

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO AGRÁRIO**

CAMILLA AMARAL DE PAULA CAETANO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NA AMAZÔNIA LEGAL: ANÁLISE DE UMA POLÍTICA
DE CONTRARREFORMA AGRÁRIA**

GOIÂNIA-GO

2019

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação:


Nome completo do autor: Camilla Amaral de Paula Caetano

Título do trabalho: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NA AMAZÔNIA LEGAL: ANÁLISE DE UMA POLÍTICA DE CONTRARREFORMA AGRÁRIA.

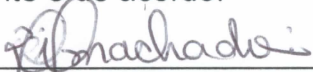
3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento **SIM** **NÃO**¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.


Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo:


Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 05/ 10 /2019.

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.

CAMILLA AMARAL DE PAULA CAETANO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NA AMAZÔNIA LEGAL: ANÁLISE DE UMA POLÍTICA
DE CONTRARREFORMA AGRÁRIA**

Dissertação a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*
em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Direito Agrário.
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Vilma de Fátima Machado.

GOIÂNIA–GO

2019

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
GPT/BC/UFG**

Caetano, Camilla Amaral de Paula.

Regularização Fundiária Rural na Amazônia Legal:
análise de uma Política de Contrarreforma Agrária
[manuscrito] / Camilla Amaral de Paula Caetano. - 2019.
xv, 133 f.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Vilma de Fátima Machado
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de
Goiás, Faculdade de Direito, 2019.

Bibliografia.

Inclui lista de siglas.

CDU:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

SECRETARIA DE PROMOÇÃO DA SEGURANÇA E DIREITOS HUMANOS

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 27 da sessão de Defesa de Tese de **CAMILLA AMARAL DE PAULA CAETANO** que confere o título de Mestre em **Direito** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Aos **cinco dias do mês de setembro do ano de dois mil e dezenove** a partir da(s) 14:30 horas, na sala de defesa de dissertação, realizou-se a sessão pública de Defesa de Tese intitulada “**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NA AMAZÔNIA LEGAL: ANÁLISE DE UMA POLÍTICA DE CONTRARREFORMA AGRÁRIA**”. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), **Profa. Dra. Vilma de Fátima Machado (PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: (**Prof. Dr. José do Carmo Alves Siqueira**) Universidade Federal de Goiás, membro titular interno; **Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa** (Universidade de Brasília), membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** alteração do título do **trabalho**. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) **Profa. Dra. Vilma de Fátima Machado**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) **cinco dias do mês de setembro do ano de dois mil e dezenove**.



Documento assinado eletronicamente por **José Do Carmo Alves Siqueira, Professor do Magistério Superior**, em 06/09/2019, às 18:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vilma De Fátima Machado, Professor do Magistério Superior**, em 06/09/2019, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Bernardino Costa, Usuário Externo**, em 06/09/2019, às 19:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Aos meus pais,
ao meu amor e a minha filha...
a ligação do meu passado com meu futuro.

AGRADECIMENTOS

Quando comecei o mestrado esperava me libertar daquelas amarras do passado, de uma educação conservadora e reprimida, queria fazer algo por mim com todo o meu coração, mas no dia da aprovação eu já não estava mais sozinha já crescia em mim minha semente, minha filha, meu amor....

O meu projeto individual tornou-se uma caminhada um pouco mais pesada, tive muitas dificuldades como todos, cada um por seu motivo.

As aulas do primeiro semestre foram motivos de transformação, luta e debate... obrigada aos meus professores que mesmo sem saber contribuíram com minha mudança.

Neste mesmo semestre conheci minha orientadora Professora Vilma por quem externo minha admiração e carinho, por me acompanhar neste caminho tão novo e difícil. Obrigada pelos conselhos pela empatia e principalmente por corrigir meus erros...

Agradeço especialmente ao Professor Diego Diehl por compartilhar seu conhecimento nas suas aulas. Foram momentos engrandecedores, os quais permitiram direcionar minha pesquisa e delimitar meu tema. Agradeço também ao Professor José do Carmo pela dedicação na correção do meu texto e dos apontamentos preciosos. Obrigada!

Queria agradecer também a Professora Luciane que com uma simples conversa me ajudou imensamente na decisão do meu tema e me deu uma direção na pesquisa, obrigada!

A minha família, tenho que dizer muito obrigada meus pais, Eugênio e Cleusa e minha irmã querida, Gabi, pelos exemplos e incentivos... meu marido, minha filha meus amores, minha motivação meu norte e minha preocupação, meu sogro e minha sogra que me auxiliaram nos cuidados com minha filha nos momentos das minhas ausências. Não posso esquecer da figura da minha avó, Maria de Lurdes, a qual eu não conheci de forma física, mas que sempre foi meu norte de sucesso e vitória de uma mulher batalhadora, professora e vencedora dentro dos limites do seu tempo. Obrigada!

Aos meus amigos da Casa Militar muito obrigada pelo apoio e por auxiliarem na tramitação dos processos nas minhas ausências.

Ah não poderia deixar de agradecer a todos os meus colegas de sala pelos conhecimentos compartilhados, mas especialmente as minhas amigas “ Poderosas em Salvador” viagem que nos uniu em um momento impar em que nos transformamos em pesquisadoras, iniciantes claro...mas dividir este momento com vocês marcou minha vida, com momentos inesquecíveis.

Foram dias difíceis, mas de muitas alegrias, apreendi em dois anos a trabalhar no extremo do cansaço, das minhas limitações teóricas e ainda com a limitação do tempo e sim hoje eu consegui superar. Não fui a melhor aluna, a melhor pesquisadora, a melhor advogada, a melhor esposa e nem a melhor mãe, mas eu fui a melhor que eu poderia ser na junção de todas as atividades que eu me dispus a enfrentar.

Foram dias de muito aprendizado, renúncias, choro e dedicação indico esta experiência a todos, pois é muito gratificante alcançar êxito nesta caminhada. Mais uma vez obrigada por tudo vocês sabem o porquê.

E sim obrigada Deus, meu Senhor, que ouviu minhas orações nos momentos em que eu queria desistir sem sua força e intercessão pelas mãos da minha querida Patrícia Scalia eu teria desistido. Gratidão eterna por conseguir chegar ao fim.

Viva a liberdade de escolha e as escolhas que você pode fazer depois que outras já foram feitas! Liberte-se!

(...)

O teto, o pão, a liberdade

Não são favores, são direitos.

Roberto Lyra Filho (Noel Delamare)

Da Cama ao Comício. Poemas Bissexto

RESUMO

A presente dissertação teve como objetivo analisar a atual construção jurídica sobre a regularização fundiária brasileira, com ênfase na Amazônia Legal, bem como as normas que fortalecem uma espécie de política de contrarreforma agrária. A análise central consistiu em examinar o papel das instituições na implementação da nova política de regularização fundiária, prevista na Lei nº 3.465/2017, lei, essa que, conforme o trabalho discute poderá sufocar a reforma agrária brasileira. Foram usadas as técnicas metodológicas de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, com análise de dados produzidos pela Secretaria Especial da Agricultura Familiar, pelo INCRA e também pela Comissão da Pastoral da Terra em seus relatórios. Também voltamos nosso olhar para a legislação referente ao tema, além da jurisprudência e do estudo dos processos de regularização. Para isso, no primeiro capítulo, buscou-se compreender o problema do tratamento dado à terra, sua ocupação e as formas de apropriação ao longo do tempo, bem como a moderna concepção da territorialidade, tendo como enfoque os requisitos para a regularização fundiária e como ocorre a concessão do título de domínio. Enfocando principalmente a transformação da terra em mercadoria e a identificação da terra como ferramenta de ocupação na Amazônia Legal. O segundo capítulo, por sua vez, mostra quais eram as propostas legislativas à regularização fundiária na Amazônia Legal. A análise da legislação faz um paralelo entre os argumentos expostos pelo legislativo no momento do Projeto de Lei *versus* os dispositivos legais que compõem a nova Lei nº 13.465/2017, sobretudo no que diz respeito aos pontos cruciais da norma. Pontos estes que já são objetos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade. No terceiro capítulo, a análise se voltou para a agricultura familiar e os Programas Sociais para Regularização Fundiária de pequenos agricultores. A ideia foi chamar a atenção para os aspectos que colocam a atual legislação na esteira daquelas que, ao contrário de potencializar o processo de reforma agrária, o obstaculiza. São esses aspectos que permitem a conclusão de que mais uma vez a legislação reforça um processo de contrarreforma agrária.

Palavras-chave: Lei nº 13.465/2017, Amazônia Legal, contrarreforma agrária, regularização fundiária rural.

ABSTRACT

The present dissertation aimed to analyze the current legal construction on the Brazilian land regularization, with emphasis on the Legal Amazon, as well as the norms that strengthen a kind of agrarian counter-regulation policy. The central analysis consisted of examining the role of the institutions in the implementation of the new land settlement policy, as provided for in Law n° 3.465/2017, as the work discusses may stifle the Brazilian agrarian reform. The methodological techniques of bibliographic research and documentary research were used, with analysis of data produced by the Special Secretariat of Family Agriculture, INCRA and also by the Earth Pastoral Commission in their reports. We also turn our attention to the legislation on the subject, beyond the jurisprudence and the study of regularization processes. For this, in the first chapter, it was sought to understand the Brazilian question on land, its occupation and the forms of appropriation over time, as well, as the modern conception of territoriality, focusing on the requirements for land regularisation and how the domain title is granted. Focusing mainly on the transformation of the land into merchandise and the identification of the land as a tool of occupation in the Legal Amazon. The second chapter, in turn, shows what were the legislative proposals for land regularization in the Legal Amazon. The analysis of the legislation makes a parallel between the arguments presented by the legislature at the time of the Bill versus the legal devices that make up the new Law n° 13.465/2017, especially with regard to the crucial points of the norm. These points are already objects of direct actions of unconstitutionality. In the third chapter, the analysis, turned to family farming and the Social Programmes for land-use regularisation for small farmers. The idea was to draw attention to the aspects that place the current legislation in the wake of those who, instead of potentiating the process of wesening reform, hinders it. It is these aspects that allow the conclusion that once again the legislation strengthens an agrarian counter-reaction process.

Keywords: Law Lei n° 13.465/2017, Legal Amazon, Agrarian counterpart, Rural land regularization.

LISTA DE FIGURA

Figura 1: Mapa da Amazônia Legal Fonte: IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível em: http:// www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialegal	29
Figura 2: Amazônia Legal: nº de conflitos e famílias envolvidas. O mapa mostra um total de 977 conflitos vigentes, envolvendo aproximadamente 93830 famílias na região da Amazônia Legal, sendo a fronteira agropecuária, em especial o sudeste do Pará e o leste do Maranhão, concentrando a maior parte dessas violências. Fonte: CPT. Atlas de Conflitos na Amazônia (2017).	41
Figura 3: Metas divulgadas pelo INCRA do II PNRA - 2003/2006. Fonte: Revista – INCRA. Edição especial para o Fórum Mundial de 2005	89
Figura 4: Títulos referentes ao Programa Terra Legal em razão do número de Assentamentos, de acordo com o SERFAL (2009 – 2018). Fonte: Autoral	93
Figura 5: Fluxograma processual divulgado no site da Secretaria Especial de Agricultura Familiar. Fonte: SERFAL.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de famílias assentadas durante o governo Lula.	91
Tabela 2: Assentamentos de trabalhadores rurais - números oficiais. Dados dos assentamentos divulgados pelo INCRA após 2009.	92
Tabela 3: Títulos referentes ao Programa Terra Legal em razão do número de Assentamentos, de acordo com o SERFAL (2009 – 2018).	93

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ADI - Ações Diretas de Inconstitucionalidade
art. – Artigo
BASA - Banco da Amazônia
CAR.- Cadastro Ambiental Rural
CCIR - Certificação de Cadastro de Imóveis Rurais
CDRU - Concessão do Direito Real de Uso
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CPT - Comissão da Pastoral da Terra
CR - Constituição da República
DT - Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento
DTI – Coordenação Geral de Implantação
FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FHC - Fernando Henrique Cardoso
GEE - Grau Eficiência na Exploração
GT - Grupo de Trabalho
GUT - Grau de Utilização da Terra
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
Inc. - Inciso
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma
INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IPAMS - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
Min. - Ministro
MP - Medida Provisória
MPF – Ministério Público Federal
MST - Movimento dos Sem Terra
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NE - Norma de Execução
nº - Número
PL - Projeto de Lei

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
PPR - Planilha de Preços Referenciais
PRONAF - Programa Nacional e Fortalecimento da Agricultura Familiar
RB - Relação de beneficiário agrário
SERFAL - Secretaria Especial de Agricultura Familiar
SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária
SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SR – Superintendência Regional
STF - Supremo Tribunal Federal
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TCU - Tribunal de Contas da União
TDA - Título da Dívida Agrária
UA - Unidades Animais

Sumário

INTRODUÇÃO	18
1 - A Regularização Fundiária no Âmbito da Amazônia Legal	22
1.1 - A legitimação de posse no Brasil: um breve panorama histórico do regime de terras	22
1.2 – A Amazônia Legal	28
1.3 - Análise da Legislação vigente em relação à Amazônia Legal	31
1.3.4 - A Lei nº 11.952, de 2009 e a política pública de regularização fundiária na Amazônia Legal	31
1.4 - A transformação da terra em mercadoria	33
1.6 - Destinação das Terras Públicas e a Regularização Fundiária Rural	41
1.6.1 - Os requisitos para a regularização fundiária	42
1.6.2 - A concessão da titulação e manutenção da propriedade	45
2 - A Interpretação da Lei nº 13. 465, de 2017	48
2.1 - Análises das inconstitucionalidades formais e materiais – ADI 5771	48
2.1.1 Vícios formais: Ausência de Urgência para Edição da MP 759/2016	49
2.1.2 - Vícios materiais	51
2.2 - O Direito de Propriedade frente ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana	53
2.3 - A Função Social da terra e os aspectos da propriedade produtiva ..	56
3 - Regularização Fundiária: a Política de Contrarreforma Agrária	62

3.1 - Grilagem de terras e seus desdobramentos históricos	63
3.2 - A situação institucional da distribuição de terras	65
3.2.1 - O papel das Instituições nas Políticas de Reforma Agrária	67
3.3 - Desenvolvimento da Política Fundiária na Região Amazônica	69
3.4 - A agricultura familiar	71
3.5 - O Programa da Agricultura familiar na Amazônia	73
3.6 - Contrarreforma Agrária análise da Lei n° 8.629/1993 mudanças após a Lei n° 13.465/2017.....	75
3.7 - Efeitos da nova legislação fundiária para a Reforma Agrária.....	79
3.8 - A titulação e a anistia das grilagens, os aspectos controversos da política de regularização.....	82
3.9 - Análise dos índices de assentamentos e das áreas regularizadas	87
CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIAS	103
ANEXOS	110

INTRODUÇÃO

A questão da distribuição, concentração, regularização e privatização de terras no Brasil é constantemente apresentada para a discussão pública por muitos juristas e pesquisadores, frequentemente em momentos de crise envolvendo a luta pela Reforma Agrária. A edição da Lei nº 13.465/2017, apresentando novos caminhos para regularização fundiária brasileira, trouxe novamente o problema como pauta de discussão no cenário nacional. O objeto do presente estudo é discutir as alterações legais expostas pela nova lei no âmbito da Amazônia Legal, com vistas a analisar as possibilidades abertas pela legislação no que diz respeito à regularização fundiária e a relação dessas alterações com a efetivação de um processo de reforma agrária que historicamente mobiliza todos os movimentos sociais vinculados à luta por direito à terra.

A regularização fundiária no Brasil é marcada historicamente por priorizar o agronegócio em detrimento da agricultura familiar. Quando analisamos a evolução da legislação agrária brasileira entendemos que diferentes fatores políticos, econômicos e sociais contribuíram para flexibilizar o controle dos marcos regulatórios sobre o acesso à terra. Diante deste cenário, as ocupações das áreas na Amazônia Legal são permeadas de anomalias legais de difícil solução.

Neste sentido, a presente pesquisa busca compreender a legislação referente à regularização fundiária na Amazônia Legal como um conjunto de direitos e obrigações que terão seus reflexos na política agrária brasileira. Este estudo visa, sobretudo, analisar a atual proposição jurídica da regularização fundiária brasileira com ênfase na Amazônia Legal bem como as normas que sedimentam a Contrarreforma Agrária¹, ou seja, uma política explícita de favorecimento de um modelo de desenvolvimento predatório e extensivo para a região amazônica, onde pequenos agricultores, ribeirinhos e povos indígenas da região amazônica foram/são frequentemente vítimas de conflitos de terra (IANNI, 1979).

Um aspecto relevante para análise da estrutura de regularização fundiária brasileira diz respeito às dificuldades na condução do processo de reforma agrária. Esbarra-se, por exemplo, na existência de institutos diferentes com base legais distintas, mas que estão intimamente

¹ A Contrarreforma Agrária é uma expressão usada por Octavio Ianni em sua obra “Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia para denominar a política exercida na ditadura militar em não realizar a reforma agrária. O autor enfatiza que “a colonização, como contra-reforma agrária, aparece como condição e consequência da forma pela qual o Estado foi levado a recriar a fronteira amazônica, para favorecer o desenvolvimento extensivo do capitalismo”. Hoje a expressão é usada também para expressar o processo de exclusão da reforma agrária como política pública, e homenagear outras políticas de regularização da terra como a prevista na Lei.13.465/2017.

ligados no processo de institucionalização e reconhecimento da posse, bem como na posterior titulação da terra.

A questão que procuro compreender está relacionada com a política de regularização fundiária, desenhada com base na Lei nº 11.952/2009 e as alterações advindas com a Lei nº 13.465/2017. A questão que me proponho é examinar as possibilidades dessa política cumprir sua finalidade de proteger a posse dos pequenos produtores locais, analisando os efeitos da titulação das terras em confronto com os resultados institucionais ineficientes da reforma agrária.

Em atenção ao fato de que a Regularização Fundiária não realiza Reforma Agrária, uma vez que a Regularização Fundiária não realiza a distribuição de terras e o objetivo principal da Reforma Agrária é distribuir as terras que não cumprem sua função social.

A análise vai incidir especialmente sobre os papéis das instituições envolvidas no processo de regularização da terra: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e instituições sociais como o Movimento dos Sem Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Comissão da Pastoral da Terra (CPT) e a relação dessas instituições com os atores sociais. O esforço foi analisar trabalho realizado pelas instituições responsáveis refletindo sobre os papéis dessas instituições no processo de regularização da terra – com ênfase nas relações entre os atores e as instituições – observando, ainda, como as escolhas passadas afetam as alternativas presentes, fortalecendo um determinado modelo de desenvolvimento para a região em estudo.

Em relação ao referencial teórico observo a conceituação de Gustin e Dias (2002, p. 56) quando afirmam: “Marco teórico é uma afirmação teórica específica de determinado autor, não sua obra”. Complementando que a importância do marco teórico ocorre porque é esta teoria que vai dirigir meu olhar, ou seja, eu vou analisar o objeto da pesquisa segundo esse marco previamente estabelecido. Assim para conduzir minha leitura sobre o objeto deste estudo analisei diversos autores, mas principalmente nos olhares de Octavio Ianni, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Sérgio Sauer, Girolamo Domenico Treccani.

Trata-se de pesquisa qualitativa, em que foram usadas as técnicas metodológicas de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, como a análise de índices e gráficos disponibilizados nos sites do Ministério de Desenvolvimento Agrário², análise das tabelas

² Cujas competências foram absorvidas pelo Ministério da Agricultura nos termos do Decreto Federal nº 9.667 de 02 de janeiro de 2019

produzidas pelo INCRA e também pela Comissão da Pastoral da Terra em seus relatórios, através das leis e estudo dos processos de regularização. Como fonte primária, foram utilizadas os programas de implementação da política de regularização fundiária, principalmente o programa de regularização fundiária Terra Legal instituído pela Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009, alterada pela Lei nº 13.465 em 2017.

Uma das hipóteses que orientou a leitura do problema proposto foi a de que a Lei nº 13465/2017 contribui para descaracterizar o processo de regularização das políticas de reforma agrária havendo uma tendência nas políticas públicas de maior apoio ao capital em detrimento dos trabalhadores rurais, pois mesmo reconhecendo a importância da agricultura camponesa não oferece soluções jurídicas que efetivamente possam melhorar a condição de vida dos trabalhadores rurais que buscam a regularização de terras.

A exposição da análise organiza-se nos seguintes moldes: um primeiro capítulo retratando de início um breve panorama histórico do regime de terras no país buscando entender a questão agrária brasileira. É tratada também a questão específica da criação da Amazônia Legal, área de estudo do trabalho. Ainda nesse capítulo apresento um breve contexto de criação e competências das principais instituições políticas que atuam diretamente na questão agrária.

O segundo capítulo mostra quais eram as propostas legislativas à regularização fundiária na Amazônia Legal. A análise da legislação faz um paralelo entre os argumentos expostos pelo legislativo no momento do projeto de lei *versus* os dispositivos legais que compõem a nova Lei nº 13.465/2017, os pontos cruciais da norma os quais já são objetos de ação direta de inconstitucionalidade.

O terceiro capítulo busca entender o papel das instituições na implementação das políticas de regularização rural e reforma agrária. Na continuidade apresenta a agricultura familiar, os programas sociais para regularização fundiária de pequenos agricultores e discute como a implementação da atual legislação tem refletido no processo de construção de uma Contrarreforma Agrária.

Com a investigação a respeito da nova Lei de Regularização Fundiária percebeu-se a tentativa de articular a contrarreforma agrária e de evitar a participação popular. Além disso, foi possível observar que a segurança jurídica consiste na segurança do sistema jurídico vigente, legal e deliberado por políticos alienados – e não pelos seus representados.

Não bastasse esse desconforto, de ignorar outros direitos que não seja o direito imposto pelo Estado, tem-se ainda, o completo abandono da busca pela transferência hierárquica dos centros decisórios da política com descentralização dos assuntos pertinentes a política agrária e

a regularização fundiária para Ministério da Agricultura. Como consequência tem-se uma flagrante crise institucional do Estado e de seu direito que produz desconfiança e a perpetuação de um sistema de desigualdades e insegurança social, cuja matriz é a instituição neste lugar de uma sociedade instável.

O estudo tem enfoque, portanto, na leitura de um direito legislativo legitimador das causas oligárquicas e latifundiárias, além das recentes investidas do Estado guiado pelas elites da sociedade. Para garantir a discussão dos direitos dos trabalhadores rurais da região amazônica é necessário que União, Estados e Municípios constituíssem uma normatização específica com o olhar sensível a este nicho social.

Esta pesquisa traça uma linha histórica legislativa a qual, do ponto de vista jurídico-científico, não existe ambiente melhor para observar tal conflito entre sociedade e Estado do que nos espaços recém-constituídos pelo poder público, seja pela nova relação social com a nova Lei de Regularização Fundiária seja por conta da fragilidade e insuficiência democrática das instituições que deveria implementá-la. Esta ruptura entre sociedade e Estado sublinha inúmeras demandas reprimidas, de diferentes grupos e frentes de petição social, os quais trataremos no decorrer dessa dissertação.

1 - A Regularização Fundiária no Âmbito da Amazônia Legal

1.1 - A legitimação de posse no Brasil: um breve panorama histórico do regime de terras

A História do Direito Agrário no Brasil sedimenta cronologicamente a política de regularização de terra. O Tratado de Tordesilhas apresenta-se como o documento inaugural dessa história, assinado em 07/06/1494, por D. João, rei de Portugal, de um lado, e por D. Fernando e D. Isabel, reis da Espanha, do outro.

No período colonial passamos pelo regime das sesmarias, consideradas por Baldez (2002, p. 98) o ponto de partida do latifúndio no Brasil. Por mais que não tenha trazido resultados satisfatórios na distribuição de terras no Brasil, este regime vigorou até 1822, poucos meses antes da promulgação da independência política.

O sistema de sesmarias foi maléfico e benéfico a um só tempo segundo Marques (2011 p. 24). Ele explica que foi maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, e benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais.

Assim durante os primeiros trezentos anos de colonização às sesmarias foram outorgadas com a finalidade de financiar a colonização do nosso país. Entretanto, esse sistema favorecia interesses privados dos poderosos beneficiários, em detrimento dos pequenos agricultores, efetivamente os responsáveis pelo cultivo da terra.

O Brasil passou por um longo período sem a edição de leis que regulasse a aquisição de terras. Com o fim do regime das sesmarias, instaurou-se o “regime das posses”. Neste período sem leis, chamado de período extralegal, a ocupação do vasto território foi absolutamente desordenada. Nem mesmo a primeira Constituição de 1824 se preocupou com a regulamentação das terras, somente em 1854 com o advento da Lei de Terras, o problema da aquisição e distribuição voltou a ser regulamentado.

Com o declínio da escravidão no Brasil, a Lei de Terras veio codificar os interesses dos fazendeiros e comerciantes instituindo as garantias legais e judiciais de continuidade da exploração da força de trabalho, mesmo com o colapso do cativo (MARTINS, 1975). A nova legislação trazia em sua redação a intenção da proteção da renda das grandes fazendas.

Martins (1975) considera que independente das intenções envolvidas, a nova legislação trouxe segurança jurídica para os fazendeiros, dificultando o acesso à terra aos trabalhadores sem recurso.

Assim a Lei de Terras do Brasil previu o instituto da legitimação da posse. Desta forma a substituição do trabalho escravo pelo dos imigrantes seria viabilizada pela nova legislação em que trabalhar na terra para vir a ser proprietário era a formula definida para integrar o imigrante na produção. O que atendia aos anseios dos grandes fazendeiros dependentes da nova mão de obra imigrante para cultivar suas terras (MARTINS, 1975).

Como pondera Marques (2011) ao reconhecer o problema social gerado com a ocupação de pequenas áreas de terras por pequenos lavradores, no período compreendido entre a extinção das sesmarias, em 22 de julho de 1822, e o advento da Lei nº 601, de 1850, o legislador buscou legalizar uma situação considerada irreversível. A Lei de Terras, Lei nº 601, de 1850 (BRASIL, 1850) em seu artigo 5º, é conhecida como a primeira lei a abordar a regularização de terras públicas cultivadas que constituíssem a “morada habitual” do posseiro.

Assim a Lei de Terra apresenta uma alteração ao sistema jurídico para contemplar as novas relações de trabalho com a substituição do escravo pelo imigrante. O imigrante passa a ser denominado colono, mas com status de empregado (MARTINS, 1975).

Com a nova legislação, a legitimação de posse respeitando todos os trâmites do processo administrativo conferiria domínio aos detentores, eis que antes da promulgação da citada lei (de 1850) vigorava o costume de adquirirem-se por ocupação (posse era o termo consagrado) as terras devolutas, isto é, as terras públicas que não se achavam aplicadas a algum uso ou serviço do Estado, províncias ou municípios. A dita Lei aboliu aquele costume, e tornou dependentes de legitimação de posses adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, até a sua data. (PEREIRA, 1977).

A lei estabeleceu também um limite máximo das áreas legitimáveis: “contando que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de sesmarias para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha”. Estas considerações nos permitem concluir que seja durante o período sesmarial, ou naquele regido pela Lei de Terras, a legislação estabelecia limites de área máxima a ser legitimada.

A criação das “terras devolutas” cuja definição jurídica é feita por negação, também foi uma inovação da nova legislação, conforme se pode verificar no seu artigo 3º:

Art. 3º São terras devolutas:

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

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

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

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

Desta forma, os detentores dos imóveis enquadrados nas duas hipóteses descritas acima que não cumprissem suas obrigações legais de revalidar e legitimar perderia este direito, decretando-se o comisso daquela faculdade. Uma vez consumado o comisso estas terras voltariam a ser incorporadas ao patrimônio público como terras devolutas para serem novamente destinadas.

Importante lembrar que a Lei de Terras criou o primeiro cadastro de terras denominado de “registro paroquial”. Não só os proprietários, mas os que detinham a terra como posse eram obrigados a efetuar o registro. A autoridade perante a qual os possuidores deveriam registrar suas terras eram os vigários das paróquias (por isso estes registros vão ser vulgarmente conhecidos como Registros Paroquiais ou Registros do Vigário) (TRECANNI, 2006, p.09).

Considerando a origem pública da propriedade no Brasil o título expedido pelo estado não é mera formalidade, mas o meio para garantir a incorporação daquele imóvel na propriedade particular. A mera posse não legitimada não pode ser considerada, portanto, como propriedade. Neste sentido, os problemas na estrutura fundiária iniciam o difícil processo de identificação dos verdadeiros donos das terras, tendo em vista, a inexatidão dos registros paroquiais, uma vez que eles eram formalizados exclusivamente com a declaração do detentor da terra.

Outro ponto que dificultou ainda mais foi a transferência das terras de uso público da União para os Estados através da Constituição Republicana, de 1891. Tal fato produziu uma desarmonia federativa, pois, cada Estado deu solução diversa para a questão fundiária, não havendo controle da União (VIAL, 2003, p.185).

O Código Civil de 1916 estabeleceu a via judicial para a discriminação das terras devolutas pertencentes aos Estados. Neste período não se aceitava mais a revalidação das sesmarias, e nem era possível à legitimação da posse, mas era possível a aquisição por usucapião.

A Constituição de 1937, de cunho eminentemente autoritário, foi um retrocesso na trajetória do direito de propriedade no Brasil, já que não trouxe em seu texto o sentido social

do direito de propriedade dado pela Constituição de 1934. Já a Constituição de 1946 dispôs sobre o direito de propriedade condicionado o sua garantia ao bem-estar social estabelecendo a desapropriação por interesse social. Nela os brasileiros são incluídos no acesso à terra. No entanto, ficou estabelecido que as desapropriações deveriam ser pagas em dinheiro, aspecto que inviabilizou quase por completo a execução que qualquer plano de reforma agraria que envolvesse desapropriação. Ao mesmo tempo isso restringia qualquer possibilidade de projetos de reforma agraria em propriedades privadas.

As ligas camponesas merecem destaque no cenário de luta pela terra. O aprofundamento dos conflitos no campo, potencializado pelo processo de redemocratização, criou condições políticas para viabilização de várias tentativas de organização dos camponeses e trabalhadores assalariados rurais. Parte dessas tentativas decorria inclusive da atuação do então Partido Comunista do Brasil, fruto de sua curtíssima legalidade conquistada no pós Constituição de 1946.

O final dos anos 40, os anos 50 e o início da década de 60 foram marcados por este processo de organização, reivindicação e luta no campo brasileiro. Insta observar, este movimento no Nordeste o qual ficou conhecido com as “Ligas Camponesas”, cuja luta pela terra e contra a exploração do trabalho marcou significativamente sua ação. Foi, com as Ligas Camponesas, nas décadas de 40 a 60, que a luta pela reforma agrária no Brasil ganhou dimensão nacional (OLIVEIRA, 1994).

Até o início dos anos 60 nenhuma lei conseguiu ultrapassar os ideais reformistas conservadores do Parlamento (OLIVEIRA, 1994, p.104), uma lei que visasse compor a articulação entre a “desapropriação por interesse social” e “a justa distribuição da propriedade”, poderia vir a se constituir, no início de uma proposta de reforma agrária para o campo brasileiro.

A partir do golpe de Estado de 1964 e do estabelecimento da ditadura militar, os espaços agrários começaram a ser ocupados de diferentes formas. A Amazônia transformou-se num imenso cenário de ocupação territorial, violenta e rápida, processo que continuou, ainda que atenuado, com a restauração do regime político civil e democrático em 1985 (BALDEZ, 2002).

O regime militar aprovou o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964), atravancado no Congresso por vários anos. Os militares em busca do fortalecimento dos grandes ruralista e da agroindústria, apresentou o Estatuto como uma tentativa de mudança na política agrária brasileira, investindo, ao lado da política de reforma agrária, na reformulação da política fundiária e da política de desenvolvimento agrário, visando à modernização do campo.

Com os incentivos fiscais o governo militar financiou a agroindústria na região norte, iniciou-se um processo de mudanças no campo, como o êxodo rural, desigualdade de renda entre o campo e a cidade, e aumento da taxa de exploração da força de trabalho dentre outros, resultando em uma problemática social, que ocasionou a ocupação desordenada na Amazônia, gerando processos de desmatamento, falta de fiscalização, escravidão por dívida, violência e conflitos agrários de todas as dimensões.

Na visão de Baldez (2002) a ditadura militar instalada então assumiu e incorporou ao estatuto da terra todas as bandeiras do trabalhador na luta pela reforma agrária. Não evidentemente para realiza-las, mas congelando-as numa lei que nunca seria executada, imobilizar e desorganizar a luta. E com o fim da ditadura o autor ainda complementa que, o controle sobre a terra e o monopólio dela, historicamente constituído em benefício das classes dominantes, transferiu-se da área militar para o campo jurídico. Como o exército deveria voltar para os quartéis, era fundamental tornar a constituição e as leis reguladoras da reforma agrária, mais duras e excludentes.

Com a abertura política pós-ditadura o Governo Sarney (1985-1990) colocou a reforma agrária em pauta, retomou as diretrizes do Estatuto da Terra e colocou a desapropriação como política a ser implementada (ZIRMERMAN, 2008).

O governo Sarney fez novas alianças no seio do poder do Estado com a anuência militar, no entanto, aparentemente de forma contraditória, colocou como um de seus projetos prioritários a reforma agrária. Após articulações para a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), este foi aprovado em 1985, segundo o estatuto da terra de 1964. O I PNRA já trazia retrocessos em relação ao estatuto da terra, como por exemplo, o artigo 2º, § 29, do Decreto nº 91.766, onde está expresso que se evitará, sempre que possível, a desapropriação de latifúndios. Outro ponto diz respeito aos imóveis que tivessem grande presença de arrendatários e/ou parceiros, onde as disposições legais fossem respeitadas. O fracasso da reforma agrária da "Nova República" de José Sarney era flagrante já no primeiro ano, uma vez que somente 5% da meta das famílias assentadas e da área desapropriada foram realizadas.

Com o fracasso do I PNRA e a timidez da reforma agrária na Constituinte de 88, os nascentes movimentos sócio territoriais emergem como novos personagens da cena política nacional. Fato que fortaleceu a luta pela terra. A história que marca a longa marcha do campesinato brasileiro está escrita nas lutas, quase sempre, sangrenta desta classe social. (OLIVEIRA, 1994, p. 131).

Para promover a reforma agrária era necessário identificar quais terras eram públicas, quais eram particulares e quais estariam irregulares. Assim a constituição federal de 1988 trouxe como bens da união somente as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei, incluindo entre os bens dos estados as terras devolutas não compreendidas entre as da união. Ainda prevê que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

Neste sentido, em consonância com a adoção pelo ordenamento jurídico pátrio após a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), cujos princípios fornecem as bases das disposições do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002) de uma visão social e múltipla da propriedade, encontram-se diplomas legais que preveem a legitimação da posse, reconhecendo, nessa circunstância fática, valores humanos inerentes à noção de propriedade, mercedores, portanto, de proteção jurídica.

Com a legitimação da posse e o respectivo reconhecimento da propriedade, depois de atendidos os requisitos legais, o processo de regularização fundiária começou a ter espaço no cenário jurídico, sobretudo após a edição da Lei nº 11.952, de 2009.

A medida provisória (MP) 458/2009 que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.383, de 7 de dezembro 1976; 6.925, de 29 de junho de 1981 e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Autorizando a transferência sem licitação de terrenos da União, com até 1,5 mil hectares, na Amazônia Legal, a quem esteja em sua posse antes de dezembro de 2004. Revogando a Lei nº 6.431, de 1977.

A instituição da Amazônia Legal só ocorreu recentemente, com a Lei n. 11.952, de 25/06/2009, e o Código Florestal (Lei n. 12.651, de 25/05/2012), e não consta de forma explícita nas leis que definiram a área amazônica brasileira para fins de políticas públicas nas décadas anteriores. O atual sistema de posse de terra do Brasil, particularmente na região amazônica, é extremamente complexo devido ao tamanho da floresta tropical, ao histórico da ocupação e a existência de interesses conflitantes para o uso do território.

Essa conjuntura, juntamente com a Lei nº 13.465/2017 contribui para descaracterizar o processo de regularização das políticas de reforma agrária, pois há uma tendência nas políticas públicas de maior apoio ao agronegócio em detrimento dos trabalhadores rurais, já que mesmo reconhecendo a importância da agricultura camponesa não se oferece soluções jurídicas que

efetivamente possam melhorar a condição de vida dos trabalhadores rurais que buscam a regularização de terras.

1.2 – A Amazônia Legal

Como forma de promover o desenvolvimento social e econômico dos estados da região amazônica, que historicamente compartilham desafios diversos devido ao seu isolamento do restante do país, foi criada Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953 por Getúlio Vargas. A definição legal dessa região sempre esteve associada à criação de órgãos públicos e à implementação de políticas governamentais, sendo a SVPEA, a primeira e estabeleceu sua área de atuação, abrangendo a região compreendida pelos Estados do Pará e Amazonas; os Territórios Federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco; e, ainda, a parte do Estado do Mato Grosso ao norte do Paralelo 16°, a parte do Estado de Goiás ao norte do Paralelo 13°, e a parte do Maranhão ao oeste do Meridiano 44° (BRASIL, 1977).

Essa demarcação é baseada em análises estruturais e conjunturais, seus limites territoriais tem um viés sociopolítico e não geográfico, isto é, não são definidos pelo bioma Amazônia – que ocupa cerca de 49% do território nacional e se estende também pelo território de oito países vizinhos -, mas pelas necessidades de desenvolvimento identificadas na região.

Atualmente, nos termos do artigo 2º da Lei Complementar nº 124, de 2007 (BRASIL, 2007 a), área de abrangência da Amazônia Legal corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44° de longitude oeste), perfazendo uma superfície de aproximadamente 5 217 423 quilômetros quadrados correspondente a cerca de 61% do território brasileiro (Figura 01). Sua população, entretanto, corresponde a 12,32% do total de habitantes do Brasil (IBGE, 2019).

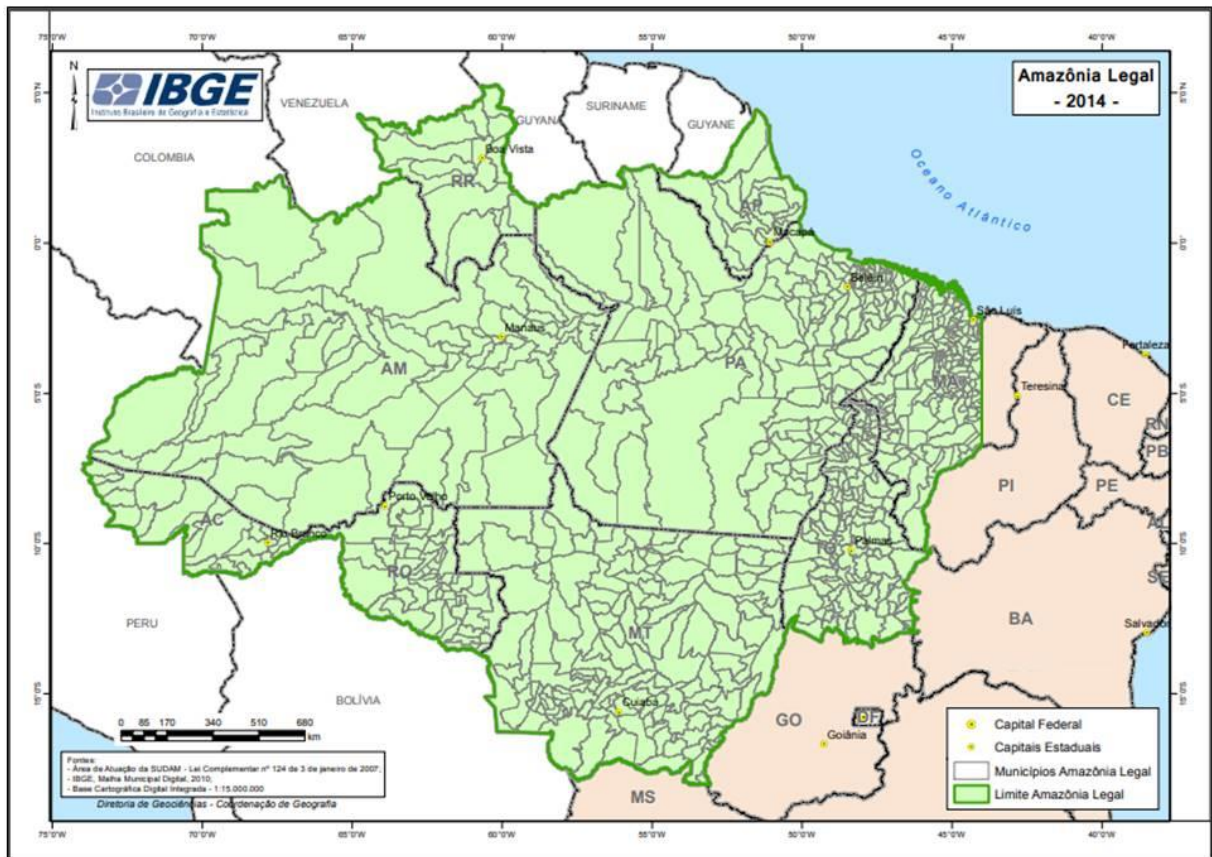


Figura 1: Mapa da Amazônia Legal Fonte: IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialegal>

Na década de 60, durante o regime militar, mudanças no planejamento territorial brasileiro levaram à extinção da SPVEA. As iniciativas de desenvolvimento promovidas pelo órgão não atenderam aos anseios do governo militar. O alto investimento no extrativismo, abrindo linhas de crédito bancário direcionado na maioria das vezes para a borracha, excluindo outras atividades, e o não investimento na infraestrutura social e viária foram os principais fatores de extinção da SPVEA, sendo substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM (SUDAM), órgão que passou a ser responsável pela execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Este órgão era responsável por dinamizar a economia amazônica, criando incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados, nacionais e internacionais, além de coordenar e supervisionar programas e planos de outros órgãos federais (IBGE).

Com o desenvolvimento da região, a partir de 1970, ocorreu um singular processo de colonização dirigida, uma política que favoreceu a monopolização das terras devolutas, pelos grandes negociantes, grileiros, latifundiários, fazendeiros, empresários, nacionais e estrangeiros

promovendo uma ampla ocupação de terras. Esses migrantes, chegados à região por sua conta e risco, ou atraídos e transportados por negociantes de vários tipos, configuram o que a literatura tem nomeado como “pioneiros” (IANNI, 1979, p. 15).

É, neste contexto, que se estrutura o modelo de colonização cujos resultados levam ao que Ianni chamou de contrarreforma agrária, ou seja, uma política explícita de favorecimento de um modelo de desenvolvimento predatório e extensivo para a região amazônica, onde pequenos agricultores, ribeirinhos e povos indígenas da região amazônica foram/são frequentemente vítimas de conflitos de terra (IANNI, 1979).

A busca da terra era intensa: migrantes, sitiantes, moradores, meeiros, parceiros, arrendatários, assalariados, corumbás, boias frias, paus de arara, peões – camponeses e operários do campo que de alguma forma, estavam buscando soluções práticas, para a melhoria da qualidade de vida e sobrevivência.

Os investimentos na região foram acelerados com a construção das rodovias transamazônica e Cuiabá-Santarém. E ainda foram reservadas para colonização e reforma agrária em uma faixa no total de dez mil quilômetros às margens das rodovias. Nestas circunstâncias, crescia o fluxo de trabalhadores e seus familiares para diferentes áreas da região. Com a abertura de estradas federais e estaduais, programas de assentamento rural, mecanismos de incentivos, crédito e proteção que atraíram o investimento privado, o governo, incentivou o processo migratório para fins de ocupação, vários foram os interesses que atraíram os olhares para a região.

Durante os anos 1964-78, a política econômica realizada pelo Estado foi agressiva e sistemática (IANNI, 1978). Como forma de defender a fronteira e garantir o desenvolvimento da região, a colonização dirigida se tornou uma política consistente e eficaz do período militar. Mas os interesses dos militares estavam aliados aos interesses da oligarquia agrária, sendo necessário retirar os posseiros da região ou ao menos enfraquecer os movimentos armados dos camponeses que lutavam pela terra na região.

Tendo em vista o interesse de empresas agropecuárias pelas melhores terras da Amazônia, os posseiros ficavam em uma condição difícil de sustentar e lutar pela posse de suas terras, pois as forças políticas e institucionais das empresas forçavam os pequenos agricultores a sair das melhores terras. Neste cenário, ao longo dos anos, a situação agrária na região tornou se complexa pela pressão econômica e pelos conflitos agrários criados pelas disputas de terras pelos grileiros e fazendeiros com os pequenos agricultores.

1.3 - Análise da Legislação vigente em relação à Amazônia Legal

É no interior do quadro até aqui descrito que me propus a compreender como a regularização fundiária ocorre na Amazônia Legal. Nesta perspectiva é que faço a seguir um esforço de análise da legislação vigente.

1.3.4 - A Lei nº 11.952, de 2009 e a política pública de regularização fundiária na Amazônia Legal

Com o intuito de solucionar os complexos problemas relacionados às ocupações irregulares na Amazônia Legal, foi editada a medida provisória nº 458, de 2009 (BRASIL, 2009), posteriormente convertida na Lei nº 11.952, de 2009 (BRASIL, 2017).

A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da união, no âmbito da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

Após as alterações dispostas na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, em março de 2018, o executivo federal publicou três decretos (9.309, 9.310 e 9.311), regulamentando dispositivos de várias leis relacionadas à regularização fundiária urbana e rural.

Sauer (2017) menciona que além dos problemas políticos a edição destes três decretos é estranha, pois regulamentam parte das leis modificadas, mas não mencionam a própria Lei 13.4653 (LEITE, 2018; TEIXEIRA, 2018), base legal dessas alterações. Os referidos decretos regulamentam dispositivos das Leis 11.952/2009 (Decreto 9.309), 11.977/2009 (Decreto 9.310), 8.629/1993 e 13.001/2014.

O Decreto 9.309 regulamenta as mudanças no Programa Terra Legal, sendo que o 9.311 regulamenta alterações na “Lei da Reforma Agrária” e na lei que dispôs sobre o processo de seleção e titulação das famílias do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Diante desta cronologia legal, a regularização na área tem sido objeto de muitas discussões, tendo em vista sua importância nacional e o risco de estrangeirização das terras com sua mercantilização. A lei também se apresenta como um instrumento de legitimação de posse na região, que confere a uma situação fática de ocupação o *status* de direito e, por conseguinte, proteção pelo Estado (SAUER, 2018).

O critério de cultivo, ou do aproveitamento racional, volta a ser um dos elementos diferenciadores para que a propriedade então pública passe à esfera do domínio privado.

O regulamento, Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018, aplica-se à regularização fundiária de ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas rurais do INCRA e da União sob gestão do INCRA, exceto quanto ao disposto no art. 11 da Lei nº 11.952, de 2009; e também áreas remanescentes de projetos com características de colonização, criados pelo INCRA, dentro ou fora da Amazônia Legal, anteriormente a 10 de outubro de 1985.

Quanto a essas áreas, consideram-se os seguintes projetos com características de colonização: projeto de colonização oficial, projeto de assentamento rápido, projeto de assentamento conjunto, projeto especial de colonização, projeto de assentamento dirigido, projeto fundiário, projeto integrado de colonização; e outros projetos definidos em ato do dirigente máximo do INCRA.

De acordo com o artigo 3º do Decreto as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais e para expedir os instrumentos titulatórios correspondentes ficava atribuídas: na Amazônia Legal, à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República, porém hoje fica sob responsabilidade do Ministério da Agricultura após a edição do Decreto nº 9.666/2019.

Em pesquisas nos sites governamentais do Ministério da Agricultura a competência relata acima não é clara uma vez que a atual posição do Poder Executivo é de paralisar os programas sociais de acesso à terra inclusive a reforma agrária.

Neste contexto Sauer (2018) esclarece que:

A retomada do ideário neoliberal e a política de austeridade pós 2016 – materializados na MP 759, Lei nº 13.465 e os decretos em tela – destroem completamente qualquer possibilidade de a política agrária governamental cumprir a função socioambiental da terra (Sauer e Leite, 2017). Particularmente, com as mudanças no Programa Terra Legal, regulamentado via o Decreto 9.309, “...o governo estabeleceu o seu propósito político pela implementação de uma política fundiária capaz de esgotar o estoque das terras públicas, privatizando-as; não apenas na Amazônia Legal, mas em todo o Brasil” (Teixeira, 2018, p. 1). Além de “formalizar o mercado” de terras públicas, criando e flexibilizando regras, é fundamental ter claro que, associado à explícita intenção de criar “mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” (texto da ementa da Lei em apreço) outro objetivo é desonerar, mas especialmente retirar a capacidade do estado de implementar políticas estruturantes no campo.

O que percebemos é que o poder executivo utiliza de instrumentos legais, como os decretos e as medidas provisórias, por exemplo, que de forma desarticulada acaba esvaziando a política agrária. Tais mecanismo interferem diretamente na vida dos pequenos agricultores que deixam de ter acesso à terra, diante de um propósito político ligado a mercantilização e privatização de terras públicas, isentando o Estado quanto a responsabilidade em relação a programas sociais no campo.

1.4 - A transformação da terra em mercadoria

A estrutura agrária formada na Amazônia durante a ditadura militar é marcada pela atuação do Estado, através da política de colonização dirigida, a qual priorizou a expansão da empresa agropecuária, segundo as exigências da acumulação estabelecida pelo capitalismo monopolista. (IANNI, 1979).

O governo viu que, na época da ditadura, uma forma de trazer rentabilidade para as empresas agropecuárias e as indústrias seria fomentar o desenvolvimento econômico através de reformas na política fundiária e agrária para que a terra cumprisse duas funções que, como latifúndio improdutivo, não cumpre: produzir matérias-primas e alimentos para baratear o custo da mão de obra e dos insumos industriais e gerar, com salários e rendas rurais, maior volume de consumo para as mercadorias manufaturadas na indústria urbana e ainda desenvolver a região.

Segundo Marés (2003) o capitalismo, na modernidade, transformou a terra em mercadoria quando a fez propriedade privada individual e transferível a quem não a usa, destinando terras de acordo com os interesses daqueles que ocupavam o poder.

Para compreendermos como a terra se transformou em mercadoria recorro às ponderações de Marés (2003), senão vejamos:

Aliás, quando se lê os juristas liberais do século XVIII e XIX se percebe claramente a diferença, a crítica às sesmarias e à antiga Lei de D. Fernando (1375) é exatamente a diferença entre a exigência de uso e o conceito de propriedade capitalista da terra. Aqueles juristas entendiam que a intromissão do estado no regime de propriedade da terra era nefasto e que cada proprietário haveria de usar a terra porque era de seu interesse e não de sua obrigação. Este fundamento liberal, defendendo e criando o direito absoluto sobre a terra, a tornava uma simples mercadoria. Para o direito liberal, o uso é apenas um direito do proprietário, que pode exercê-lo ou não, mas ainda que não o exerça, não o perde.

Antes da invenção moderna da propriedade individual da terra, seu uso era determinante. Quer dizer, para que alguém se considerasse proprietário, ou, pelo menos, com direito à terra tinha que usá-la. E usá-la, no conceito da época, era lavrá-la, fazê-la produzir bens consumíveis. Em atenção a este processo de transformação capitalista o autor ressalta que, no regime sesmarial (1375-1822), o não uso da terra importava em seu abandono e, em consequência, na possibilidade de retomada do imóvel pelo Sesmeiro do Rei (MARÉS, 2003).

Em atenção à lógica capitalista, a lucratividade no cultivo da terra seria uma medida racional. Desta forma, nada mais congruente do que cultivá-la para que ela produzisse produtos a serem comercializados com o objetivo do lucro. No entanto no Brasil a distribuição e utilização das terras não seguiu propriamente este raciocínio.

Como forma de conseguir a terra, sem antes nela residir ou trabalhar, muitos forjam documentos para comprovação de uso, dando-lhes aparência de particular, para conseguir, de forma irregular e ilegal a apropriação privada de terras públicas. Outra forma de apropriação irregular da terra acontece como a ocupação ilícita de terras, por meio da expulsão de posseiros (ocupantes de terras públicas) ou índios (aspecto factual) ou ambas as formas. Esse processo, denominado grilagem de terras, tem como reflexos na violência no campo, na exploração de riquezas, no dano ambiental e na ameaça à soberania, dadas às suas gigantescas proporções (DEVISATE, p11. 2017).

A grilagem de terras na região Amazônica tornou-se protagonista do conflito. A posse da terra não tem como objetivo de produção e geração de renda por meio dela de fato. Havia também a sua utilização como uma forma de “mercadoria”. Onde os grileiros obtinham lucro por meio de incentivos oferecidos pelo governo aos proprietários da terra. Com os documentos forjados, os grileiros conseguiam revender as terras em grande escala e, com isso, obter ganhos financeiros; obter financiamentos bancários para projetos agropecuários, dando a terra como garantia; dar a terra grilada como pagamento de dívidas previdenciárias e fiscais; conseguir indenização nas ações desapropriatórias, para fins de reforma agrária ou de criação de áreas protegidas (TRECANNI, 2009).

José de Souza Martins analisa o desenvolvimento do capitalismo no Brasil indicando que:

A propriedade da terra é o centro histórico de um sistema político persistente. Associada ao capital moderno deu a esse sistema político uma força renovada, que bloqueia tanto a constituição da verdadeira sociedade civil, quanto da cidadania de seus membros [...]. No Brasil, o atraso é um instrumento de poder [...]. Ao contrário do que ocorria com o modelo clássico da relação entre terra e capital, em que a terra (e a renda territorial, isto é, o preço da terra) é reconhecida como entrave a circulação e reprodução do capital. No modelo

brasileiro o empecilho à reprodução capitalista do capital na agricultura não foi removido por uma reforma agrária, mas pelos incentivos fiscais. O empresário pagava pela terra, mesmo quando terra sem documentação licita e, portanto produto de grilagem, isto é, de formas ilícitas de aquisição. Em compensação, recebia gratuitamente, sob a forma de **incentivo fiscal, o capital de que necessitava para tornar a terra produtiva**. O modelo brasileiro inverteu o modelo clássico. Nesse sentido, reforçou politicamente a irracionalidade da propriedade fundiária no desenvolvimento capitalista, reforçando consequentemente, o sistema oligárquico nela apoiado [...], portanto, [...] **comprometeu os grandes capitalistas com a propriedade fundiária e suas implicações políticas**. (1994, p. 79 e 80, grifo nosso).

Em geral a grilagem se apoia na violência privada; mas com frequência ela põe em ação a violência estatal. Em certas ocasiões, as duas modalidades de violência são postas em ação por grileiros e fazendeiros a fim de acelerar a metamorfose da terra em mercadoria, segundo as exigências da acumulação de capital.

Ao vender ou comprar terras sem obedecer aos requisitos legais previamente estabelecidos como condição para a apropriação e para a transferência dessas áreas para um patrimônio privado (tanto na legislação fundiária, quanto na ambiental) e, ao fazê-lo, apropriam-se não apenas (de forma ilícita) de uma renda fundiária, como também se beneficiam de diversas outras formas de renda ou de financiamentos associados ao controle da terra (BRITO, 1998).

A figura do trabalhador rural merece atenção neste processo de transformação da terra em mercadoria. A conjuntura na região não envolve somente a luta pela posse (de fato) ou domínio (jurídico) da terra; mas também a expulsão do produtor autônomo, ou a sua proletarianização, compreende principalmente a expropriação de boa parte do campesinato do seu mais importante meio de produção e subsistência, a terra (IANNI, 1978).

Diante dos altos preços das commodities no mercado internacional, e com os incentivos para ampliar a fronteira agrícola, a terra passa a ser considerada como um ativo financeiro. Assim, essa política exportadora tende a aquecer o mercado de terras e essa é a lógica que leva o governo a colocar a terra e tudo que ela implica – solo-subsolo-água-vida - à disposição para mais investimentos (LEITE e SAUER, 2017).

Quando a terra passa a ser valorizada e os homens ficam em segundo plano, as questões sociais que os envolve perde espaço. É nessa conjuntura que a Amazônia se torna palco de disputa, com interesses distintos que culminaram na formação desse emaranhado de atores sociais e nos problemas que compõem o cenário amazônico pela disputa da terra e dos recursos naturais.

1.5 - As relações institucionais e a geração de conflitos

A crise na região da Amazônia Legal envolve de certa forma, a atuação do Estado, mais frequentemente em favor da formação e expansão da empresa agropecuária. Essa atuação estatal favorece principalmente a segregação entre os produtores autônomos e a posse dos seus meios de produção.

A identificação da crise do modelo de desenvolvimento na esfera dos órgãos estatais resulta da constatação de uma significativa mudança na configuração política que estabelecia as relações entre os Estados, os municípios e a União.

A ocupação da Amazônia, obedecendo às razões da ideologia militar, não contemplava no início a forma que a expansão do capitalismo adotou. Mas não conflitava com ela, nem como a grande empresa (CARDOSO e MULLER, 1978).

Por isso, o tipo de crescimento adotado na Amazônia principalmente a partir de 1970, demonstra que a preocupação do governo era eminentemente econômica, deixando de observar a necessidade da população.

Com a crise na região, parte em relação a SPVEA, superintendência pioneira, responsável por promover o desenvolvimento da Amazônia Legal, o governo militar, iniciou a política governamental de incentivos fiscais e creditícios para a formação e a expansão da empresa agropecuária por meio da SUDAM. Essa política provocou uma disputa cada vez mais intensa e generalizada pelas terras férteis, ou ricas de jazidas minerais. Essa disputa logo colocou os fazendeiros, ou seus representantes e associados privados e públicos, em confronto com o posseiro.

Com o avanço do capitalismo e as atuações de diferentes instituições na implementação das políticas públicas, de tempos em tempos novos planos são concebidos (sempre abandonados posteriormente), que apenas desenham no nível da boa vontade a visão idílica de uma Amazônia posta a serviço do homem e da região.

Nesse mesmo período, em outros estados, o processo de subordinação da agricultura à indústria, do campo à cidade, entrou em uma fase talvez mais intensa e generalizada do que em ocasiões anteriores de tempo recente. As medidas governamentais adotadas propiciaram a aceleração e a generalização do desenvolvimento intensivo e extensivo do capitalismo no campo. Nas atividades em que já se havia organizado uma agricultura capitalista, como na cana-de-açúcar-, por exemplo, o poder estatal foi levado a apoiar ou induzir a concentração e a centralização do capital, juntamente com a maquinização e a quimificação do processo produtivo.

Com o avanço do processo de industrialização, década de 60, houve um aumento da urbanização e conseqüentemente um aumento do êxodo rural em várias regiões do país, contraditoriamente em relação à busca de terras na região da Amazônia Legal, impulsionada pela facilidade de lucratividade fraudulenta por meio da grilagem.

Em meio a tudo isso, o Poder Executivo se viu diante do debate sobre questão fundiária pela sociedade. O primeiro passo para a realização da reforma agrária no País. O primeiro passo, dado pelos militares, foi a edição do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964) e a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), órgãos responsáveis por promover a elaboração e coordenar a execução do Plano Nacional de Reforma Agrária, bem como administrar o Fundo Nacional de Reforma Agrária, executando o programa de ação econômica e social do governo, provendo os agricultores de estímulos e meios necessários ao aumento da produtividade de modo a aliviar as tensões sociais e os desequilíbrios econômicos regionais.

As dificuldades operativas do INDA e do IBRA e o afastamento das preocupações com a reforma agrária acabaram por refletir-se na extinção desses órgãos, uma vez que ainda não havia um plano nacional para a pauta Reforma Agrária. Em seu lugar foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, com os objetivos de promover e executar a reforma agrária e também de promover, coordenar, controlar e executar a colonização, além de promover o cooperativismo, o associativismo e a eletrificação rural (INCRA, 2019).

Além de uma sistematização mais efetiva da redistribuição fundiária, o governo através do INCRA também visava colonizar a região norte e a Amazônia, que em contraste com o quadro geral nacional, são pouco habitadas. Porém, essa experiência não obteve êxito, devido ao quadro político da época e a forma de execução desse projeto (INCRA, 2019).

Com o intuito de dinamizar a produção para a área, começaram ser criadas pelo governo Estadual as empresas agropecuárias com a ajuda dos incentivos fiscais baixos ou negativos, canalizados por órgãos governamentais como a retomada da SUDAM e o BASA (Banco da Amazônia) (BRITO, 1998).

Em um país em que a participação das atividades agropecuárias ainda tem forte peso na economia nacional, como é o caso do Brasil, esse contexto de perpetuação de um modelo fundiário excludente acaba por acirrar os ânimos dos grupos que disputam espaço nessa importante atividade econômica e em relação a posições privilegiadas no cenário político, normalmente alcançadas por quem se destaca economicamente, estabelecendo-se, desde os

primórdios, uma relação extremamente conflitiva entre proprietários de terra e trabalhadores rurais. A esse respeito, Fernandes (1998) esclarece que “durante toda a história do Brasil, os camponeses, bem como todos os trabalhadores, foram mantidos à margem do poder por meio da violência. Nos grandes projetos nacionais, não foram considerados, ao contrário, foram julgados como obstáculos que precisavam ser removidos”.

Observa-se que a aplicação da Teoria da Posse Agrária na proteção possessória do imóvel rural estaria condicionada à caracterização da terra, em especial ao cumprimento da função social da propriedade rural, por força dos arts. 184 e 186, I a IV, da Constituição Federal (CARROZZA e ZELEDÓN ZELEDÓN, 1990). Nesse contexto, os ruralistas, grandes fazendeiros, com imóveis rurais esbulhados, turbados ou ameaçados, são contra a aplicação da Teoria da Posse Agrária, sustentando a não incidência desses dispositivos constitucionais à posse e, portanto, às ações possessórias, subordinadas exclusivamente aos requisitos dos artigos 1.210, caput, do Código Civil e o rito do Processual Civil.

Porém, os órgãos responsáveis pela reforma agrária na região, lançaram portarias polêmicas no ano de 2004, com o propósito de ordenamento fundiário e para reprimir as apropriações ilegais das terras devolutas e públicas. Uma delas foi a Portaria nº 10 do INCRA, que proibiu a circulação de Certificação de Cadastro de Imóveis Rurais – CCIR. As medidas recentes do governo federal não deixam de ter sua eficácia na mediação de conflitos, contudo não é o suficiente, visto que não apresentam soluções socioeconômicas para alguns atores, inclusive para o próprio setor madeireiro, que reagiu às medidas governamentais até de forma violenta (MELLO e SULZBACHER, 2013).

O Brasil vive uma grave crise política que se explicita a partir de 2015 quando forças conservadoras resolvem não respeitar os resultados das eleições de 2014 que prolongaria no governo, por mais 04 anos, uma composição política liderada pelo PT que já governava o país há 12 anos, desde 2003. Neste cenário, se inicia um processo de ruptura política que culminaria com o impeachment formal da presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016 (PORTO-GONÇALVES, 2018).

Como observamos na publicação da Lei nº 13.465/2017, que apesar da roupagem de evolução legislativa se configura como flagrante retrocesso na garantia dos direitos sociais e ambientais principalmente na região Amazônica. Desencadeou-se uma crise política ainda mais grave, com a eleição de um governo de extrema direita, em que forças políticas conservadoras vêm protagonizando uma série de ações jurídicas, políticas (sobretudo legislativas) e midiáticas que, visam bloquear conquistas sociais históricas dos trabalhadores, das comunidades indígenas

e quilombolas, assim como fazer regredir as conquistas/direitos ambientais (PORTO-GONÇALVES, 2018).

Há divergências sobre o tema entre o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, pois, para o primeiro, “o movimento popular visando a implantação da reforma agrária não caracteriza crime. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando implantar programa constante da Constituição Federal de 1988. Acentuando que a pressão popular é própria do Estado Democrático de Direito (CUNHA, 2016). Porém o Supremo Tribunal Federal já deixou claro em seus precedentes a visão de criminalização do movimento popular como se observa na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213-0 (ANEXO I), em que:

O Supremo Tribunal Federal não pode validar comportamentos ilícitos. Não deve cancelar, jurisdicionalmente, agressões inconstitucionais ao direito de propriedade e à posse de terceiros. Não pode considerar, nem deve reconhecer, por isso mesmo, invasões ilegais da propriedade alheia ou atos de esbulho possessório como instrumentos de legitimação da expropriação estatal de bens particulares, cuja submissão, a qualquer programa de reforma agrária, supõe, para regularmente efetivar-se, o estrito cumprimento das formas e dos requisitos previstos nas leis e na Constituição da República (ADI 2213 MC, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2002, DJ 23-04-2004 PP-00007 EMENT VOL-02148-02 PP-00296).

Observamos a posição dos nossos tribunais que em sua jurisprudência majoritária ainda pautam em observar a titularidade da terra, ou seja, a posse civil e deixam de lado os critérios da função social, constitucionalmente definidos (ANEXO I).

A função social do imóvel rural assume quatro aspectos: econômico, social, trabalhista e ecológico. Portanto, o que distingue a posse agrária da posse dita civil, é a peculiaridade de seu *corpus*, vale dizer, por ser exercida atividade agrária sobre imóvel rural, com observância à função social. É o *corpus* da posse agrária, ou seja, o elemento material da posse agrária é a visibilidade da propriedade agrária, o aspecto exterior dela.

Para compreendermos as relações que antecedem os conflitos existentes na Amazônia Legal, relacionadas com a atuação do Estado, a formação do latifundiário, o capital e os camponeses, faz-se importante o entendimento de como se deu a construção de “uma doutrina privatista burguesa”, que se reflete na positivação de normas protetivas do direito de propriedade. Primeiramente faremos uma distinção dos conceitos de posse e propriedade, segundo exposição de Miguel L. Baldez, “a posse é uma relação de fato entre o homem e a terra, e propriedade, uma relação jurídica criada pelo direito burguês para garantir à distância, o domínio sobre a terra” (BALDEZ, 1998, p. 71). Parte da geração dos conflitos está na

contradição entre a posse e a propriedade onde, ao ocupar terras, ampliando adequadamente o conceito de terra improdutiva (latifúndio por extensão), ocorre o apossamento, a posse na linguagem jurídica, como instrumento de aquisição da propriedade (BALDEZ, 2002).

A partir dessa desarticulação, aliadas aos esforços governamentais ineficientes ocorrem dois tipos de violência no campo: a direta (violência física empregada contra a pessoa, contra a ocupação e contra a posse camponesa) e a indireta como a violência simbólica (cultural e ideológica) e a formas de atuação política do latifúndio em que, por meio de *lobbies* e articulações, fazendeiros empresários e agentes do poder público, promovem ações políticas que influenciam nas decisões da justiça e dos governos. Tanto a violência direta quanto a indireta podem ser deflagradas por particulares e/ou pelo Estado. Despejos judiciais e dissipação de manifestações são exemplos de violência direta praticada pelo Estado. Assassínatos, tentativas de assassinato, ameaças de morte, expulsões de camponeses de suas terras são exemplos de violência direta praticada pelo poder privado (GIRARDI, 2008, p. 293).

Segundo Hannah Arendt (1970), o conceito de violência é diferente de poder, força ou fortaleza. A ação violenta é essencialmente: “regida pela categoria meio-fim, que quando aplicada a questões humanas tem a característica de estar o fim sempre em perigo de ser sobrepujado pelos meios que ele justifica e que são necessários para atingi-lo”.

Dessa forma, de um lado temos o campesinato, formado por pequenos posseiros e pelos assentados, sofre violência dos fazendeiros e grileiros, que os expulsam da terra para dela se apropriarem com fins especulativos. Contra os trabalhadores rurais a violência se manifesta também na forma de trabalho escravo, escancarando a contradição do capitalismo agrário brasileiro. Esta forma de exploração do trabalho é empregada principalmente em atividades características da fronteira agropecuária, como produção de soja e gado de corte.

Embora possa ser verificada por todo o Brasil, a fronteira agropecuária, em especial o sudeste do Pará e o leste do Maranhão, concentram a maior parte dessas violências (Figura 02). Neste ponto ocorre a maior disputa dos territórios do campesinato e do latifúndio e agronegócio competem mais diretamente privado (GIRARDI, 2008, p. 293).

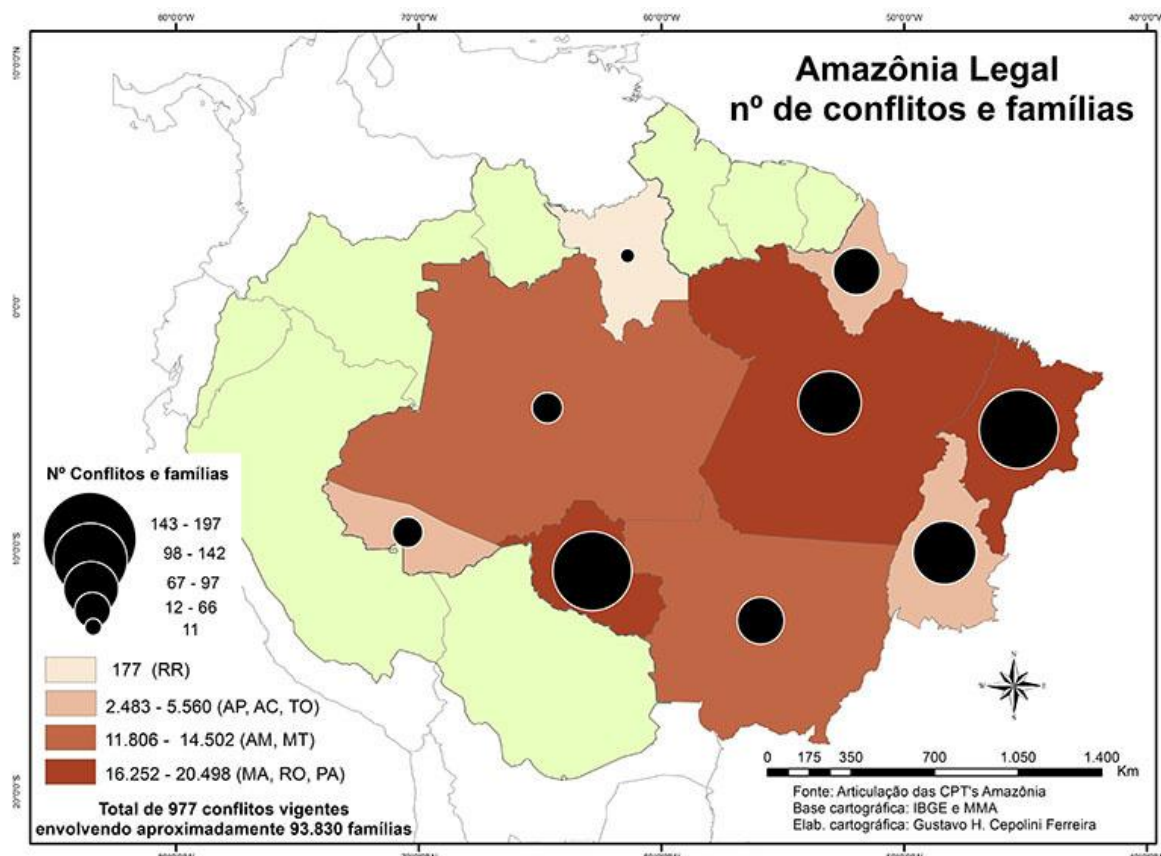


Figura 2: Amazônia Legal: nº de conflitos e famílias envolvidas. O mapa mostra um total de 977 conflitos vigentes, envolvendo aproximadamente 93830 famílias na região da Amazônia Legal, sendo a fronteira agropecuária, em especial o sudeste do Pará e o leste do Maranhão, concentrando a maior parte dessas violências. Fonte: CPT. Atlas de Conflitos na Amazônia (2017).

Atualmente enfrentam-se muitas dificuldades em solucionar os conflitos agrários, parte em detrimento da má gestão pública e disponibilidade política de solução da questão, além da não utilização da Teoria da Posse Agrária nos julgados quanto às disputas judiciais pela posse da terra, as quais, em sua maioria, não observam o cumprimento da função social, constitucionalmente previsto.

1.6 - Destinação das Terras Públicas e a Regularização Fundiária Rural

A pesquisa em desenvolvimento realiza uma leitura sobre o debate entre a consolidação da propriedade privada e a regularização fundiária rural no caso amazônico, ou seja, como as terras anteriormente consideradas públicas foram apropriadas de forma irregular através dos processos de grilagem. Devendo a questão fundiária ser colocada nesse contexto, pois o reconhecimento do direito de propriedade é um “pressuposto dos direitos de participação política” (MARTINÉZ, 1994, p. 157).

A distribuição da propriedade privada, garantindo o acesso às diferentes formas de apropriação da terra e dos recursos naturais, permite o desenvolvimento das diferentes atividades sociais e econômicas e faz cumprir suas funções social e ambiental da terra, sendo o acesso plural à terra e à função social da propriedade manifestações das cláusulas do estado democrático (BÜHRING, 2016).

O exercício do direito de propriedade sobre a terra leva em consideração, também, a conservação do solo e a proteção da natureza. A concepção restrita de que a propriedade cumpre a sua função social quando produz, sem colimar outros interesses, não é suficiente para abarcar as novas necessidades sociais e ambientais apresentadas na contemporaneidade (BÜHRING, 2016).

Ainda de acordo com Bühring (2016) é necessário ampliar a compreensão da função social da propriedade, para que se possa incluir, nesse conceito, a função de proteção ambiental, a fim de favorecer uma utilização mais responsável dos recursos naturais, que permita obter tanto os benefícios econômicos que o imóvel pode produzir, assim como também os ambientais.

1.6.1 - Os requisitos para a regularização fundiária

Para ser considerado beneficiário da regularização fundiária, o ocupante e o seu cônjuge ou companheiro deverão atender aos requisitos previstos no art. 5º da Lei nº 11.952, de 2009, ou seja, ser brasileiro nato ou naturalizado; não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; praticar cultura efetiva; comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008; e também não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A legislação especifica que será considerada forma de exploração direta aquela atividade econômica definida em contrato de parceria, conforme os critérios estabelecidos em ato normativo do órgão competente, e em relação prática de cultura efetiva serão considerados a obtenção de renda por intermédio dos serviços ambientais previstos no inciso I do caput do art. 41 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, conforme os critérios estabelecidos em ato normativo do órgão competente.

Ainda regulamenta vedações ao acesso à terra quando não admite a regularização em favor de requerente que conste do Cadastro de Empregadores que tenham submetido

trabalhadores às condições análogas à de trabalho escravo de acordo com legislação do Ministério do Trabalho.

Em relação ao procedimento de regularização as ocupações incidentes em terras públicas rurais deverá ser precedida de cadastramento das ocupações e identificação ocupacional por município ou por gleba; pela elaboração de memorial descritivo dos perímetros das ocupações, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica, com as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro; e ainda pela formalização de processo administrativo, previamente à titulação, com os documentos e as peças técnicas .

O cadastramento será feito por meio de formulário de declaração preenchido e assinado pelo requerente, acompanhado de fotocópia de sua carteira de identidade e do Cadastro de Pessoas Físicas, e de outros documentos definidos pelo órgão competente. O cadastramento das ocupações não implicará o reconhecimento de direito real sobre a área. As peças técnicas apresentadas pelo ocupante serão recebidas, analisadas e, caso atendam aos requisitos normativos, validadas.

O profissional habilitado responsável pela elaboração do memorial descritivo de que trata o inciso II do caput, nos termos estabelecidos no art. 9º da Lei nº 11.952, de 2009, será aquele credenciado junto ao INCRA para a execução de serviços de georreferenciamento de imóveis rurais.

A vistoria prévia à regularização das ocupações em áreas de até quatro módulos fiscais, nos termos estabelecidos no art. 13 da Lei nº 11.952, de 2009, será obrigatória nas seguintes hipóteses: se o imóvel houver sido objeto de termo de embargo ou infração ambiental, lavrado pelo órgão ambiental federal; se o imóvel apresentar indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração; se o cadastramento a que se refere o art. 5º houver sido realizado por meio de procuração; se houver conflito declarado no ato de cadastramento a que se refere o art. 5º ou registrado junto à Ouvidoria Agrária Nacional; ou se forem estabelecidas outras razões em ato do órgão competente.

A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso I do caput verificará se o preenchimento de requisitos à regularização fundiária decorreu de dano ambiental, situação em que o pedido será indeferido, exceto se houver celebração de termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar, firmado com o órgão ambiental federal ou com o Ministério Público.

Para as áreas de até quatro módulos fiscais, os requisitos estabelecidos no art. 5º da Lei nº 11.952, de 2009, serão verificados por meio das seguintes declarações do requerente e do

seu cônjuge ou companheiro, sob as penas da lei, de que: não sejam proprietários de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não tenham sido beneficiários de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária rural; exerçam ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 22 de julho de 2008; pratiquem cultura efetiva; não exerçam cargo ou emprego público, no INCRA; na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República; na Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ou nos órgãos estaduais de terras; não mantenham, em sua propriedade, trabalhadores em condições análogas às de escravos; e o imóvel não se encontre sob embargo ambiental, ou seja, objeto de infração do órgão ambiental federal, estadual e municipal.

Será admitida a regularização fundiária de requerente anteriormente beneficiado por programa de reforma agrária ou regularização fundiária, desde que não ocupe o lote originário, decorridos mais de quinze anos, da data da expedição de título de regularização fundiária, desde que o referido documento tenha sido emitido anteriormente a 22 de dezembro de 2016, observado o disposto no parágrafo único; da data da homologação do beneficiário no programa de reforma agrária; ou de outras situações definidas pelo órgão competente em regulamento específico.

O processo que originou a expedição do título anterior deverá ser apensado ao novo requerimento de regularização fundiária, situação em que será realizada a análise das cláusulas resolutivas.

A regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas rurais com área superior a quatro módulos fiscais e até o limite de dois mil e quinhentos hectares será precedida de: declaração firmada pelo requerente e pelo seu cônjuge ou companheiro, sob as penas da lei, de que preenchem os requisitos estabelecidos no art. 8º; e elaboração de relatório de vistoria da ocupação, subscrita por profissional regularmente habilitado do Poder Executivo federal ou por outro profissional habilitado em razão de convênio, acordo ou instrumento congênere firmado com órgão ou entidade da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal.

As informações constantes do relatório de vistoria poderão ser complementadas por documentos, técnicas de sensoriamento remoto e outros meios de prova.

As áreas ocupadas insuscetíveis de regularização por excederem os limites estabelecidos no § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 2009, poderão ser objeto de titulação parcial até o limite

de dois mil e quinhentos hectares. A titulação, nos termos do caput, será condicionada à desocupação da área excedente.

Com as alterações trazidas pelo Decreto Federal nº 9.667 de 02 de janeiro de 2019, o Ministério da Agricultura o qual incorporou as competências da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República poderá expedir Certidão de Reconhecimento de Ocupação nas hipóteses em que, cumulativamente: haja requerimento de regularização fundiária para o imóvel nos termos estabelecidos na Lei nº 11.952 de 2009; imóvel georreferenciado e aprovado por fiscalização no Sistema de Gestão Fundiária; imóvel localizado em terra pública federal e inexistir sobreposição com as áreas a que se refere o art. 4º da Lei nº 11.952, de 2009; e sejam cumpridos outros requisitos definidos em ato normativo do órgão Federal competente.

A Certidão de Reconhecimento de Ocupação é personalíssima, intransferível *inter vivos* ou *causa mortis* e não implica o reconhecimento do direito de propriedade ou a regularização fundiária da área. Por isso, é documento hábil a comprovar a ocupação da área pública pelo requerente junto às instituições oficiais de crédito. E poderá ser emitida a requerimento ou de ofício e terá validade de doze meses, admitida renovação nas seguintes hipóteses: até que seja proferida a decisão que indefira o pedido de regularização; ou até que seja entregue o título de domínio.

Assim, com titularidade da terra, definida as condições para verificar os requisitos para a desapropriação para reforma agrária, ou a regularização nos termos da Lei nº 13.465/2017 ficarão mais fáceis e seria possível identificar com maior facilidade as áreas griladas. Lembrando que neste processo de regularização fundiária não estamos nos referindo a qualquer tipo de apropriação privada. O reconhecimento do direito de propriedade privada em terras públicas está vinculado a uma apropriação individual ou coletiva da terra, compatível com a função socioambiental.

1.6.2 - A concessão da titulação e manutenção da propriedade

Em relação a concessão da titulação, o legislador preocupou-se com a estruturação da família e também com a evolução dela para regulamentar a forma em que o título de domínio

seriam expedidos. Assim os títulos de domínio e de concessão de direito real de uso serão expedidos: em nome da mulher e do homem, obrigatoriamente, nos seguintes casos, quando forem casados; ou quando conviverem em regime de união estável; em nome dos conviventes, no caso de união homoafetiva; e preferencialmente em nome da mulher, nos demais casos.

Em outro ponto, com o intuito de evitar a mercantilização das terras o título de domínio e o termo de concessão de direito real de uso, conterà, entre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel, a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva, o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 2012, a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e as condições e a forma de pagamento.

A legislação prevê assim as penalidades quanto ao descumprimento das condições resolutivas pelo titulado, o que implicará a resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão de direito real de uso, com a consequente reversão da área em favor da união, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutivas, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório. E ainda, na hipótese de a violação de cláusula resolutiva ser identificada por outro órgão ou entidade, o órgão competente deverá ser informado para que seja instaurado procedimento administrativo destinado à declaração de reversão do imóvel ao patrimônio da união.

E aquele beneficiário que transferir ou negociar, por qualquer meio, o título, não poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.

A legislação específica que a prática de cultura efetiva poderá ser comprovada por meio de documentos, técnicas de sensoriamento remoto ou vistoria. A comprovação do cumprimento da cláusula ocorrerá por meio da juntada das certidões negativas de infração ambiental ou instrumento similar, em nível federal e estadual e inscrição no Cadastro Ambiental Rural - CAR.

Em outro ponto o legislador flexibilizou o cumprimento das cláusulas contratuais, uma vez que o ocupante que tenha cumprido as cláusulas contratuais e cujo contrato originário tenha sido expedido há mais de dez anos será dispensado das condições resolutivas ou, se for o caso, receberá o título de domínio sem condição resolutiva. Na hipótese de emissão de título de domínio sem condições resolutivas, o pagamento deverá ser efetuado à vista. O título definitivo será emitido com condições resolutivas caso não ocorra o pagamento à vista. E ainda completou que, desde que cumpridas as demais cláusulas resolutivas, o órgão competente concederá, de

ofício, a gratuidade aos títulos emitidos em áreas de até um módulo fiscal, expedidos anteriormente à data de entrada em vigor da Lei nº 11.952, de 2009.

Ao analisar a legislação quanto à regulamentação da Lei nº 11.952, de 2009, nos deparamos com o art. 23 do Decreto nº 9.309/2018, eis que uma vez resolvido o título de domínio ou o termo de concessão na forma prevista no § 7º do art. 18 da Lei nº 11.952, de 2009, o contratante: terá direito à indenização pelas acessões e pelas benfeitorias, necessárias e úteis, hipótese em que poderá levantar as benfeitorias consideradas voluptuárias, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado da data da desocupação do imóvel, sob pena de perda em proveito do alienante e ainda terá direito à restituição dos valores pagos com a atualização monetária devida, deduzido o percentual das quantias abaixo: quinze por cento do valor pago a título de multa compensatória; e três décimos por cento do valor atualizado do contrato por cada mês de ocupação do imóvel desde o início do contrato, a título de indenização pela fruição; e estará desobrigado do pagamento de eventual saldo devedor remanescente, na hipótese de o montante das quantias indicadas nas alíneas "a" e "b" do inciso II exceder ao valor total pago a título de preço.

Apesar da aparência de segurança jurídica trazida nos dispositivos mencionados do Decreto Federal nº 9.309/2018, a política de regulamentar uma Lei, voltada para comprometer a Reforma Agrária e toda a Política Agrícola Nacional, o Poder Executivo vai além, acaba dando brechas que favorece a grilagem de terras, permitindo assim a continuidade da mercantilização e estrangeirização do território brasileiro. (LEITE e SAUER, 2017; TEIXEIRA, 2018).

2 - A Interpretação da Lei nº 13. 465, de 2017

A Lei nº 13.465/2017, já nasceu com vários vícios formais e materiais, levando o Ministério Público Federal a interpor a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5771, sob o argumento de que a referida lei é ordinária, porém regula matérias de lei complementar; fragiliza o direito social à moradia; prejudica a realização da reforma agrária; colabora com o descumprimento da função ambiental da propriedade; ofende o direito ao mínimo existencial; dentre outros pontos.

Neste capítulo, serão expostos os aspectos legais questionados pelo Ministério Público Federal (MPF), já que os elementos da Lei nº 13.465/2017 apresenta-se como uma desconstrução de grande parte do que se avançou na regularização fundiária, no ponto de vista legal, em mais de 30 anos de construção social e institucional.

2.1 - Análises das inconstitucionalidades formais e materiais – ADI 5771

Antes mesmo de ter efeitos a Lei nº 13. 465/2017 já foi objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI). Em um momento de mudanças políticas no Brasil a interpretação jurídica a ser realizada pelo Supremo Tribunal Federal torna-se urgente diante da complexidade de direitos regulamentados pela nova legislação, principalmente os atinentes à regularização fundiária rural, objeto da presente pesquisa³.

A ADI 5771 merece destaque por tratar de forma ampla a inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/2017. A ação, proposta pelo Procurador Geral da República, objetivando a declaração de inconstitucionalidade integral do disposto na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” e alteram numerosas outras leis.

A inicial pondera quanto a constitucionalidade da lei e seus reflexos em diversos dispositivos legais. Lembra que a Lei nº 13.465/2017, além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, caput), afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito à moradia (art. 6º), o direito à

³ Além da ADI 5771, também foram interpostas as ADIs , a primeira ADI 5883 ajuizada O Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e a ADI 5787 ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores.

propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, caput e inciso XXIII), a proteção do ambiente (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º), a política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput e §§ 1º e 2º), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput), os objetivos fundamentais da república (art. 3º, I a III), a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III), a competência da união para legislar sobre direito processual civil (art. 62, I, b), a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, caput), a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII)¹¹ e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191) (BARROS, 2017).

O Ministério Público Federal demonstrou os graves retrocessos em matéria de direitos fundamentais, explicando que a nova Lei contém vícios formais e materiais de inconstitucionalidade. Por isso, 61 entidades representaram ao MPF para propor a ADI ao Supremo Tribunal Federal a fim de declarar as múltiplas inconstitucionalidades da lei. Em relação os vícios formais, foi levantada a discussão quanto a possibilidade de controle judicial dos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias (art. 62 da Constituição da República).

2.1.1 Vícios formais: Ausência de Urgência para Edição da MP 759/2016

Os conceitos de urgência e relevância para o decreto da Medida Provisória foram questionados, eis que a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal têm reconhecido, de forma excepcional, a exigência dos requisitos de medida provisória pelo Poder Judiciário. Assim Barros (2017) discute o excesso ou abuso do poder de legislar pelo Chefe do Poder Executivo, e reclama pela intervenção jurisdicional para censurar a norma.

Alguns pontos levantados pelo Procurador Geral da República merecem destaque quanto analisamos os efeitos formais e materiais quanto à constitucionalidade da legislação. Ele pondera que no controle judicial dos pressupostos para elaboração de medidas provisórias deve ser analisado caso a caso, considerando diferentes planos de análises como são constatados na zona de certeza positiva, em outros, pode-se perceber certa margem de dúvida, zona cinzenta, e outros casos de total incerteza a zona de certeza negativa. Neste caso, necessária se faz a atuação do Poder Judiciário.

Dessa forma, pautou-se que os vícios formais quanto aos aspectos de urgência e relevância da MP 759/2016 não podem ser convalidados nova Lei. A partir do julgamento da medida cautelar na ADI 3.090/DF, dispõem que “a lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade”.

Assim os vícios formais encontrados na edição da medida provisória acompanharam sua conversão em Lei, o que levará a declaração de inconstitucionalidade da Lei. Para Barros (2017) a Medida Provisória 759/2016, não tem elementos contundentes que caracterizam uma medida de urgência.

O aspecto da urgência para edição da Medida Provisória não se aplica por estar amparada em problema nacional da época do período colonial. Como o legislativo tenta assim justificar urgência na solução da estrutura fundiária brasileira através da edição de uma Medida Provisória. Fatos estes que macularam a Lei nº 13.465/2017 nos argumentos expostos na ADI 5771.

A preocupação das 61 entidades que representaram no Ministério Público diz respeito ao impacto legislativo da nova Lei, observem a lista das seguintes leis que foram alteradas: Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária; Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, na Amazônia Legal; Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União; Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida; Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a preservação da vegetação nativa; Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre administração, alienação, transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para constituição de fundos; Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre parcelamento e remissão de dívidas patrimoniais com a união.

O que gerou maior descontentamento na fundamentação fático jurídica da ADI 5577 é a incompatibilidade com a Constituição da República (CR) na alegação de urgência para alterar

mais de uma dezena de leis aprovadas pelo parlamento, algumas delas com mais de uma década de vigência ou até com mais de quarenta anos de existência, como é o caso da Lei dos Registros Públicos.

O Supremo Tribunal Federal, já decidiu que o desvirtuamento decorrente de edição imprópria de medidas provisórias desfigura a relação institucional entre os poderes, ao conferir inconstitucional preeminência ao executivo. Mostra-se patente a inconstitucionalidade formal da Lei nº 13.465/2017, pois, como exposto, a lei de conversão não convalida os vícios da medida provisória.

Para Procurador Geral da República o único ponto em que a MP 759/2016, de algum modo, satisfaz os pressupostos constitucionais é aquele que diz respeito aos obstáculos criados ao Plano Nacional da Reforma Agrária, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), na TC 000.517/2016-0.24, porém, a MP vai além do necessário para corrigir os equívocos dos sucessivos acórdãos do TCU, ao admitir situações, por exemplo, em que o pagamento para fins de reforma agrária será feito em dinheiro, e não em títulos da dívida agrária (TDAs), em choque com o art. 184, caput, da CR.

2.1.2 - Vícios materiais

Na análise de Sauer, Leite, Barros (2017) a inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/2017, é ampla, pois fere a Constituição ao tratar de seus temas centrais, como regularização fundiária rural, desapropriação de terras, regularização fundiária urbana e desmatamento. Antes, porém, de expor suas inconstitucionalidades, é necessário realçar a compreensão correta do direito social à moradia, ilegitimamente utilizado como base para edição da MP 759/2016.

O direito à moradia está expresso na Constituição como direito social, no art. 6º, caput, o legislador ainda lhe confere proteção em diversos outros dispositivos como ao consagrar o usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191), a função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, 170, III, e 182, § 2º), o salário-mínimo com capacidade de atender a despesas com habitação (art. 7º, IV) etc. Há estreita e evidente ligação entre o direito à moradia e o princípio da dignidade humana (art. 1º, III).

Para que o cidadão tenha uma vida digna é necessário que usufrua dos direitos sociais garantidos pela Constituição. Uma vez que, a vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade.

A Constituição de 1988 indica a necessidade de alteração da estrutura fundiária do país, marcada por acentuada concentração de terras. De acordo com o texto constitucional, a reforma agrária deve realizar-se mediante desapropriação de imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade (art. 184) ou por destinação de terras públicas ou devolutas, sendo compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art. 188).

O dispositivo busca assegurar que: a destinação de terras públicas e devolutas não se faça em prejuízo da população do campo que aguarda a concretização do direito à moradia; haja democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária brasileira; e a produção agrícola se diversifique, como garantia de alimentação adequada para todas as brasileiras e brasileiros.

Desta forma, para garantir o direito à moradia aos trabalhadores rurais de forma digna e em respeito aos direitos sociais ressaltados na Constituição a Lei nº 13.465/2017, deve garantir a adequada distribuição e democratização da terra, o que não é possível com o descumprimento dos direitos fundamentais garantidos aos cidadãos.

As consequências da Lei nº 13.465/2017 trazem retrocessos a aplicação dos direitos fundamentais, pois desconsidera diversos comandos normativos como o Estatuto da Terra, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (na regularização rural) e o Estatuto da Cidade (na regularização urbana).

A esse respeito, Leivas (2006, p. 83) observa que, a partir da regulação dos direitos fundamentais, surge legítima pretensão para que a disciplina normativa não seja revogada ou, o que é caminhar no mesmo sentido, que a regulação não seja protelada indevidamente nem substituída por normas menos realizadoras dos direitos fundamentais.

Essa eficácia impeditiva de retrocesso é uma das características funcionais dos direitos fundamentais, assim expressa por SAMPAIO (2002, p. 672):

Não admitem retrocessos, revelando-se como um marco de evolução intangível. Sobre o “legislador de configuração”, essa diretiva cria um obstáculo às mudanças de conformação que devem reproduzir, no mínimo, a efetividade ou fruição anterior – efeito *clique*.

A mera facilitação da transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda, permitida pelas disposições da Lei nº 13.465/2017, já viola ainda os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, arrolados no art. 3º, I a III, da Constituição da República.

2.2 - O Direito de Propriedade frente ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

Os pontos apresentados no item anterior são relevantes ao objeto da pesquisa uma vez que a propriedade privada foi concebida, desde a fundação do constitucionalismo moderno, como um direito humano, cuja função consiste em garantir a subsistência e a liberdade individual contra as intrusões do Poder Público. Sob esse aspecto, reconheceu-se que ao lado do direito de propriedade havia também um direito à propriedade. Neste ponto, Comparato (1997) sustenta a ideia que o reconhecimento constitucional da propriedade como direito humano liga-se essencialmente à sua função de proteção pessoal.

Assim o instituto da propriedade defendido constitucionalmente deve ser analisado em todos os aspectos, de maneira ampla considerando se no caso concreto trata-se da pequena, da média propriedade rural ou de um latifúndio.

Uma vez, que a pequena e a média propriedade são declaradas nos art. 185 CF/88 como insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária e o artigo ainda determina que a lei lhes garanta tratamento especial.

A pequena propriedade rural, ainda, como tal definida em lei, desde que trabalhada pela família do proprietário, não pode ser objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, além de gozar, por lei, de condições favorecidas de financiamento (art. 5º, inc. XXVI).

Mas a proteção constitucional não se limita à propriedade já existente. Garante-se, ainda, o acesso à propriedade a todos os que dela dependam como meio de subsistência, por meio de usucapião extraordinário, de acordo com os arts. 183 e 191.

Excluindo estas possibilidades declaradas constitucionalmente, é preciso verificar, *in concreto*, se está ou não diante de uma situação de propriedade considerada como direito humano, pois seria evidente contrassenso que essa qualificação fosse estendida ao domínio de um latifúndio improdutivo.

Desta forma, Comparato (1997) correlaciona os institutos que evidencia que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa humana e representam a contraposição da justiça ao poder, em qualquer de suas espécies. Fundamenta assim, que quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação.

O autor assim reconhece que a propriedade-poder, sobre não ter a natureza de direito humano, pode ser uma fonte de deveres fundamentais, ou seja, o lado passivo de direitos humanos alheios (COMPARATO, 1997).

Neste ponto, convém explicar que a dignidade da pessoa humana tem como conteúdo o piso mínimo vital. A Constituição Federal de 1946 dava claros sinais do que se deveria entender por mínimo vital ao estatuir no art. 15, § 1º acerca de imunidade de imposto sobre o consumo sobre aquilo que a lei considerasse "como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico". Este preceito não foi repetido na atual Carta Magna. Inobstante isso, a noção de mínimo vital continua apta a ser marco divisório entre a presença e a ausência de capacidade contributiva. Isso acontece porque o mínimo vital é o mínimo indispensável para propiciar a dignidade da pessoa humana, que é princípio fundamental da República Federativa do Brasil, art. 1º, inciso III, da CF/88. (PINTO, MENEZES, 2012).

O mínimo vital impõe-se como uma regra que está no núcleo do princípio da dignidade humana positivada. Assim se expressa Barcelos a esse respeito (2002, p.11):

A conclusão, portanto, é que há um núcleo de condições materiais que compõe a noção de dignidade de maneira tão fundamental que sua existência impõe-se como uma regra, um comando biunívoco, e não como um princípio. Ou seja, se tais condições não existirem, não há o que ponderar ou otimizar, ao modo dos princípios; a dignidade terá sido violada, da mesma forma como as regras o são. Para além desse núcleo, o enunciado mantém a sua natureza de princípio, estabelecendo fins relativamente indeterminados, que podem ser atingidos por meios diversos, dependendo das opções constitucionalmente legítimas do Legislativo e Executivo em cada momento histórico. (...) Em suma: mínimo existencial e núcleo material do princípio da dignidade humana descrevem o mesmo fenômeno.

O mínimo existencial ou mínimo vital é o conjunto de situações materiais que proporcionam vida com dignidade ao ser humano, sob o ponto de vista físico, psicológico, cultural e social. A Constituição Federal de 1988 traz em seu art. 6º um rol destas situações, que estariam a proporcionar uma vida digna, a saber, "a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados". Trata-se, portanto, do mínimo indispensável para que um ser humano tenha uma vida digna. Entretanto, não existe um dispositivo expresso sobre o mínimo existencial, razão pela qual Torres (2002) afirma que está ele compreendido em diversos princípios constitucionais, estando relacionado aos direitos de liberdade.

O direito de moradia, o acesso a uma vida digna e salubre, no cultivo da terra para comer e sobreviver contribuiu para o conceito exposto de mínimo vital e garante de forma minimizada

a dignidade dos trabalhadores rurais. Neste passo, a Lei nº 13.465/2017, para garantir condições existenciais aos camponeses além de garantir a liberdade, deve garantir a justiça social, democracia e o acesso à terra.

Para Barros (2017), a tutela do mínimo existencial, sua relevância para a dignidade humana, a liberdade e o exercício da democracia, não pode ficar à mercê da vontade das maiorias legislativas de ocasião nem dependente de caprichos e preferências de administradores públicos. E expõem que a doutrina e a jurisprudência nacional vêm reconhecendo a legitimidade e a necessidade da intervenção do judiciário diante de violações comissivas ou omissivas perpetradas pelos demais poderes.

Neste raciocínio o Supremo Tribunal Federal vem seguindo essa linha em reiterados julgados, como comprovam as seguintes ementas:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da “cláusula da reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”. Viabilidade instrumental da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). STF. Plenário. ADPF 45. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. DJ, 4 maio 2004.

Para Daniel Sarmiento (2008), “O direito mínimo existencial corresponde à garantia das condições materiais básicas de vida”. Ele ostenta tanto uma dimensão negativa como uma positiva. Na sua dimensão negativa, opera como um limite, impedindo a prática de atos pelo Estado ou por particulares que subtraíam do indivíduo as referidas condições materiais indispensáveis para uma vida digna. Já na sua dimensão positiva, ele envolve um conjunto essencial de direitos prestacionais.

Por isso, Barros aponta que a Lei nº 13.465/2017 ofende o direito ao mínimo existencial em sua dupla perspectiva (negativa e positiva), seja por suprimir condições materiais básicas da população de baixa renda para acesso a vida digna (como é o caso de moradia adequada), seja por descumprir o dever prestacional do Estado de satisfazer, na maior medida possível, os direitos fundamentais, especialmente a favor dos segmentos compostos por pessoas economicamente mais necessitadas.

2.3 - A Função Social da terra e os aspectos da propriedade produtiva

A defesa e a melhoria do meio humano para as gerações presentes e futuras converteram-se em um objetivo imperioso para a humanidade e deverão ser perseguidas ao mesmo tempo em que o são as metas fundamentais já estabelecidas da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo e em conformidade com ambas. Para chegar a essa meta Barros (2017) explica que os cidadãos e a comunidade, empresas e instituições em todos os planos, devem aceitar as responsabilidades que lhes incumbem, e que todos participem equitativamente do labor comum.

Como eixo central a função social da terra repercute diretamente nos aspectos como saúde, qualidade de vida e responsabilidade pelas gerações vindouras. Estes aspectos permeiam a Constituição de 1988, a tal ponto que o próprio conceito de propriedade chega, em larga medida, a ser ressignificado (BARROS, 2017). Nessa linha, apresenta-se como direito fundamental:

Art. 5o [...]

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...]

O art. 5º, inciso XXIII da Constituição Federal de 1988 incluiu a função social da propriedade como direito e garantia individual, desta forma como bem ressalta Ricalde (2018), o principal efeito desta opção legislativa é que desta forma a proteção da propriedade é considerada *clausula pétrea*, assim não pode ser alterada ou suprimida da Carta Magna. A Constituição brasileira de 1988, com efeito, declara que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (art. 5º, § 1º). Importa não esquecer que todo direito subjetivo se insere numa relação entre sujeito ativo e sujeito passivo. Quem fala, pois, em direitos fundamentais está, implicitamente, reconhecendo a existência correspectiva de deveres fundamentais. Portanto, se a aplicação das normas constitucionais sobre direitos humanos independe da mediação do legislador, o mesmo se deve dizer em relação aos deveres fundamentais. Comparato (1997) indaga após estas considerações qual seria o conteúdo do dever fundamental ligado à função social da propriedade?

Nosso diploma constitucional, especificamente em relação à propriedade rural, explicita esse conteúdo como sendo a adequada utilização dos bens, em proveito da coletividade. O texto constitucional foi ainda mais específico e inseriu os requisitos fundamentais para definir o alcance da expressão função social da terra como instituto jurídico, senão vejamos:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Neste sentido, ambas as disposições a Constituição convoca o legislador para definir o conteúdo da função social da propriedade. Assim questiona-se diante da ausência de específica lei reguladora, estarão os proprietários dispensados de dar cumprimento à norma constitucional?

Para Comparato (1997) quando existem deveres preexistem direitos, desta forma quando a Constituição reconhece que as normas definidoras de direitos fundamentais têm aplicação imediata, ela está implicitamente reconhecendo a situação inversa; vale dizer, a exigibilidade dos deveres fundamentais é também imediata, dispensando a intervenção legislativa.

Mesmo com este entendimento, quanto a aplicação imediata da norma nossos legisladores repetiram a norma constitucional e a complementaram como observa-se no o art. 2º da Lei nº 8.629/1993, o qual estabelece que a propriedade que não cumprir sua função social é passível de desapropriação, respeitados os dispositivos constitucionais, isso quer dizer que para cumprir a função social que o imóvel deve atender aos fins que se destinam, ou seja, ser explorada racionalmente e adequadamente, alcançando a produtividade segundos os limites legais, respeitar os recursos naturais e o meio ambiente, proporcionar o bem estar para o proprietário e sua família e seus empregados e ainda cumprir as obrigações trabalhistas.

O direito de propriedade por isso foi relativizado, transformando-se em um poder-dever, em que o *dominus* tem um dever mediato para com a sociedade, o qual consiste em tornar a terra produtiva, cumprindo a função social com a exploração racional, produzindo bens e riquezas. Por isso, a propriedade inútil, ociosa ou meramente especulativa, nada mais é do que um imóvel sujeito a desapropriação por interesse social para ser mais bem distribuído para melhor produzir (RICALDE, 2018).

Com o intuito de regulamentar as disposições constitucionais a respeito da desapropriação de interesse social, a Lei nº 8.629/1993 veio definir o que é a propriedade produtiva e que cumpre sua função social, por meio de requisitos como: o seu aproveitamento

racional, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A propriedade é considerada produtiva quando explorada economicamente e racionalmente, atinge simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

O Grau de Utilização da Terra (GUT) deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento). Para realizar o cálculo, deve relacionar o percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

O Grau de Eficiência na Exploração (GEE) deverá ser igual ou superior a 100 % (cem por cento), sendo obtido de acordo com a seguinte sistemática: para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do poder executivo, para cada microrregião homogênea; para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do poder executivo, para cada microrregião homogênea e por fim, a soma dos resultados obtidos na forma citadas anteriormente, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração (RICALDE, p. 23, 2018).

Assim considera-se efetivamente utilizadas como sendo as áreas plantadas com produtos vegetais, as áreas de pastagens nativas e plantadas, observando o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo poder executivo, as áreas de exploração extrativista vegetal e florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente, para cada microrregião homogênea e a legislação ambiental, as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração nas condições estabelecidas pelo órgão federal e as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas mediante documento de anotação de responsabilidade técnica.

Em resumo, Basso (2013) explica que a exigência do GUT e do GEE mínimos significa que a propriedade só será considerada produtiva quando efetivamente utilizada 80% da sua área aproveitável e, ao mesmo tempo, o que for lá produzido deve atingir os índices mínimos definidos na Instrução Normativa do INCRA.

É certo que a atividade agrária, mais do que a maioria, está sujeita a intempéries da natureza que escapam do controle dos proprietários. Por essa mesma razão que isso está

contemplado no art. 6º, §7º, da Lei nº 8.629/1993, que prevê a ocorrência de caso fortuito ou força maior na produção que leve ao não cumprimento do GEE. Nesse caso, se devidamente comprovada sua ocorrência, a propriedade não perderá a qualificação de produtiva. Observe-se que esse dispositivo afasta a argumentação usualmente levantada para contradizer a necessidade de atualização dos índices de produtividade, pela qual eventual aumento na exigência de produção poderia levar a uma crise, caso qualquer adversidade reduzisse a produção.

A Instrução Normativa do INCRA de n. 11/2003 regulamenta alguns detalhes dos cálculos expostos e apresenta tabelas que tratam dos rendimentos de produtos agrícolas (muitos deles diferenciados para mais de uma região do Brasil) e extrativos (com apenas um índice no país inteiro para cada produto) para os fins de cálculo do GEE; dos índices de pecuária para cálculo de GEE (divididos em diferentes zonas de pecuária); também estabelecem níveis mínimos de rendimento para produtos extrativistas e para pecuária abaixo dos quais suas respectivas áreas não são consideradas efetivamente utilizadas; e apresentam dados para cálculo da lotação para fins de aferição de rendimentos da atividade de pecuária, que são apresentados em unidade animal (UA), ao invés da usual “cabeça por hectare” que era utilizado anteriormente (Anexo II).

Apesar do detalhamento, as tabelas são pouco conclusivas para avaliar o nível de aproveitamento do imóvel rural e sua aferição demandaria uma eficiente fiscalização na área a ser avaliada, deixando margem para fraudes e coleta de dados imprecisos.

Outro questionamento é a respeito do cálculo dos atuais índices mínimos de rendimento. Como houve uma grande melhoria técnica na produção agrícola, desta forma é questionável que os critérios continuem os mesmos estabelecidos em 1980, os quais já eram defasados na época, pois se baseavam no censo agropecuário de 1975.

Com o intuito de definir os parâmetros do que seria essa propriedade considerada produtiva, que estaria imune do procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária, a Lei nº 8.629/1993, até hoje vigente, como visto, transplantou, então, o conceito de GUT e GEE, aplicáveis inicialmente para a aferição de incentivos fiscais.

A primeira crítica que emana do exposto é sobre a transposição de conceitos que eram aplicados a estímulos fiscais (GUT e GEE) para normas definidoras da política de reforma agrária – visto que esses parâmetros são usados para selecionar as áreas que estão ou não sujeitas à desapropriação para esses fins.

O conceito jurídico de propriedade produtiva apresentado por Basso (2018), envolve dois aspectos legais indissociáveis – a utilização da terra e a eficiência nessa utilização. Esses

aspectos, por sua vez, dependem de índices e parâmetros que são fornecidos por normas infralegais, editadas pelo INCRA, o que oportuniza interferências administrativas nas edições das instruções normativas que regulamentam os requisitos que tornam a terra produtiva, desdobramentos que iremos abordar no próximo capítulo. Daí a razão do descontentamento dos setores que defendem a reforma agrária.

Do ponto de vista de uma política agrícola Basso (2018), defende que é necessário e útil que haja norma impositiva de graus de utilização e de exploração mínimos, com o fim de estimular o cumprimento da função social da propriedade rural. No entanto, sob a perspectiva de uma política de reforma agrária, é necessário o estabelecimento de normas proibitivas, isto é, que definam limites a partir dos quais não se permite mais que o proprietário exerça seu direito sobre o imóvel rural, devendo este ser objeto de reforma agrária, mediante a imposição de uma desapropriação-sanção.

Ramos (2005) aponta que três foram as principais alterações da Lei nº 8.629/1993, no que toca à definição do GUT e GEE: a) foi introduzida a “unidade animal” como referência para a lotação das atividades de pecuária, ao invés do simplista “cabeça por hectare”, que trazia distorções; b) foi inserida a necessidade de definição dos índices de produtividade para cada microrregião homogênea, ou seja, de maneira específica para as necessidades e possibilidades de cada região; e c) a necessidade de reajuste periódico desses índices, disciplinada no art. 1159.

As alterações legais não repercutiram de maneira adequada, pois as regiões consideradas nas tabelas da Instrução Normativa n. 11/2003 são as mesmas grandes regiões (e não “micro”) que eram definidas na instrução especial de 1980; e os reajustes periódicos jamais foram feitos. (RAMOS, 2005).

Sob o ponto de vista da Propriedade contemporânea, com a visão do Direito Agrário Moderno, Basso (2018) diz que o mais desejável é que a produtividade seja mensurada pela eficiência na utilização dos insumos de produção na sua integralidade, ao contrário dos atuais índices que fixam certo patamar de produção em relação à área produzida, atendo-se somente ao fator de produção “terra”.

Neste prisma da sustentabilidade e da dimensão ambiental do Direito Agrário, Martins (2003) defende que outros elementos devem ser levados em consideração, permitindo-se definir não só uma produtividade imediata, para um determinado período fixo, mas uma relação de continuidade dessa produção, isto é, a possibilidade de que determinada forma de exploração possa ser obtida ao longo do tempo, de modo a atender não só as presentes, como também as futuras gerações, ou seja, de maneira realmente sustentável.

O Estatuto da Terra traz em seu artigo 46, § 1º a necessidade de determinação da “capacidade do uso atual e potencial” do solo, enumerando diversos fatores que precisam ser considerados para essa determinação. Hoje contamos com o Cadastro Rural como mecanismo para mapear as áreas rurais e assim diagnosticar as “áreas prioritárias de reforma agrária”.

A necessidade de estabelecimento de indicadores de dimensão ambiental para a definição de propriedade produtiva, também é tema levantado por Basso (2018). Para ele o mais adequado seria o sistema constitucional brasileiro indicar essa necessidade. Seja pelo art. 186, da CF, que define a função social da propriedade, estabelecendo a necessidade de um “aproveitamento racional e adequado” e da “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis”, seja pelo art. 225, da CF, que impõe um dever de todos de preservar e defender o meio ambiente para presentes e futuras gerações.

Além do parâmetro quantitativo, deve ser avaliado também o grau de eficiência na utilização dos insumos de produção, com a adequada análise da capacidade de uso do solo com o intuito de garantir a sustentabilidade, servindo de estímulo ao aumento da produtividade com segurança alimentar e a diversificação da produção (BASSO, 2018).

A necessidade de atualização, dos índices de produtividade deve acontecer não só por força legal, e também não só para garantir os avanços tecnológicos, mas com intenção principal de estimular o setor produtivo, os quais com melhores técnicas e equipamentos aumentarão sua produção sem expandir as fronteiras agrícolas, com a consequente diminuição do desnecessário desmatamento das florestas e degradação da fauna e da flora.

3 - Regularização Fundiária: a Política de Contrarreforma Agrária

Neste capítulo apresento as relações existentes entre a grilagem de terras e a concentração de terras, bem como as leis e as políticas públicas pensadas no sentido de atenuar as consequências socioeconômicas de uma estrutura fundiária historicamente muito concentrada. Assim, a partir da discussão acerca das dificuldades para as implementações dos programas de reforma agrária no Brasil buscamos analisar como o processo histórico da grilagem contribuiu de maneira determinante para o insucesso da distribuição de terras no cenário nacional.

Em outro ponto, busca-se evidenciar como a influência das decisões institucionais sobre as políticas públicas dificultam e até mesmo inviabilizam o acesso à terra para aqueles que nela buscam cultivar diretamente o sustento de suas famílias.

Neste sentido, Ariovaldo Umbelino defende que a estrutura fundiária do Brasil tem duas características fundantes: a grilagem das terras públicas e a concentração. Ele apresenta as estatísticas da concentração fundiária brasileira com o intuito de nos chamar atenção diante de um país que nos dias de hoje ainda possuem os maiores latifúndios do mundo, senão vejamos:

Quaisquer que sejam os dados utilizados o índice Gini é muito elevado: segundo o IBGE1 1950=0,840, 1960=0,839, 1970=0,843, 1975=0,854, 1980=0,857, 1985=0,857, 1995/6=0,856 e 2006=0,854; e segundo o INCRA 1967=0,836, 1972=0,854, 1992=0,833, 1998=0,843 e 2010=0,820. Segundo as Estatísticas Cadastrais de 2014, quanto à distribuição das terras os minifúndios e as pequenas propriedades (90,7% ou 5,2 milhões de imóveis) ficaram com 29,5% da área ocupada, ou 152,7 milhões de hectares. Enquanto isso, as médias propriedades que eram 7,0% dos imóveis (401,6 mil) tinham 120,8 milhões de hectares (23,3%) e as grandes propriedades (os latifúndios) somavam 130,2 mil imóveis (2,3%) apropriaram-se de 244,7 milhões de hectares (47,2%). A esta concentração soma-se a existência de imóveis no Cadastro do INCRA que informam possuírem 246,4 mil hectares como uma grande propriedade improdutiva de uma empresa em Boca do Acre/AM. Ou, outra empresa no oeste da Bahia que informou possuir 351 imóveis que somados perfazem 237,5 mil hectares em Formosa do Rio Preto/BA, e, que não possuía documentos de propriedade de 83,5 mil hectares. Ou seja, o Brasil tem em pleno início Século XXI, os maiores latifúndios que a história da humanidade já registrou. **Talvez seja por isso que a maioria dos intelectuais e políticos dá atenção apenas à concentração deixando de lado a questão da grilagem das terras públicas. Uma análise sucinta do acesso à terra na história da sociedade brasileira permite verificar que o descumprimento das normas legais e, a elaboração de novas normas para regularizar os atos ilegais, foi sempre o procedimentos histórico das elites nacionais.** Assim, foi criado em seu imaginário social expressões tais como "o crime compensa" ou "amanhã se dá um jeito", para justificar este comportamento cotidiano. (OLIVEIRA, 2015, p.04).

Por isso compreender o processo da grilagem no Brasil e as interferências políticas e institucionais no processo de distribuição de terras e regularização foram aspectos centrais no direcionar da presente pesquisa.

3.1 - Grilagem de terras e seus desdobramentos históricos

O processo de grilagem de terra começou com o descobrimento do país, segundo Asselin (1982) quando chegaram os portugueses, o país que viria a ser chamado Brasil, perdeu a autonomia sobre seu território e iniciou-se o processo de grilagem. Com a colonização empreendida pelos portugueses começou o processo de privatização das terras públicas.

A legalidade dos títulos de propriedade no Brasil deve levar em conta o processo de ocupação, através da análise histórica o que se apresenta como uma difícil tarefa, tendo em vista que a distribuição de terras foram realizadas obedecendo a discricionariedade da coroa portuguesa, os títulos distribuídos de forma aleatória conforme a influência e poder do senhor na região, os documentos que comprovavam a titularidade eram deficientes ou inexistentes. Permitindo afirmar que pode ser considerada propriedade particular só os imóveis cujos donos conseguem comprovar que os mesmos foram legalmente descorporados do patrimônio público (TRECANNI, 2006).

Para entendermos a evolução da grilagem faz necessário compreendermos a história fundiária brasileira. Por isso, inicia-se o estudo com as subdivisões apresentadas por Trecanni (2009). Ele propõe essa análise a partir da seguinte periodização: regime sesmarial (1500-1821), regime de posse (1821-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os nossos dias). Assim o Autor explica que durante cada um destes períodos a legislação colonial, imperial, federal e estadual utilizaram vários instrumentos jurídicos.

A Carta de Sesmaria, Registro Paroquial ou Registro do Vigário, Registro Torrens, Título de Posse, Título de Legitimação, Título de Propriedade, Título Provisório, Título Definitivo, Título de Arrendamento, Título de Aforamento, Título de Ocupação, Título de Ocupação Colonial, Título Colonial, Título de Ocupação de Terras Devolutas, Licença de Ocupação, Autorização de Detenção, Doação pelo Poder Público com condições resolutivas, Contrato de Alienação de Terras Públicas, Bilhete de Localização, Título Precário de Doação Onerosa, Carta de Anuência, Autorização de Detenção de Bem Público, Certificado de Habilitação a Regularização Fundiária, Certificado de Ocupação de Terra Pública, Contrato de Concessão de Uso e Contratos de Concessão de Direito Real de Uso, são só alguns dos documentos utilizados. Analisando esta legislação esparsa, confusa, quando não contraditória, pode-se comprovar que alguns deles afiançavam tão somente o acesso à posse, outros eram translativos de domínio, isto é garantiam a incorporação do imóvel na propriedade privada (Trecanni, 2009, p.02).

Essa grande quantidade e diversidade de instrumentos jurídicos dão mostras de como, ao longo do tempo foi se processando a transferência das terras originariamente públicas ao patrimônio particular.

O fato é que muitos documentos foram criados e regulamentados, mas devido a desordem e a falta de centralização produziu-se uma debilidade na fiscalização e autenticidade dos títulos. O Poder Público tem conhecimento desta realidade há muitos anos e entende que a fragilidade da autenticidade dos títulos deixa a grilagem incidir fortemente sobre a terra pública.

Em muitas oportunidades Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) foram instauradas para investigar a questão agrária apontando a grilagem como meio fraudulento de se apoderar das terras públicas. O Relatório Veloso de 1968 se referia à grilagem nos seguintes termos (LARANJEIRA, 1984): "Por intermédio deste processo, todos os tipos de fraude são aplicados, desde escrituras falsificadas, aparentando documentos antigos, até títulos definitivos de compra de terras devolutas, também falsos". Pode se imaginar a extensão e profundidade do problema e o quanto a falta de controle por parte dos entes públicos responsáveis fez dela (grilagem) um grande negócio.

A CPI do Congresso Nacional sobre terra Dom Moacyr Grechi (1977), o então presidente nacional da CPT, descreveu como se dava este crime:

"A prática da grilagem tem se servido de vários métodos, sendo que o mais conhecido é o "esticamento" que consiste na aquisição de uma área sem delimitação exata à qual são anexadas posteriormente as áreas adjacentes. Com a conivência dos cartórios estas áreas são passadas para o Livro de Registro das Propriedades Imóveis. Acontece que a maioria destes compradores (e vendedores) não tem prova da origem da propriedade. Outro expediente é a falsificação de títulos (...) que depois são passados para o Registro de Imóveis".

O processo da grilagem ocorre no caso de bititulação ou até mesmo trititulação ou múltiplas titulações, isto é, a concessão de títulos que, total ou parcialmente coincidem sobre a mesma área. Esses mecanismos são favorecidos por registros que não permitem a exata localização do imóvel. Trecanni (2006) enfatiza que estes fatos têm diferentes origens dentre as quais a precariedade da especificação dos limites exatos, dos confinantes, das medidas e da localização geográfica dos títulos expedidos no passado. Estes registros vagos, sem as necessárias especificações de referências geográficas e geodésicas, por exemplo, em muitos casos na Amazônia, são fundamentais para garantir a propriedade do ente privado.

A extensão da área e a cobertura florestal dificulta a fiscalização e assim os múltiplos títulos são emitidos para resguardar uma mesma área. A fraude foi historicamente facilitada por

algumas brechas institucionais como, por exemplo, a inexistência de um cadastro único. Os órgãos fundiários, nos três níveis (federal, estadual e municipal), não são articulados entre si. Ao contrário do que ocorre em outros países, no Brasil não existem registros especiais específicos para grandes áreas. Os dados dos cadastros federal e estaduais não estão cruzados e o cadastro federal, pela atual legislação, é declaratório; sendo, de certa forma, difícil a sua confirmação oficial.

Todos estes fatos violam o disposto pelo artigo 176, § 1º, II da Lei de Registro Público (6.015/73) que inclui entre os requisitos da matrícula: “a identificação do imóvel feita mediante a indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural” (TRECANNI, 2006, p. 208).

O Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar em 1999 publicou o Livro Branco da Grilagem, o qual sintetiza o trabalho do INCRA para reverter, ao patrimônio público, dezenas de milhões de hectares de terras detidas irregularmente por particulares. A partir do estudo do material verifica-se que em todo o país, o total de terras sob suspeita de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares - quatro vezes a área do Estado de São Paulo. Na Região Norte, os números são preocupantes: da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de hectares, suspeita-se que nada menos que 55 milhões tenham sido grilados, o que corresponde a três vezes o território do Paraná. No Pará, um fantasma vendeu a dezenas de sucessores aproximadamente nove milhões de hectares de terras públicas.

A maior preocupação em relação a nova Lei de Regularização Fundiária diz respeito a transformar áreas griladas em legais. De diferentes maneiras se titula de maneira fraudulenta meras posses de terras concedidas pela União ou pelos Estados, com área limitada a 2.500 hectares, em grandes latifúndios. A fraude ocorre em muitos casos através do que se convencionou chamar de “laranjas” uma mesma pessoa consegue ser proprietária de milhões de hectares de terras, que são fracionados e vendidos a dezenas de incautos de boa fé. As investigações policiais não conseguem muitas vezes identificar o criminoso escondido por trás da fraude.

3.2 - A situação institucional da distribuição de terras

Depois de analisar os aspectos legais da nova legislação e seus desdobramentos jurídicos deve-se olhar para situação institucional da distribuição de terras na Amazônia brasileira.

Diante da complexidade dessas relações busca-se fazer uma leitura do processo de ocupação das terras utilizando as reflexões que embasam as análises das políticas públicas implementadas sob o olhar do neoinstitucionalismo histórico. Desse modo, passo a discutir a relação entre instituições e suas ações no contexto da regularização fundiária na Amazônia.

Ao observar as opções institucionais na Amazônia ao longo da história percebemos um déficit no desenvolvimento das relações jurídicas e econômicas, déficit esse que interferiu no desenvolvimento regional corroborando com o agravamento dos problemas de distribuição de terras, aumentando os conflitos socioambientais dentro do contexto espacial. Neste cenário de déficit institucional, o fortalecimento político-institucional da Amazônia é um dos pressupostos para o desenvolvimento socioeconômico.

A definição dos direitos de propriedade no ordenamento fundiário dos estados que integram esse território, figura como condição indispensável no planejamento de políticas públicas na promoção do desenvolvimento regional.

A regularização fundiária é uma necessidade premente de todos os estados que compõem a Amazônia Legal. Uma vez, que após estabelecer os limites territoriais, será possível realizar uma divisão de terras adequada.

Em busca da compreensão dos desdobramentos das políticas empregadas na região Amazônica, nos diversos autores consultados voltei meu olhar na forma pela qual a Theda Skocpol (1985) relaciona as instituições e a formação social de determinado grupo no decurso da história de uma região.

Em sua tese Skopol (1985), define o institucionalismo histórico como abordagem fundamental uma perspectiva configuracional que não obriga a privilegiar nenhum ator, posição ou processo específico a priori, mas prioriza a estrutura de relações entre instituições e atores, sejam elas de qualquer natureza. Para a autora, a inter-relação entre instituições e formação de grupos é um tema central no contexto do neoinstitucionalismo histórico, já que aborda diretamente a questão de como os atores e seus interesses se constituem historicamente.

Nesse contexto, a regularização fundiária emerge como uma possibilidade de assegurar a cidadania ao ensejar uma série de ações que tem o escopo de proteger a posse dos moradores, além da promoção da qualidade de vida e da segurança jurídica em relação à propriedade.

O novo institucionalismo tem ganhado espaço na medida em que o estudo das instituições tem ajudado a compreender o sucesso/fracasso de determinados países no combate à pobreza e à desigualdade social; ao mesmo tempo se observa a configuração de uma nova orientação metodológica que produz uma redução nas generalizações e nos objetos de análise.

Ocorre que as regras mudam dentro de um momento histórico, em que as instituições existentes não devem ser desconsideradas, pois guiam a atuação dos atores da sociedade.

3.2.1 - O papel das Instituições nas Políticas de Reforma Agrária

Ante as análises realizadas nos capítulos anteriores vimos a influência das tomadas de decisões políticas na definição da estrutura agrária brasileira. Através dos estudos desenvolvidos no âmbito da ciência política, Rocha (2005) apoiado numa abordagem neoinstitucionalista – na linha defendida por Skocpol (1985) – discute o papel das instituições na implementação das políticas públicas.

Rocha (2005) propõe um roteiro de análise para o estudo das políticas sociais que contempla quatro dimensões, e que resume bem os pressupostos do neoinstitucionalismo *polity-centered* (Skocpol; 1995). vejamos:

Em primeiro lugar, ela ressalta a autonomia que os funcionários estatais têm em relação aos outros interesses sociais. Os funcionários trabalham no sentido de implementar políticas que atendam às suas idéias, às necessidades de suas carreiras e organizações. Isto não quer dizer que possam ignorar os outros interesses sociais, sendo que não raro buscam compatibilizar seus interesses com estes últimos. A capacidade que têm de buscar os seus objetivos depende das características das organizações políticas dentro das quais atuam. (...) Em segundo lugar, a autora relaciona instituições políticas e identidades sociais. Constata que estruturas e processos políticos influenciam identidades, metas e capacidades políticas de grupos politicamente ativos. Propõe, pois, explorar como os fatores políticos e sociais se combinam para afetar as identidades sociais e capacidades dos grupos envolvidos no jogo político. Em terceiro lugar, aponta que as características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais afetam o grau de sucesso político que qualquer grupo ou movimento pode alcançar, na medida em que possibilitam, ou vetam o acesso dos grupos às decisões públicas. Essa capacidade de se atingir metas políticas não depende, portanto, apenas da autoconsciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros. Finalmente, em quarto lugar, ela sustenta que políticas adotadas anteriormente reestruturam o processo político posterior. “Como a política cria políticas, estas também reelaboram a política” (ROCHA, 2005, p.17).

Diante da estrutura apontada por Skocpol (1995) na criação das políticas públicas, entende-se que quando as políticas são implementadas elas tem seus efeitos refletidos nas novas políticas transformando a capacidade do Estado, mudando, portanto as possibilidades

administrativas para iniciativas futuras; e, por outro lado, afetam a identidade social, metas e capacidades dos grupos para o jogo político subsequente.

Portanto, uma política tem sucesso quando estimula grupos e alianças que defendam sua continuação e expansão. O *feedback* positivo influencia a adoção futura de políticas análogas, e o negativo tende a barrar a reprodução de políticas similares. (ROCHA, 2005, p.18)

Desta forma, na perspectiva aqui indicada (neoinstitucionalista) buscamos observar a relevância do o papel do Estado e de seus funcionários na concretização/desenvolvimento das políticas governamentais, aspecto que vai influenciar diretamente o desenvolvimento e as opções políticas de um governo, um partido, ou de um grupo social.

Rocha (2005) discute também as consequências da burocracia nos processos de concretização dos benefícios da política pública. E indica que ao buscar desenvolver essa questão, determinados autores neoinstitucionalistas retomam o papel explicativo das ideias na produção de políticas públicas.

A presente pesquisa estuda o problema fundiário na Amazônia Legal, e qual é reflexo da indefinição e fragilidade dos direitos de propriedade da terra. Muitos projetos para estruturação da política agrária brasileira foram legislados, no entanto, suas aplicações foram ineficazes e não alcançaram suas metas, como veremos nos Plano Nacionais de Reforma Agrária I e II e no Programa Terra Legal.

A implementação de políticas publicas, tanto legislativas quanto executivas, tem relação direta com a intenção que é refletida dentro das próprias instituições. De acordo com a redação da legislação, um grupo pode ser privilegiado em relação ao outro, com reflexos em todo o sistema da legislação até ao próprio agricultor.

Para tanto, avaliar a existência e quais são os fatores de bloqueio que impedem a adoção de uma estrutura institucional mais eficiente na definição e garantia de direitos de propriedade à terra na região. Com o intuito de compreender tais fatores voltaremos na conceituação e no desenvolvimento da política fundiária e da agricultura familiar na região, estudando seus aspectos e as consequências das alterações legais na lei de Reforma Agrária após a Lei. nº 13465/2017, aspecto que consideramos um dos mais violadores de direito decorrente da execução dessa lei.

3.3 - Desenvolvimento da Política Fundiária na Região Amazônica

No início dos anos 1960, predominava no país o complexo rural, entendido como o conjunto de atividades desenvolvidas no interior das fazendas, assentadas na economia natural com uma incipiente divisão do trabalho (SILVA, 1998). O complexo rural internalizava a produção de bens de consumo que ocorria de forma artesanal. O mercado interno era praticamente inexistente, assim a dinâmica econômica era determinada, na maioria das vezes, pelo mercado externo.

Havia também uma disputa política entre os que acreditavam que a estrutura social de produção impedia o desenvolvimento econômico do país e por isso, era necessário fazer uma reforma agrária; e aqueles defensores da ideia de que a baixa produtividade, eficiência e diversificação produtiva do latifúndio eram as principais causas do fraco crescimento agrícola, por isso, a simples modernização do latifúndio resolveria o problema.

Tendo em vista o projeto de industrialização e urbanização no país, o Estado criou políticas públicas que visavam o desenvolvimento agrícola, integrando assim as atividades comerciais entre campo-cidade, através da constituição dos complexos agroindustriais.

Na região Amazônica o Governo Militar optou por não realizar a reforma agrária e sim pela implementação de um modelo concentracionista de propriedade e não um modelo distributivista. Por esse motivo a oligarquia agrária foi fundamental apoiadora do Golpe Civil-Militar de 1964 (MARTINS 1995).

Intensificou-se o trabalho escravo (peonagem) utilizado, sobretudo nos desmatamentos das fazendas, principalmente para criação de gado. Segundo Martins (1995), no período de 1970 a 1993, houveram denúncias de ocorrência de trabalho escravo em 431 fazendas, das quais 308 estavam situadas na Amazônia e as demais, em outras regiões do país. Especificamente nas fazendas, foi estimado que, somadas as denúncias de diferentes épocas, houve mais de 85 mil trabalhadores escravizados, número que, segundo o próprio autor, é muito inferior ao real, visto que se baseiam somente nas fazendas denunciadas (MARTINS, 1995, p. 89-112). Foi nesse contexto que se definiu a forma de ocupação da região baseada nos grandes latifúndios, na grilagem, desmatamento e poucas terras para muitos posseiros.

O Governo Federal em sua publicidade sobre a nova lei no site da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário afirma que o novo ordenamento irá beneficiar milhares de cidadãos de baixa renda e que será a resolução do problema histórico da falta de

documentação de terra no Brasil colocando fim a um problema que representa um grande entrave ao acesso às políticas públicas para milhares de agricultores familiares brasileiros.

Porém as informações vinculadas ao site não condiz com a interpretação legal do texto, pois a nova lei, ao modificar o art. 2º da Lei Federal n.º 11.952, de 2009, para que a exploração indireta da terra deixasse de ser entendida como “atividade econômica exercida em imóvel rural por meio de preposto ou assalariado”, para ser definida como a “atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada, de fato ou de direito, por terceiros, que não sejam os requerentes” deixa o pequeno agricultor em uma situação sensível. Esse texto torna possível que pessoas sem qualquer vínculo efetivo com a terra consigam regularização. Em outros termos, o Estado reconheceu a ocupação documental, mesmo falsa, como equivalente da ocupação territorial efetiva a partir do reconhecimento da renda fundiária como legítimo meio de acumulação e negando ao trabalho efetivo a virtude de meio de afirmação do direito de posse.

Em outra questão, o art. 6º previa que podiam ser regularizadas as ocupações de áreas de até 15 módulos fiscais e não superiores a 1.500 hectares, que agora podem ser regularizadas as ocupações de áreas não superiores a 2.500 hectares, justamente o teto para o qual não se exige autorização exclusiva do Congresso Nacional (CF, art. 49, XVII, e 188, § 1º). Assim as famílias assentadas terão as mesmas condições de pagamento das áreas regularizadas acima de um módulo até 2.500 hectares.

Prosseguindo, as regularizações teriam como base o valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços, considerando a antiguidade da ocupação, especificidades de cada região e dimensão da área. Todas estas inovações geram insegurança, como a lei ainda não foi implementada o grande receio é que os grileiros consigam regularizar suas posses, eis que os requisitos legais quanto à vistoria das áreas foram flexibilizados.

A alteração legislativa prevista no art. 2º, o qual altera o parágrafo 5º do artigo 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, o preço será estabelecido entre 10% e 50% do “valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo INCRA, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, conforme regulamento”. Em outros termos, terras públicas poderão ser transferidas para particulares em condições econômicas bastante vantajosas, sem a necessidade de realização de prévio procedimento licitatório.

Se for pago 100% do valor e o imóvel tiver até um módulo fiscal, ficam extintas as condições resolutivas previstas no art. 15, desde que respeitado o período de carência e tenham sido cumpridas todas as condições resolutivas até a data do pagamento.

O principal ponto discutido pelo Ministério Público Federal (MPF) diz respeito à avaliação do INCRA quanto ao preço da terra exposto na instrução normativa nº INCRA/P/Nº 87 de 2017, que instituiu uma Planilha de Preços Referenciais (PPR) para fins de titulação de projetos de assentamento e regularização fundiária.

Uma vez que, a concessão de terras públicas por preços muito abaixo do valor de mercado desestimula as atividades produtivas e estimula, conseqüentemente, a ocupação de novas áreas que acarretarão maior retorno financeiro.

Isso induz a especulação imobiliária na região amazônica e a consequência direta do estímulo para ocupação de novas áreas será a ameaça a terras indígenas e territórios de Comunidades Quilombolas e Tradicionais bem como em relação às pequenas posses. Em outro ponto, que a expansão das áreas de fronteira acarretará o incremento de conflitos agrários (com conseqüente aumento das mortes associadas), do desmatamento e ampliação das situações de completo desrespeito à legislação agrário ambiental.

3.4 - A agricultura familiar

Para iniciarmos a estudo sobre a agricultura familiar na região Amazônica, convém previamente compreender as questões que sedimenta este tipo de agricultura. Segundo Lamarche (1998 p. 15) a exploração familiar, corresponde a uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho, estão intimamente ligados à família. A interdependência desses três fatores no funcionamento da exploração engendra necessariamente noções mais abstratas e complexas, tais como a transmissão do patrimônio e a reprodução da exploração.

Segundo Lamarche (1998) há diferentes maneiras de se denominar o agricultor e, segundo o caso, os nomes são mais ou menos portadores de simbologias. Se produtor, explorador agrícola e cultivador aparecem como termos genericamente neutros, o mesmo não ocorre absolutamente com os de camponês, agricultor, chefe de empreendimento, trabalhador da terra etc. Frequentemente o termo explorador familiar caracteriza mais uma exploração individual, de preferência tradicional, e, por isso, naturalmente, tende a ser confundido com o de exploração camponesa. Para compreender como o espaço agrário da região Amazônica está organizado na contemporaneidade, foi necessário buscar na história brasileira elementos importantes que deram condições para a sua organização e evidenciar quais agentes sociais contribuíram para as transformações ocorridas naquele espaço.

Nesse sentido, Bonini (2004) reafirma a importância da agricultura familiar no contexto atual, uma vez que ela afirma que embora a agricultura patronal de caráter empresarial ocupe uma posição considerável no contexto do agro brasileiro, a agricultura familiar jamais será extinta, uma vez que é a principal responsável pela produção de diferentes gêneros alimentícios que abastecem os grandes centros urbanos.

A agricultura familiar é definida pela FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) e o INCRA (1996) a partir de quatro aspectos principais, a saber:

- a) a direção dos trabalhos é exercida pelo produtor;
- b) não foram realizadas despesas com serviço de empreitada;
- c) sem empregados permanentes e com número médio de empregados temporários menor ou igual a quatro ou com um empregado permanente e número médio de empregados temporários menor ou igual a três;
- d) com área total menor ou igual a quinhentos hectares para as regiões Sudeste e Sul e mil hectares para as demais regiões. (FAO/ INCRA apud BLUM, 2001, p. 63).

O inciso II do Art. 4º da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) define o conceito de propriedade familiar:

Art. 4º (...) II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

Segundo Candioto (2011), no Brasil, o termo agricultura familiar ganhou visibilidade a partir da década de 1980. Nesse momento, passou-se, também, a refletir sobre a sua integração com a agroindústria, e, conseqüentemente, a questão da subordinação tornou-se central no que se refere à produção familiar. Em 2006, conforme ressalta Antunes (2011) a Lei nº 11.326, no seu Art. 3º, estabeleceu como agricultores e empreendedores rurais familiares àqueles que possuam atividades no meio rural e que atendam concomitantemente os requisitos a seguir:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro (4) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; e
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

A Secretaria Especial de Agricultura Familiar (2017) define os critérios para composição da agricultura familiar, eis que a gestão da propriedade é compartilhada pela

família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda. Além disso, o agricultor familiar tem uma relação particular com a terra, seu local de trabalho e moradia. A diversidade produtiva também é uma característica marcante desse setor. A Lei nº 11.326 de julho de 2006 define as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e os critérios para identificação desse público. Por isso, entender e contextualizar o agricultor familiar na região amazônica torna-se imprescindível para este estudo.

Estas questões demonstram como a lógica economicista das políticas neoliberais estão orientadas somente para a expansão do capital, convertendo o sistema financeiro em vetor de uma lógica mercadológica, possibilitando o aumento de crédito sob forma de títulos, seja metamorfoseando o capital fictício, ou viabilizando alta liquidez e expansão da oferta de dinheiro, ou facilitando os investimentos em terra e recursos naturais.

3.5 - O Programa da Agricultura familiar na Amazônia

A exposição de motivos da Medida Provisória 759/2016 (convertida na Lei nº 13.465/2017) dispõe, em seu ponto 50, que:

Estima-se que ainda há cerca de 40 milhões de hectares de terras da União a serem destinados, sendo que boa parte é ocupada há décadas por pequenos e médios agricultores. Nestas áreas é possível implantar uma política de regularização fundiária, reduzindo os conflitos e permitindo segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para aqueles que hoje as ocupam.

A proposta legislativa amparou-se na ideia de regularizar áreas devidamente exploradas, que cumprem sua função ambiental e trabalhista, nas quais há ocupação pacífica traria a devida estabilização jurídica dos então posseiros. Nesta perspectiva o Governo instituiu o Programa Terra Legal, o qual em 2009, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, juntamente aos Estados e Municípios, iniciou uma nova fase no processo de conservação e implantação de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal.

O mutirão Arco Verde Terra Legal, ações de regularização fundiária e combate à grilagem de terras, uniu ministérios e órgãos federais para a preservação da Amazônia. Esse mutirão combinou acesso a direitos e cidadania para milhares de brasileiros com ações de regularização fundiária e combate à grilagem e se concentrou, prioritariamente, em 43 municípios nos estados do Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima, considerados os campeões do desmatamento.

Conforme noticiado no *site* do MDA, pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário os mutirões marcaram o início do Terra Legal Amazônia, programa de regularização fundiária, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A expectativa era que o programa entregaria títulos de terras a cerca de 150 mil posseiros que ocupam terras públicas federais não destinadas, ou seja, que não sejam reservas indígenas, florestas públicas, unidades de conservação, marinha ou reservadas à administração militar. Nos termos expostos pela instituição, o objetivo, com a segurança jurídica, é impulsionar a criação e o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal. A intenção do Programa Terra Legal é regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais.

A Lei nº 11.952/09 prevê dispositivos para evitar a regularização de áreas griladas. Outra medida para evitar fraudes é o sistema de divulgação da lista de cadastrados e recepção de denúncias pela *internet*, que pode ser acessado por qualquer cidadão, inclusive anonimamente.

O *site* do Ministério do Desenvolvimento Agrário mostra que a intenção da política de regularização fundiária pretende promover a regularização dos pequenos agricultores, uma vez que o aumento da conservação das áreas de florestas dentro das propriedades tituladas está ligado primordialmente a alguns aspectos: primeiro porque a família titularizada cumpre regulamentações constitucionais, assim facilita também a fiscalização e punição pelas áreas desmatadas, pois é possível identificar o autor da ação.

Nos argumentos expostos na defesa da nova legislação a Secretaria Especial, menciona que o direito de propriedade também é defendido, eis que a titulação confere o direito de propriedade da terra a um cidadão. Algo que quando claro bem definido e respeitado, se reverte na redução do desmatamento, dos conflitos agrários, da grilagem, entre outros problemas.

Argumentos expostos pelo órgão merecem análise, uma vez que como bem fundamenta Leite e Sauer (2017 p. 29) a edição da medida provisória 458, ainda em 2009 (convertida na Lei nº 11.952/2009) e a criação do Programa Terra Legal foram motivos de muitas críticas e acusações. Os autores esclarecem que o processo de aceleração dos procedimentos para a regularização da ocupação de áreas públicas na Amazônia Legal foi interpretada como uma forma de legalizar a apropriação ilegal de terras públicas, portanto, seria uma “MP da grilagem” (MENEZES, 2015; BRITO e BARRETO, 2011).

A nova legislação traz consequências catastróficas com a baixa execução do Programa Terra Legal e as previsões de aumento da grilagem (LEITE, SAUER p. 29). A MP 759 realiza

uma série de mudanças na Lei nº 11.952, de 2009. Assim nacionaliza o Programa Terra Legal e amplia o limite máximo de áreas ocupadas que podem ser legalizadas de 1500 para 2500 hectares (Art. 6o. §1o).

Este contexto torna o processo de regularização de terras ainda mais deficiente, com o aumento de áreas a serem legalizadas oportuniza a legitimação de terras griladas em áreas cada vez maiores. As facilidades anunciadas pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar ao em vez de desburocratizar o acesso à terra, acaba permitindo que grileiro conquistem o título das terras de maneira legal.

3.6 - Contrarreforma Agrária análise da Lei nº 8.629/1993 mudanças após a Lei nº 13.465/2017.

A luta pela terra no Brasil demonstra historicamente o retrato de uma afirmação de etnia e classe sendo depreciada pelos segmentos sociais dominantes. As classes sociais que dependem da posse e uso da terra como único meio de sobrevivência, lutam incessantemente contra a ordem dos senhores e contra os estados autocráticos. Assim, de uma forma ou outra permanecem na pauta dos movimentos políticos e governamentais praticamente em toda a América Latina. (PRESSBURGER, 2002).

Nesse cenário, a MP.759, de 2016 convertida na Lei nº 13.465/17 sob o fundamento de fortalecer a reforma agrária, pode ser considerada como “anti-pacote agrário” em favor do mercado de terras. Procura-se nesse ponto, demonstrar em que medida esse rol de ações governamentais aponta para o enfraquecimento, se não o fim das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar em especial relacionadas à titulação e legalização da grilagem com ampliação do Programa Terra Legal.

Em um contexto político e econômico de nível mundial, fica explícita a busca de uma política internacional voltada aos interesses da reforma agrária, muito, em razão da demanda por terras em nível mundial, como por exemplo, apresentado na Conferência Internacional para Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural realizada em Porto Alegre, no ano de 2006, bem como a aprovação das Diretrizes Voluntárias para a Governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional em 2012. Ainda, transitando pela reformulação do Conselho de Segurança Alimentar das Nações Unidas. Essa fase, justificada pela aceleração da demanda de terras em nível mundial, mostra, em nível internacional, pontos sobre a apropriação mundial de terras (*land grabbing*) e o crescimento da

demanda de preços de matérias primas no mercado internacional o chamado “*boom das commodities*” motivado pela justificativa da crise alimentar global, o que intensifica a mercantilização de terras (SAUER e LEITE, 2017).

Além disso, o planeta tem convivido com uma crise ambiental gravíssima: as mudanças climáticas e a própria atividade humana causadora dos impactos ambientais. Tudo isso, atingindo a agricultura em nível mundial, em uma conjuntura de alta dos preços do petróleo, elevação dos preços dos alimentos e desafios universais na criação de fontes alternativas de combustíveis fósseis em face do aumento das demandas de energia. (SAUER e LEITE, 2017).

Além desse contexto, outros aspectos trazidos pela medida provisória trazem a redução de condicionantes e ampliação para apropriação de terras públicas, ou seja, a nacionalização do Programa Terra Legal, isso na prática que dizer que o limite de ampliação máximo de áreas ocupadas podem ser legalizadas de 1500 para 2500 hectares e o prazo limite para ocupação original da área também ampliado: de 2003 para 2008, além da autorização para celebração de contratos de integração com ajuda de terceiros ou exploração indireta. Em relação aos pagamentos, as áreas regularizadas pelo Terra Legal terão privilégios e descontos na regularização por meio de valores irrisórios.

Ao tratar da reserva legal, Sauer e Leite (2017) afirmam que a Medida 759 afasta a necessidade de averbação da reserva legal, além de afastar a necessidade de averbação da reserva legal, para os casos de eventual quebra de cláusula resolutiva conforme previsto no art. 18 da MP. Ter a área da reserva legal na propriedade permite a conservação do solo, dos corpos hídricos e da biodiversidade, melhorando a qualidade ambiental da propriedade; contribuindo para a preservação do ambiente.

Para PRESSBURGER (2002) a questão agrária no Brasil demonstra que a história da propriedade da terra no Brasil é uma história inacabada, e que privilegiou e privilegia a abastança das classes dominantes. O mesmo autor também aponta o papel do Estado e dos seus atores no cenário da reforma agrária:

Em face da crueldade das relações sociais impostas por elites brasileiras e latino-americanas, a conquista da terra conseqüentemente a conquista dos direitos fundamentais e a implantação da democracia - é responsabilidade dos trabalhadores urbanos e rurais organizados, já que nada ameaça os privilégios e a sobrevivência das classes dominantes a ponto de, por vontade própria, elas serem compelidas a promover reformas estruturais no vigente regime da propriedade.

Mesmo lenta esta história está a dar novo sentido, para lá de profano, à sacralidade da propriedade fundiária, seja em Chiapas ou no Pontal do Paranapanema, seja na grande marcha rumo à Brasília, quando todo o poderio

do Estado que se diz moderno vem em pé de igualdade negociar com camponeses (e índios) desarmados e mal-ajambrados, em bonés, bandeiras e sandálias havaianas (PRESSBURGER, 2012, p. 118-119).

Fato é que a conquista da terra, a questão fundiária não pode ser isolada do contexto social e político do nosso país. Devemos observar este cenário como um todo, de maneira crítica como bem expõe Sauer:

A regularização de latifúndios não só na Amazônia, mas em todo o território nacional, juntamente com os critérios de “consolidação” de ofício dos projetos de assentamento como previsto no texto legal, para além de colocar massivamente um enorme quantitativo de terras no mercado, apontam para um esvaziamento na política de reforma agrária no Brasil, priorizando destinações para as terras públicas que enfraquecem a criação de projetos de assentamento e regularização das posses de comunidades tradicionais. Tal diretriz ainda cumpre o papel de alimentar o falso entendimento de que as políticas fundiárias devem ser voltadas para o mercado e que este possui condições de resolver os problemas agrários no país. Resta lembrar que as eventuais situações econômicas e sociais presentes entre as famílias de agricultores familiares são alimentadas diariamente pela morosidade e baixa efetividade das ações de desenvolvimento nos projetos de assentamento. (SAUER, 2017 p.32)

Neste sentido, restam evidenciados os pontos polêmicos da nova lei federal, os quais devem ser discutidos para além do aspecto político, mas também em uma vertente jurídico - sociológica tomando por parâmetro de controle não apenas o texto da Constituição, mas a realidade vivida (parâmetro misto) e o restante do ordenamento jurídico, principalmente o conjunto de normas que compõem o Direito Agrário (parâmetro subsidiário) (MARTINS, 2001).

Diante das alterações legais expostas, outro desdobramento da política de contrarreforma agrária é a ampliação do conflito agrário e a criminalização dos movimentos sociais considerada hoje uma linha de atuação presente não só no judiciário, mas também no legislativo. Um exemplo é o Projeto de Lei (PL) 5065/2016, de autoria do deputado delegado Edson Moreira (PR-MG), que a pretexto dos jogos olímpicos no Rio de Janeiro em 2016, pretende alterar o artigo 2º da Lei nº 13.260/2016, conhecida como a lei do terrorismo sancionada pela presidenta Dilma; o artigo vigente busca excluir os movimentos sociais da tipificação de terrorista. O texto altera a definição do crime de terrorismo acrescentando a motivação ideológica, política, social e criminal na sua configuração, além de estabelecer novas ações em sua tipificação, como expor a perigo a liberdade individual e coagir autoridades, concessionários e permissionários do poder público, a fazer ou deixar de fazer algo.

O MST luta pelos direitos de acesso à terra e repudia a criminalização do movimento. Mafort (2018) defendeu os direitos dos trabalhadores rurais e expôs sua repudia ao referido PL, o qual pretende estender a tipificação de terrorismo à “...prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, ou por motivação ideológica, política, social e criminal (...) expondo o perigo a pessoa, ao patrimônio, a paz pública, a incolumidade pública e a liberdade individual, ou para coagir autoridades, concessionários e permissionários do poder público, a fazer ou deixar de fazer algo”.

Em outro ponto, mais uma aplicação jurídica contra os movimentos sociais tem sido a lei da autotutela: trata-se de uma interpretação do artigo 1210, do Código Civil, (Jus/Brasil, 2018) que traz em sua dicção a possibilidade de uso de força própria para restituição ou manutenção da posse em caso de bens particulares. A interpretação que foi aplicada primeiramente no estado de São Paulo, pelo então Secretário de Segurança Pública, Alexandre de Moraes (atual ministro do STF), face às ocupações das escolas por estudantes secundaristas é de que o mesmo artigo 1210 pode ser utilizado para justificar o uso da polícia militar para a desocupação de prédios ou áreas públicas, na “defesa” de bens públicos. (MAFORT, 2018).

O Estado de São Paulo através da Procuradoria Geral do Estado corrobora com a mesma interpretação e dá providências para sua aplicação. O atual entendimento dispensa o processo judicial para reintegração de posse, assim basta atuação da polícia militar para realizar a desocupação sem a mediação do judiciário, ou mesmo de outros agentes como assistentes sociais, em total arrepio da lei. Deixando o posseiro a mercê da vontade do Estado sem nenhum tipo de negociação ou mediação institucional (MAFORT, 2018).

Como bem defende o MST, o padrão de violência contra os trabalhadores rurais que se mantém até os dias atuais é revelador de como a questão agrária nunca esteve perto de uma solução. A violência, direta ou indiretamente empregada no tratamento de manifestações e demandas organizadas de trabalhadores rurais e de todos os movimentos rurais segue um padrão histórico repetitivo, assegurando o pacto entre capital/estado e latifúndio combinando várias formas de repressão contra os trabalhadores que estão em luta por Reforma Agrária, pelo direito de reconhecimento de territórios, para manter suas formas tradicionais de reprodução social, para resistir à migração forçada ou simplesmente por serem posseiros que lutam pela terra. (MAFORT, 2018).

Um exemplo recente deste processo de criminalização dos conflitos agrários foi o massacre de Pau D’arco - PA no ano de 2017, em que a própria polícia juntamente com o

fazendeiro e os jagunços da fazenda, planejaram e executaram os trabalhadores rurais (CAMPELO, 2018).

Devemos observar os indicadores de violência no campo, uma vez que eles estão ligados a conflitos resultantes da pressão sobre os territórios, especialmente, assentamentos de reforma agrária, áreas quilombolas, comunidades indígenas, áreas de pequenos produtores, faxinais, entre outras.

Com o fim do regime militar e o advento de um regime civil e democrático não se alterou substancialmente a orientação da política agrária herdada. O novo regime herdou também o temor de que o conflito fundiário se desdobrasse numa questão de caráter conflitante mais ampla, capaz de comprometer as próprias bases do pacto de transição democrática.

Neste aspecto, o que falta para nossos pequenos agricultores, é um conjunto de mecanismos restaurativos de um nível de equilíbrio social baseado na ideia não só da justiça econômica, mas também da justiça social, o devido acesso de todos às possibilidades de inserção econômica na ordem vigente (MARTINS, 2001 p. 20).

A sociedade precisa de leis e regulamentos, o legislador deve pensar no futuro das novas gerações de maneira prospectiva, assumindo responsabilidades para garantir melhores condições de vida a todos.

Nesse sentido, se é difícil assegurar plenamente a justiça social no presente, caberia tentar ao menos um pacto social em favor da próxima geração, que regulamente e limite o direito de propriedade, de um lado, e as condições de trabalho de outro. E, certamente, estabelecer mecanismos de controle social e político que garantam a continuidade uma política pública eficiente para beneficiar os pequenos agricultores sem, contudo oportunizar fraudes de grileiros corruptos que utilizam das flexibilizações legais para legalizar o injusto.

3.7 - Efeitos da nova legislação fundiária para a Reforma Agrária.

Como já expostos nos outros capítulos a reforma agraria não acontece a partir da decisão de um general, de um partido político ou de uma equipe governamental, mas como resultado de pressões sociais. O presente tópico apresenta uma reflexão quanto aos efeitos da nova legislação fundiária para a Reforma Agrária.

Veiga (1986) expõe que “a modificação da estrutura agraria de um país ou região, com vista a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola é a definição usual de reforma agraria”, distinguindo Reforma Agraria de Transformação Agraria. As transformações

agrarias seriam as mudanças naturais ou espontâneas do perfil fundiário de um país, impostas pelo crescimento econômico e por suas crises. Já a Reforma Agraria apresenta-se como uma ação planejada e diretiva para adequar as transformações e corrigir as disparidades sociais, com os objetivos de alcançarmos a justiça social e a eficiência econômica.

Em outro ponto Veiga (1986) explica a razão da incrível distância que separa os pronunciamentos públicos a favor da reforma agraria das disposições legais que tentam regulamentá-la e da realidade dos fatos.

Na perspectiva do Estado, o desenvolvimento dos assentamentos é alcançado quando há transformação dos sujeitos sem terra em agricultores familiares. Seu resultado é expresso no acesso aos direitos e deveres previstos pelo exercício da cidadania que, de forma objetiva, representa a mudança de categoria na linha de financiamento para produção agrícola.

Uma vez que a mobilização em massa dos trabalhadores por um tipo de reforma agraria muitas vezes impraticável, dá mais força ao processo de transferência da economia agrícola para quem tem mais condições de produzir. Com essa tática de luta equivocada ou intencionalmente distorcida, a massa trabalhadora fica marginalizada dos benefícios. (MARTINEZ, p.43, 1987). Os sem-terra na região Amazônica estão nestas condições em detrimento da formação histórica do país pelos vários governos ditatoriais, as multinacionais passaram a adquirir imensas áreas, onde os fins especulativos foram disfarçados por fabulosos projetos de pecuária extensiva e exploração florestal.

Veiga (1986) avalia que o fechamento da fronteira agrícola e a expulsão crescente de famílias de moradores das grandes plantações, provocaram um incrível inchaço do contingente de lavradores sem terra que vivem de precários assentamentos, do trabalho volante e da busca de novas terras, e fogem da violência dos grandes fazendeiros e grileiros.

Para o desenvolvimento propriamente de assentamentos, entendido como o ato de implantar, consolidar e emancipar, o INCRA lança mão de um método geral (ainda que vago), onde, basicamente, os assentados devem acessar à infraestrutura básica (estradas, água, luz) e aos créditos de instalação (modalidade apoio, dois mil e quatrocentos reais, e modalidade materiais de construção, cinco mil reais) (MELLO, 2006, p. 165).

Nesse sentido, desenvolvimento ou, melhor, a consolidação dos assentamentos rurais tem ganhado significativa importância diante da conjuntura político social do país, na qual a luta pela Reforma Agrária passa a demandar outras dimensões, além do debate da estrutura fundiária (CALDAR, 2001).

Um dos elementos que reforça a preocupação com a consolidação dos assentamentos é a compreensão de que não basta ocupar, é necessário produzir (MELLO e SULZBACHER, 2013). E para conseguir produzir o assentado deve ter acesso a políticas públicas eficazes, que garantam a permanência deste trabalhador rural no assentamento, muitos programas sociais foram desenvolvidos com este intuito.

Um desses programas é o Programa Vida Digna no Campo apresentado, à sociedade brasileira em 2002, que assinalou a importância da Reforma Agrária para o desenvolvimento rural sustentável. Assim o programa defendeu que:

Para viabilizar um novo modelo de desenvolvimento rural e agrícola será fundamental a implementação de um programa de reforma agrária amplo e não atomizado, isto é, centrado na definição de áreas reformadas que orientem o reordenamento do espaço territorial do país, via o zoneamento econômico e agroecológico. A implantação de um Plano Nacional para a Reforma Agrária é fundamental para o país, pois irá gerar postos de trabalho no campo, contribuir com as políticas de soberania alimentar, combate à pobreza, e com a consolidação da agricultura familiar. A reforma agrária é também fundamental para dinamizar as economias locais e regionais. A democratização do acesso à terra pressupõe também medidas que ampliem o acesso aos atuais minifundiários e seus filhos e filhas, criando condições para sua viabilidade econômica. (Vida digna no campo, 2002).

Em contradição os fundamentos apresentados no programa percebemos a morosidade e a burocracia na execução dos procedimentos impostos nas políticas sociais. Em pesquisa realizada por Mello (2006), são destacados a ação da assistência técnica, a letargia na liberação dos créditos de instalação e outras infraestruturas, inclusive o recurso destinado para viabilizar a produção, o PRONAF que, em 48 assentamentos analisados (criados entre 1999 a 2002) a espera em média durou 326 dias. Problemáticas que levaram o autor a concluir que o “processo de implantação de assentamentos apresenta diversos gargalos, fazendo com que, na prática, quase todos tenham sérias pendências para o prosseguimento de seu desenvolvimento” (MELLO, 2006, p. 168).

A última década foi marcada, no Brasil, por uma significativa mudança na conjuntura política e social do país, implicando necessariamente em uma revisão das linhas de atuação do MST. Se por um lado as perspectivas relativamente otimistas de crescimento econômico tem relegado um papel marginal à discussão sobre a concentração fundiária, por outro, esse crescimento não tem tido respaldo junto às camadas vinculadas a agricultura familiar, em especial aquela que ainda enfrenta dilema da produção de matérias-primas, submissão às agroindústrias, a produção de commodities, dentre outros. Indica-se uma necessidade

emergente de repensar o modelo de desenvolvimento para o meio rural, rediscutindo o papel destes sujeitos, vinculados ou não ao movimento social.

Na ótica do MST, dentre algumas mudanças está a retomada da preocupação com qualidade de vida das famílias, a busca pela integração para além dos limites das áreas reformadas. Trata-se, fundamentalmente, do processo de construção de um desenvolvimento alternativo, tanto setorial quanto global, e associado a ele uma nova relação com a sociedade em que os símbolos do MST (como a bandeira) sejam associados a um projeto viável social, econômica e ambientalmente:

3.8 - A titulação e a anistia das grilagens, os aspectos controversos da política de regularização.

O termo grilo ou grilagem tem sua origem na tentativa de transformar títulos falsificados, dando-lhes aparência de legais a partir do envelhecimento proposital dos documentos, tanto que o Dicionário Aurélio define grileiro como sendo “Indivíduo que procura apossar-se de terras alheias mediante falsas escrituras de propriedade”. Logo, a terra grilada é aquela em que o título de propriedade é falso. O mecanismo utilizado, e que acabou denominando o processo de apropriação ilegal de terras públicas, era o de “comprar” dos cartórios ou de terceiro um falso título da terra e, para lhe dar certa aparência de autenticidade, o documento era colocado em uma gaveta com alguns grilos. Passado algum tempo, os grilos iriam alimentar-se das bordas da escritura, expelir excrementos no documento e auxiliar na transformação do papel de cor branca para uma cor amarelada, ficando com um aspecto envelhecido. Assim, o título de propriedade da terra com esse novo visual daria maior credibilidade ao seu possuidor, que alegaria já ser proprietário daquela gleba de terra há algum tempo (DEVISATE, 2017). Atualmente, empregam-se outras tecnologias mais eficazes para conseguir o mesmo objetivo, ou seja, a falsificação de documentos.

A grilagem das terras públicas devolutas ou não se apresenta como a raiz da concentração fundiária brasileira. Segundo Oliveira, Farias e Hollanda (2013) o grilo de terras constituem o instrumento através do qual as elites brasileiras foram ampliando o controle do território nacional, de modo a impedir o acesso à terra àqueles que não têm terra. Por isso sua luta histórica contra a reforma agrária, já que a terra sem nada produzir enriquece seu proprietário. Muitas vezes o proprietário não cultiva sua propriedade para ser beneficiado com as indenizações para desapropriação a fins de reforma agrária.

Nesse processo o campesinato que se formou no país é fundamentalmente um campesinato sem terra, que buscou o acesso à terra pela abertura da posse, instrumento também apropriado pelas elites para ampliar seu acesso ao controle de vastas extensões de terra pública. E isto se fez mesmo quando a legislação proibia a posse.

Quando pensamos na grilagem temos que entender quais os fundamentos teóricos embasa a vantagem em realizar a apropriação de terras de forma irregular. Temos como centro das discussões sobre a questão agrária nacional os aspectos que direcionam a formação da propriedade da terra como parte constitutiva do desenvolvimento capitalista moderno no Brasil compreendido como sendo desigual e contraditório, revelando seu caráter rentista (LUXEMBURG, 1976).

Para compreendermos as vantagens da grilagem de terras e o atual direcionamento da política agrícola brasileira com os reflexos na nova legislação de regularização fundiária, precisamos entender as principais contradições as diferentes formas da apropriação da terra e a atuação da concentração da propriedade privada capitalista da terra como processo de concentração da riqueza e, portanto, do capital.

Marx (1986, p. 317) no livro III de O Capital, ressalta que a sociedade capitalista moderna tinha pelo menos três classes fundamentais: “os proprietários de mera força de trabalho, os proprietários de capital e os proprietários da terra, cujas respectivas fontes de rendimentos são o salário, o lucro e a renda fundiária, portanto, assalariados, capitalistas e proprietários da terra, constituem as três grandes classes da sociedade moderna, que se baseia no modo capitalista de produção”.

Compreendendo a origem da propriedade da terra e, particularmente, os novos mecanismos que o capital monopolista criou para sujeitar a renda da terra, sem necessariamente ter que se apropriar da propriedade privada capitalista da terra. Mecanismos que passaram a permitir que o capital monopolista se desenvolvesse sem necessariamente levar à extinção a classe camponesa (OLIVEIRA e FARIAS, 2012).

Para Martins (1994), o capital transformou-se em proprietário da terra, agora e aqui estamos diante de um modelo antidemocrático de desenvolvimento capitalista, apoiado num pacto político, gestado durante a ditadura militar, que casou numa só figura única: latifundiários e capitalistas.

O estudo da propriedade da terra e, conseqüentemente, da questão agrária, deve levar em conta o processo contraditório e combinado do desenvolvimento do modo capitalista de produção no Brasil. Ou seja, ao mesmo tempo em que este desenvolvimento avança

reproduzindo relações especificamente capitalistas, fundada no trabalho assalariado, produz também, igual e contraditoriamente, relações camponesas de produção, a peonagem e suas diferentes formas de “escravidão pela dívida”, etc., necessárias à lógica mundial de acumulação e de desenvolvimento (LUXEMBURG, 1976). Dessa forma, a questão da propriedade da terra torna-se fundamental no desenvolvimento contraditório e desigual do capital no Brasil.

O caráter rentista do capitalismo é criado segundo Ariovaldo Humbelino Oliveira (2015) a partir da relação entre a propriedade da terra e a renda fundiária que seu proprietário, mesmo sem produzir absolutamente nada, pode enriquecer. Particularmente quando se apropria de uma parcela de terra sem dispêndio de dinheiro algum, como ocorre no processo de grilagem. Portanto, o grileiro apropria-se ilegalmente de uma terra pública e, a partir desta apropriação ilegal, pode apropriar-se da renda fundiária que ela gera. No processo de grilagem da terra pública, devoluta ou não, pode também com a sua venda, igualmente ilegal, obter dinheiro que pode ser convertido em capital. É dessa forma que ocorre o processo de produção do capital através da apropriação legal ou ilegal da renda fundiária. É através do processo de acesso ilegal à terra pública, devoluta ou não, principalmente pelas elites brasileiras, que se dá um dos caminhos da produção não capitalista do capital (OLIVEIRA, FARIAS e HOLLANDA, 2012).

Neste aspecto o ilegal compensa a grilagem no Brasil ainda é um crime que oferece inúmeros benefícios diante da falta de fiscalização e de uma legislação bastante flexível o grileiro consegue não só ter acesso à terra mas ainda o seu título que lhe dará a oportunidade de lucrar com a venda da área ou pior o Estado irá desapropriar uma área grilada e indenizar o grileiro por isso.

Para Oliveira (2003) a grilagem das terras públicas da Amazônia tem sido produto das políticas públicas dos diferentes governos federais desde o século passado. Neste período ocorreram mudanças na estratégia de ação do agronegócio para apropriação privada das terras públicas da Amazônia. O poder de barganha exercido pelos grileiros é enorme por isso que a grilagem de terras se encontra no eixo central de trocas de favores político administrativos e eleitorais, que permitem aos grileiros monopolizar o acesso a diversos fundos públicos. Por outro lado, a acumulação privada e ilegal, através da venda direta de terras e expansão da pecuária na abertura de ramais, na manutenção de estradas e na construção de pontes, explicam-se em grande parte pelos lucros auferidos com a venda de lotes para pequenos e médios agricultores.

A tentativa de dar alguma legitimidade à área apropriada ilegalmente ocorre de diversas formas. Uma delas é o emprego do deslocamento de gado para uma área grilada e desmatada,

com o intuito de dar aparência de empreendimento produtivo a um processo de dilapidação do patrimônio coletivo, com altos custos sociais e ambientais.

Nessas condições, o combate à grilagem de terras e à violência no campo não pode ser visto como uma política de curto prazo, nem se basear apenas em ações pontuais e desconexas. O primeiro passo a ser dado é superar a limitada capacidade de gestão dos órgãos competentes, para o ordenamento fundiário, seja no seu corpo técnico, seja no material.

Outro elemento importante é ter a compreensão de que a consolidação da propriedade rural (pequena, média e grande), respeitando os pressupostos sociais e ambientais, representa um importante passo para o fortalecimento da cidadania e a proteção ambiental. Nesta linha de atuação, apresentam-se dois aspectos importantes do combate à grilagem de terra na Amazônia: a elaboração de critérios de regularização fundiária da pequena, média e grande ocupação; e critérios para a destinação de terras públicas, privilegiando a pequena propriedade familiar.

O uso da grilagem foi sendo sofisticado. Hoje, como bem relata Treccani (2006) não é mais necessário envelhecer os documentos com a ajuda dos grilos, novos recursos passaram a ser utilizados. Em primeiro lugar, a estratégia de tentar regularizar as terras por meio de “laranjas”, via falsas procurações. Foi o período denominado de “grilagem legalizada” durante os governos militares. Colocava-se o nome de outras pessoas de quem era procurador e assim conseguia-se “comprar” do governo militar ou dos estaduais uma área maior do que a Constituição permitia.

A denúncia deste expediente culminou com a introdução do artigo 51 nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, onde está prevista a revisão por Comissão Mista do Congresso Nacional de “todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a três mil hectares, realizadas no período de 1º de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987”. Entretanto, até hoje o congresso nada fez para providenciar esta revisão.

Os grileiros continuam usando a força e seu poder financeiro e político para permanecer na região norte até conseguir o título da terra grilada e pior as técnicas de vendas das terras estão modernizando o sistema de compras através *cybergrilagem*. Termo utilizado para vendas de terras griladas em sites internacionais.

Dados publicados *Greenpace* revelam ofertas de propriedades em 07 corretoras virtuais revela a existência de um bilionário comércio de terras na Amazônia. São oferecidos 11 milhões de hectares de floresta nos estados do Amazonas, Para-, Rondônia e Roraima, movimentando um mercado de quase R\$1 bilhão.

E pior a casos espantosos, como uma imensa área de 2,3 milhões de hectares no município de Alenquer, no Pará, anunciada pela www.selocorretora.com.br, pela bagatela de R\$ 40 por hectare. Ou exemplo é a oferta de uma área de 900 mil hectares em Canutama, no interior do Amazonas vale lembrar que 97% do município de Canutama pertencem União.

Em atenção a evolução da conduta criminoso, o *Greenpace* quais as alternativas para a solução da propagação destas arbitrariedades que acabam prejudicando aqueles que pretendem cultivar e trabalhar na terra de forma regular.

O Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAMS (2006) na publicação da série de estudos devolvidos sobre a grilagem na Amazônia questionou quais as hipóteses para solucionar os efeitos da grilagem de terras e se a grilagem é um ato ilegal ou irregular.

Assim expuseram se “toda grilagem de terra é ilegal, não há alternativa para o governo a não ser recuperar a terra para o patrimônio público, pois a origem da ocupação está viciada e não há como admitir a confirmação dos atos praticados” (IPASM, p. 19, 2006).

Porém os estudos expostos pela IPASM, concluem que se a grilagem pode ser classificada como irregular basta a validação dos atos praticados para que as irregularidades estejam sanadas ou, pelo menos, parte das irregularidades. Em outras palavras, se os atos praticados da grilagem ofenderem as normas jurídicas, devido a alguns elementos intrínsecos a esses atos, há a possibilidade de serem ratificados, a fim de que o ato se valide.

Neste ponto, convém correlacionar às ideias de Leite e Sauer (2018), em que a grilagem deve ser combatida como ilegal e os instrumentos jurídicos publicados pelo Poder Executivo através de Decretos para regulamentar a Lei da Contrarreforma Agrária (Lei nº 13.465/2017), merecem ser combatidos, evitando assim que a grilagem seja regularizada por ser compreendida como mera irregularidade. Pois não é uma irregularidade, é uma afronta a legislação.

A defesa do combate à grilagem de terra e de seus recursos naturais é uma medida que trará efeitos positivos que repercutiram em um meio ambiente ecologicamente sustentável e na estruturação social, minimizando assim a violência como forma de se ter acesso aos bens públicos, e trará mecanismos democráticos de se obter a terra.

Astrini (2017), já previa os efeitos da MP 759/2016 e relatou as intenções para atender aos interesses dos grileiros de terras, dos donos de grandes condomínios irregulares e das máfias do desmatamento da Amazônia. Porém o objetivo por trás da MP era outro uma vez que a bancada ruralista e os políticos que apoiam suas ideias usam a imagem daqueles que realmente têm direitos a serem reconhecidos em lei, daqueles socialmente mais vulneráveis e que necessitam da ajuda do Estado, para entregar facilidades a quem apostou na impunidade e no

crime. Usam a justiça dos que merecem para presentear quem apostou na ilegalidade de forma deliberada. Apresentam a lei sob a foto do agricultor familiar, mas guardam em seu conteúdo a anistia aos grandes proprietários de terra.

Assim Astrini (2016) apresenta um exemplo claro disto é que:

No ato que marcou a sanção da MP, o discurso se referia a legalizar terras de quem chegou à região da Amazônia nos anos 70 e 80, mas a verdade é outra. Primeiro, porque a legislação atual já prevê a possibilidade desta titulação para quem ocupou propriedades até o ano de 2004, portanto, não haveria necessidade de outra lei. O que ocorre mesmo é que a MP estende o prazo dessa legalização do ano de 2004 para 2011, uma espécie de anistia, e ainda aumenta o tamanho das propriedades a serem beneficiadas, passando de 1.500 para até 2.500 hectares. Portanto, não estamos falando de quem ocupou de boa-fé a região décadas atrás, e nem mesmo de pequenos agricultores ou de propriedades familiares, mas sim de quem, há 11 anos, vem ocupando grandes áreas públicas, mesmo sabendo que era ilegal. Esses apostaram na impunidade, e agora a receberam do governo.

Por isso, a anistia da grilagem apresentada por vários Autores e até mesmo em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade seria a pior consequência da Lei nº 13.465/2017, eis que a legalização da conduta criminosa dos grileiros têm efeitos como o agravamento dos conflitos agrários e mercantilização de terras públicas e pior a banalização do crime.

3.9 - Análise dos índices de assentamentos e das áreas regularizadas

Neste tópico passo apresentar dados oficiais da política de reforma agrária no Brasil com análise dos dados oficiais do INCRA e pelo Sigef Resultados ⁴, quanto aos resultados do Programa Terra Legal quanto à regularização fundiária na Amazônia Legal, através da análise de tabelas obtidas diretamente do site do INCRA (Anexo III).

No documento (Anexo III) está o número de famílias assentadas em cada área. A partir destes dados, pode-se visualizar o baixo número de pessoas assentadas até 1994. Esses números começaram a mudar, porém ainda ficam aquém da real necessidade das famílias sem terra no Brasil. Aliás, também são expressivas ainda as diferenças regionais. E muito abaixo das metas dos Planos Nacionais de Reforma Agrária I ⁵ e II.

⁴ Sigef Resultados é um instrumento de monitoramento, planejamento e avaliação da política de regularização fundiária promovida pelo programa Terra Legal. O novo sistema da família Sigef, desenvolvido pela Serfal, é capaz de auxiliar o gestor a tomar decisões a partir de critérios metodológicos objetivos. Com a ferramenta, é possível fazer o planejamento das ações da política de regularização fundiária, o acompanhamento das metas e definição de áreas prioritárias nos municípios e nas glebas, o acompanhamento de indicadores de desempenho e a emissão de relatórios.

⁵ Em outubro de 1985 um decreto da Presidência da República do Brasil aprovou o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), gerado a partir de um amplo debate nacional que coletou contribuições e ajudaram a compor o

O I Plano Nacional de Reforma Agrária, lançado em 1985, apresentava um discurso que considerava a Reforma Agrária como uma das “prioridades absolutas no contexto da política de desenvolvimento do País, caracterizando-se como programa da área social orientado para atender a população de baixa renda, migrantes ou moradores de zonas de tensão social e, de um modo geral, os produtores rurais” (I PNRA, 1985, p. 16).

O Plano Nacional de Reforma Agrária II também coadunava com os mesmos objetivos, mas de uma maneira ainda mais intensificada em atenção às mudanças políticas e um governo que tinha promessas de campanha vinculadas à reforma agrária. Na época as metas foram divulgadas (Figura 3).

documento. O I PNRA está organizado em duas partes: a primeira, contendo a sua fundamentação e, a segunda, que trata da formulação estratégica do Plano.

METAS II PNRA - 2003/2006	
META 1	400.000 novas famílias assentadas
META 2	500.000 famílias com posses regularizadas
META 3	130.000 famílias beneficiadas pelo Crédito Fundiário
META 4	Recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos
META 5	Criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado
META 6	Implementar cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais
META 7	Reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas
META 8	Garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas
META 9	Promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária
META 10	Garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas
META 11	Universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas

Figura 3: Metas divulgadas pelo INCRA do II PNRA - 2003/2006. Fonte: Revista – INCRA. Edição especial para o Fórum Mundial de 2005

Porém, a promessa ficou no papel e o sonho do “novo modelo de reforma agrária”, cuja inovação estava na orientação de “fazer dos assentamentos espaços de produção e de qualidade de vida integrados ao desenvolvimento territorial” (II PNRA, 2004, p. 15), acabou sendo frustrado, em nome do desenvolvimento do agronegócio o novo modelo de reforma agrária foi colocado em um segundo plano, em nome do *agrobusiness* (MELLO & SULZBACHER,

2013). Como podemos observar nos dados apresentados (tabela 1), a reforma agrária, apesar dos Planos Nacionais legislados apresenta-se em um profundo declínio, pois a implementação da Política Pública não atingiu as metas propostas, tornando ineficiente.

Neste ponto, Oliveira (2015) faz uma análise dos números das famílias assentadas pelo INCRA divulgado à sociedade, e enfatiza a intenção governamental em publicar dados dando a sensação de que o II Plano Nacional de Reforma Agrária obtivera bons resultados, no entanto não é o que aconteceu.

Neste ponto, Oliveira (2015) faz uma análise dos números das famílias assentadas pelo INCRA divulgado à sociedade, e enfatiza a intenção governamental em publicar dados dando a sensação de que o II Plano Nacional de Reforma Agrária obtivera bons resultados, no entanto não é o que aconteceu.

O fato, é que os dois mandatos de Lula o INCRA anunciou ter assentado 614.088 famílias e, nos três primeiros anos do governo Dilma Rousseff outras 75.335 famílias. Porém, estes números referem-se às relações de beneficiários da reforma agrária, as RBs, que são diferentes tipos: novas famílias assentadas (a efetiva reforma agrária), famílias de posseiros que tiveram suas posses regularizadas (regularização fundiária), famílias de assentamentos antigos que tiveram seus reconhecimentos para acesso às políticas públicas, e, as famílias reassentadas que foram atingidas por obras públicas. Ou seja, somente o primeiro tipo é o número desagregado de famílias assentadas pela reforma agrária, que o INCRA desde o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), não divulga mais desagregado, o que nas palavras de Ariovaldo Humbelino Oliveira acaba por falsear as pesquisas divulgadas.

Desta forma Oliveira (2015) apresenta a leitura correta dos dados oficiais publicados com as devidas interpretações, uma vez que no governo Lula o dado oficial é de 614.088 famílias, porém, fazendo-se a desagregação deles chega-se apenas a 223.028 famílias novas assentadas. No governo de FHC e de Dilma o número da reforma agrária também foi menor do que aquele divulgado.

Na página do INCRA no final do mês de janeiro de 2015, os dados oficiais agregados estão atualizados até 30/01/2014, porém, o dado referente à relação de projetos de reforma agrária, propositalmente, permanece desatualizado em 12/12/2011. É esse dado que permite saber os novos projetos de reforma agrária. A seguir a tabela 01 contém os dois dados: o oficial (RBs) e aquele dos assentamentos novos da reforma agrária.

Tabela 1: número de famílias assentadas durante o governo Lula a partir de duas fontes distintas.

ORIGEM	ANOS							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2020
Dado oficial do INCRA (RBs)	36301	81254	127506	136358	67535	70157	54540	40442
Reforma agrária (desagregado)	24020	35185	45509	45779	31446	20117	13773	7199

Fonte: Oliveira, 2015.

Em outro ponto, na análise do governo Dilma Rousseff, os dados disponíveis de 2011, entre as 20.021 famílias que o INCRA afirmou ter assentado, somente 2.647 famílias estavam em assentamentos novos, o restante foi regularização fundiária e reconhecimentos de assentamentos antigos.

Em 2013, como os decretos foram exatamente 100, o número deve ter chegado a aproximadamente quatro mil famílias. Em síntese o governo Dilma assentou até o terceiro ano do mandato, algo em torno de 8,5 mil famílias. Diante dos dados interpretados, Oliveira (2015), chega a conclusão que o Governo Dilma também foi inteiramente voltado para o agronegócio.

O pior que estas políticas controversas da reforma agrária intensificam os conflitos no campo, particularmente na Amazônia Legal, que diminuíram entre 2004 e 2008, mas voltaram a aumentar, chegando em 2013 a 1266 conflitos envolvendo 573 mil pessoas.

Novos sujeitos sociais passaram atuar nesses conflitos por terra e território. Ao lado dos camponeses sem terra que diminuíram seu envolvimento com a luta pela terra e pela reforma agrária, despontaram os camponeses posseiros na luta pela terra.

E, por outro lado, emergiram também os povos indígenas e quilombolas em luta pela demarcação de seus territórios ainda não demarcados pelo estado. Em consequência dessas lutas a barbárie aumentou no campo brasileiro em 2013 onde 34 pessoas assassinadas e outras 241 ameaçadas de morte. É por isso, que a barbárie continua no campo brasileiro enquanto o Estado não faz a reforma agrária, mas, faz a contrarreforma agrária para o agronegócio (OLIVEIRA, 2007,2013,2015).

Em paralelo ao declínio das políticas voltadas para reforma agrária a edição da Lei nº 13.465/2017, trouxe um novo olhar para a regularização fundiária ampliando o Programa Terra Legal para todo território nacional e ainda prometendo a ampliação do acesso e desenvolvimento da terra pelos mais pobres.

Diante desta intensão legislativa, quanto a ampliação do Programa Terra Legal, apresento um recorte dos dados dos assentamentos divulgados pelo INCRA após 2009 (tabela 2), com intuito de comparar o desempenho da Reforma Agrária após 2009, uma vez que a implementação do Programa Terra Legal ocorreu neste ano.

Tabela 2: assentamentos de trabalhadores rurais - números oficiais. Dados dos assentamentos divulgados pelo INCRA após 2009.

REGIONAL	ANOS										TOTAL GERAL
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
SR-01/Pará	9.458	5.178	3.088	3.271	3.876	3.810	3.748	120	7		143.680
SR-12/Maranhão	6.290	4.884	2.342	2.677	2.702	3.350	2.613	45	51		156.909
SR-13/Mato Grosso	771	617	695	859	3.289	2.847	3.374	437	45		139.025
SR-14/Acre	1.259	1.019	1.228	796	414	1.204	583	23	13		40.325
SR-15/Amazonas	6.556	3.897	1.329	1.600	1.206	1.688	1.523	12	6		64.480
SR-17/Rondônia	723	649	217	1.003	1.193	802	579	100	22		46.586
SR-21/Amapá	501	708	306	439	921	1.236	637	10	37		20.523
SR-25/Roraima	1.020	943	619	460	520	512	398	30	669		29.969
SR-26/Tocantins	2.018	1.367	1.166	1.055	880	1.004	371	21	-		44.254
SR-27/Sul do Pará	2.941	3.116	1.186	2.071	1.639	1.757	2.696	74	27		99.256
SR-30/Oeste do Pará	1.329	3.307	1.346	1.485	1.825	698	295	3	-		63.471
Unidade de Altamira (Pará)	-	-	-	-	-	1.397	318	39	12		1.766
TOTAL	55.498	39.479	22.021	23.075	30.239	32.019	26.335	1.686	1.205	-	1.349.689

Fonte: DT/DTI-2 - Relatório 229 extraído em 31/12/2018.

Já o segundo documento divulgado na época pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar –SERFAL (figura 4) antigo MDA apresenta os resultados do Programa Terra Legal, a ferramenta Sigef Resultados gerou informações referentes aos títulos emitidos desde o início do programa Terra Legal. São dados sobre a evolução da titulação, o quantitativo titulado por estados e municípios, percentual de títulos emitidos e áreas destinadas.

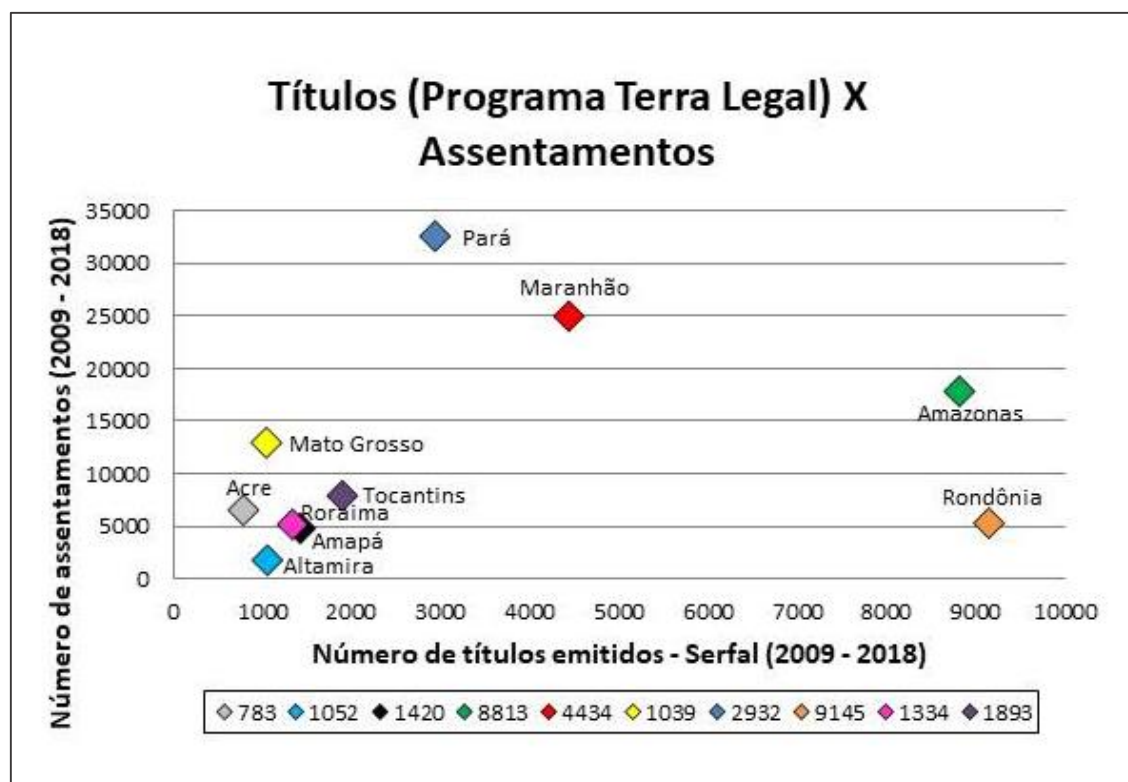


Figura 4: Títulos referentes ao Programa Terra Legal em razão do número de Assentamentos, de acordo com o SERFAL (2009 – 2018). Fonte: Autoral

No módulo também é possível conferir os tipos de documentos emitidos pelo programa, tais como: título rural, liberações de cláusulas resolutivas dos títulos antigos, doação urbana e destinação de terras para outras instituições públicas (tabela 3).

Tabela 3: Títulos referentes ao Programa Terra Legal em razão do número de Assentamentos, de acordo com o SERFAL (2009 – 2018).

LOCALIDADE	NÚMERO DE TÍTULOS – PROGRAMA TERRA LEGAL (2009-2018)	NÚMERO DE ASSENTAMENTOS (2009-2018)	RAZÃO (Nº ASSENT./Nº TÍTULOS)
Acre	783	6539	8,4
Altamira	1052	1766	1,7
Amapá	1420	4795	3,4
Amazonas	8813	17817	2,0
Maranhão	4434	24954	5,6
Mato Grosso	1039	12934	12,4
Pará	2932	32556	11,1
Rondônia	9145	5288	0,6
Roraima	1334	5171	3,9
Tocantins	1893	7882	4,2
Belém	4365	SEM INFORMAÇÕES	-
Marabá	1836	SEM INFORMAÇÕES	-
Santarém	2229	SEM INFORMAÇÕES	-

TOTAL (sem Belém, Marabá e Santarém)	32845	119702	3,6
Belém + Marabá + Santarém	8430		
Total final	41275		

Fonte: Autoral

Diante dos dados apresentados percebe-se que o Programa Terra Legal, não cumpriu sua promessa de trazer agilidade e melhores condições de vida aos agricultores familiares com uma promessa legislativa que o programa seria mais eficaz e traria maior proteção jurídica ao trabalhador rural, o qual teria a título da terra ao invés da concessão de uso e toda a burocracia do processo de desapropriação para fins de Reforma Agrária.

Neste contexto, os beneficiários seriam atendidos de forma mais simplificada bastando atender os seguintes requisitos: posseiros de terras da União que ocupem até 2.500 hectares, com ocupação mansa e pacífica, que comprovem posse da área anterior a 22 de julho de 2008, desde que essas terras não sejam de interesse público ou social. O atual ocupante pode ter chegado depois dessa data. Nesse caso, para requerer a regularização, ele deve provar que a ocupação já existia na data-limite. A titulação é simplificada para agricultores familiares, ou seja: aqueles que possuem até 04 módulos fiscais.

Porém, mesmo com fundamentação do Projeto da Lei de criação do Programa quanto à maior celeridade na sua implementação, o que se vê é que nos últimos 10 anos a Reforma Agrária assentou 119.702 (cento e dezenove mil setecentas e duas) famílias na Região da Amazônia Legal, enquanto o Programa Terra Legal emitiu 41.275 (quarenta e um mil duzentos e setenta e cinco) títulos tanto rurais quanto urbanos. Em uma análise perfunctória percebe-se a timidez na efetivação da Política Pública.

Em atenção ao fluxo processual divulgado no site da Secretaria Especial de Agricultura Familiar (Figura 5) percebe-se que também é um procedimento apesar de detalhado é menos burocrático que o processo de desapropriação para reforma agrária senão vejamos:

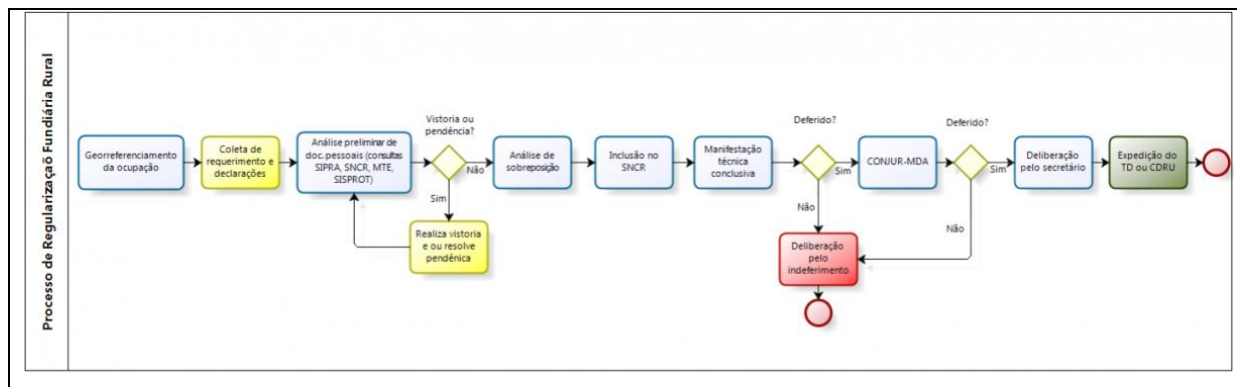


Figura 5: Fluxograma processual divulgado no site da Secretaria Especial de Agricultura Familiar. Fonte: SERFAL

Para regularizar a posse, o programa Terra Legal trabalha com os seguintes passos:

1. Georreferenciamento das áreas cadastradas que será feito por empresas contratadas pelo programa. Não será cobrado nenhum valor do beneficiário no ato da medição.
2. Requerimento do posseiro para regularização de sua(s) área(s).
3. Cadastramento do beneficiário e da área, que será feito por equipes do INCRA/MDA e parceiros, deslocados até os municípios que serão atendidos pelo Terra Legal Amazônia ou nas unidades avançadas do INCRA do seu Estado.
4. Análise e processamento das informações contidas no cadastro e aferidas em campo pelas equipes de georreferenciamento.
5. Entrega do título da terra para aqueles que preenchem os requisitos.

Observa-se que apesar de uma legislação feita para atender uma região específica do país em 10 (dez) anos de implementação pouco contribuiu para desenvolvimento da região ficando muito aquém da expectativa da população a ser beneficiada.

Em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União com o objetivo de avaliar a conformidade da execução do Programa Terra legal Amazônia em todos os Estados da Amazônia Legal, relativo à regularização fundiária rural, de responsabilidade do MDA e do Incra compreendendo o período desde o início do Programa (exercício de 2009) até julho de 2014, foi constatado que o Programa Terra Legal, teve baixo cumprimento de seus objetivos

inicialmente propostos, revelando baixo grau de obtenção de resultados em comparação com as metas estabelecidas nas normas pertinentes das Leis 11.952/2009, 11.653/2008 e 12.593/2012, além de não estar sendo conferida função social a imóveis rurais da União (conforme a Constituição Federal em seus arts. 5º, XXIII, e 186).

A intenção legislativa ressaltada no item 9 da exposição de motivos do seu projeto da Lei nº 11.952/2009, era que o Programa Terra Legal visava combater “os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o controle do desmatamento na Amazônia Legal”, pretensão esta que bem se alinha com os preceitos contidos nos arts. 1º, II a IV; 3º; 5º, XXIII, e 186 da Constituição Federal. Porém, os achados da auditoria realizada pelo TCU chegaram em uma conclusão totalmente contrária aos fundamentos propostos no projeto de Lei.

O que se viu pelos auditores federais foi uma total afronta aos princípios constitucionais, uma vez que não basta ao Estado brasileiro possuir terras, deve conhecê-las e dar a elas uma destinação.

Desta feita, o relatório apresentado pela corte de Contas enfatiza que não basta exigir do particular o cumprimento da função social da propriedade deve, por meio da administração pública, cumprir ele mesmo essa função social, que, em se tratando de imóveis rurais, inclui – nos termos da própria Constituição (art. 186) – o aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Os gestores e os servidores, ao elaborar e executar as políticas públicas devem estar engajados em verificar a pertinência, em relação aos fundamentos e objetivos do Estado brasileiro, das ações a serem desenvolvidas.

O Programa Terra Legal em sua estrutura legislativa coaduna com esses fundamentos e objetivos, porém, a fim de realizar o art. 3º, da Constituição, mas, não basta alienar as terras para posseiros, é preciso que o beneficiado cumpra efetivamente os requisitos previstos pelo programa. (TCU, 2014).

O relatório defendeu a importância de cláusulas resolutivas dos títulos de domínio expedidos pelo programa, mas constatou a sua inexecução. Eis que, conforme constatado a partir das informações fornecidas nas entrevistas e obtidas nas visitas aos escritórios regionais do programa, não é feito acompanhamento dessas cláusulas. No entendimento dos gestores, o acompanhamento das cláusulas resolutivas só será feito depois de decorridos os dez anos estabelecidos em Lei para entrega definitiva do título, o que traz insegurança e deficiência para

o Programa. Pois, após decorridos dez anos de titulação inicial, qualquer descumprimento das cláusulas passaria impune e seria inócua a atuação dos agentes públicos para coibir crimes ambientais, reconcentração fundiária ou alienações indevidas.

O procedimento de retomada também não é feito pelo programa, nem nas hipóteses de indeferimento, nem nas de descumprimento de cláusulas resolutivas. Em última instância, consoante análise do II. 5, a falta de fiscalização depois da titulação aliada à ausência de retomada de terras regularizadas pelo programa (nos termos da Portaria MDA 23/2010) propicia a emissão de títulos para pessoas que não possuem os requisitos para tal ou, ao menos, não mantêm esses requisitos ao longo do tempo.

O fato é que o programa tem conferido terras da União para pessoas que não as tornam produtivas, o bem imóvel destinado continua sem atingir sua função social. Esse problema se revela ainda mais grave quando consideramos que a questão agrária permanece atual em nosso país, onde ao lado de latifúndios coexistem os movimentos reivindicatórios dos sem terras. O quadro se confirma pelo fato de o programa sequer conseguir atingir as metas propostas, seja de número de títulos emitidos seja de tamanho de área titulada.

Como consequência desses achados, o TCU relatou os seguintes efeitos reais:

- a) descumprimento da função social de propriedades rurais da União;
- b) perda estimada em R\$ 69.002.473,42 referente ao valor de mercado dos imóveis titulados em 887 processos com irregularidades (excluídos os beneficiários que se enquadram em mais de uma irregularidade);
- c) distribuição do patrimônio público sem a devida contrapartida, em desamparo ao interesse público;
- d) renúncia de receita sem previsão legal;
- e) ocupação irregular e em desconformidade com os objetivos do programa de áreas já tituladas ou indeferidas;
- f) impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra, principalmente ambientais;
- g) beneficiários que descumprem as cláusulas sem sofrer as consequências previstas nas leis;
- h) distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados e renúncia de receitas;
- i) impossibilidade de que os registros e as demonstrações contábeis reflitam o valor real dos bens;
- j) impossibilidade de avaliar o subsídio repassado ao particular pelo poder público proveniente de renúncia de receitas nos balancetes da União.

Como efeitos potenciais, destacam-se:

- a) reconcentração fundiária, especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, além do descontrole do desmatamento na Amazônia Legal;

- b) perda estimada de R\$ 233.623.168,16 decorrente do valor de mercado dos 2.931 imóveis titulados, caso confirmadas todas as irregularidades;
- c) inadimplência devido à ausência de rotinas para cobrança e acompanhamento dos pagamentos;
- d) desconhecimento do andamento do processo pelo requerente;
- e) impossibilidade de ser feita a reversão dos imóveis sem a ciência do indeferimento pelo requerente; impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra, principalmente ambientais;
- f) deixar de contabilizar o patrimônio imobiliário, previsto para ser transferido até o final do programa, no montante aproximado de R\$ 61,7 bilhões;
- g) favorecimento indevidos de regiões, pessoas e/ou grupos empresariais;
- h) utilização do programa para obtenção de vantagens pessoais;
- i) a possibilidade de requerentes que ainda não fazem jus ao título de domínio ter acesso às vantagens que só poderiam ser gozadas por legítimos detentores de propriedades rurais, como o acesso a créditos rurais.

Em atenção a ineficácia do Programa Terra Legal, o TCU (2014) apontou que as principais causas se referem a falta de planejamento e sistematização dos trabalhos, para definição de objetivos estratégicos e operacionais e insuficiência de formalização e estabelecimento de metas do Programa Terra Legal; ausência, inadequação e/ou falta de acompanhamento de indicadores de desempenho do Programa; inércia do Gestor em instituir controles internos adequados para a verificação e cruzamentos de dados dos requerentes, acompanhamento das cláusulas resolutivas, instituição e acompanhamento de procedimentos de retomada da terra nas hipóteses necessárias e contabilização devida do patrimônio gerido pelo programa; instituição pela Portaria Serfal 1/2010 de índices deflatores do valor-base da terra que extrapolam a legislação pertinente.

Com a nova legislação agrária, quanto a regularização fundiária, a reforma agrária em si ficou em segundo plano. Não sendo uma prioridade nesse momento de transição da lei, apesar de todos os direitos, as lutas e movimentos sociais envolvidos. A partir de todos os pontos citados, discutindo esse momento de transição da nova legislação, o principal ponto que podemos observar é a flexibilização da legislação por meio da atuação institucional.

Essa flexibilização dos requisitos exigidos anteriormente para a regularização da terra, afeta diretamente o pequeno agricultor familiar, uma que oportuniza as pessoas com maior acesso de recursos financeiros consigam obter o título da terra de forma legal.

A partir do que foi apresentado no trabalho, a consequência mais nociva da política pública defendida no Programa Terra Legal e arrastada na Lei nº 13.465/2017 é a possibilidade de mercantilização da terra, o que foge ao objetivo principal que é o uso da terra pelas pessoas que realmente nela deveriam desenvolver seu trabalho e moradia.

CONCLUSÃO

A Amazônia Legal, área com delimitação legal definida, hoje deve ser observada com todo cuidado por nós brasileiros, com o intuito de garantir sua conservação. Por isso, o cumprimento legal de uma ocupação adequada aliada ao desenvolvimento sustentável devem ser preocupações não só de pesquisadores moradores da região, mas de todos.

A construção dos textos legislativos é marcada pela disputa de interesses, entre as classes sociais, os partidos políticos e as empresas com a maior influência econômica a depender da matéria discutida. Infelizmente, as legislações brasileiras não representam o povo brasileiro. A edição e publicação de uma nova legislação apresentam-se de cima para baixo, ou seja, das classes dominantes sobre o povo “como o principal destinatário dos imperativos” legais que só podem exercer o dever obediência. Por isso, o povo oprimido tem seus direitos limitados.

Considerando as alterações legais vividas nos últimos 50 anos sobre a regularização fundiária rural nacional observa-se que os conflitos agrários só intensificam com a edição de novas leis, onde a maioria não dialoga com os anseios da população.

A nova legislação advinda pela Lei nº 13.465/2017 denota uma clara necessidade do estabelecimento de um ordenamento jurídico legal que suporte, com justiça, salvaguardar os direitos inerentes à existência das necessidades dos trabalhadores rurais. Esta dissertação, ao focar na regularização fundiária rural na Amazônia Legal, levou a reflexão sobre os seus aspectos reais e obrigacionais. Com intuito de desmistificar a intensão legislativa de confundir os institutos da Regularização Fundiária e a Reforma Agrária. Eis que a Regularização Fundiária não realiza distribuição de terras, e por isso não pode ser confundida e muito menos colocada como substituto da Reforma Agrária.

A interpretação legal dos impactos da Lei nº 13.465/2017 na região Amazônica torna-se especial quando analisamos a regularização fundiária dos agricultores familiares, que lutam por um pedaço de terra para trabalhar e se manter. Ao examinar como as leis de regularização e reforma agrária são regulamentadas e implementadas percebemos como elas influenciam na realidade dos pequenos agricultores .

Toda esta fragilidade jurídica e econômica reflete diretamente na incapacidade de inserção social e política dos interesses destes pequenos agricultores. O que evidencia a ausência de conhecimento desses trabalhadores quanto a seus direitos fundamentais e a carência de uma assistência do poder público que permita a formação de uma cultura político-cidadã.

O Estado, ao implementar a nova Lei, através de suas instituições, cabe o papel de ponderar que a regularização fundiária pressupõe a atribuição de efeitos jurídicos e, por conseguinte, de proteção estatal a situações de fato, alcançando as relações que se formam a partir do vínculo entre o homem e a terra. Visto que, um dos propósitos da norma, é privilegiar as situações que se encontram consolidadas, de modo a tutelar os agricultores que, de fato, conferem uma destinação adequada e produtiva a terra na Amazônia e, por conseguinte, promovem o desenvolvimento sustentável da região.

Mas em outro ponto, a Regularização Rural não deve despromover a Reforma Agrária, eis que somente com a condução efetiva das duas políticas públicas será possível a justa ocupação, titulação e distribuição de terras.

No primeiro capítulo quando apresento a Amazônia Legal e sua contextualização, os objetivos daquela delimitação legal, busco compreender a análise histórica da formação da região, as formas de ocupação e de apropriação da terra ao longo do tempo, bem como a moderna concepção da territorialidade, tendo como enfoque os requisitos para a regularização fundiária e como ocorre a concessão do título de domínio. Enfocando principalmente a transformação da terra em mercadoria e a identificação da terra como ferramenta de ocupação.

No segundo capítulo realizei uma pertinente interpretação da nova legislação, para traçar este estudo. Considerei as questões abordadas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em que o Ministério Público como fiscal da lei e parte legítima para contestar sua inconstitucionalidade, o fez de maneira louvável, apontando de forma direta os vícios formais e materiais de uma legislação fadada ao insucesso quanto a sua aplicabilidade.

Para complementar a análise da legislação, realizei um paralelo entre os argumentos expostos pelo legislativo no momento do Projeto de Lei *versus* os dispositivos legais que compõem a nova Lei nº 13.465/2017, sobretudo no que diz respeito aos pontos cruciais da norma. Neste momento, percebe-se que as considerações detalhadas na exposição de motivos do projeto de lei foram falácias para concretizar uma política agrícola com o intuito de facilitar a ocupação das áreas da Amazônia e mercantilizar as terras ali oferecidas de forma legítima.

Nesse contexto, o capítulo terceiro começa com o exame do papel das instituições na implementação da nova política de regularização fundiária, prevista na Lei nº 13.465/2017, lei, que sufocou legalmente a reforma agrária brasileira. Assim para fazer o contraponto dos efeitos da contrarreforma agrária foi necessária uma análise a respeito da agricultura familiar e os Programas Sociais para Regularização Fundiária de pequenos agricultores. A ideia foi chamar

a atenção para os aspectos que colocam a atual legislação na esteira daquelas que, ao contrário de potencializar o processo de reforma agrária, o obstaculiza.

Quando analisamos o trabalho realizado pelas instituições responsáveis, a partir dos dados apresentados e refletindo sobre os papéis dessas instituições no processo de regularização da terra, o resultado não é satisfatório, sendo esses os aspectos que permitem a conclusão de que mais uma vez a nova legislação reforça o processo de contrarreforma agrária.

Dentro desse paradigma há várias nuances, com grande parte tratada nos capítulos dessa dissertação. Alguns pontos merecem ser levantados para que a conclusão possa garantir a adequada noção dos interesses da nova lei. Como é o caso dos processos de regularização fundiários, que são burocráticos e devido a sua ineficiência as terras acabam sendo mercantilizadas e o agricultor volta a ser sem terra. Além disso, a implementação das políticas públicas são ineficientes e tardias.

Em detrimento da falta de regularização das terras os posseiros não conseguem a sua titularidade e os grandes fazendeiros grileiros permanecem na terra através da força e da violência, por isso questiona-se como a função social da terra é empregada na região, que mesmo após tantas mortes e tantos conflitos o governo brasileiro se escusa em trazer soluções destas questões sociais.

Ao realizar a regularização fundiária, o título de propriedade é conferido ao ocupante da terra pública. Isso permite o desenvolvimento da Amazônia Legal, com a atribuição de direitos e responsabilidades ao novo proprietário, garantindo, ainda, sua inclusão social a partir do acesso a políticas públicas e à tutela do Estado, no entanto, não basta ter o título o novo proprietário deve ter condições de tornar a terra produtiva.

Neste sentido, depreende-se que os conflitos agrários da região devem continuar intensificados. Por isso, é necessário criar mecanismos mais expressivos para encorajar a adoção de práticas legais e administrativas para reordenar o cenário dos conflitos pela terra, em busca de justiça para que as figuras dos escravos, posseiros e grileiros desapareçam deste contexto social, e em consequência teremos um desenvolvimento sustentável da terra.

Desta forma, entra a importância da aplicação adequada da nova lei de regularização, no entanto, mostra-se uma tarefa difícil que já gerou questionamento do Ministério Público Federal através da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, questionando principalmente o valor da terra nua, a ser utilizado pelo INCRA nos processos de regularização.

Devemos observar este cenário de maneira crítica pois ao regularizar os latifúndios e desmatar nossa floresta consolidamos a legalização da grilagem e pior consolida também de

ofício os projetos de assentamento como previsto no texto legal, o que aumenta massivamente o quantitativo de terras no mercado, e aponta para um esvaziamento na política de reforma agrária no Brasil e a grande possibilidade da estrangeirização das nossas terras. É esta situação que configura a nova contrarreforma agrária que deve ser veementemente combatida.

Por todo o exposto, entendemos que os problemas fundiários da Amazônia Legal, estão muito longe de serem resolvidos, pois a norma apresenta incoerências e até mesmo injustiças quando observamos sua aplicação, principalmente na avaliação da terra nua que é um ato discricionário realizado pelo INCRA.

Em atenção às necessidades do homem do campo, de suas famílias, a conservação do meio ambiente e da nossa floresta Amazônica. Deparamo-nos, com contorcionismos políticos para transformação de situações declaradamente ilegais em nome do lucro, do capital e do poder. Mas a única coisa que defendemos é que o trabalhador rural tenha direito a terra, seja pela reforma agrária, pela regularização fundiária ou qualquer outro nome que se queira dar a política de desenvolvimento e estruturação rural, desde que o governo implemente de forma efetiva, prudente e pontual .

REFERÊNCIAS

ARENDRT, H. *On violence*. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich. (1970).

Asselin, Victor. Grilagem. Corrupção e violência em terras de Carajás. Petrópolis: Editora Vozes. (1982).

BALDEZ, Miguel Lanzelloti. Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista. Rio de Janeiro: Cddh. (1998).

BALDEZ, Miguel Lanzellotti: A terra no campo: a questão agrária. Série: O Direito Achado na Rua, volume 3 - Introdução Crítica ao Direito Agrário Organizadores: Mônica Castagna Molina, José Geraldo de Sousa Júnior e Fernando da Costa Tourinho Neto. (2002).

BARCELLOS, Ana Paula. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. In: Torres, Ricardo Lobo (Org.). Legitimação dos direitos humanos. Rio de Janeiro: Renovar. (2002).

BARROS, Rodrigo Janot M. de. Ação Direta de inconstitucionalidade nº 220.490/2017 da Lei 13.465/2017. Brasília, Ministério Público Federal, Procuradoria Geral da República, 30 de agosto de 2017 – Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>. >. Acesso em 20 de março de 2018.

BASSO, Joaquim. Propriedade Rural Produtiva: contexto, atualidade e perspectivas sob a ótica jurídica. Rio de Janeiro. Lúmen Juris. (2018).

BONINI, Cristiane Vieira. A importância da mulher na agricultura familiar: o exemplo das trabalhadoras rurais na colônia Osório- Cerrito Alegre – Pelotas – RS. UFPEL, Pelotas. (2004).

BRASIL. Constituição Política de império do Brazil de 1824. Registrada na Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brazil a fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiaes. Rio de Janeiro, 22 de Abril de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: fevereiro de 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm > Acesso em: fevereiro de 2018.

_____. Decreto 9.309, de 15 de março de 2018 Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9309.htm. Acesso em maio de 2019.

_____. Decreto nº 91.766, de 10 de Outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/pnra/i_pnra.pdf. Acesso em maio 2019.

_____. Lei nº 601. Publicada na Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio em 20 de setembro de 1850. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em 18 de março 2018.

_____. Lei nº 1.806. 7 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-18066-janeiro-1953-367342-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 18 de março de 2018.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em agosto de 2018.

_____. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em março 2018.

_____. Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6385.htm. Acesso em março 2018.

_____. Lei nº 6.431, de 11 de julho de 1977. Autoriza a doação de porções de terras devolutas a Municípios incluídos na região da Amazônia Legal, para os fins que especifica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6431.htm. Acesso em março de 2018.

_____. Lei nº 6.925, de 29 de junho de 1981. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L6925.htm. Acesso em março 2018.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em abril de 2019.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em agosto de 2018.

_____. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em abril de 2018.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras

providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em abril de 2018.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal...”. Brasília, Presidência da República, 2017 – Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em março de 2019.

_____. Lei complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp124.htm. Acesso em março de 2018.

_____. Medida Provisória nº 458/2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências. Convertida na Lei 11.952/2009. Acesso em 25 de março de 2018.

_____. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana...”, Brasília, Presidência da República, 2016 - Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: maio de 2019.

BRITO, Daniel Chaves de, A SUDAM e a crise institucional do desenvolvimento na Amazônia. Paper do NAEA 096. (1998).

BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). A efetiva função da propriedade: a socioambiental. Função socioambiental da propriedade. Caxias do Sul: Educus, (2016). Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-funcao-socio.pdf>. Acesso em: maio 2019.

CALDAR, Roseli Salete. O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo. Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 207-224, (2001). <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: maio de 2019.

CANDIOTTO, L. Z. P. A agricultura familiar no contexto do rural contemporâneo. In: SAQUET, M. A.; SUZUKI, J. C.; MARAFON, G. J. (Org.). Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas. São Paulo: Outras Expressões. v. 1, p. 275-298. (2011).

CARDOSO, Fernando Henrique. MÜLLER, Geraldo. AMAZÔNIA: Expansão do Capitalismo. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, (1978).

CARROZZA, Antonio; ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. Teoría general e institutos de derecho agrario. Buenos Aires: Editorial Astrea. (1990).

COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. In: A questão agrária e a justiça. STROZAKE, Juvelino José (Org.). - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 138/149. (2000).

CPT. Atlas de Conflitos na Amazônia. Goiânia: CPT; 104 p. (2017).

CUNHA, Rogério Sanches. Manual de Direito Penal. 8. Ed. Rev. Ampl. Atual. Salvador: JusPODIVM, p. 306. (2016).

DEVISATE, Rogério Reis, Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: ImagemArtStudio. p. 11. (2017).

FERNANDES, Bernardo Mançano. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e a Territorialização da Luta pela Terra no Brasil. Revista de Geografia Teórica (Rio Claro), Nºs 43-44. (1998).

GIRARDI, Eduardo Paulon. Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira / Eduardo Paulon Girardi. - Presidente Prudente: [s.n], 2008. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. (2008).

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Brasil: O País das Regularizações Fundiárias, 2017. Disponível <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2017-07/28---brasil-o-pais-das-regularizacoes-fundiarias>. Acesso em 15 de julho de 2018.

GUSTIN, Miracy B.S. e DIAS, Maria Tereza, Repensando a pesquisa jurídica. Belo Horizonte: Editoria Del Rey. (2002).

IANNI, Octávio. A Luta pela terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia. Petrópolis: Vozes. (1978).

IANNI, Octávio. Colonização e Contrarreforma Agrária na Amazônia. Petrópolis: Vozes. (1979).

IANNI, Octávio. Ditadura e Agricultura – O desenvolvimento do capitalismo na Amazônia: 1964-1978. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. (1979).

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialegal>. Acesso em agosto de 2019.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. História. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/reformaagrariahistoria>. Acesso em: março de 2019.

_____. Instrução Normativa nº 87/PP/nº 87 de 28 de março de 2017. Disponível em <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/in_87_dt.pdf>. Acesso em: março de 2018.

LAMARCHE, H. Coord. A agricultura familiar: comparação internacional. Do mito à realidade. V.2. Campinas: Unicamp, 348 p. (1998).

LEITE, Acácio Z. Decreto 9.311/2018: A legalização da especulação das terras carimbadas para a reforma agrária. Brasília, ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária. (2018).

LEITE, Acácio Z. e SAUER, Sérgio. Lei nº 13.465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise. Boletim DATALUTA, n. 120, p. 14-40. (2017).

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Teoria dos direitos fundamentais sociais. Porto Alegre: Livraria do Advogado. (2006).

MARÉS, Carlos Frederico. A função social da terra. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre. (2003).

MARQUES, Benedito Ferreira. Direito Agrário Brasileiro. Editora Atlas. 7. Ed. Rev. Ampl. São Paulo. (2011).

MARTINEZ, G. A., Evolução Espacial da População Brasileira. In: AFFONSO, R., SILVA, P. (Orgs.). Federalismo no Brasil. Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP/UNESP, (1994).

MARTINS, José de Souza. Capitalismo e Tradicionalismo: estudo sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil. São Paulo: Pioneira. (1975).

MARTINS, José de Souza. Impasses sociais e políticos em relação à reforma agrária e à agricultura familiar no Brasil. Documento apresentado no Seminário Interno sobre "Dilema e perspectivas para o Desenvolvimento Rural no Brasil, com ênfase no Agrícola e Rural na Primeira década do Século XXI", FAO, Santiago do Chile, 11-13 de dezembro. (2002).

MARTINS, José de Souza. O Poder do Atraso, São Paulo, Hucitec. (1994).

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Terra Legal. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 25 de março de 2018.

_____. O que é a agricultura familiar? Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar>. (2016). Acesso em março de 2018.

MELLO, Lucio Pereira e SULZBACHER, Aline Weber. Os Planos Nacionais de Reforma Agrária no Brasil: a letargia de um desenvolvimento alternativo para o campo. (2013).

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A geografia das lutas no campo – 6ª ed., São Paulo: Contexto. (1994).

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Reforma agrária, grilagem das terras públicas e a luta pela terra e território no Brasil. Universidade de São Paulo, Brasil. (2015).

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. Direito das Coisas, Edição Histórica, Editora Rio, 1977.

PINTO, Keziah Alessandra Vianna Silva; MENEZES, Milena Zampieri Sellmann de. Aplicação do Princípio da Capacidade Contributiva ao Imposto Sobre a Renda de Pessoa Física como Forma de Efetivação dos Direitos Sociais à Saúde e Educação. Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI - Uberlândia: XXI Encontro Nacional do CONPEDI – Uberlândia. (2012).

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter et al. A ruptura política e a questão agrária no Brasil (2015-2017): da política da terra arrasada à luta pela dignidade. In: Okara: Geografia em Debate, v. 12, n. 2, pp. 708-730. (2018).

PRESSBURGER, Thomas Miguel. Série O Direito Achado na Rua, volume 3 - Introdução Crítica ao Direito Agrário Organizadores: Mônica Castagna Molina, José Geraldo de Sousa Júnior e Fernando da Costa Tourinho Neto. p. 113 – 119. (2002).

RAMOS, Pedro. Índices de Rendimento da Agropecuária Brasileira. MDA. Brasília. (2005).

RICALDE, Mario do Carmo. Regularização Fundiária Rural e Urbana: Impactos da Lei nº 13.465/2017. 1ª Edição. Campo Grande, Contemplar. (2018).

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas Algumas observações. Civitas Porto Alegre. v. 5, nº1. p. 11-28. (2005).

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético jurídicos, p. 27. Disponível em: < <http://www.dsarmento.adv.br/> >. Acesso em março 2019.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Z. Medida Provisória 759: Descaminhos da Reforma Agrária e Legalização da Grilagem de Terras no Brasil. In: Revista Retratos de Assentamentos, Araraquara: UNIARA, v. 20, nº1. p. 14-40 (2017).

SILVA, Ricardo Gilson da Costa, Amazônia globalizada: da fronteira agrícola ao território do agronegócio – o exemplo de Rondônia. (2015). Disponível em: <http://confins.revues.org/9949>; DOI: 10.4000/confins.9949. Acesso em 19 de agosto 2018.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press. (1985).

SUDAM. Superintendência Desenvolvimento Amazônia. Histórico. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index.php/institucional>. Acesso em: março de 2019.

TEIXEIRA, Gérson. Nota sobre o Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018. Brasília, Liderança da Bancada do PT na Câmara dos Deputados, 20 de março de 2018. (2018).

TRECCANI, Girolamo Domenico. Violência e Grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade de terras no Pará. Belém: UFPA Universidade Federal do Pará, ITERPA- Instituto de Terras do Pará, (2001).

TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar. (2009).

VEIGA, José Eli. O que é Reforma Agrária. 10ª Edição, Brasiliense, Brasília. (1986).

VIAL, Sandra Regina. Propriedade da terra: uma análise sociojurídica. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. (2003).

VIDA DIGNA NO CAMPO. Programa de governo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; 2002.

ZIMERMAN, Artur. Examinando a violência agrária no Brasil: A Agricultura Familiar é uma Solução Viável? Terra manchada de Sangue: conflitos agrários e mortes no campo no Brasil democrático - São Paulo: Humanitas. (2008).

ANEXOS

Anexo I:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - A QUESTÃO DO ABUSO PRESIDENCIAL NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS - POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DA URGÊNCIA E DA RELEVÂNCIA (CF, ART. 62, CAPUT) - REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO - INVASÃO DE IMÓVEIS RURAIS PRIVADOS E DE PRÉDIOS PÚBLICOS - INADMISSIBILIDADE - ILICITUDE DO ESBULHO POSSESSÓRIO - LEGITIMIDADE DA REAÇÃO ESTATAL AOS ATOS DE VIOLAÇÃO POSSESSÓRIA - RECONHECIMENTO, EM JUÍZO DE DELIBAÇÃO, DA VALIDADE CONSTITUCIONAL DA MP Nº 2.027-38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP Nº 2.183-56/2001 - INOCORRÊNCIA DE NOVA HIPÓTESE DE INEXPROPRIABILIDADE DE IMÓVEIS RURAIS - MEDIDA PROVISÓRIA QUE SE DESTINA, TÃO-SOMENTE, A INIBIR PRÁTICAS DE TRANSGRESSÃO À AUTORIDADE DAS LEIS E À INTEGRIDADE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INSUFICIENTEMENTE FUNDAMENTADA QUANTO A UMA DAS NORMAS EM EXAME - INVIABILIDADE DA IMPUGNAÇÃO GENÉRICA - CONSEQÜENTE INCOGNOSCIBILIDADE PARCIAL DA AÇÃO DIRETA - PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR CONHECIDO EM PARTE E, NESSA PARTE, INDEFERIDO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS (URGÊNCIA E RELEVÂNCIA) QUE CONDICIONAM A EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. - A edição de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, "caput"). - Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. Doutrina. Precedentes. - A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo

excepcional, apóia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais. UTILIZAÇÃO ABUSIVA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS - INADMISSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. - A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. - Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo - quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material -, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de "checks and balances", a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. - Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. - Configuração, na espécie, dos pressupostos constitucionais legitimadores das medidas provisórias ora impugnadas. Consequente reconhecimento da constitucionalidade formal dos atos presidenciais em questão. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA - O CARÁTER RELATIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE NEUTRALIZAR O ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO CONTRA BENS PÚBLICOS E CONTRA A PROPRIEDADE PRIVADA - A PRIMAZIA DAS LEIS E DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. - O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art.

5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. - O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. - Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico- social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. O ESBULHO POSSESSÓRIO - MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS - CONSTITUI ATTO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA. - Revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária. - O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, ainda que se cuide de imóveis alegadamente improdutivos, notadamente porque a Constituição da República - ao amparar o proprietário com a cláusula de garantia do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) - proclama que "ninguém será privado (...) de seus bens, sem o devido processo legal" (art. 5º, LIV). - O respeito à lei e à autoridade da Constituição da República representa condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania, nada podendo legitimar a ruptura da ordem jurídica, quer por atuação de movimentos sociais (qualquer que seja o perfil ideológico que ostentem), quer por iniciativa do Estado, ainda que se trate da efetivação da reforma agrária, pois, mesmo esta, depende, para viabilizar-se constitucionalmente, da

necessária observância dos princípios e diretrizes que estruturam o ordenamento positivo nacional. - O esbulho possessório, além de qualificar-se como ilícito civil, também pode configurar situação revestida de tipicidade penal, caracterizando-se, desse modo, como ato criminoso (CP, art. 161, § 1º, II; Lei nº 4.947/66, art. 20). - Os atos configuradores de violação possessória, além de instaurarem situações impregnadas de inegável ilicitude civil e penal, traduzem hipóteses caracterizadoras de força maior, aptas, quando concretamente ocorrentes, a infirmar a própria eficácia da declaração expropriatória. Precedentes. O RESPEITO À LEI E A POSSIBILIDADE DE ACESSO À JURISDIÇÃO DO ESTADO (ATÉ MESMO PARA CONTESTAR A VALIDADE JURÍDICA DA PRÓPRIA LEI) CONSTITUEM VALORES ESSENCIAIS E NECESSÁRIOS À PRESERVAÇÃO DA ORDEM DEMOCRÁTICA. - A necessidade de respeito ao império da lei e a possibilidade de invocação da tutela jurisdicional do Estado - que constituem valores essenciais em uma sociedade democrática, estruturada sob a égide do princípio da liberdade - devem representar o sopro inspirador da harmonia social, além de significar um veto permanente a qualquer tipo de comportamento cuja motivação derive do intuito deliberado de praticar gestos inaceitáveis de violência e de ilicitude, como os atos de invasão da propriedade alheia e de desrespeito à autoridade das leis da República. RECONHECIMENTO, EM JUÍZO DE DELIBAÇÃO, DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA MP Nº 2.027-38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP Nº 2.183-56/2001. - Não é lícito ao Estado aceitar, passivamente, a imposição, por qualquer entidade ou movimento social organizado, de uma agenda político-social, quando caracterizada por práticas ilegítimas de invasão de propriedades rurais, em desafio inaceitável à integridade e à autoridade da ordem jurídica. - O Supremo Tribunal Federal não pode validar comportamentos ilícitos. Não deve cancelar, jurisdicionalmente, agressões inconstitucionais ao direito de propriedade e à posse de terceiros. Não pode considerar, nem deve reconhecer, por isso mesmo, invasões ilegais da propriedade alheia ou atos de esbulho possessório como instrumentos de legitimação da expropriação estatal de bens particulares, cuja submissão, a qualquer programa de reforma agrária, supõe, para regularmente efetivar-se, o estrito cumprimento das formas e dos requisitos previstos nas leis e na Constituição da República. - As prescrições constantes da MP 2.027-38/2000, reeditada, pela última vez, como MP nº 2.183-56/2001, precisamente porque têm por finalidade neutralizar abusos e atos de violação possessória, praticados contra proprietários de imóveis rurais, não se mostram evadidas de inconstitucionalidade (ao menos em juízo de estrita delibação), pois visam, em última análise, a resguardar a integridade de valores protegidos pela própria Constituição da República. O

sistema constitucional não tolera a prática de atos, que, concretizadores de invasões fundiárias, culminam por gerar - considerada a própria ilicitude dessa conduta - grave situação de insegurança jurídica, de intranqüilidade social e de instabilidade da ordem pública. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DEVER PROCESSUAL DE FUNDAMENTAR A IMPUGNAÇÃO. - O Supremo Tribunal Federal, no desempenho de sua atividade jurisdicional, não está condicionado às razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de não conhecimento (total ou parcial) da ação direta, indicar as normas de referência - que, inscritas na Constituição da República, revestem-se, por isso mesmo, de parametricidade -, em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais. Precedentes (RTJ 179/35-37, v.g.).

(ADI 2213 MC, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2002, DJ 23-04-2004 PP-00007 EMENT VOL-02148-02 PP-00296).

Anexo II:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 11, DE 4 DE ABRIL DE 2003

Aprovada pela Resolução/CD nº 7/2003 - DOU 74, de 16/04/03 seção 1, p. 101 – B.S. 16, de 21/04/03

Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra -GUT e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 18 do Decreto n.º 3.509, de 14 de junho de 2000, e art. 22 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria/MDA/N.º 164, de 14 de julho de 2000, resolve:

Do Módulo Fiscal

Art. 1.º O Módulo Fiscal expresso em hectares será fixado para cada município de conformidade com os fatores constantes do art. 4.º do Decreto n.º 84.685, de 06 de maio de 1980.

§ 1.º Será considerado predominante o tipo de exploração especificado na alínea "a" do art. 4º do Decreto n.º 84.685 de 6 de maio de 1980, que ocorrer no maior número de imóveis.

§ 2.º Para atender ao disposto nas alíneas "b", "c" e "d" do art. 4º do referido Decreto, será utilizado o módulo médio por tipo de exploração constante da Tabela III - Dimensão do Módulo por Categoria e Tipo de Exploração, da Instrução Especial INCRA n.º 5-A, de 6 de junho de 1973, calculado para cada imóvel.

§ 3.º A fixação do Módulo Fiscal de cada município levará em conta, ainda, a existência de condições geográficas específicas que limitem o uso permanente e racional da terra, em regiões com:

- a) terras periodicamente alagáveis;
- b) fortes limitações físicas ambientais; e
- c) cobertura de vegetação natural de interesse para a preservação, conservação e proteção ambiental.

Art. 2º O número de Módulos Fiscais do imóvel rural de que trata o art. 4º da Lei nº 8.629/93 será calculado com precisão de centésimos.

Do Imóvel Rural

Art. 3.º Para efeito do disposto no art. 4º da Lei nº 8.629/93, considera-se:

I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial;

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) Módulos Fiscais; - Média Propriedade - o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) Módulos Fiscais;

III - Grande Propriedade - o imóvel rural de área superior a 15 (quinze) Módulos Fiscais.

Da Produtividade

Art. 4.º Considera-se propriedade produtiva para fins do disposto no art. 6.º da Lei n.º 8.629/93, aquela que explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, Grau de Utilização da Terra - GUT igual ou superior a 80% (oitenta por cento) e Grau de Eficiência na Exploração - GEE igual ou superior a 100% (cem por cento).

Do Grau de Utilização da Terra

Art. 5.º O Grau de Utilização da Terra - GUT, de que trata o art. 6.º da referida lei será fixado mediante divisão da área efetivamente utilizada pela área aproveitável do imóvel, multiplicando-se o resultado por cem para obtenção do valor em percentuais.

§ 1.º Considera-se área efetivamente utilizada para fins do disposto no § 3.º do art. 6.º da Lei n.º 8.629/93:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, constante da Tabela n.º 5 em anexo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento constantes da Tabela n.º 3 em anexo, respeitada a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração florestal nativa, observadas as condições estabelecidas no plano de exploração devidamente aprovado pelo órgão federal competente; e

V - as áreas sob processo técnico de formação e ou recuperação de pastagens e de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas mediante apresentação da documentação pertinente e do respectivo termo de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, desde que satisfeitas as seguintes condições:

a) no caso de processo técnico de formação de pastagens ou de culturas permanentes, entendidas aí aquelas com ciclo vegetativo superior à doze meses, que as áreas tenham sido submetidas a tratos culturais adequados;

b) no caso de processo técnico de recuperação de pastagens que as áreas tenham sido submetidas a tratos culturais adequados, visando restaurar a capacidade de suporte do pasto ou a produção de massa verde;

c) no caso de processo técnico de recuperação de culturas permanentes que as áreas tenham sido submetidas a tratos culturais adequados, que possibilitem restabelecer os níveis de rendimentos econômicos aceitáveis.

§ 2.º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou de intercalação.

IV § 3.º A área efetivamente utilizada com pecuária será a menor entre a área declarada e a obtida pelo quociente entre o número total de Unidades Animais - UA do rebanho e o índice de lotação mínimo constante da Tabela n.º 5, observada a Zona de Pecuária - ZP do município de localização do imóvel

§ 4º O número total de Unidades Animais - UA do rebanho, será obtido multiplicando-se o número de cabeças de cada categoria existentes no imóvel pelo correspondente fator de conversão constante da Tabela n.º 6 em anexo, encontrando-se o número de Unidades Animais de cada categoria. A soma dos resultados então obtidos corresponderá ao número total de Unidades Animais - UA.

§ 5º A área efetivamente utilizada com exploração extrativa vegetal ou florestal, será a menor entre a área declarada e a obtida pelo quociente entre a quantidade colhida e o índice de rendimento mínimo por hectare para cada produto, constante da Tabela n.º 3 em anexo.

§ 6.º Será considerada efetivamente utilizada independentemente do índice de rendimento mínimo por hectare, a área coberta com floresta nativa desde que explorada de conformidade com as condições estabelecidas no Plano de Manejo Florestal Sustentado de Uso Múltiplo, devidamente aprovado pelo órgão federal competente, ou por órgãos afins, que estejam credenciados por força de convênio ou de qualquer outro instrumento similar.

Art. 6.º Consideram-se áreas não aproveitáveis para fins do disposto na Lei n.º 8.629/93:

I - ocupadas com construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, tais como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros similares.

II - comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;

III - sob efetiva exploração mineral;

IV - protegidas por legislação ambiental e as de efetiva preservação permanente nos termos da lei.

Art. 7.º A área aproveitável do imóvel será aquela correspondente à diferença entre sua área total e sua área não aproveitável.

Art. 8.º Para os efeitos desta Instrução Normativa não poderão ser consideradas como áreas efetivamente utilizadas e nem como áreas não aproveitáveis, as áreas com projeto de lavra mineral não exploradas efetivamente com atividades minerais e que não estejam sendo utilizadas para fins agropecuários, desde que não haja impedimento de natureza legal ou técnica.

Parágrafo único. As áreas caracterizadas de conformidade com as disposições constantes deste artigo, não poderão ser utilizadas para fins de cálculo do Grau de Utilização da Terra - GUT previsto no art. 5.º, tampouco como subtraendo do cálculo da área aproveitável total do imóvel, definido no art. 7º.

Do Grau de Eficiência na Exploração

Art. 9.º O Grau de Eficiência na Exploração - GEE de que trata o art. 6.º da Lei n.º 8.629/93, será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento, constantes da Tabela n.º 1 em anexo; e

II - para os produtos extrativos vegetais e florestais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento, constantes da Tabela n.º 2 em anexo; - para apuração do rebanho, divide-se o número total de Unidades Animais - UA do imóvel, pelo índice de lotação constante da Tabela n.º 4 em anexo, observada a Zona de Pecuária - ZP do município de localização do imóvel;

III - para as áreas sob processo técnico de formação, recuperação ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas mediante apresentação da documentação pertinente e do respectivo termo de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, adotar-se-ão essas áreas como resultado do cálculo previsto no inciso III deste artigo;

IV - para as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de culturas permanentes tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas mediante apresentação da documentação pertinente e do respectivo termo de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, adotar-se-ão essas áreas como resultado do cálculo previsto no inciso I deste artigo;

V - para os produtos que não tenham índices de rendimento prefixados, adotar-se-á a área plantada com tais produtos como resultado do cálculo previsto no inciso I deste artigo;

VI - o somatório das áreas calculadas na forma dos incisos I, II, III, IV, V e VI deste artigo, dividido pela área efetivamente utilizada de cada imóvel e multiplicada por 100 (cem), determina o Grau de Eficiência na Exploração - GEE.

§ 1.º A quantidade colhida dos produtos vegetais e dos produtos extrativos vegetais ou florestais, proveniente da utilização indevida de áreas protegidas pela legislação ambiental será desconsiderada proporcionalmente em relação à produção total das culturas exploradas no imóvel para efeito de cálculo do GEE previsto nos incisos I e II deste artigo.

§ 2.º Para o cálculo do GEE, a área de pastagem plantada ou nativa, inserida em área protegida por legislação ambiental e indevidamente utilizada pelo efetivo pecuário do imóvel, não será computada como área efetivamente utilizada e o número total de Unidades Animais - UA será reduzido em igual proporção entre a área ambiental indevidamente utilizada e a área total utilizada com pecuária.

Art. 10. Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel rural que por razões de força maior, caso fortuito, ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida e desde que devidamente comprovado pelo órgão competente, deixar de apresentar no ano respectivo os Graus de Eficiência na Exploração, exigidos para a espécie.

§ 1º O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujo efeito não era possível evitar ou impedir, sendo imprescindível a comprovação dos fatos pelo INCRA.

§ 2º Considera-se renovação de pastagens o conjunto de ações tecnicamente

conduzidas que visem a ampliação de sua capacidade de suporte.

Das Disposições Gerais

Art. 11. Não será passível de desapropriação para fins de reforma agrária, o imóvel que comprovadamente esteja sendo objeto de implementação de projeto técnico de exploração, que atenda aos seguintes requisitos:

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

VII - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitido prorrogações dos prazos;

II - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel esteja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

III - Os prazos de que trata o inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto seja anualmente reexaminado e aprovado pelo órgão competente para fiscalização e, ainda, que tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses contado de sua aprovação; e

IV - tenha sido aprovado pelo órgão federal competente na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2.º e 3º do art. 2.º da Lei n.º 8.629/93.

§ 1º Nos casos em que pela natureza do projeto não haja obrigatoriedade de sua aprovação pelo órgão federal competente, considerar-se-á para efeito de data de aprovação aquela em que o projeto de exploração tenha sido registrado junto ao Conselho Regional da categoria a que o profissional estiver vinculado, juntando-se o respectivo termo de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, para fins de prova.

§ 2º O INCRA poderá realizar, a qualquer tempo, desde que já tenha sido garantido o contraditório e a ampla defesa, vistoria nos imóveis rurais submetidos a projeto técnico de exploração, para fins de verificação do regular cumprimento das condições estabelecidas nos incisos II e III deste artigo.

Art. 12. Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Instrução Normativa INCRA n.º 10, de 18 de novembro de 2002.

(a.) MARCELO REZENDE DE SOUZA

TABELA Nº 1
ÍNDICES DE RENDIMENTO PARA PRODUTOS AGRÍCOLAS

PRODUTOS	REGIÃO	UNIDADE	RENDIMENTOS POR HECTARE
Abacate (frutos)	Todo País	Cento Frutos	300
Abacaxi (frutos)	Todo País	Cento Frutos	120
Agave ou Sisal (fibras)	Todo País	Ton.	0,70
Alfafa	Todo País	Ton.	6,00
Algodão Arbóreo (em caroço)	Norte/Nordeste	Ton.	0,20
	Restante do País	Ton.	0,60
Algodão Herbáceo (em caroço)	Norte/Nordeste	Ton.	0,30
	Sudeste (exceto SP)	Ton.	0,60
	Restante do País	Ton.	1,20
Alho	Todo País	Ton.	3,00
Amendoim (em casca)	Norte/Nordeste	Ton.	1,00
	Restante do País	Ton.	1,50
Arroz de Sequeiro (em casca)	Sul	Ton.	1,30
	Restante do País	Ton.	0,90
Arroz de Várzea (em casca)	Rio Grande do Sul	Ton.	3,40
	Santa Catarina	Ton.	2,50
	Restante do País	Ton.	1,40
Banana	Todo País	Cachos	700
Batata Doce	Todo País	Ton.	6,00
Batata Inglesa	São Paulo	Ton.	12,00
	Minas Gerais/Paraná	Ton.	9,00
	Restante do País	Ton.	5,00
Cacau (em caroço)	Todo País	Ton.	0,70
Café (em coco)	Sul/Sudeste	Ton.	1,50
	Restante do País	Ton.	1,00
Caju (frutos)	Todo País	Cento Frutos	500
Cana de Açúcar	São Paulo/Paraná	Ton.	70,00
	Restante do País	Ton.	50,00
Cebola	Todo País	Ton.	7,00
Chá (em folha verde)	Todo País	Ton.	5,00
Côco da Bahia	Todo País	Cento Frutos	20
Fava	Todo País	Ton.	0,30
Feijão	Sul	Ton.	0,60
	Restante do País	Ton.	0,30
Fumo (em folha seca)	Sul	Ton.	1,40
	Restante do País	Ton.	0,80
Juta (fibras)	Todo País	Ton.	1,30
Laranja	Todo País	Cento Frutos	800
Limão	Todo País	Cento Frutos	1000
Linho (fibras)	Todo País	Ton.	0,60
Mamona (sementes)	Nordeste	Ton.	0,60
	Restante do País	Ton.	1,20
Mandioca	Norte/Nordeste	Ton.	7,00
	Restante do país	Ton.	12,00
Manga	Todo País	Cento Frutos	500
Milho (em grão)	Sul/São Paulo	Ton.	1,90
	Norte/Nordeste	Ton.	0,60
	Restante do País	Ton.	1,30
Pêssego	Todo País	Cento Frutos	600
Pimenta do Reino	Norte	Ton.	3,20
	Restante do País	Ton.	1,20

PRODUTOS	REGIÃO	UNIDADE	RENDIMENTOS POR HECTARE
Soja (sementes)	Paraná/São Paulo	Ton.	1,90
	Sul (exceto PR)	Ton.	1,40
	Restante do País	Ton.	1,20
Tangerina	Todo País	Cento Frutos	700
Tomate	Sul/Sudeste	Ton.	30,00
	Restante do País	Ton.	20,00
Trigo (em grão)	Rio Grande do Sul	Ton.	0,80
	Restante do País	Ton.	1,00
Uva	Sul/São Paulo	Ton.	12,00
	Restante do País	Ton.	8,00

TABELA Nº2

ÍNDICES DE RENDIMENTOS PARA PRODUTOS EXTRATIVOS VEGETAIS E FLORESTAIS

PRODUTO	REGIÃO	UNIDADE	RENDIMENTO POR HECTARE
Acácia Negra	Todo País	Ton.	8,00
Babaçu	Todo País	Ton.	0,10
Borracha Natural	Todo País	Quilo	2,00
Carnaúba (cera)	Todo País	Ton.	0,05
Castanha do Pará	Todo País	Quilo	20,00
Guaraná (sementes)	Todo País	Ton.	0,10
Madeira	Todo País	M ³	50,00

TABELA Nº3

ÍNDICES DE RENDIMENTOS MÍNIMOS PARA PRODUTOS EXTRATIVOS VEGETAIS E FLORESTAIS

PRODUTO	REGIÃO	UNIDADE	RENDIMENTOS MÍNIMOS POR HECTARE
Acácia Negra	Todo País	Ton.	3,00
Babaçu	Todo País	Ton.	0,03
Borracha Natural	Todo País	Quilo	1,00
Carnaúba (cera)	Todo País	Ton.	0,01
Castanha do Pará	Todo País	Quilo	5,00
Guaraná (sementes)	Todo País	Ton.	0,03
Madeira	Todo País	M ³	10,00

TABELA Nº4

ÍNDICES DE RENDIMENTO PARA PECUÁRIA

ZONA DE PECUÁRIA	ÍNDICE DE LOTAÇÃO Unidades Animais / Ha
1	1,20
2	0,80
3	0,46
4	0,23
5	0,13

TABELA N.º5
ÍNDICES DE RENDIMENTOS MÍNIMOS PARA PECUÁRIA

ZONA DE PECUÁRIA	ÍNDICE DE LOTAÇÃO Unidades Animais / Ha
1	0,60
2	0,46
3	0,33
4	0,16
5	0,10

TABELA N.º 6
FATORES DE CONVERSÃO DE CABEÇAS DO REBANHO PARA UNIDADES ANIMAIS - UA,
SEGUNDO A CATEGORIA ANIMAL

CATEGORIA ANIMAL	Número de Cabeças	Fator de Conversão (Sul, Sudeste e Centro-Oeste)*	Fator de Conversão (Norte)	Fator de Conversão (Nordeste)**	Número de Unidades Animais
Bovinos					
Touros (Reprodutor)		1,39	1,32	1,24	
Vacas 3 anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Bois 3 anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Bois de 2 a menos de 3 anos		0,75	0,69	0,63	
Novilhas de 2 a menos de 3 anos		0,75	0,69	0,63	
Bovinos de 1 a menos de 2 anos		0,50	0,47	0,42	
Bovinos menores de 1 ano		0,31	0,28	0,26	
Novilhos Precoces					
Novilhos precoces de 2 anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Novilhas precoces de 2 anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Novilhos precoces de 1 a menos de 2 anos		0,87	0,80	0,72	
Novilhas precoces de 1 a menos de 2 anos		0,87	0,80	0,72	
Bubalinos					
Bubalinos		1,25	1,15	1,05	
Outros					
Eqüinos		1,00	0,92	0,83	
Asininos		1,00	0,92	0,83	
Muares		1,00	0,92	0,83	
Ovinos		0,25	0,22	0,19	
Caprinos		0,25	0,22	0,19	

* Exceto regiões do Vale do Jequitinhonha e Pantanal do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, cujos fatores de conversão devem ser iguais aos do Nordeste

** Exceto para a região da Zona da Mata, cujos fatores devem ser iguais aos do Norte.

Anexo III:

Tabela com o número de assentamentos de trabalhadores (as) rurais - Execução Anual – Números oficiais. Famílias homologadas por exercício.

Número de famílias assentadas pelo INCRA ate 2017. Fonte: DT/DTI-2 - Relatório 229: extraído em 31/12/2018.

Regional	Execução Anual – famílias homologadas por exercício																								TOTAL GERAL	
	Até 1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		2018
SR-01/Pará	2.226	2.241	10.193	9.682	7.027	4.321	1.911	2.800	2.410	3.846	7.421	14.838	20.072	6.413	15.723	9.458	5.178	3.088	3.271	3.876	3.810	3.748	120	7		143.680
SR-02/Ceará	4.721	2.891	3.297	3.027	5.387	3.027	742	1.463	882	1.013	1.159	1.429	947	687	1.262	608	656	366	335	801	583	411	19	2		35.715
SR-03/Pernambuco	1.526	743	1.567	1.955	3.155	3.705	1.332	1.250	1.800	955	736	3.724	5.608	875	2.104	1.456	448	102	297	633	748	743	63	-		35.525
SR-04/Goiás	430	1.026	2.097	2.128	2.303	2.115	1.766	943	657	421	377	2.490	3.036	1.449	388	1.247	1.122	275	402	777	1.290	711	13	59		27.522
SR-05/Bahia	4.455	3.049	1.906	5.419	6.850	6.157	4.006	3.018	1.069	2.584	5.185	5.120	4.689	1.649	1.768	2.444	1.022	1.524	273	2.504	2.155	2.702	93	5		69.646
SR-06/Minas Gerais	652	414	1.277	1.949	2.491	2.599	1.522	2.226	968	458	1.169	3.368	1.528	1.220	460	1.114	590	379	510	822	370	440	11	1		26.538
SR-07/Rio de Janeiro	880	341	499	922	49	591	370	340	414	230	161	657	338	217	166	219	365	113	92	313	524	129	13	-		7.943
SR-08/São Paulo	1.130	503	1.086	658	1.452	3.138	625	1.073	655	606	726	2.007	1.018	1.693	1.397	1.559	1.235	401	486	941	856	413	64	19		23.741
SR-09/Paraná	2.434	1.374	294	2.389	2.961	6.458	2.388	2.100	984	317	2.720	1.937	921	879	660	275	1.105	637	668	738	320	455	20	-		33.034
SR-10/Santa Catarina	1.307	385	673	596	246	873	258	500	166	322	389	402	280	222	257	155	235	190	79	173	353	322	23	12		8.418

SR-11/Rio Grande do Sul	1.288	419	1.040	1.205	927	1.967	745	1.826	891	399	529	648	858	616	885	765	619	391	487	342	430	178	41	21	17.517
SR-12/Maranhão	1.460	7.181	7.720	9.172	9.778	10.203	8.261	7.397	8.276	4.866	11.473	16.437	13.080	8.997	7.654	6.290	4.884	2.342	2.677	2.702	3.350	2.613	45	51	156.909
SR-13/Mato Grosso	10.859	9.098	7.093	10.214	9.222	8.494	8.226	10.013	6.131	3.130	10.215	10.288	7.971	9.830	5.307	771	617	695	859	3.289	2.847	3.374	437	45	139.025
SR-14/Acre	871	1.259	2.497	2.675	2.780	1.178	1.723	2.121	741	1.314	4.201	4.026	4.595	2.270	1.535	1.259	1.019	1.228	796	414	1.204	583	23	13	40.325
SR-15/Amazonas	1.028	2.089	3.278	2.616	2.500	1.271	1.556	1.519	659	1.404	3.172	5.169	8.931	4.332	7.139	6.556	3.897	1.329	1.600	1.206	1.688	1.523	12	6	64.480
SR-16/Mato Grosso do Sul	3.947	280	1.625	2.564	2.381	660	2.142	1.976	2.412	380	3.512	6.031	2.627	4.956	2.399	3.019	1.449	814	90	357	442	119	43	51	44.276
SR-17/Rondônia	9.405	2.721	2.973	1.342	4.176	3.711	2.809	2.517	2.263	2.150	2.053	1.741	1.007	1.037	1.393	723	649	217	1.003	1.193	802	579	100	22	46.586
SR-18/Paraíba	655	1.202	2.145	1.155	1.926	1.950	1.682	1.614	565	435	1.748	1.375	700	557	559	430	477	620	513	474	378	284	283	1	21.728
SR-19/Rio Grande do Norte	1.314	1.246	1.558	2.410	2.755	2.429	1.885	2.312	589	1.026	2.481	1.901	1.016	1.226	903	1.031	794	226	403	562	736	82	15	5	28.905
SR-20/Espírito Santo	427	50	406	175	765	673	185	238	381	272	403	508	376	181	293	285	105	182	78	110	73	62	14	4	6.246
SR-21/Amapá	115	103	665	1.092	2.434	1.021	619	530	548	493	1.221	1.860	2.068	1.602	1.357	501	708	306	439	921	1.236	637	10	37	20.523
SR-22/Alagoas	582	640	900	1.568	1.113	737	989	359	292	246	828	1.300	306	2.071	1.999	1.977	422	162	279	149	166	248	1	4	17.338
SR-23/Sergipe	928	399	606	454	914	857	1.173	463	688	63	521	1.400	456	158	639	1.404	368	300	214	400	576	600	24	124	13.729
SR-24/Piauí	1.052	1.200	1.573	1.939	2.554	1.925	3.388	2.257	1.673	1.399	2.266	4.982	6.054	2.114	2.279	1.413	1.206	675	1.028	488	591	541	1	-	42.598
SR-25/Roraima	1.613	506	3.005	2.509	2.512	1.498	81	1.896	1.145	1.356	2.835	1.432	1.829	1.657	924	1.020	943	619	460	520	512	398	30	669	29.969
SR-26/Tocantins	1.763	1.552	2.071	754	5.829	2.598	2.370	3.322	2.299	1.573	1.786	3.112	2.505	2.242	2.596	2.018	1.367	1.166	1.055	880	1.004	371	21	-	44.254

SR-27/Sul do Pará	306	-	-	11.375	14.580	9.587	5.421	5.161	2.373	3.868	9.085	8.195	6.866	3.571	3.361	2.941	3.116	1.186	2.071	1.639	1.757	2.696	74	27	99.256	
SR-28/Distrito Federal e Entorno	5	-	-	-	2.027	1.483	1.809	1.616	807	506	757	1.071	519	2.236	3.141	2.527	1.017	614	824	821	651	403	4	5	22.843	
SR-29/Médio São Francisco	64	-	-	-	-	-	537	627	748	669	2.125	2.058	2.457	2.200	1.378	704	559	528	301	369	472	357	27	3	16.183	
SR-30/Oeste do Pará	874	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.000	33.700	378	231	1.329	3.307	1.346	1.485	1.825	698	295	3	-	63.471	
Unidade de Altamira (Pará)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.397	318	39	12	1.766	
TOTAL	58.317	42.912	62.044	81.944	101.094	85.226	60.521	63.477	43.486	36.301	81.254	127.506	136.358	67.535	70.157	55.498	39.479	22.021	23.075	30.239	32.019	26.335	1.686	1.205	-	1.349.689

Fonte: DT/DTI-2 - Relatório
229 extraído em 31/12/2018.

Pauta de Valores de Terra Nua (2019)-VTN/há

Cod RR	Regiões Rurais	Mínimo	Média	Máximo
2802	Região Rural da Capital Regional de Aracaju	2660	3546	4433
2701	Região Rural da Capital Regional de Arapiraca	1212	1617	2021
2901	Região Rural da Capital Regional de Barreiras	473	631	788
1401	Região Rural da Capital Regional de Boa Vista	670	894	1117
2503	Região Rural da Capital Regional de Campina Grande	472	629	786
5002	Região Rural da Capital Regional de Campo Grande	4894	6526	8157
3301	Região Rural da Capital Regional de Campos dos Goytacazes	3137	4183	5229
2603	Região Rural da Capital Regional de Caruaru	1155	1539	1924
4104	Região Rural da Capital Regional de Cascavel	4696	6262	7827
4202	Região Rural da Capital Regional de Chapecó	4539	6052	7566
4304	Região Rural da Capital Regional de Criciúma (SC)	4787	6382	7978
5103	Região Rural da Capital Regional de Cuiabá	1647	2196	2745
5004	Região Rural da Capital Regional de Dourados	2695	3593	4491
4204	Região Rural da Capital Regional de Florianópolis	3692	4923	6154
2907	Região Rural da Capital Regional de Ilhéus	1066	1422	1777
2303	Região Rural da Capital Regional de Juazeiro do Norte	216	288	360
3104	Região Rural da Capital Regional de Juiz de Fora	2922	3897	4871
1601	Região Rural da Capital Regional de Macapá	453	604	755
2702	Região Rural da Capital Regional de Maceió	5261	7015	8769
1503	Região Rural da Capital Regional de Marabá	875	1167	1458
3101	Região Rural da Capital Regional de Montes Claros	710	947	1183
2401	Região Rural da Capital Regional de Mossoró	305	407	509
2403	Região Rural da Capital Regional de Natal	661	882	1102
1702	Região Rural da Capital Regional de Palmas	887	1182	1478
4302	Região Rural da Capital Regional de Passo Fundo	4388	5851	7313
4305	Região Rural da Capital Regional de Pelotas	1849	2465	3081
2904	Região Rural da Capital Regional de Petrolina-Juazeiro	204	272	340
4103	Região Rural da Capital Regional de Ponta Grossa	3056	4075	5094
1101	Região Rural da Capital Regional de Porto Velho	1778	2371	2963
3506	Região Rural da Capital Regional de Presidente Prudente	2426	3234	4043

3502	Região Rural da Capital Regional de Ribeirão Preto	14873	19831	24789
1201	Região Rural da Capital Regional de Rio Branco	707	942	1178
4307	Região Rural da Capital Regional de Santa Maria	3284	4379	5474
1504	Região Rural da Capital Regional de Santarém	599	799	999
3501	Região Rural da Capital Regional de São José do Rio Preto	9229	12306	15382
3504	Região Rural da Capital Regional de São José dos Campos	4368	5824	7280
2102	Região Rural da Capital Regional de São Luís	220	294	367
2301	Região Rural da Capital Regional de Sobral	116	154	193
3102	Região Rural da Capital Regional de Teófilo Otoni	1238	1650	2063
2202	Região Rural da Capital Regional de Teresina	151	201	251
3106	Região Rural da Capital Regional de Uberlândia	4150	5533	6917
3201	Região Rural da Capital Regional de Vitória	3213	4284	5355
2909	Região Rural da Capital Regional de Vitória da Conquista	500	667	834
3503	Região Rural da Grande Metrópole Nacional de São Paulo	8121	10828	13535
1502	Região Rural da Metrópole de Belém	479	638	798
3108	Região Rural da Metrópole de Belo Horizonte	4054	5405	6757
4102	Região Rural da Metrópole de Curitiba	710	947	1184
2302	Região Rural da Metrópole de Fortaleza	154	206	257
4303	Região Rural da Metrópole de Porto Alegre	5881	7842	9802
2604	Região Rural da Metrópole de Recife	1448	1931	2414
2906	Região Rural da Metrópole de Salvador	524	699	873
5204	Região Rural da Metrópole Nacional de Brasília	2356	3141	3927
3302	Região Rural da Metrópole Nacional de Rio de Janeiro	2711	3615	4518
1701	Região Rural das Capitais Regionais de Araguaína e Imperatriz	618	824	1030
3103	Região Rural das Capitais Regionais de Ipatinga e Governador Valadares	2649	3532	4415
3505	Região Rural das Capitais Regionais de Marília e Bauru	5160	6879	8599
4101	Região Rural das Capitais Regionais de Maringá e Londrina	4256	5674	7093

3105	Região Rural das Capitais Regionais de Pouso Alegre e Varginha	6302	8402	10503
5106	Região Rural do Centro de Zona de Alta Floresta	2445	3261	4076
5203	Região Rural do Centro de Zona de Campos Belos	1656	2208	2760
2801	Região Rural do Centro de Zona de Nossa Senhora da Glória	1203	1605	2006
5205	Região Rural do Centro de Zona de Unaí	1737	2316	2895
2602	Região Rural do Centro Sub-regional de Afogados da Ingazeira	156	209	261
5202	Região Rural do Centro Sub-regional de Anápolis	2362	3149	3936
4306	Região Rural do Centro Sub-regional de Bagé	5856	7808	9760
2105	Região Rural do Centro Sub-regional de Balsas	475	633	791
5101	Região Rural do Centro Sub-regional de Barra do Garças	1398	1864	2330
2902	Região Rural do Centro Sub-regional de Bom Jesus da Lapa	237	317	396
5104	Região Rural do Centro Sub-regional de Cáceres	1040	1386	1733
2402	Região Rural do Centro Sub-regional de Caicó	474	632	789
2103	Região Rural do Centro Sub-regional de Chapadinha	668	891	1114
1202	Região Rural do Centro Sub-regional de Cruzeiro do Sul	171	229	286
2206	Região Rural do Centro Sub-regional de Floriano	101	135	169
2910	Região Rural do Centro Sub-regional de Guanambi	376	502	627
2903	Região Rural do Centro Sub-regional de Irecê	128	170	213
5206	Região Rural do Centro Sub-regional de Itumbiara	4704	6272	7840
2201	Região Rural do Centro Sub-regional de Parnaíba	162	216	270
2502	Região Rural do Centro Sub-regional de Patos	219	293	366
3107	Região Rural do Centro Sub-regional de Patos de Minas	1426	1901	2376
2905	Região Rural do Centro Sub-regional de Paulo Afonso	986	1314	1643
2203	Região Rural do Centro Sub-regional de Picos	99	132	165
5207	Região Rural do Centro Sub-regional de Rio Verde	3026	4034	5043
5102	Região Rural do Centro Sub-regional de Rondonópolis	1740	2319	2899
2101	Região Rural do Centro Sub-regional de Santa Inês	324	433	541

4301	Região Rural do Centro Sub-regional de Santa Rosa	4315	5753	7191
4201	Região Rural do Centro Sub-regional de São Miguel do Oeste	4541	6055	7569
2204	Região Rural do Centro Sub-regional de São Raimundo Nonato	126	169	211
2601	Região Rural do Centro Sub-regional de Serra Talhada	118	157	196
5107	Região Rural do Centro Sub-regional de Sinop	1819	2425	3032
1301	Região Rural do Centro Sub-regional de Tefé	430	573	716
2908	Região Rural do Centro Sub-regional de Teixeira de Freitas	2679	3572	4465
5105	Região Rural do Centro Sub-regional de Vilhena (RO) e Cacoal (RO)	764	1018	1273
2106	Região Rural dos Centros de Zona de Açailândia e Barra do Corda	333	445	556
1501	Região Rural dos Centros de Zona de Almeirim e Monte Alegre	642	856	1070
2605	Região Rural dos Centros de Zona de Belém de São Francisco e Floresta	218	291	364
2205	Região Rural dos Centros de Zona de Corrente e Bom Jesus	216	288	360
5001	Região Rural dos Centros de Zona de Corumbá e Aquidauana	1644	2193	2741
1303	Região Rural dos Centros de Zona de Eirunepé e Lábrea	508	677	846
5201	Região Rural dos Centros de Zona de Iporá, Goiás, São Luís de Montes Belos e Porangatu	2572	3429	4286
5003	Região Rural dos Centros de Zona de Nova Andradina e Três Lagoas	3515	4687	5859
2104	Região Rural dos Centros Sub-regionais de Bacabal e Caxias	308	410	513
2501	Região Rural dos Centros Sub-regionais de Cajazeiras e Sousa	430	573	717
4203	Região Rural dos Centros Sub-regionais de Concórdia e Videira	3391	4521	5652
1302	Subdivisão da Região Rural da Metrópole de Manaus			
Cod	Município	Mínimo	Média	Máximo
1302	Manaus, Itaquiara e Presidente Figueiredo	5386	7181	8977
1302	Irlanduba	11623	15497	19371
1302	demais municípios	610	813	1016

