Restou comprovada, a importância do estudo das terras devolutas em razão da regularização fundiária implementada pelo Estado sempre se dar nessas terras que discriminadas e arrecadadas integram o patrimônio do Brasil sob a denominação de terras públicas.

No entanto, apesar da Lei de Terras em 1850 já prever esse processo de separação das terras públicas das particulares e trazer em seu bojo maneiras para a privatização das terras públicas, atualmente, há ainda a existência dessas terras, sobretudo na região da Amazônia Legal.

Isso se deve ao processo de ocupação do Brasil que não ocorreu de forma homogênea e com base em tipos de culturas como o gado, a borracha, os minérios entre outros abordados mais detidamente no primeiro capítulo. Além disso, ainda no século XX, regiões do Brasil ainda permaneciam totalmente inexploradas, como é o caso da região Norte. Contudo, a partir da década de 1940, a ocupação do Oeste brasileiro foi direcionada por meio de políticas de ocupação e colonização com “A marcha para o Oeste” programa instituído por Getúlio Vargas.

A região Amazônica passa a ter a denominação política “Amazônia Legal” e essa foi a medida inicial para o direcionamento de políticas que, em Mato Grosso, na região Norte Araguaia, se efetivaram somente no governo dos militares. A regularização fundiária, no período dos militares se baseava em questões de disciplinamento do regime de terras no Brasil e tirou o foco das discussões sociais transformando a questão das terras em uma questão técnica.

Assim, foi publicado o Estatuto da Terra que marca a intenção do governo dos militares em disciplinar o regime de terras no Brasil e também foram publicados leis e decretos que objetivam primordialmente o direcionamento de políticas para a Amazônia Legal. Essa região, nessa época, aparece como região a ser ocupada por ser considerada um “vazio demográfico” e, também, como a solução para os problemas ligados à conflitos fundiários em outras regiões do Brasil como o Norte e o Sul do país.

É nesse momento que a região Norte Araguaia em Mato Grosso adquire especial relevância com a implementação efetiva da maioria dos programas direcionados à Amazônia Legal pelo militares. A alienação de grandes extensões de terras, a implementação de programas que incentivou a instalação de grandes projetos agropecuários, os incentivos fiscais e as deduções fiscais concedidos a grupos empresariais nacionais e internacionais foram medidas que estiveram presentes na região.

No entanto, no local da instalação desses grandes projetos já havia uma população indígena ou remanescente de migrações espontâneas datadas do início do século XX. No encontro de pessoas provenientes de tempos diversos surgiram os primeiros conflitos agrários ou a resistência para a continuidade da sobrevivência naquelas terras já ocupadas.

Assim, na área da instalação dos quatro projetos agropecuários na microrregião do Norte Araguaia em São José do Xingu, Santa Terezinha, Vila Rica e Confresa, houve e ainda hoje há incidência de conflitos por terras. Em Confresa (41 ocorrências) e Vila Rica (19 ocorrências) foram os municípios que tiveram maior incidência de conflitos por terra registrados pela CPT, conforme tabelas nº 06 e nº 13.

Tanto no governo dos militares quanto nos recentes governos democráticos, de área considerada como solução para os problemas agrários, a Amazônia Legal passa a ser área problema com uma alta incidência de conflitos por terra. Na região do Norte Araguaia há o primeiro registro de resistência à implementação da agropecuária CODEARA no município de Santa Terezinha, final da década de 1960.

Houve uma mobilização por parte dos posseiros daquela região intermediada pela Igreja Católica para a resistência em permanecer nas terras que ocupavam anteriormente a chegada dos projetos. Antes disso, as ações de expropriação das terras não tinham resistência por parte dos que já ocupavam a área, como é o caso da transferência dos índios Xavantes da região Norte Araguaia. Nessa ação colocada em prática pelo governo federal não ocorreu resistência alguma.

Foi na década de 1970 que ocorreram os primeiros registros de ocorrências de resistência na Carta Pastoral de Dom Pedro Casaldáliga, bem como a criação da Comissão Pastoral da Terra, órgão da Igreja Católica voltada para as questões do campo e que sistematiza dados sobre conflitos agrários. É também a década que o Brasil vive um bom momento econômico e reconhece que a Amazônia Legal é uma área problema instalando uma Comissão Parlamentar de Inquérito que conclui por essa afirmação.

A ocupação das terras devolutas na Amazônia Legal não obedecia à regularização fundiária e os parâmetros legais instituídos até a época, moderno e o tradicional se enfrentavam em conflitos pela terra. Na discussão a solução apresentada pelo agrarista Paulo Torminn Borges era o reconhecimento da posse daquele que estava na terra com o curto prazo de tempo, tendo somente como requisito a comprovação de morada habitual e cultura efetiva, ou seja, numa determinada área o relevante era somente se a terra estava produzindo com o trabalho daqueles que a habitavam. A questão agrária na Amazônia Legal não foi resolvida, velhos conflitos permaneciam e novos conflitos surgiram.

A solução para os problemas dos conflitos agrários em todo o Brasil perpassou durante esses anos pelas diretrizes adotadas para a Reforma Agrária. Esta, no Estatuto da Terra, permite o acesso à terra para as pessoas que não podem adquirir a terra por meio da compra. Apesar de diretrizes já delineadas no Estatuto da Terra, a Reforma Agrária foi pauta de planos e leis posteriores. A desconcentração de terras e o acesso à terra para população foi prioridade em diversos governos da ditadura até o governo Lula.

O governo de Fernando Henrique Cardoso optou por uma Reforma Agrária de mercado fundamentada na compra de terras, ao invés de desapropriações. Nesse governo, apesar de importantes medidas nas demarcações de terras indígenas na Amazônia Legal,