

# **A GRILAGEM DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

República Federativa do Brasil

Presidente – *Luiz Inácio Lula da Silva*

Vice-Presidente – *José Alencar Gomes da Silva*

Ministério do Meio Ambiente

Ministra – *Marina Silva*

Secretário Executivo – *Claudio Langone*

Secretaria de Coordenação da Amazônia

Secretária – *Muriel Saragoussi*

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Coordenadora Geral – *Nazaré Soares*

Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 9º andar

70.068-900 Brasília - DF

Tel.: 55 61 4009-1442

Fax: 55 61 3322-3727

E-mail: [ama@mma.gov.br](mailto:ama@mma.gov.br)

# A GRILAGEM DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Instituto de Pesquisa Ambiental  
da Amazônia – IPAM



Série 8  
Estudos

Brasília, 2006

Série Estudos é uma publicação do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, vinculado à Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente.

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Coordenadora: Onice Dall'Oglio

*Estudos*

*Egaz Ramirez de Arruda*  
*Flavia Pires Nogueira Lima*  
*Pedro Simpson Júnior*

*Monitoramento*

*Ana Cristina Milanez Kiel*  
*Larissa Ho Bech Gaivizzo*  
*Raíssa Miriam Guerra*  
*Sonia Maria de Brito Mota*

*Disseminação*

*André Ribeiro Lamego*  
*Célia Chaves de Sousa*  
*Kelerson Semerene Costa*  
*Larissa Ribeiro Barbosa*  
*Plácido Flaviano Curvo Filho*  
*Rui Alves de Souza*  
*Uirá Felipe Lourenço*

Cooperação Técnica Alemã – GTZ

*Petra Ascher*

Apoio administrativo

*Eleusa Zica*  
*Paula Lucatelli*

Responsáveis por esta edição

*Larissa Ribeiro Barbosa*  
*Uirá Felipe Lourenço*

Projeto gráfico: *Formato 9*

Diagramação: Grupodesign

Capa: Edições Ibama

*Denys Márcio*

Orelha da capa: Arte original de *Isabella Lara*

Normalização bibliográfica:

Edições Ibama

*Helionídia C. Oliveira*

® *Ministério do Meio Ambiente*

*Distribuição Dirigida: 2.000 exemplares*

**Venda proibida**

Este estudo foi realizado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, por solicitação e sob a supervisão do Projeto AMA.

---

G858      A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira / Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. – Brasília: MMA, 2006.  
108 p. : il. color.; 28 cm + 2 lâms. (Série Estudos, 8)

Bibliografia  
ISBN 85-87166-94-8

1. Amazônia. 2. Terra pública. 3. Grileiro. I. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. II. Ministério do Meio Ambiente. III. Secretaria de Coordenação da Amazônia. IV. Título. V. Série

CDU(2.ed.)332.02

---

Conceitos emitidos e informações prestadas nesta publicação são de inteira responsabilidade do autor

## LISTA DE SIGLAS

|          |                                                                                |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------|
| ADA      | Agência de Desenvolvimento da Amazônia                                         |
| AMA      | Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise                                    |
| ATPF     | Autorização para Transporte de Produtos Florestais                             |
| BASA     | Banco da Amazônia                                                              |
| CATP     | Contrato de Alienação de Terras Públicas                                       |
| CCIR     | Certificação de Cadastro de Imóveis Rurais                                     |
| CECIR    | Conselho Estadual de Cadastro de Imóveis Rurais                                |
| CEFTBAM  | Centro de Formação, Pesquisa e Capacitação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas |
| CEMACT   | Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia                       |
| CF       | Constituição Federal                                                           |
| CPATU    | Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Úmido                               |
| CPCV     | Contrato de Promessa de Compra e Venda                                         |
| CPI      | Comissão Parlamentar de Inquérito                                              |
| DETER    | Detecção de Desmatamento em Tempo Real                                         |
| EMBRAPA  | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária                                    |
| FAEPA    | Federação da Agricultura do Estado do Pará                                     |
| GEOMA    | Rede Temática de Pesquisa em Modelagem da Amazônia                             |
| GETAT    | Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins                               |
| GPS      | Sistema de Posicionamento Global                                               |
| IAG      | Grupo de Assessoria Internacional                                              |
| IBAMA    | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis       |
| ICV      | Instituto Centro de Vida                                                       |
| IMAC     | Instituto de Meio Ambiente do Acre                                             |
| INCRA    | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária                            |
| INPA     | Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia                                    |
| INPE     | Instituto Nacional de Pesquisa Espacial                                        |
| IPAM     | Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia                                    |
| ITERACRE | Instituto de Terras do Acre                                                    |
| ITERPA   | Instituto de Terras do Estado do Pará                                          |
| ITR      | Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural                                  |
| ITTO     | Organização Internacional de Madeiras Tropicais                                |
| MDA      | Ministério do Desenvolvimento Agrário                                          |
| MI       | Ministério da Integração Nacional                                              |
| MMA      | Ministério do Meio Ambiente                                                    |

|         |                                                                             |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------|
| MPF     | Ministério Público Federal                                                  |
| MTE     | Ministério do Trabalho e Emprego                                            |
| OCDE    | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico                 |
| PAS     | Programa Amazônia Sustentável                                               |
| PDS     | Projeto de Desenvolvimento Sustentável                                      |
| PMFS    | Plano de Manejo Florestal Sustentável                                       |
| PNF     | Programa Nacional de Florestas                                              |
| SEATER  | Secretaria Estadual de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal do Acre |
| SEPROF  | Secretaria Estadual de Extrativismo e Produção Familiar do Acre             |
| SIAD    | Sistema Integrado de Alerta de Desmatamentos                                |
| SIPAM   | Sistema de Proteção da Amazônia                                             |
| SISNAMA | Sistema Nacional do Meio Ambiente                                           |
| SNCR    | Sistema Nacional de Cadastro Rural                                          |
| SNUC    | Sistema Nacional de Unidades de Conservação                                 |
| SPVEA   | Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia              |
| STF     | Superior Tribunal Federal                                                   |
| STJ     | Superior Tribunal de Justiça                                                |
| SUDAM   | Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia                             |
| TAC     | Termo de Ajustamento de Conduta                                             |
| TCU     | Tribunal de Contas da União                                                 |
| UC      | Unidade de Conservação                                                      |

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – Evolução do rebanho de 1996 a 2003

FIGURA 2 – Distribuição de desmatamento na região do Baixo Amazonas

FIGURA 3 – Planos de manejo suspensos. Relação de áreas das propriedades e áreas de manejo (2003-2004)

FIGURA 4 – Esquema utilizado no Incra para facilitar a falsa legalização de terras

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa da área de estudo

Mapa dos conflitos fundiários





# SUMÁRIO

|                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| RESUMO .....                                                                                                                 | 11 |
| INTRODUÇÃO .....                                                                                                             | 15 |
| 1 – PROCESSOS DE GRILAGEM DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA. ....                                                               | 27 |
| 1.1 – OS ATORES DA APROPRIAÇÃO GENERALIZADA DE TERRAS PÚBLICAS .....                                                         | 27 |
| 1.2 – A EVOLUÇÃO DA GRILAGEM NA AMAZÔNIA .....                                                                               | 28 |
| 1.3 – GRILAGEM E “RENDAS POLITICAMENTE ATRIBUÍDAS” .....                                                                     | 31 |
| 1.4 – GRILAGEM E ATIVIDADE MADEIREIRA: ALGUNS EXEMPLOS .....                                                                 | 33 |
| 1.5 – GRILAGEM, PECUÁRIA E SOJA: A CONSOLIDAÇÃO DA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO .....                                                  | 35 |
| 1.6 – GRILAGEM E CAPITAIS ILÍCITOS .....                                                                                     | 37 |
| 1.7 – ECONOMIA DA GRILAGEM E DEPENDÊNCIA SOCIAL .....                                                                        | 38 |
| 1.8 – A REAÇÃO DOS DONOS DE TERRA ÀS TENTATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORDENAMENTO<br>FUNDIÁRIO E DE UM ESPAÇO PÚBLICO .....    | 40 |
| 2 – A LEGITIMAÇÃO DA GRILAGEM NO OESTE PARAENSE .....                                                                        | 43 |
| 2.1 – AÇÕES FEDERAIS NA REGIÃO DO BAIXO AMAZONAS .....                                                                       | 45 |
| 2.2 – ÓRGÃOS FEDERAIS E GRILAGEM .....                                                                                       | 49 |
| 2.2.1 – OPERAÇÃO FAROESTE .....                                                                                              | 49 |
| 2.2.2 – OPERAÇÃO CURUPIRA .....                                                                                              | 51 |
| 2.3 – A INCAPACIDADE DE GESTÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS .....                                                                     | 53 |
| 2.3.1 – RECURSOS HUMANOS .....                                                                                               | 54 |
| 3 – A BUSCA DE SOLUÇÕES PARA A QUESTÃO FUNDIÁRIA: PROPOSTAS<br>PARA DISCUSSÃO .....                                          | 55 |
| 3.1 – DEFINIÇÕES JURÍDICAS: TERRA DEVOLUTA, LEGITIMAÇÃO DA POSSE E REGULARIZAÇÃO<br>DE POSSE .....                           | 57 |
| 3.1.1 – TERRA DEVOLUTA E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA .....                                                                       | 57 |
| 3.1.2 – LEGITIMAÇÃO DA POSSE E REGULARIZAÇÃO DE POSSE: ASPECTOS JURÍDICOS .....                                              | 60 |
| 3.1.3 – LEGITIMAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE POSSE COMO TERMOS SINÔNIMOS .....                                                     | 61 |
| 3.2 – A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DO IMÓVEL RURAL: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS<br>QUE FUNDAMENTAM A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ..... | 62 |
| 3.3 – AS OCUPAÇÕES LEGITIMÁVEIS: ELEMENTOS GERAIS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....                                       | 65 |

|                                                                                                                                 |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 3.3.1 – CRITÉRIOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRA PÚBLICA DE OCUPAÇÕES<br>ATÉ 500 HECTARES .....                          | 65      |
| 3.3.2 – A TITULAÇÃO DAS ÁREAS PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO .....                                                                  | 71      |
| 3.3.3 – CRITÉRIOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS PÚBLICAS DE OCUPAÇÕES<br>ACIMA DE 500 E ABAIXO DE 2.500 HECTARES ..... | 73      |
| 3.3.4 – CRITÉRIOS DE EXCLUSÃO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DE POSSE .....                                                       | 77      |
| 3.3.4.1 – OCUPAÇÃO ILEGÍTIMA E AS BENFEITORIAS .....                                                                            | 79      |
| 3.3.4.2 – A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA NO CRÉDITO RECÍPROCO ENTRE O OCUPANTE<br>ILEGÍTIMO E O PODER PÚBLICO .....                   | 80      |
| 3.3.5 – UTILIZAÇÃO DA AÇÃO DISCRIMINATÓRIA NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA..                                             | 81      |
| 3.4 – CRITÉRIOS DE DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS .....                                                                          | 81      |
| 3.4.1 – CRITÉRIOS PARA DESTINAÇÃO DE TERRAS À PROPRIEDADE FAMILIAR: UMA PRIMEIRA<br>APROXIMAÇÃO .....                           | 83      |
| 3.5 – CONFLITO ENTRE OS CRITÉRIOS DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE E DE DESTINAÇÃO DE TERRAS<br>PÚBLICAS .....                           | 84      |
| 3.6 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....                                                                 | 85      |
| 3.7 – O CADASTRO E O REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS .....                                                                           | 86      |
| 3.7.1 – CRIAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE CADASTRO DE IMÓVEIS RURAIS .....                                                        | 87      |
| 3.7.2 – ALTERAÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS .....                                                                           | 88      |
| 3.8 – A PORTARIA CONJUNTA MDA/INCRA Nº 10/2004 E OS PROTOCOLOS .....                                                            | 89      |
| 3.9 – CURSO DE CAPACITAÇÃO PARA O PODER PÚBLICO .....                                                                           | 89      |
| 3.10 – UTILIZAÇÃO DE UM ÚNICO TERMO: MÓDULO RURAL OU MÓDULO FISCAL .....                                                        | 90      |
| <br>4 – PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES .....                                                                                         | <br>91  |
| <br>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                                                                            | <br>97  |
| <br>APÊNDICE .....                                                                                                              | <br>101 |

## RESUMO

*A apropriação privada irregular ou ilegal de terras públicas, também denominada grilagem<sup>1</sup>, tem sido uma regra na formação da propriedade privada rural no Brasil. Em diferentes momentos históricos foram utilizados diversos mecanismos jurídicos e sociais para assegurar o acesso à terra e aos recursos florestais, e a violência contra comunidades indígenas e camponesas são apenas um elemento deste complexo problema brasileiro.*

*O fenômeno da grilagem é tão antigo que se torna difícil determinar em que momento ele se tornou um procedimento recorrente, pois algumas das características da grilagem nos séculos passados se transformaram em causas de efeitos semelhantes às dos dias atuais. O reconhecimento de ocupação privada de terras públicas mais cabal é a Lei de Terra de 1850, a qual expressa como um dos seus objetivos a tentativa de discriminar as terras públicas das privadas, mas que não consegue alcançar seu êxito.*

*Esse trabalho não busca fazer uma retrospectiva histórica da grilagem, como também não pretendemos enumerar exaustivamente os diferentes mecanismos utilizados para a apropriação dos recursos naturais. Pretendemos fazer uma análise dos principais agentes sociais, econômicos e políticos envolvidos em processos de grilagem de terras públicas, bem como seus respectivos interesses e lógicas de atuação e a associação de grilagem, desmatamento e exploração ilegal de madeira. Igualmente analisaremos a eficácia dos atuais mecanismos jurídicos e institucionais relacionados ao controle dos bens ambientais, visando ao fornecimento de subsídios para o aperfeiçoamento de políticas públicas afins.*

*Buscamos examinar os principais problemas que persistem nos órgãos fundiários e ambientais federais e fazer uma avaliação das principais medidas que o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra podem tomar para regularizar as áreas ocupadas e os critérios para destinar as terras públicas, partindo dos estudos de casos da região de São Félix do Xingu e da área de influência da BR-163, ambos no estado do Pará.*

---

<sup>1</sup> Divulga-se que o termo *grilo* ou *grilagem* tem sua origem na tentativa de transformar títulos falsificados, dando-lhes aparência de legais, com o emprego do inseto ortóptero – o grilo, 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 uma 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. Atualmente, empregam-se outras tecnologias mais eficazes para conseguir o mesmo objetivo, ou seja, a falsificação de documentos.

*A privatização ilegal de terras públicas é uma constante na Amazônia. Contudo, distinta da de outros períodos históricos, hoje se apresenta com um caráter singular na relação de apropriação individual, no contexto fundiário regional. A propriedade da terra não parece ser aqui um instituto totalmente enquadrável na concepção ocidental de propriedade.<sup>2</sup> A propriedade advinda da grilagem não possui título fundado em uma base legal: a área do imóvel rural não é demarcada e as atividades desenvolvidas dentro de seus limites são ilegais, pois a exploração da terra para o desenvolvimento das atividades agropastoris ou florestais, além da violação das normas ambientais, também empregam o trabalho forçado. Logo, os atos praticados violam normas ambientais, agrárias, civis, criminais e tributárias, numa lógica que leva à apropriação e concentração dos recursos naturais e financeiros de forma ilícita.*

*Nesse contexto é que a Amazônia se torna palco de disputa entre vários atores, com interesses distintos que geram problemas pela disputa da terra e dos recursos naturais. São violações dos direitos indígenas, das posses das populações tradicionais e dos posseiros. Nesse processo de desrespeito às normas vigentes e aos direitos humanos, a economia da grilagem (apropriação de renda fundiária e apropriação de financiamentos públicos) consolida-se no processo de criação de novos municípios.*

*O que poderia significar uma descentralização administrativa visando à descentralização das ações governamentais que permitisse o exercício integrado das atribuições das agências públicas e uma maior participação das populações envolvidas, acaba favorecendo uma minoria, que se utiliza do aparato institucional para assegurar o seu poder político e econômico. Desse modo, a busca do fortalecimento do federalismo na Constituição de 1988 objetiva não apenas o reconhecimento de maior autonomia para estados e municípios, mas, também, a descentralização de políticas públicas que antes cabiam à União – o que significa tanto a transferência da competência para decidir, quanto a transferência da competência para implementar e administrar essas políticas. A descentralização precisa ser acompanhada do fortalecimento da sociedade civil e do controle público sobre os bens públicos, a fim de superar a atual política de exclusão social.*

*É por isso que a grilagem de terras se encontra no cerne de barganhas político-administrativas 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*

---

<sup>2</sup> Entende-se por propriedade ocidental a propriedade moderna, ou seja, o imóvel (rural ou urbano) que é demarcado e registrado em cartório, mecanismo utilizado pelo poder público para transferir seu patrimônio para o domínio privado. Neste termo, quando houver referência à propriedade, tratar-se-á da área que possui título de propriedade. Já a posse, desde sua origem na história da humanidade, é um estado de fato que antecedeu à propriedade na apreensão e utilização dos bens, para a satisfação das necessidades do homem, sendo também um tipo de relação do homem com a terra.

*de terras e expansão da pecuária na abertura de ramais, na manutenção de estradas e na construção de pontes, explica-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.*

*No trabalho, elaboramos algumas propostas que procuram responder a algumas questões importantes no processo de regularização fundiária, ou seja, quais imóveis públicos podem ser considerados indevidamente ocupados, cuja posse particular não pode ser legítima, e quais apossamentos podem ser legítimos.*

*Existe um entendimento geral, do Estado e da sociedade brasileira, de que é fundamental acabar com a grilagem e a dilapidação do patrimônio público. O receio está em como fazê-lo. Sejam os caminhos escolhidos os que apontamos neste trabalho, ou outros, o importante é partir do pressuposto de que a consolidação da propriedade privada e o estado de direito social, ou seja, no caso amazônico, a institucionalização da propriedade privada (individual e coletiva), é uma condição para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição e gestão da terra e dos recursos naturais e, conseqüentemente, de proteção do meio ambiente.*

**Palavras-chave:** Grilagem de terras, desmatamento, exploração madeireira, regularização fundiária e destinação de terras públicas.





## INTRODUÇÃO

Esta publicação é resultado de uma proposta de estudo feita pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, por meio do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA, do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. O estudo analisou os mecanismos e artifícios utilizados para a grilagem de terras e identificou os entraves e as dificuldades para um controle e fiscalização eficientes desses processos. Nessa perspectiva, obtiveram-se subsídios corretivos com o intuito de criar novos instrumentos para a atuação das entidades mais comprometidas com esses processos, notadamente o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

O estudo sobre grilagem de terra é importante porque ajuda a compreender como estão estruturados os mecanismos de apropriação privada dos bens públicos e a violência agrária e ambiental. Somente no Pará, cerca de 30 milhões de hectares estão em mãos de grileiros, que utilizam documentos falsos, muitos deles forjados em cartórios de registro de imóveis, para se apossarem de terras públicas.

O objetivo principal desse estudo foi “realizar uma análise sobre casos exemplares de grilagem das terras públicas na Amazônia que se associam ao desmatamento e exploração madeireira ilegal, bem como a eficácia dos atuais mecanismos jurídicos e institucionais relacionados a seu controle, visando ao fornecimento de subsídios para o aperfeiçoamento de políticas públicas afins”. Inicialmente pretendia-se fazer a pesquisa de campo em três áreas: região de São Félix do Xingu a Iriri, no Pará; área da Rodovia Federal BR-163 no Pará e em Mato Grosso; e a região de Boca do Acre, no estado do Amazonas. Tais áreas foram escolhidas para os estudos de caso por serem aquelas regiões consideradas representativas da problemática da grilagem de terras públicas, no que se refere a agentes envolvidos, recursos naturais, processos de ocupação etc.

Contudo, chegou-se à conclusão de que o período de quatro meses previsto para a realização do estudo – sendo que somente dois meses e meio poderiam ser dedicados à pesquisa de campo – não era suficiente para abranger todas as localidades desejadas. Diante dessa limitação temporal, optou-se por restringir a análise à área da BR-163 no estado do Pará. Apesar da limitação geográfica, verificou-se que a região analisada preencheu a preocupação inicial: identificar os principais agentes sociais, econômicos e políticos – posseiros, fazendeiros, especuladores de terras, madeireiros, políticos, funcionários públicos etc. – envolvidos em processos de grilagem.

As propostas de regularização que serão apresentadas estão direcionadas para a ocupação familiar, média e grande, e não incluem critérios para a ocupação das populações tradicionais, denominada *posse agroecológica*, porque essa já possui um procedimento próprio estabelecido na legislação e está disposta na reserva extrativista, reserva de desenvolvimento sustentável, projeto de assentamento agroextrativista, projeto de desenvolvimento sustentável, projeto de assentamento florestal e propriedade quilombola.<sup>3</sup> De fato, o reconhecimento da posse das populações tradicionais e das comunidades indígenas sobrepe qualquer outra regularização fundiária. Em outras palavras, esses grupos sociais têm direito de preferência na legitimação, se houver coincidência de interesses na mesma área.

## Grilagem de terras públicas

A grilagem de terra não é um fenômeno restrito à região amazônica, pois, de acordo com estimativas conservadoras do governo federal, o total de terras no país sob suspeita de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares. Isso representa quatro vezes a área do estado de São Paulo, quase 12% do território nacional. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Incra, confirmou em julho de 2000 o cancelamento do cadastro de 1.899 grandes propriedades rurais, com área total equivalente a 62,7 milhões de hectares – o que corresponde a quase três vezes o território de São Paulo, estando 33.586.837 hectares somente na região Norte.

Também não é um fenômeno social recente na história brasileira. Como foi afirmado anteriormente, em diferentes momentos utilizou-se de distintos mecanismos para a apropriação da terra, e com isso buscou-se a legitimação das áreas apropriadas ilegalmente. É neste contexto que a grilagem deve ser vista como um instrumento e não o fim de um processo. Isso se deve, em parte, à formação histórica da propriedade no Brasil que, desde a sua origem, teve uma base possessória.<sup>4</sup>

A propriedade “possessória” constituiu mais do que a simples apropriação de grandes glebas de terra: também incluiu universos sociais e culturais, criando uma rede de controle político e social que aumentou a desigualdade na sociedade brasileira e envolveu diferentes segmentos sociais, tais como os índios, escravos e administrados, na relação estabelecida de troca de favores e proteção.

---

<sup>3</sup> Sobre a posse agroecológica, ver Benatti (2003a). Em relação à regularização fundiária das populações tradicionais consultar a Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC), Decreto nº 4.340/2002 (regulamenta o SNUC), Decreto nº 4.887/2003 (regulamenta a identificação de quilombo), Decreto nº 4.993/2003 (define a competência para demarcar quilombos), Instrução Normativa Incra nº 16/2004 (regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por quilombolas) e demais normas administrativas do Ibama.

<sup>4</sup> Sobre a formação da propriedade no Brasil e a sua base possessória, ver Benatti (2003b).



A apropriação privada de terras públicas, sem autorização dos órgãos fundiários, ganha uma grande dimensão (política, social, econômica e ambiental) porque aproximadamente 45% das terras na Amazônia não foram oficialmente destinadas, seja para fins de reforma agrária ou para a proteção ambiental.

A busca de soluções também não é uma iniciativa nova. Em 2001, o Congresso Nacional criou a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Grilagem da Terra na região amazônica, que buscou investigar diversos acontecimentos envolvendo a apropriação indevida e ilegal de extensas áreas de terra pertencentes ao patrimônio público.<sup>5</sup> Sem ter o devido respaldo documental, estas terras passaram, através de mecanismos ilícitos, para as mãos de particulares, pessoas físicas e jurídicas, com grave lesão para os estados e a União. Nesta CPI (Brasil, 2002), diversas irregularidades foram encontradas, tais como:

a) registro, sem o correspondente título de domínio ou do registro anterior, de centenas de escrituras de compra e venda, legalizando assim o domínio sobre extensas áreas, em muitos casos superiores a 100.000 hectares e que chegaram a mais de 1 milhão de hectares;

b) duplicidades de registro de matrícula de imóveis, fazendo com que as mesmas terras fossem multiplicadas em inúmeras áreas (através do subterfúgio do desmembramento ilegal), as quais, por sua vez, recebiam novas matrículas, quer pela abertura de matrícula da mesma gleba em livros diferentes, quer pela utilização de cartórios de comarcas diferentes;

c) aceitação do registro de imóveis constantes em sentenças de partilha de bens que não apresentavam as correspondentes provas dos títulos de domínio e que não estavam matriculados no correspondente cartório. Sendo assim, eram legitimados títulos sem nenhum valor ou simples posses;

d) registro de averbações ou abertura de novas matrículas, correspondentes a demarcatórias de glebas, sem autorização judicial e do Incra, alargando-as e/ou determinando novos confinantes, em dimensões exorbitantes;

e) registro de escrituras de compra e venda, e outros pretensos títulos de domínio, emitidos com uma antigüidade de vinte ou mais anos por tabeliães de comarcas de

---

<sup>5</sup> A Assembléia Legislativa do Estado do Pará instalou, em 1999, a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Grilagem de Terra. Essa Comissão Parlamentar de Inquérito tinha como objetivo “apurar denúncias de irregularidades na área de terra adquirida pela empresa C. R. Almeida no município de Altamira, no Estado do Pará”. Além de a CPI concluir que é ilegítima a pretensão de posse e propriedade da área de terras denominada Fazenda Rio Curuá, com área de 5.694.964 hectares, segundo dados do Instituto de Terras do Estado do Pará – Iterpa, pela empresa Indústria, Comércio, Exportação e Navegação do Xingu Ltda – Incenxil, poucas iniciativas foram realizadas pelo Poder Legislativo com o intuito de modificar a situação fundiária existente no estado.

estados diferentes, não estando os documentos amparados por título de domínio legítimo. Inclusive, alguns títulos formam uma cadeia dominial baseada em escrituras de mais de cem anos, cuja origem estaria na emissão de sesmaria;

f) registro de imóveis, supostamente registrados em outra comarca, sem o respaldo da correspondente certidão do respectivo cartório;

g) lavratura de escrituras de compra e venda e registro das mesmas no cartório de registro de imóveis, onde constam pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras como compradores, em condição contrária à legislação em vigor;

h) lavratura de escrituras de compra e venda pelos tabeliães, além de apresentar os defeitos descritos na letra anterior, tendo como agravante o fato de que pelo menos uma das partes não esteve presente no ato, nem seus documentos e/ou antecedentes pessoais lhe correspondiam;

i) lavratura de escrituras de compra e venda, e registro destas no cartório de registro de imóveis, tendo o transmitente, comprovadamente, falecido há muitos anos;

j) emissão de laudos de avaliação de glebas por oficiais registradores;

l) matrícula de imóveis supostamente registrados em outra comarca, sem o respaldo da correspondente certidão do respectivo cartório;

m) lavratura de escrituras de compra e venda, pelos tabeliães, com a transferência de glebas sem indicação da matrícula de origem e sem preencher as condicionantes fixadas em lei, permitindo-se, assim, que inidôneos oficiais registradores de cartórios de registro de imóveis levassem ao registro tais imóveis, sem sequer estarem matriculados.

Todas as descrições acima são formas de legalizar arbitrariamente o domínio de terras, ou seja, são diferentes mecanismos utilizados para grilar o patrimônio público. A grilagem é entendida como a legalização do domínio da terra através de documento falso (aspecto fictício). Também é compreendida como a apropriação ilícita de terras por meio da expulsão de posseiros (ocupantes de terras públicas) ou índios (aspecto factual) ou ambas as formas. Portanto, trata-se de uma série de mecanismos de falsificação de documentos de propriedade de terras, negociações fraudulentas, chantagens e corrupções que têm envolvido o poder público e os entes privados.

As finalidades da grilagem, segundo a CPI federal (Brasil, 2002, p. 556), são:

a) revender as terras em grande escala e, com isso, obter ganhos financeiros;

b) obter financiamentos bancários para projetos agropecuários, dando a terra como garantia;

c) obter terra para assegurar a exploração madeireira ou para uma futura atividade agropastoril;

d) dar a terra grilada como pagamento de dívidas previdenciárias e fiscais;

e) conseguir indenização nas ações desapropriatórias, para fins de reforma agrária ou de criação de áreas protegidas.

Com base nas informações do advogado e professor Otávio Mendonça (Brasil, 2002, p. 556-557), as fraudes usadas para grilar terras na Amazônia podem ser classificadas nas seguintes categorias:

a) fraude nos títulos: assinaturas, nomes, dizeres, datas e números falsificados; referência a livros de cadastros inexistentes, canhotos rasurados e descoincidentes;

b) fraudes nos processos: títulos registrados sem processos, sem editais ou sem obedecer às formalidades legais;

c) fraudes na demarcação: demarcações feitas na prancheta, sem visitas a campo. Inexistem cadernetas de campo, plantas e colocação de marcos. Há a multiplicação de léguas, alterações nas denominações dos limites naturais, esticando ou encolhendo linhas;

d) fraudes na localização: muitas terras vendidas sem se saber sua localização ou vendidas mais de uma vez. São os famosos títulos “pluma” ou “pena” que estão à procura de um lugar onde cair;

e) fraudes nos registros: os cartórios chegaram a registrar como propriedade qualquer documento que lhes era entregue, até simples contratos de compra e venda de posses ou certidões administrativas de processos (por exemplo, cadastro do Incra e recibos de pagamento de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR);

Mais recentemente, com a ajuda do Sistema de Posicionamento Global – GPS e de programas de computador, é possível organizar um processo que trata de regularização fundiária de imóveis rurais com mais precisão, fornecendo as coordenadas da área requerida. A certeza de que as terras solicitadas não têm outros pretendentes está na capacidade de, antes de iniciar a solicitação, realizar vôos de reconhecimento das áreas e de possuir pessoal de “campo” (responsável por fazer as picadas e assegurar a posse, além de retirar os ocupantes que estão na área mas que são invisíveis aos olhos do poder público).

Diante dessa rápida discussão da dimensão da grilagem na Amazônia, podemos fazer a seguinte indagação: a grilagem de terra pública é ilegal ou irregular?

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. No entanto, 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.

Assim, revendo a pergunta anterior, podemos fazer a seguinte indagação: toda grilagem de terra pública é ilegal ou dependendo de certas circunstâncias ou características pode ser enquadrada como irregular? Essa questão será aprofundada no item III (A busca de soluções), momento em que apresentaremos os critérios para a regularização fundiária.

Agora nos interessa definir o que seja grilagem. *O Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil* (s.d., p. 12) define que “toda ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros constitui uma grilagem ou grilo”. Portanto, o termo *grilagem* denota uma ação ilegal (que pode consistir de atos ilegais ou atos irregulares) praticada por particulares, a fim de se apropriarem das terras públicas.

No âmbito das ações públicas no combate à grilagem, deve-se reconhecer que alguns passos foram dados para superar esse caos fundiário, apesar de ainda não serem suficientes para acabar com aquela prática. Entre as medidas governamentais, destacamos:

a) Portaria Conjunta Incra/MDA nº 10, de 1º de dezembro de 2004. Os proprietários com mais de 400 hectares de terra, na Amazônia Legal, tinham até o dia 30 de janeiro de 2005 para recadastrar seus imóveis com os documentos que provassem a posse da terra. Para quem tinha de 100 até 400 hectares, o prazo estendia-se até 31 de março de 2005. E os com área inferior a 100 hectares estavam livres de apresentar a documentação;

b) Deter – Detecção de Desmatamento em Tempo Real na Amazônia, criado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espacial – Inpe, fornece ao Ibama dados sobre o desmatamento a cada 15 dias, permitindo o deslocamento dos fiscais para a área identificada a tempo de impedir grandes estragos ambientais;

c) Siad – Sistema Integrado de Alerta do Desmatamento, gerido pelo Sistema de Proteção da Amazônia – Sipam, é capaz de fazer projeções sobre potenciais áreas de novos desmatamentos;

d) o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra firmaram parceria com o Ministério da Defesa, para a realização de um “raio X agrário” da região do Pará cortada pelas rodovias BR-230 (Transamazônica) e BR-163 (Cuiabá-Santarém), chamada Terra do Meio. O georreferenciamento abrangerá 111.000 imóveis, num total de 16 milhões de hectares. O objetivo é subsidiar as operações de combate à grilagem, ao desmatamento ilegal e à violência;

e) em fevereiro de 2005, foram criadas cinco novas Unidades de Conservação (UCs), totalizando 5,2 milhões de hectares (Floresta Nacional de Anauá-RR, com 259.000 hectares; Floresta Nacional Balata Turfari-AM, com 802.000 hectares; Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade-AC, com 325.000 hectares; Parque Nacional da Serra do Pardo-PA, com 445.000 hectares; e Estação Ecológica Terra do Meio-PA, com 3,3 milhões de hectares);

f) também em fevereiro de 2005 ocorreu a limitação administrativa provisória por sete meses – para estudos e possível criação de novas UCs, principalmente Florestas Nacionais – de 8,2 milhões de hectares localizados em terras públicas federais na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), sobretudo em sua margem esquerda (Oeste);

g) a instalação de um gabinete executivo provisório do governo federal no Pará, em Belém;

i) envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei que trata da gestão de florestas públicas;

j) diversas ações, como Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia, o Plano BR-163 Sustentável, o Programa Amazônia Sustentável (PAS) e o Programa Nacional de Florestas (PNF);

l) a nova Lei do Macrozoneamento Ecológico Econômico do Pará (Lei nº 6.745, de 5 de maio de 2005). Ela indica a destinação de mais de 60% do território ao manejo e à proteção ambiental<sup>6</sup> e tem a ambição de dar um mínimo de ordenamento fundiário a um estado onde não existem mais terras legalizadas disponíveis no mercado

---

<sup>6</sup> Emprega-se a expressão “proteção ambiental” por conter duas concepções jurídicas: a conservação e a preservação do meio ambiente. A primeira significa “o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral” (Lei nº 9.985/2000, artigo 2º, II). Logo, conservação significa proteção dos recursos naturais, com a utilização racional, garantindo sua sustentabilidade e existência para as futuras gerações. A preservação pode ser entendida como sendo o “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem à proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais” (Lei nº 9.985/2000, artigo 2º, V). A preservação visa garantir a integridade e a perenidade do bem ambiental ou de uma área determinada. O termo é empregado quando se refere à proteção integral dos bens.

imobiliário. O próprio governo informa que é uma primeira aproximação para o zoneamento, pois a escala é 1:6.000.000, e que o Zoneamento Ecológico Econômico será realizado somente em parte do território do estado.

Das ações até agora apresentadas, falta a que define os critérios para a regularização fundiária das áreas ocupadas, como também critérios para destinar as terras públicas.

Por outro lado, é cedo para concluir que todas essas medidas sejam suficientes para acabar com a grilagem, como também não dá para afirmar que sejam medidas de caráter duradouro ou passageiro. O que se pode concluir sem medo de errar é que a relação entre grilagem de terra e desmatamento é grande e, mais do que isso, o fim da grilagem será um sinal claro de que o Estado está assegurando formas democráticas de acesso aos recursos naturais e à terra, ajudando a formar uma sociedade mais justa nos rincões amazônicos.

Combater a grilagem de terra e de seus recursos naturais terá grande repercussão ambiental e na estruturação social, pois acabará com a violência como forma de se ter acesso aos bens públicos, e é também uma indicação de que existem mecanismos democráticos de se obter a terra.

### **A importância da regularização fundiária e da destinação das terras públicas**

Um debate de que não se pode fugir é a relação entre a consolidação da propriedade privada e o estado de direito social, ou seja, no caso amazônico, a institucionalização da propriedade privada (individual e coletiva) é uma condição para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição e gestão da terra e dos recursos naturais. É neste contexto que deve ser colocada a regularização fundiária, pois o reconhecimento do direito de propriedade é um “pressuposto dos direitos de participação política” (Martínez, 1994, p. 157).

No 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.

Outro elemento importante neste debate é a capacidade de garantir a distribuição equitativa da propriedade privada e que, ao mesmo tempo, reconheça os diferentes tipos de propriedades. Logo, deve-se garantir o acesso às diferentes formas de apropriação da terra e dos recursos naturais, de tal modo que uma concepção de uso



não venha a se sobrepor e a concentrar uma grande quantidade de terra. E, ao garantir o acesso para o desenvolvimento das diferentes atividades sociais e econômicas, as propriedades comprometem-se a cumprir suas funções social e ambiental. Assim, o acesso plural à terra e a função social da propriedade são duas manifestações das cláusulas do Estado democrático. Não se pode implementar uma, sem assegurar a efetividade da outra.

A importância da garantia do direito de propriedade, com essas duas dimensões, está no fato de reconhecer o direito à terra às comunidades indígenas, às populações tradicionais, aos camponeses e aos médios e grandes posseiros<sup>7</sup>. Ao mesmo tempo em que se reconhece um direito, definem-se deveres, pois se possibilita que a propriedade tenha um limite reconhecido, um cadastro confiável, o uso da terra e dos recursos naturais legalizado e monitorado. Reconhece-se o espaço de manifestação de liberdade do indivíduo ou da coletividade e, concomitantemente, assegura-se que o exercício da autonomia privada esteja sujeito à função social e ambiental da propriedade privada rural.

O conceito tradicional de propriedade já não consegue responder às demandas sociais e ambientais de nossos dias, e, cada vez mais, buscam-se outros qualificativos para “adaptá-la” às novas exigências. Primeiro surgiu o debate sobre a função social da propriedade e, mais recentemente, sobre a função social e ecológica da propriedade. O exercício do direito de propriedade sobre a terra tem que levar 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, parece não ser suficiente para abarcar as novas necessidades sociais e ambientais apresentadas na contemporaneidade.

É preciso 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, como também os ambientais.

## **Estruturação do estudo e metodologia**

O presente estudo está dividido em três partes. A primeira fará uma análise dos principais agentes sociais, econômicos e políticos envolvidos em processos de grilagem de terras públicas, bem como seus respectivos interesses e lógicas de atuação. A segunda parte estuda as principais fragilidades que ainda persistem no sistema atual de

---

<sup>7</sup> Definimos como grande posseiro, para fim de regularização fundiária, a faixa de ocupação com base na Lei Agrária e na Constituição Federal, ou seja, acima de 15 módulos fiscais e abaixo de 2.500 hectares. Acima de 2.500 hectares continua sendo um grande posseiro, mas a competência para deliberar sobre a regularização fundiária é do Congresso Nacional, conforme mandamento constitucional.

\* Nota do Editor (N.E.): Para esclarecimento acerca do conceito de módulo fiscal, consultar a nota 22, página 61.

regularização fundiária e alienação<sup>8</sup> de terras públicas, no que se refere à atuação dos órgãos fundiários.

Os estudos realizados nos itens 1 e 2 incluíram entrevistas *in loco* com informantes-chave. Em cada estudo de caso foram identificados os principais agentes sociais, econômicos e políticos (posseiros, fazendeiros, especuladores de terras, madeireiros, políticos, funcionários públicos etc.) envolvidos em processos de grilagem. O levantamento dos interesses e estratégias de atuação desses agentes em relação a processos de grilagem de terras públicas foi realizado por meio de entrevistas com diferentes lideranças locais, incluindo os próprios agentes (quando possível) e outros representantes da sociedade. Também foram pesquisados processos judiciais que têm como objeto a grilagem. Os dados obtidos nesse levantamento foram analisados no presente trabalho.

A terceira parte faz uma avaliação das principais medidas que o MDA e o Inbra poderão tomar para regularizar as áreas ocupadas e os critérios para destinar as terras públicas, a partir do exame da legislação constitucional e infraconstitucional, jurisprudência dos tribunais superiores (STF, STJ, Tribunal Federal da 1ª Região), doutrina nacional e documentos produzidos por órgãos públicos federal e estadual e por entidades da sociedade civil.

Como foi dito anteriormente, as propostas de regularização que serão apresentadas estão direcionadas para a apropriação privada, mas foram estabelecidos critérios distintos para a ocupação familiar, média e grande. Para a realização deste trabalho, além de levantamentos em cartórios ou em órgãos fundiários, e de pesquisas em arquivos judiciais, foram efetuadas visitas a campo em áreas sujeitas a conflito fundiário, e diversas entrevistas com agricultores residentes nestes locais. Esta abordagem permitiu, desde logo, constatar não apenas a abrangência do fenômeno, como também – e sobretudo – o fato de que as situações de grilagem e de uso ilegal dos recursos naturais são de amplo domínio público, no sentido de que os responsáveis, bem como suas formas e até suas áreas de atuação, são invariavelmente conhecidos na região. Na verdade, a grilagem de terras nem sempre representa uma prática condenável na região em que é praticada, capaz de estigmatizar aqueles que dela se beneficiam. Pelo contrário, esses últimos podem, muitas vezes, apresentar-se como

---

<sup>8</sup> A alienação é a designação genérica para “todo e qualquer ato que tem o efeito de transferir o domínio de uma coisa para outra pessoa, seja por venda, por troca ou por doação” (Silva, 2000, p. 55).



empresários rurais, donos de terras, hotéis, serrarias etc., cujas atividades geram emprego e inclusão social.

O levantamento de fatos relacionados à grilagem não apresenta, nesse sentido, maiores dificuldades. O problema maior reside na interpretação dos significados sociais, econômicos e políticos dessa extrema banalização de formas ilícitas de uso da terra e dos recursos naturais. Parece ser pertinente considerarmos a associação conspícua entre grilagem, crimes ambientais e trabalhistas, desvio ou utilização irregular de verbas públicas etc., como uma forma estrutural da acumulação nas áreas de fronteira, responsável pela concentração de renda e pela reprodução de formas de dominação em imensas áreas do território brasileiro. Caso confirmada, essa hipótese traria consequências pouco triviais para a análise das dimensões econômicas do processo de expansão da sociedade nacional.

A lição aprendida ao estudar o processo da grilagem é que são empregados diferentes mecanismos de apropriação ilegal das terras públicas para cada região ou município. A “tática” a ser utilizada dependerá das “limitações” institucionais, ou seja, está intimamente ligada ao “ataque” ao elo mais fraco. Portanto, se haverá títulos fraudados ou pagamento por certidão dos órgãos fundiários (federal ou estadual), dependerá de como os agentes públicos reagem (ou agem) diante do suborno e da defesa do patrimônio público.

Ao final do volume encontra-se encarte com o mapa da área de estudo. No capítulo 1 encontra-se o mapa com as áreas de conflito fundiário. De fato, as áreas de conflito são aquelas em que ocorrem grilagem de terras públicas. Optamos por indicar o local do conflito porque seria pouco consistente afirmar qual o tamanho de cada gleba grilada; no entanto, conseguimos fazer um levantamento significativo para ilustrar o desafio dos atores governamentais na resolução deste problema.

A fonte do levantamento dos conflitos são os documentos obtidos em cartórios, nas instituições governamentais e judiciárias que atuam na região, recortes de jornais, entre outros registros documentais. Mas a principal fonte de informação foi pautada em depoimentos e denúncias registradas pelos movimentos sociais.

Apesar do desafio na resolução deste problema, a situação atual constitui-se num estímulo para compreender a dinâmica de apropriação privada e, portanto, orientar e reorientar os processos para estabelecer um novo modelo de gestão do território e criar mecanismos mais eficazes de proteção da natureza e do patrimônio público.



# 1 PROCESSOS DE GRILAGEM DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA

## 1.1. Os atores da apropriação generalizada de terras públicas

Uma primeira conclusão que se impõe é a da generalização de um processo de apropriação privada de terras públicas, em todos os municípios visitados, sem qualquer exceção. A apropriação privada de terras públicas (e não apenas a produção de títulos fundiários fraudulentos) é conhecida localmente como *grilagem*. Os principais articuladores da expansão do desmatamento tal como é hoje praticado encontram-se, embora em diferentes degraus, no topo da cadeia da grilagem. Vamos chamá-los de “empreendedores”. Eles podem ser tanto indivíduos estabelecidos há muito tempo nas zonas de colonização e nas cidades ao longo das rodovias, cuja fortuna está vinculada à exploração madeireira, à pecuária, ao comércio de produtos agrícolas etc., quanto pessoas físicas, firmas ou corretores provenientes da capital do estado ou de todo o país, às vezes profissionais liberais ou políticos que já possuem capital investido em terras e pecuária, nas suas regiões de origem. Eles vendem – ou compram – extensas áreas de 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 beneficiam-se de diversas outras formas de renda ou de financiamentos associados ao controle sobre a terra.

Residindo ou não na região, eles dispõem de “prepostos” locais, encarregados de: impedir o acesso aos terrenos pretendidos à ocupação por clientes da reforma agrária (construindo cercas e porteiras cadeadas nos caminhos e vicinais etc.); acolher a mão-de-obra recrutada nos arredores ou trazida de outras regiões (com a ajuda de “gatos”); expulsar populações já estabelecidas na área, (ribeirinhos e colonos); controlar, através de intimidação, as associações de produtores existentes, e eventualmente eliminar líderes de grupos de agricultores que denunciam ou se opõem à ocupação ou à exploração dos recursos naturais realizada por eles e seus patrões.

Estes prepostos, temidos, conhecidos e até denunciados pelas populações locais, apesar de fazerem jus à reputação de “matadores”, invariavelmente circulam pelas vilas e localidades dos municípios, sem que suas atividades constituam objeto de investigação formal e sem serem indiciados pelas forças de polícia locais. Estas são, com frequência, no mínimo coniventes com os criminosos, quando não mantêm com eles relações de franca cumplicidade. No caso célebre da grilagem de milhões de hectares pelo grupo CR Almeida, em Altamira, membros do corpo da Polícia Militar

do Estado chegam a figurar na folha de pagamentos da Companhia Incenxil, ligada à CR Almeida. Isso, porém, não constitui uma exceção: policiais militares são remunerados e têm suas operações (deslocamentos, “reintegrações de posse” ilegais) financiadas por comerciantes – “donos” de terras na região que têm nesses policiais verdadeiros braços armados.

Muitos prepostos grilam terrenos por conta própria, e alguns chegam a ascender, no decorrer desse processo, à posição de fazendeiros – isto é, “donos” de terra e gado. Essa possibilidade de abrir caminho para uma trajetória social ascendente através da violência e do assassinato, em conluio com “patrões”, contribui obviamente para a criminalização de diversas relações econômicas.

Os prepostos, finalmente, não parecem encontrar dificuldades em recrutar capangas. Para isso dispõem de uma massa de indivíduos migrantes que acorrem à região, muitas vezes acobertados por falsas identidades e fugindo de algum crime cometido em outros lados, aproveitando-se da impunidade reinante. Pequenos malfeitores, vangloriando-se de sua valentia e prontos a executar qualquer crime desde que se sintam seguros da proteção de um “patrão” ou “homem forte”, constituem a “bucha de canhão” de bandos armados de criminosos, que eventualmente disputam à bala o controle de certas áreas. Existem testemunhos sobre ossadas humanas anônimas encontradas em zonas de floresta, em mais de um município. Em algumas áreas, grupos de homens armados patrulham os piques. Esses grupos armados são localmente conhecidos como “corre-picadas”.

Além dos “empreendedores” e dos “prepostos”, um terceiro grupo de atores se destaca na cadeia da grilagem: o dos “cartorários”. Estes indivíduos são funcionários de cartórios e de órgãos de regularização fundiária (tanto estaduais quanto federais), ou ainda advogados ou proprietários de escritórios de topografia que, mediante pagamento, fornecem informações privilegiadas sobre cadastros de áreas públicas, informam sobre zonas passíveis de serem ocupadas, delimitam essas zonas e as registram fraudulentamente – ou intermediam a obtenção de registro fraudulento – de pretensões fundiárias (em cartórios, a partir, por exemplo, de documentos de compra e venda; ou fornecendo Certificados de Cadastro de Imóvel Rural, provenientes dos órgãos oficiais, de maneira irregular – usando “laranjas”).

## 1.2. A evolução da grilagem na Amazônia

Durante quatro séculos, a Amazônia passou por vários ciclos econômicos e por aquisição de terras por meio da posse. Assim, no período compreendido entre o século XVII e o início do século XX, ainda não havia a necessidade da garantia jurídica da

propriedade da terra ou vigoraram alguns sistemas que, nos dias atuais, favoreceram a falsificação de documentos, a grilagem.

No Pará, vários ciclos econômicos propiciaram a ocupação territorial através da migração. Muitos vieram, principalmente, com o ciclo da borracha e do ouro, atraídos não só por anúncios de riqueza, mas, também, por melhores condições de vida para suas famílias. Mesmo no Pará, percebemos algumas particularidades entre as regiões, na forma de luta pelos espaços territoriais influenciados principalmente pelas questões econômicas e de mercado. Em relação ao ciclo da borracha, Fernandes (1999) afirma que muitos trabalhadores ligados a essa produção buscaram a terra após a decadência da atividade. Os imigrantes de outras regiões do país também ocupavam as terras devolutas sem nenhuma formalidade antecipada, não entenderam a titulação dada pelo poder público como necessária à garantia da propriedade jurídica da terra. Dessa forma, o trabalho na terra dava-lhes a condição de “donos” dos seus roçados. Isso denota que a Amazônia sempre foi vista como uma fronteira aberta de terras livres, aonde todos poderiam chegar e ali ocupar sem nenhum impedimento.

A privatização de terras públicas é uma constante na Amazônia, sobretudo na história recente da região. Diversos autores, entre os quais Santos (1981) e Wagley (1976), já chamaram a atenção para o caráter singular que a relação de propriedade (no sentido de apropriação individual) assume no contexto fundiário regional. A propriedade da terra não parece ser aqui “um instituto totalmente enquadrável na categoria ocidental de propriedade, pois os ocupantes das terras públicas partiam do pressuposto de haver uma certa flexibilidade no exercício da propriedade que comportava ocupações alheias sem preço, moradia gratuita, uso sem fiscalização etc.; comportava também o desconhecimento, pelo proprietário, do tamanho exato do imóvel” (Santos, *op. cit.*). O reconhecimento da propriedade se dava em função de um controle sobre o acesso ao mercado pelo capital mercantil no regime do aviamento (economia pouco monetarizada e inexistência de mercado fundiário).

Desde os anos 20, porém, já na crise da borracha, o estado do Pará torna-se palco de uma transferência de terras públicas para as mãos de particulares, através das Leis Estaduais nº 1.741, de 1918, que permite compra de terras devolutas do estado, e nº 1.947, de 1920 (aforamento perpétuo). Essa transferência, que incide diretamente sobre os castanhais da região de Marabá, torna-se a base da constituição de oligarquias (propriamente) fundiárias na região.

A partir dos anos 1950, e no rastro da expedição Roncador-Xingu (e de projetos da Fundação Brasil Central), diversos comerciantes e industriais paulistas com tradição agrária tornam-se donos de vastas extensões de terra no sudeste paraense. Alguns dos

que primeiro chegaram lotearam e venderam parte das áreas apropriadas, em total desrespeito para com as leis agrárias do Estado.

A partir da década de 50, as políticas de ocupação e desenvolvimento da Amazônia implementadas pelo governo federal, principalmente com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA em 1953 e, posteriormente, substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, atual Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, trouxeram uma idéia de desenvolvimento direcionada para a ocupação com especulação de terras, exploração dos recursos florestais e migração desordenada. Isso aconteceu principalmente com a abertura de rodovias e pela forma como se deu a ocupação desde então, gerando conflitos e carência nos municípios. Como exemplos, podem-se citar a Rodovia Transamazônica (BR-230) e a Belém-Brasília (BR-153). Vários projetos colonizadores foram idealizados e implantados na região, principalmente os de cunho agrícola. Assim, iniciou-se o processo de ocupação efetiva das terras amazônicas. Houve, dessa forma, a abertura de estradas pelos governos federal e estadual, programas de assentamento rural, mecanismos de incentivos, crédito e proteção que atraíram o investimento privado. O governo, dessa maneira, incentivou o processo migratório para fins de ocupação. Antes da abertura das estradas, a região já era procurada por agricultores que trabalhavam com culturas anuais. Com a construção das rodovias, o processo se intensificou e atraiu outras atividades como, por exemplo, a madeireira. 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 hoje compõem o cenário amazônico pela disputa da terra e dos recursos naturais.

Ainda na década de 60 e no início da década de 70, a população do oeste paraense vivenciou o ciclo do ouro, em que as terras eram demarcadas por picadas, indicando apenas o potencial mineral nelas existente. Segundo matéria publicada na revista *Época* (edição 315, de 31/05/2004), havia extrema facilidade na aquisição de riqueza na região, através do domínio da terra. Da mesma revista consta um depoimento de um empresário, no qual ele relata que nesse período se requeriam direitos de lavras à vontade e o mesmo chegou a ter 10 milhões de hectares em 50 companhias. Passou a ser, segundo ele, uma “imobiliária mineral”. Esse tipo de relato reforça que a região foi, por muito tempo, um local onde se podia obter lucro rápido.

De acordo com Fernandes (1999), a grande propriedade da terra que vai se estruturar na região amazônica, a partir do final dos anos 50 do século passado, por seu turno, resulta de um movimento econômico que prevê a incorporação das terras regionais ao mercado nacional de terras. Essa é a forma generalizada por que se deu

a expansão da ocupação amazônica. Entretanto, por ser uma região de proporções continentais, cada estado ou mesorregião que a compõe apresenta algumas particularidades, pois as formas de aquisição e apropriação das terras diferem um pouco de uma região para outra. Algumas com extrema violência e, em outros casos, usando a pouca instrução dos antigos ocupantes do território ou mesmo as brechas nas formas legais da legislação.

### **1.3. Grilagem e “rendas politicamente atribuídas”**

A partir daí, “aqueles grupos ou indivíduos que ainda não tinham terras teriam que adquiri-las para pleitear incentivos fiscais. O acesso aos incentivos *implicava* a privatização de mais terras, supondo a formação da empresa agropecuária” (Fernandes, 1999, p. 54; grifo nosso). A terra como meio de obtenção de rendas politicamente atribuídas torna-se, sem dúvida, um poderoso mecanismo encorajando a apropriação fundiária, capaz inclusive de subverter os objetivos dos próprios planos agrários de governos subseqüentes (conforme as análises de Treccani, 2001, sobre a desapropriação de terras nos primórdios da Nova República, por exemplo).

A concentração fundiária – produto da grilagem – acompanhava não apenas as zonas que recebiam investimentos em infra-estrutura, como também financiamentos para a produção. Dados apontando nessa direção podem ser obtidos na literatura (Costa, 1992), que mostra a relação entre violência e incentivos fiscais, entre outros, e também alguns casos recentes, como o de Anapu, no qual a lógica de retomada de controle de antigas áreas de Contrato de Alienação de Terras Públicas – CATP, o desmatamento e a grilagem recrudesceram com a obtenção de financiamentos da Sudam. Uma análise da relação ano de financiamento – município e sua plotagem está em curso, para tentar reforçar a hipótese.

A economia da grilagem (apropriação de renda fundiária e apropriação de financiamentos públicos) consolida-se no processo de criação de novos municípios. Entre 1980 e 1996, o número de municípios do Pará salta de 83 para 143. Um bom exemplo da vinculação estreita desse processo com as transformações das zonas pioneiras é a criação sucessiva de dois municípios: Ourilândia do Norte e Bannach. Desmembrado de São Félix do Xingu, Ourilândia do Norte surge de um aglomerado de garimpeiros e de trabalhadores trazidos à região pela Construtora Andrade Gutierrez para trabalhar no projeto Tucumã. Proibidas de residirem na área do projeto, essas pessoas foram se agrupando às margens de uma estrada, no mesmo local em que o Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins – Getat depois implantou uma colônia, que se tornou, em 1988, a sede do município. Apenas cinco anos depois, em



1993, desmembrado do recém-criado Ourilândia do Norte, surge o município de Bannach, um conglomerado nascido em torno de uma madeireira que lhe deu o nome.<sup>9</sup>

Poderíamos citar muitos outros exemplos, como Pau d'Arco, que nasce a partir da madeireira Marajoara e da serraria Pau d'Arco; da cidade de Rio Maria, em cujos primórdios encontramos a Maginco, entre outras. Mas importa, sobretudo, destacar um elemento importante desse processo, que é o acesso ao poder de gerentes de fazendas, de "homens fortes" de madeireiras, no processo de emancipação dos municípios:

A presença de gerentes de fazendas interferiu de forma significativa na estrutura política da região. (...) Com a ascensão dos "gerentes" às prefeituras, os fazendeiros conseguem ampliar a administração dos seus interesses, chegando até ao poder público. Dentre as lideranças da região do Araguaia que emergiram na década de 1980, muitas são ex-gerentes das grandes propriedades. As cidades, derivadas do processo de privatização, tiveram ou têm como prefeito um ex-gerente de grandes fazendas. É o caso de Redenção, que foi governada a partir de 1985 pelo ex-gerente dos empreendimentos da Mata Geral, pertencente aos Lanaris, com o senhor Luís Vargas na Prefeitura. E também temos o caso de Henrique Vita, gerente da fazenda Campo Alegre, que se elege prefeito de Santana do Araguaia, na mesma época. Em Xinguara, uma das lideranças políticas dos setores conservadores ligados à propriedade da terra é Elvírio Arantes, ex-gerente das fazendas do Grupo Quagliato, que se elegeu prefeito em outubro de 1990. (Fernandes, *op. cit.*, p. 56)

A grilagem de terras encontra-se, desde então, no cerne de barganhas político-administrativas e eleitorais, que permitem aos grileiros monopolizar o acesso a diversos fundos públicos (financiamentos estatais da atividade econômica, editais públicos, transferências constitucionais etc.). O exemplo de Anapu é significativo, na medida

---

<sup>9</sup> Com somente 3.776 habitantes, Bannach na verdade pouco se assemelha a uma cidade. Considerá-lo "urbanizado", e seus habitantes como cidadãos, de fato pareceria uma "ficção estatística", como afirma Eli da Veiga (2001): "a vigente definição de cidade é obra do Estado Novo. Foi o Decreto-Lei 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais (...). Em 70% (dos municípios brasileiros) as densidades demográficas são inferiores a 40 hab/km<sup>2</sup>, enquanto o parâmetro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE para que uma localidade seja considerada urbana é de 150 hab/km<sup>2</sup>. Por esse critério, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos". Consultar também a discussão feita por Graziano da Silva e colaboradores, disponível em: [www.nead.org.br](http://www.nead.org.br).



em que logo depois da emancipação municipal (1996-97), que incrementou a capacidade de barganha dos “donos de terra” locais, foram aprovados, na Sudam, 9 projetos em 1999 e 1 em 1998.

#### **1.4. Grilagem e atividade madeireira: alguns exemplos**

Além dos fundos públicos, a economia da grilagem está vinculada intimamente a outros setores de atividades, como o setor madeireiro. Vale lembrar que a atividade madeireira na Amazônia, em particular no Pará, ocorre em grande parte na ilegalidade. As formas de financiamento privado da atividade madeireira estão baseadas na cessão de crédito, em troca da venda da madeira para o financiador em condições de exclusividade e preço diferenciado (são as chamadas *red clauses* de contratos de fornecimento de madeira). O acesso à madeira, através do controle de áreas de extração, ou de documentação ou ainda da posse de planos de manejo que permitam justificar a saída da madeira, constituem garantias importantes da capacidade de fornecimento do financiado, que justificam eventualmente a cessão de crédito. Em campo, as madeireiras financiadas adiantam, por sua vez, empréstimos a serrarias locais, gerenciadas por indivíduos que adquirem a madeira de agricultores, populações indígenas etc. Esquemas desse tipo deram origem a intensa grilagem de terras a partir da exploração do mogno, inclusive em áreas indígenas na região de São Félix do Xingu. Os madeireiros e seus prepostos, investindo pela região, chocavam-se também com populações migrantes (muitas provenientes do garimpo) que, em meados dos anos 90, tentavam estabelecer-se na área e solicitavam ao Instituto de Terras do Estado do Pará – Iterpa a regularização fundiária com a criação de assentamentos. Segundo o testemunho de um morador da Vila dos Crentes (interflúvio Xingu-Iriri, sul da Terra do Meio):

[Em 1993, 94, eu] fazia minhas viagens de bicicleta, vinha de São Félix do Xingu até aqui. Quando não, ia de pé, né? Levava dois, três dias...Quando os madeireiros entraram, aí maneirou mais a barra a respeito de carona pra ir pra S. Félix. Mas as estradas [antigas estradas de mineradoras] foram se acabando também. Aí o pessoal influíram na questão do mogno. (...) Tirava o mogno, e o madeireiro era o dono, não aceitava ninguém apossar, né? Ficava a terra como se fosse dele. E aí ele ficava botando obstáculo em cima. (...) O camarada aqui muitas vezes se guiava era na base da violência, da ignorância. Como (o pequeno) não queria enfrentar um atrito, abria mão.

Com o esgotamento do mogno, a própria grilagem de terras torna-se o objetivo principal dos madeireiros. Num relatório reservado do Ministério Público Federal – MPF, lê-se:

A quase extinção do mogno na “Região do Iriri” ou “Terra do Meio” e o posicionamento assumido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) que proibiu e/ou suspendeu todos os planos de manejo florestal sustentável para a exploração da espécie mogno, trouxe profundas alterações na composição, na forma e na maneira de agir do crime organizado. De fato, a extinção da atividade madeireira – apropriação e comercialização de madeira escassa no mercado – resultou na migração dos grupos criminosos para uma nova e não menos rentável forma de obtenção de recursos financeiros. Isto é, o crime organizado orientou e estruturou suas atividades para a ocupação, “limpeza”, apropriação e/ou grilagem de terras públicas, de forma a estocá-las com o intuito de logo a seguir promover a introdução e a circulação de parcelas destas junto ao mercado imobiliário. Para tanto, foi demandada a reorganização do grupo criminoso e a nova divisão de tarefas, de modo necessário e suficiente à promoção, em larga escala, da ocupação e do abatimento de extensas áreas do Poder Público.

A “máfia do mogno” tentou prevalecer-se em diversas ocasiões de documentação fundiária fraudulenta, baseada no célebre estratagema do “fantasma” Carlos Medeiros, uma pessoa física inexistente em cujo nome foram registrados milhões de hectares de terras públicas em cartório, ardil pelo qual se tentava dar aparência de legalidade a uma cadeia patrimonial fictícia, desorientando as autoridades.

A documentação (mesmo quando forjada) não apenas garante a solvabilidade do madeireiro em caso de cessão de crédito; mas também pode garantir a certas empresas o benefício de uma renda (estipulada em metros cúbicos de madeira extraída), paga por outros madeireiros que se estabelecem na área. Posteriormente, alguns desses madeireiros, residentes na Transamazônica, instalam-se ao norte da estrada após o esgotamento do mogno no sul da Transamazônica (Altamira), para explorar outras espécies. Eles também compram (simultaneamente ao “aluguel dos direitos”) posses de colonos ou ribeirinhos, para explorar a área.

### 1.5. Grilagem, pecuária e soja: a consolidação da ocupação do espaço

A pecuária e, mais recentemente, a soja são, na maior parte do tempo, sucedâneas da extração madeireira e consolidam a privatização de áreas públicas. O esgotamento da madeira conduz ao loteamento e à revenda de terras (não tituladas ou até em terras indígenas, como no caso dos Apiterèwa), cujos lucros muito freqüentemente financiam os custos da expansão da pecuária.

Nesse processo, a apropriação e a venda de terras públicas aparecem como uma forma de acumulação, que contribui para explicar a capacidade de investimento dos “fazendeiros”, e a capacidade de expansão da pecuária.

A venda direta de terras e a expansão da pecuária em São Félix do Xingu, os altos investimentos de comerciantes urbanos (“empreendedores” donos de terras) 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 (Lindoeste, Barra Mansa, Taboca-Paredão, Canopus etc.). Isso torna até certo ponto autofinanciável, quando não altamente lucrativa, a construção de infraestruturas de acesso às fazendas da área. O forte crescimento do rebanho em São Félix do Xingu, como também a relativa estagnação – ou até regressão – da produção pecuária em municípios vizinhos, são compreensíveis nessa ótica, quando se pensa que a transferência de gado para áreas novas de São Félix pode estar servindo de base à apropriação fundiária, e que os custos dessa expansão, por sua vez, são parcialmente cobertos com a venda de terras apropriadas nesse decorrer, numa espécie de “círculo virtuoso do lucro”.

O deslocamento de gado para uma área grilada e desmatada ilegalmente empresta, assim, as aparências de empreendimento produtivo a um processo de dilapidação do patrimônio coletivo com altos custos sociais e ambientais. Em um estudo realizado pela Rede Temática de Pesquisa em Modelagem da Amazônia – Geoma, em novembro de 2004 (Dinâmica territorial da frente de ocupação de São Félix do Xingu-Iriri: subsídios para o desenho de políticas emergenciais de contenção do desmatamento), demonstram-se claramente esses padrões extraordinários de crescimento da pecuária no município de São Félix do Xingu, conjugados à estagnação nos arredores: “Somente o município de São Félix do Xingu é detentor de 10% do rebanho bovino do estado do Pará, com um crescimento do rebanho de 780% em 7 anos.” A figura 1 apresenta a evolução do rebanho:

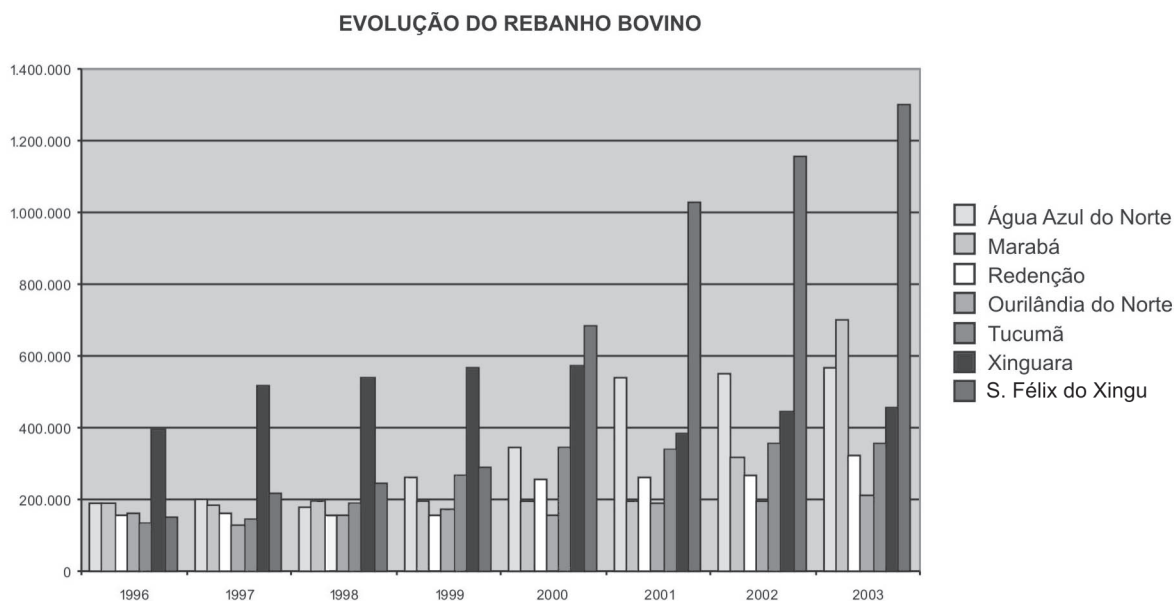


Figura 1: Evolução do rebanho de 1996 a 2003

Fonte: IBGE, 2004.

Finalmente, a recente entrada da soja na Amazônia, nos últimos 15 anos, deu um extraordinário impulso ao processo de ocupação de terras públicas, criando uma “fronteira” para uma nova atividade econômica, e gerando novas fontes de crédito e financiamento para aqueles que dispõem de um controle (e da perspectiva de regularizar suas pretensões) sobre vastas áreas de terra.

No oeste paraense, a soja representa uma poderosa ameaça às populações tradicionais e à biodiversidade amazônica. Segundo Fearnside, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – Inpa, a soja é muito mais prejudicial ao meio ambiente que outras culturas porque ela justifica grandes projetos de infra-estrutura de transporte, que, por sua vez, iniciam uma cadeia de eventos conduzindo à destruição de *habitats* naturais em grandes extensões, além das áreas plantadas diretamente com a soja.

Para Carvalho (1999), a cultura da soja na Amazônia está baseada em grandes volumes de incentivos oficiais para o cultivo, o escoamento e a comercialização. Os investimentos públicos necessários à correção dos solos inadequados somam-se ao custo das obras de infra-estrutura, das externalidades ambientais e, finalmente, da renúncia fiscal. Em Santarém, o porto da Cargil consolidou o município como estratégico para o escoamento de grãos, localizado em uma região que ocupa um lugar de destaque, pois apresenta condições para ser um grande pólo produtor e um grande porto exportador, uma vez que dois projetos de infra-estrutura (BR-163 e Hidrovia do Tapajós) têm como

destino final o porto desse município (Costa, 2000). Esse cenário tem resultado em grandes consequências socioambientais, como o alto índice de desmatamento, violência no campo, pequenos agricultores expulsos de suas terras, sem alternativa econômica e, nos centros urbanos, um processo de ocupação desordenada.

As estratégias de ocupação de áreas aptas à plantação de grãos têm levado empresas e grupos organizados em cooperativas a intimidar populações tradicionais que habitam a região há mais de cem anos. Os moradores da Gleba Nova Olinda, município de Santarém, por exemplo, apesar de tentarem várias vezes a legalização de suas áreas junto ao Iterpa, até hoje não tiveram uma resposta. Entretanto, os moradores da Gleba Nova Olinda acusam o próprio Iterpa de vender lotes entre 2.000 e 2.499 hectares nessa gleba, para sojeiros vindos do sul do país. Localizada na região do rio Arapiuns, a Gleba Nova Olinda possui mais de um milhão de hectares sob a jurisdição do estado. A denúncia dos moradores foi confirmada por uma lista de 17 pessoas com processos protocolados junto ao Iterpa nos anos de 2002 e 2003. Das 17 pessoas, 10 constam na lista do relatório do Ibama como resultado da operação realizada entre os dias 14 e 28 de outubro de 2003, em que se constatou um esquema de loteamento e vendas de áreas na gleba. Um dos sojeiros envolvidos confessou aos fiscais do Ibama que uma senhora conhecida como Lucita, residente no município de Juruti, possui um escritório na mesma cidade onde são feitas as negociações. O relatório sugere a investigação do pedido de regularização fundiária junto ao Iterpa das seguintes pessoas: Alfredo Sipert, Erivan Rodrigues Apinagés, José Ramos de Oliveira, Jefferson Aurélio Azulay Rodrigues de Araújo, Rosenil Vaz de Souza, Francisco de Souza, David Urbaf, Abílio Bernardo Sá, Irio Luis Ortec, Vilmar Ceron, Maurício Exedito, Marlon S. Christopholli, Alvadi Christopholli (Kiko), Manuela Secco, Valdir Secco, César Prado de Souza, Lairton Antonio Hoffmann, Ambrósio Francisco Schawade, Jandir Miguel Schawade, Mário Luis Ceron, Daniel Sana, Lidiomar Pinheiro, Eliana Prado de Souza, Erny Parisente, Arlindo Gorges, Edivaldo Rabelo da Silva, Antonio Carlos Bispo, Roberto Carlos Taparello, Joel da Rocha Porto, Fortunato Abel Tolotti, Aloy de Sousa Coelho, Gustavo C. Taveira de Souza, Carlos Augusto B. da Silva, Márcia T. Belusso, Felipe Belusso, Antonio Carlos Pereira, Fabio Augusto da Silva, Maria do Socorro da Silva e Coriolando Brelaz.

## **1.6. Grilagem e capitais ilícitos**

Entre as rendas de que se compõe a economia da grilagem, destacam-se algumas oriundas de outras atividades ilícitas, como pistolagem, corrupção de funcionários, narcotráfico e roubo de cargas. A proveniência desses capitais é mais difícil de estabelecer, mas a apropriação de terras públicas agiliza a reintegração do dinheiro oriundo de lucros ilícitos no mercado legal, através da compra e venda de fazendas. Um caso emblemático é o de Leonardo Dias Mendonça, ex-piloto de garimpo, e de seu

sócio, Wilson Torres, proprietários de várias fazendas e de gado, além de terem 17 firmas que venciam editais de licitação em São Félix do Xingu e em várias prefeituras do sudeste do Pará.

As áreas griladas tornam-se moeda de troca, numa economia altamente especulativa, eventualmente alimentada por capitais de origem duvidosa e por vínculos subterrâneos, cujo funcionamento se baseia também na expectativa de ganhos oriundos do controle político sobre recursos públicos.

### 1.7. Economia da grilagem e dependência social

Os dados do Incra fornecem um testemunho alarmante sobre a situação fundiária do Pará. Dos 124.770.268,33 hectares desse estado, apenas 40.095.952,00 estão nos cadastros oficiais do Sistema Nacional de Cadastro Rural<sup>10</sup>, ou seja, 67,8% das terras no estado do Pará não possuem nenhum controle estatal, ou, se registradas, foram-no através dos mecanismos fraudulentos da grilagem de terras.

Nos 32,2% restantes desse total de quase 125 milhões, 16.450.703,90 hectares estão cadastrados sob a forma de imóveis, cuja área possui entre 2.000 a menos de 5.000 hectares. Ou seja, do montante cadastrado, um total de 41,02% destina-se ao estabelecimento de grandes propriedades. E a distribuição espacial das propriedades entre 2.000 a menos de 5.000 hectares coincide hoje com as últimas áreas de florestas existentes no estado do Pará (áreas de glebas, para além dos 10 km da colonização em torno das estradas federais).

Já o que poderíamos chamar de unidades de produção vinculadas à agricultura familiar (até 500 hectares) somam apenas 7.370.245,70 hectares. A área destinada à pequena e à média agricultura familiar é basicamente a mesma das propriedades reconhecidas pela Justiça do Estado do Pará em favor da Incenxil e de Raimundo Ciro Moura, que estão com aproximadamente 6.729.708,54 hectares. A área para a agricultura familiar que consta no cadastro é de somente 18,38%.

Essa distribuição concentradora da propriedade na área cadastrada, aliada às enormes carências do cadastro, vem constituindo, nos últimos 30 anos, um terreno fértil para a grilagem e para o seu cortejo de arbitrariedades e violência, num movimento que avança no sentido leste – oeste, pela Rodovia Transamazônica; e norte – sul, pela Cuiabá – Santarém.

Em torno da grilagem, organizam-se interesses corporativos que, em vários níveis, imprimem sua própria lógica à organização do território e das instituições. Isso traz profundas consequências para a gestão das necessidades das populações, base do

---

<sup>10</sup> Fonte: SNCR/AESP (2003).



processo político (acesso à terra, funcionamento do mercado de trabalho, acesso a bens e a serviços públicos, à cidadania etc.).

Os “empreendedores” da grilagem atuam por meio da expulsão pura e simples de populações, cuja posse antiga poderia constituir um entrave às suas pretensões fundiárias, quando levadas à justiça (ribeirinhos nascidos no local, colonos estabelecidos há muitos anos etc.). Atualmente, dezenas de famílias ribeirinhas vêm sendo tangidas para a periferia de cidades como Altamira, pela ação de grileiros no Xingu – como João Kléber e a Incenxil –, onde vão permanecer sem qualquer recurso, vítimas da inoperância de um conjunto de instituições que, desde as forças de segurança aos tribunais de justiça, parecem incapazes de responder à sua função de manter a ordem pública e assegurar os direitos dos cidadãos.

Nessas condições, torna-se eventualmente fácil “comprar” as posses de outros moradores que, intimidados pelas ameaças de “guaxebas”<sup>11</sup>, e sabedores de sua impossibilidade de se defender, terminam por se desfazer de suas terras. Claro está que, nesse caso, os termos de “compra” e “venda” dificilmente descrevem uma relação contratual estabelecida em termos de mercado e amparada pelo Estado e pela Lei!

Em outros casos, ainda, o grileiro ou seu preposto pode apresentar-se no local como o verdadeiro proprietário das terras, em virtude de documentos que detém, mas “outorgar” ao morador um direito de uso subordinado a certas condições que ele próprio estabelece (confinamento das roças a certas zonas, restrição das áreas permitidas para circulação etc.). Ele pode também oferecer trabalho a algumas famílias (derrubada, plantação de pastos, construção de cercas, entre outros) e, generosamente, oferecer transporte ou arcar com os custos de uma receita médica para um parente doente de seu trabalhador.

Muitas vezes, o “dono” de vastas extensões de terras organiza o loteamento e a distribuição de parcelas entre seus “parentes e aderentes” ou funcionários. Esse expediente é utilizado, algumas vezes, para a grilagem em si (lotes distribuídos entre “laranjas” que, na verdade, apenas forneceram seus dados cadastrais para um registro fundiário cujo verdadeiro beneficiário é um madeireiro, uma empresa etc. Esses “laranjas”, uma vez consumada sua utilidade, podem viajar ou se mudar do município, facilitando transferências posteriores do registro).

Outras vezes, no entanto, trata-se de consolidar a ocupação por um “patrão”, estabelecendo na área populações que lhe são fiéis, constituindo assim um território sob seu controle. Esse povoamento controlado por “patrões” encontra-se, como vimos acima, na origem de várias sedes de distrito ou de município na região. Realizando-se sem qualquer real intervenção do poder público – e até à sua revelia – esse povoamento

---

<sup>11</sup> Termo local, sinônimo de “jagunço”.

sob controle privado de vastas áreas do território engendra uma extraordinária subordinação dos dispositivos institucionais e de seu funcionamento, aos interesses dos “donos” de terras.

Os exemplos são múltiplos, a começar pelas prefeituras, cujos recursos são sistematicamente canalizados não para projetos de utilidade pública, e sim diretamente para a consolidação dos propósitos dos grileiros, às vezes sob a irônica designação de “parcerias público-privadas”. Não obstante se fazerem diretamente – e apenas – em decorrência de seus interesses, e em detrimento de qualquer redistribuição social organizada democraticamente, a abertura de estradas, bem como as atividades madeireiras ou agropecuárias (na forma predatória como são implementadas), são apresentadas pelos donos de terras como “benefícios” que suas ações trazem para a região e para o seu desenvolvimento. Encabeçando dispositivos de retenção-redistribuição das riquezas de que se apropriam, eles administram a seu favor a dependência social de populações carentes de terras, de alternativas produtivas, de emprego e de acesso aos serviços de saúde, educação etc.

Essa situação representa um enorme risco para toda tentativa de implementar uma gestão verdadeiramente pública dos recursos naturais, num momento em que as ações de fiscalização e o esgotamento dos recursos florestais restringem o espaço de ação das grandes madeireiras. As áreas de assentamento aparecem, então, como alternativa ao fornecimento de matéria-prima. Nesse contexto, as companhias madeireiras podem apresentar-se como solução para a economia dos assentamentos, liderando uma distribuição das terras condicionada ao fornecimento de matéria-prima para empresas, e perpetuando assim a dependência social.

### **1.8. A reação dos donos de terra às tentativas de implementação do ordenamento fundiário e de um espaço público**

As ações recentes do governo federal para implantar o ordenamento fundiário e o estado de direito na Amazônia suscitaram inúmeras reações favoráveis de opinião, nas cidades e zonas rurais do Pará. Mas elas têm sido sentidas como uma intervenção autoritária e “engessadora da economia da região” pelos donos de terras. Eles têm se organizado para denegrir essas ações diante da opinião pública, mobilizando, para isso, as frações de populações que vivem sob sua dependência, e agitando os fantasmas do desemprego e da penúria que virão caso seja contestada sua legitimidade enquanto empresários e promotores do desenvolvimento.

Numa recente sessão especial da Assembleia Legislativa do estado do Pará (dia 04/04/2005), uma porta-voz da Federação da Agricultura do Estado do Pará – Faepa, organismo de classe das elites fundiárias, podia assim invocar – de forma aparentemente paradoxal – as figuras da lei e do Direito, em defesa dos “donos de terras”:



Nós, fazendeiros (vamos utilizar o termo com orgulho), temos nosso próprio fórum para contestar (as medidas arbitrárias do governo federal): a justiça, os tribunais. (...) É inaceitável que atos que comprometem a República e são contrários à lei sejam imputáveis à classe produtiva, que leva – ou melhor, eleva – a produção deste Estado aos patamares mais altos. (...) Quem quer que afirme isso é um inimigo, um mau patriota, um inimigo de si próprio e da população deste Estado. (...) A população do Pará [concluía] dará sua resposta nas próximas eleições.

A referência à lei, aqui, deve ser entendida não no sentido do restabelecimento da justiça e da equidade das relações sociais: enunciada dessa forma, ela expressa a confiança da elite agrária nos meios de que dispõem para representar-se nos tribunais, meios desproporcionais quando se constata a impossibilidade em que se encontram muitas populações de levar suas razões a fórum, por mais justas e amparadas pela legislação que sejam.

Não é por acaso, portanto, que, com a criação dos territórios indígenas no estado do Pará entre 1980 e 1990, a dinâmica dos conflitos tenda a se concentrar em áreas onde sobraram florestas documentalmente cobertas por papéis do Estado, como CATPs, títulos de posse emitidos pelo Governo do Estado do Pará e registros cartoriais que possam garantir as pretensões dos grileiros face aos tribunais. O Judiciário tem sido largamente utilizado pelos donos de terras para bloquear situações ou para encaminhá-las de acordo com suas conveniências. Nos últimos anos, até mesmo autos de infração ambiental emitidos pelo Ibama vêm servindo como argumento aos advogados agraristas para obter a sanção da justiça para o controle de grandes áreas de terras públicas, por pessoas físicas.

A essa influência sobre o Judiciário, acrescente-se ainda a ação dos “cartorários” nos órgãos de regularização fundiária. Assim, um processo que deveria discriminar determinada área em favor da União simplesmente desapareceu desde o ano de 1982 (N. 00720/1982, Incra) e só reapareceu graças a um membro da Procuradoria do Incra, no final de 2004, quando o órgão descobriu a existência de mais de 400 famílias impossibilitadas de ter acesso a escola, estrada e financiamentos por causa de um documento oficial do cartório de Registro de Imóveis em Altamira cobrindo uma área de 128.000 hectares e englobando o assentamento em questão.

Nas terras do Pará a situação é bem pior. Em alguns casos, mesmo quando existem ações de nulidade e cancelamento de matrícula, transcrições e averbações do cartório de registro de imóveis são efetuadas em várias comarcas no interior do estado.

O Pará não dá condições para que seus procuradores acompanhem de perto essas ações, favorecendo indiretamente as manobras de advogados bem pagos junto aos juízes das comarcas do interior. Vide caso do processo 8000683/1999 do Iterpa contra Indústria, Comércio, Exportação e Navegação Ltda (Incenxil) da Gleba Curuá, com 5.694.964 hectares, que desapareceu durante quase um ano da Comarca de Altamira e retornou acompanhado da decisão do Juiz em favor do grileiro. Em muitos outros processos, a Justiça do Estado do Pará revela-se curiosamente incapaz de intimar um indivíduo, apesar de ele ser o morador vizinho do prédio da Comarca.

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 que está em jogo é, claramente, a construção ou não de um espaço público fundado em relações democráticas, ou a continuação do caos fundiário, político e institucional que prospera graças a uma economia de depredação dos recursos naturais.



# 2

## A LEGITIMAÇÃO DA GRILAGEM NO OESTE PARAENSE

O oeste do Pará reúne 30 municípios, ocupando uma área de 780.180 km<sup>2</sup>, o que representa 62% da extensão total do estado. É hoje uma região com cobertura florestal muito rica em biodiversidade e em madeiras nobres, com pouco ou nenhum ordenamento territorial. É também uma área com extensas faixas de solo fértil e por isso recebe a denominação de “fronteira aberta”, cobiçada por madeireiros, pecuaristas e produtores de grãos, principalmente os sojeiros.

Para Lima (1972) *apud* Fernandes (1999), a excelente qualidade da terra para a exploração da pecuária animou os especuladores à organização de planos de loteamento de enormes áreas e assim promoveu-se a venda a paulistas, mineiros e paranaenses, cuja comprovação foi feita meramente por meio de recibos. Somente depois se recorreu ao processo normal de pedidos de títulos de terras correspondentes aos lotes já vendidos ao nome do seu real adquirente.

De acordo com a dinâmica construída pelos movimentos sociais, a divisão geográfica desta área está dividida em três mesorregiões, quais sejam:

- a) a mesorregião da Transamazônica e Xingu, que tem Altamira como pólo;
- b) a mesorregião da Santarém-Cuiabá, que tem Itaituba como pólo;
- c) a mesorregião do Baixo Amazonas, que tem Santarém como pólo.

Fernandes (1999) afirma que o processo de privatização das terras na região se dava por meio fraudulento, mesmo quando a transação era, por parte do comprador, supostamente legal. É que as áreas eram vendidas antes de serem requeridas ao Estado, tornando ilegal a prática do vendedor. Isso nos leva a comprovar que a grilagem de terras na região não é um fato novo, vem acontecendo desde a década de 50. Em parte pela ineficiência das políticas públicas e, em muitos casos, pela ausência da mesma.

Portanto, a falta de políticas públicas eficientes, a “legalização” em cartório e a convivência de pessoas de índole duvidosa que atuam nas principais instituições reguladoras governamentais da terra favorecem toda uma cadeia de atuação na aquisição de terras públicas, por meio da falsificação de documentos e do uso indevido de documentos oficiais das instituições. Esse sistema, conhecido como grilagem, depois de forjada toda a documentação, utiliza extrema violência e gera muitos conflitos. Os principais atores dessas ações são madeireiros, pecuaristas, especuladores imobiliários

e grandes agricultores investidores do agronegócio. Esses atores vêm adquirindo de forma ilegal, através de grilagem, grandes áreas para implantação de projetos ou simplesmente para especulação. Juntamente com este público, está chegando para esta área um grande número de famílias pobres, vindas de outras localidades do estado e, também, de outros estados, na busca de um pequeno pedaço de terra para sobreviver da agricultura familiar. A estrutura dos grupos de interesses está gerando grandes conflitos, inclusive, levando à morte muitas pessoas de lideranças sindicais e lideranças religiosas. A região está vivenciando a expropriação e o clima de violência que o sul do Pará já experimentou.

Conforme visitas em Monte Alegre, no ano de 2003, percebeu-se a forte preocupação dos colonos a respeito da apropriação ilegal de terras do Incra, pois algumas áreas solicitadas para assentamento foram ocupadas por agricultores que queriam garantir suas terras quando o assentamento fosse aprovado, porém estavam sendo expulsos por um suposto grileiro, por meio de ameaça velada, ou seja, nem sempre se usa a força para intimidar os pequenos agricultores, que acabam deixando terra disponível para a atuação de grileiros. Geralmente, os grileiros que buscam novas terras na região são do centro-oeste e do sul do país. Houve relatos de que as terras são anunciadas em meios de comunicação de outros estados, atraindo sojeiros (considerados pequenos em suas localidades e que, ao venderem suas terras no local de origem, vêm para o oeste paraense e podem comprar terras maiores ou mesmo se apropriar delas) e grileiros que compram terras de pequenos ou expulsam antigos moradores que, por sua vez, vão inchar o espaço urbano, inclusive criando bairros afastados, sem nenhuma estrutura urbana na área da cidade, a exemplo do município de Monte Alegre.

Existe ainda a ação de grileiros e madeireiros que fazem um mapeamento prévio das áreas, através de forte aparato tecnológico (imagem de satélite, GPS etc.) para delimitar a área de apropriação ilegal e abertura dos picos. Essas formas de apropriação de terras têm contribuído para o surgimento de diversos problemas de ordem fundiária na região oeste paraense, resultante da falta de ordenamento territorial. Ainda, em estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – Ipam, em parceria com o Centro de Formação, Pesquisa e Capacitação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas – Ceftbam, chegou-se à conclusão de que Monte Alegre é o município com maior índice de desmatamento na área (Figura 2).

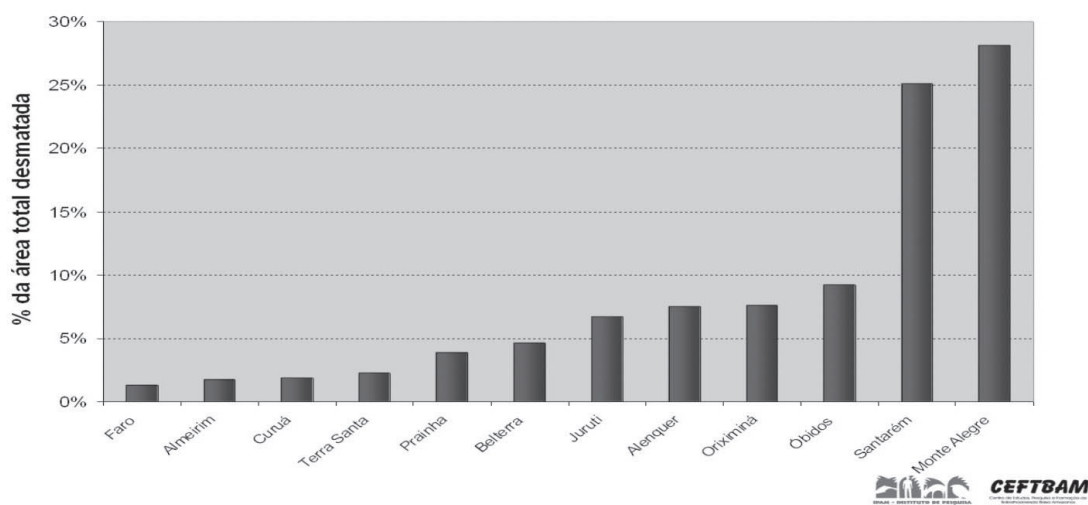


Figura 2: Distribuição de desmatamento na região do Baixo Amazonas

Fonte: Inpe Prodes Digital. Adaptado pelo Ipam, 2005.

## 2.1. Ações federais na região do Baixo Amazonas

Recentemente, com o intuito de revolver as questões fundiárias ou mesmo dificultar as ações de grilagem na região amazônica, o Incra e o Ibama firmaram uma parceria de cooperação técnica para avaliação dos planos de manejo. Pretende-se com esse acordo criar medidas que contornem a situação de conflito fundiário e ambiental. Assim, uma das primeiras ações conjuntas foi a de avaliação dos planos de manejo autorizados de 2003 a 2004, suspendendo novas autorizações até que as análises sejam concluídas. Dessa forma, só serão aprovados os planos de manejo em que seja comprovada a legalidade da posse da terra, com documentação regular da propriedade.

Tanto o Ibama quanto o Incra 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, porém 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. De acordo com o gráfico abaixo (Figura 3), em Novo Progresso, por exemplo, o setor teve um impacto significativo com tais medidas, levando-o a reagir de várias formas, inclusive com manifestações públicas. Assim, em carta enviada (Notapajós, 2005) ao Presidente do Sindicato das Indústrias Madeireiras do Sudoeste do Pará, Luiz Carlos Tremonte, o Secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA, João Capobianco, e o Presidente do Ibama, Marcus Barros, informam:

a) *Liberação de documentos fundiários de 33 áreas para proposição de plano de manejo florestal.* Em reunião, realizada em 30 de agosto de 2004 representantes do setor madeireiro de Santarém, Itaituba e região apresentaram uma lista de 33 áreas propostas para implementar planos de manejo florestal. O Incra realizou o georreferenciamento das áreas e concluiu que todas incidiam sobre terras públicas e, portanto, sem amparo legal para proposição de plano de manejo pelos solicitantes. Além disso, várias áreas avaliadas possuem outros problemas graves como sobreposição entre as áreas propostas e as áreas de manejo, cujas localizações, quando plotadas, não condizem com a área dos documentos de posse, pois os polígonos não fecham.

b) *Manutenção dos planos de manejo suspensos.* Dos 26 planos de manejo suspensos (Figura 3) na região de Santarém, nove foram suspensos porque coincidiam com a área da Reserva Extrativista Verde para Sempre, criada em 2004. Os demais foram suspensos, por tratar-se de planos com exploração florestal em andamento, em terras públicas, baseados no documento fundiário precário. Na busca de um mecanismo para operação dos planos de manejo em terras públicas que tiveram autorização de exploração em 2004, o governo federal está realizando uma ação conjunta entre MDA, Ibama e Incra, com objetivo de elaborar uma proposta para o setor florestal, estabelecendo as condições para análise e autorizações da safra 2005.

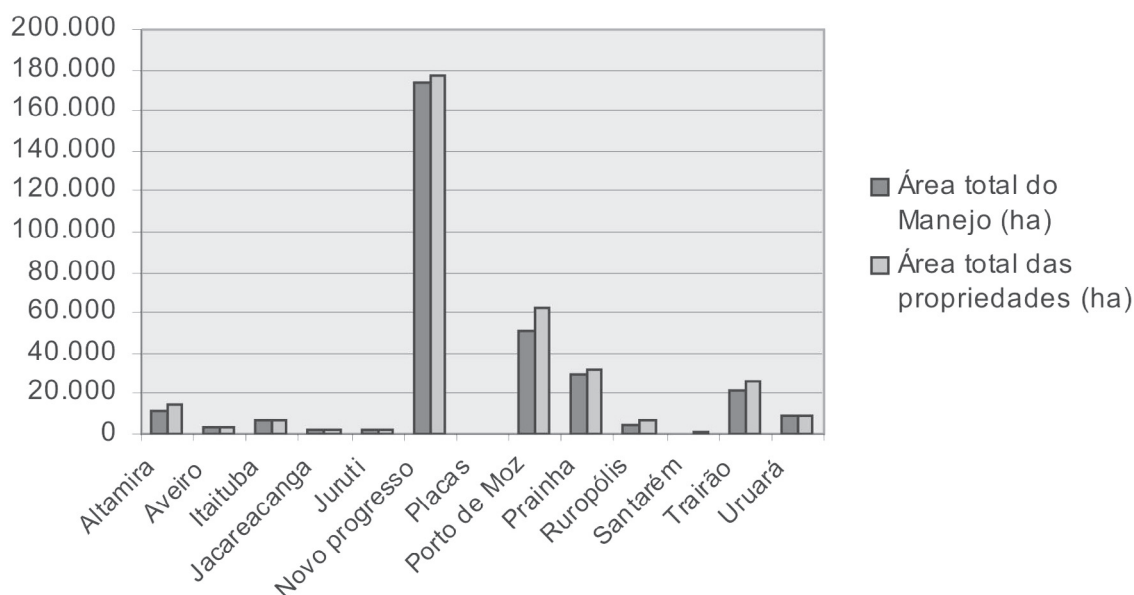


Figura 3: Planos de manejo suspensos. Relação de áreas das propriedades e áreas de manejo (2003-2004)

Fonte: Ibama, 2005 (adaptado).

Os Planos de Manejo Florestal Sustentável – PMFSs são elaborados para conceder a empresas de extração e processamento de madeira autorização para que estas explorem as florestas de acordo com suas características e necessidades. Entretanto, apesar do caráter oficial e legal, os PMFSs vêm sendo constantemente criticados por falhas na sua elaboração e pela ineficácia na fiscalização e acompanhamento no processo de execução antes, durante e após a exploração. Ou seja, tanto os responsáveis por sua elaboração e execução (engenheiro florestal e madeireiro) quanto os responsáveis pela autorização e fiscalização (Ibama) falham na hora de cumprir seus papéis.

Segundo relatório produzido pelo Programa Amazônia – Amigos da Terra (1997), o Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Úmido (CPATU/Embrapa) concluiu, em um levantamento de planos de manejo no Pará, que:

a) Os planos de manejo não são utilizados para produzir madeira, e sim para satisfazer um requerimento legal. De acordo com os engenheiros florestais da Embrapa, “não é exagero afirmar que a atividade madeireira na microrregião estudada é puramente extrativista. Não se aplicam métodos com a finalidade de produzir madeira além daquela que já cresce naturalmente, sem a assistência do homem”.

b) De maneira geral, os planos de manejo são mal concebidos no que diz respeito à silvicultura, ao monitoramento e à preocupação em relação ao consumo de matéria-prima e à área de manejo.

c) A execução dos planos não obedece aos requerimentos legais nem está programada como parte integrante dos projetos iniciais.

d) Os técnicos que realizam o planejamento e a execução dos projetos precisam ser treinados em silvicultura tropical, para alcançar um maior nível de qualidade técnica.

e) Os madeireiros precisam ser melhor informados sobre a sua importância e o papel que desempenham na conservação das florestas.

f) De acordo com os engenheiros florestais da Embrapa, “não há um único entre os projetos visitados que esteja de acordo com os requerimentos mínimos do bom manejo, baseado nas recomendações da ITTO (Organização Internacional de Madeiras Tropicais). Nestas condições, o Brasil não conseguirá cumprir seu compromisso com a ITTO (Objetivo, 2000)”.

Além desses problemas “técnicos”, o Programa Amazônia – Amigos da Terra conclui ainda que:

a) Os planos de manejo no Pará – com algumas (e não totalmente documentadas) exceções – são normalmente utilizados pelas empresas que obtiveram



sua aprovação para justificar o comércio de madeira originada predominantemente de outras fontes (ilegais).

b) As atividades de controle e inspeção do Ibama não preenchem os pré-requisitos profissionais básicos. Portanto, qualquer alegação de que um determinado volume de madeira é originado de um plano de manejo legalmente estabelecido é, no mínimo, altamente questionável e difícil de ser demonstrada.

As falhas mais comuns da inspeção e controle incluem os seguintes pontos:

a) O enfoque das inspeções foi claramente muito limitado. Na maioria dos casos, muitos dos requisitos estabelecidos pela legislação federal, que também são listados formalmente como objetivos na introdução dos relatórios de engenheiros florestais do Ibama, simplesmente são ignorados (em muitos casos, não houve nem referências ao volume de madeira autorizada e explorada). Além disso, os critérios usados nas inspeções variam de acordo com a equipe de engenheiros escalada para a respectiva missão.

b) Os relatórios geralmente admitem abertamente que a inspeção simplesmente não ocorre ou é cancelada, quando uma empresa se opõe à inspeção ou “não mostra interesse”.

c) Uma vez relatadas as irregularidades, as conclusões geralmente indicam uma sugestão surpreendente a favor da continuação da atividade. Nesses casos a recomendação mais usual é de que a próxima fiscalização seja “mais eficiente”.

d) As missões de fiscalização não conseguiram chegar até áreas críticas por falta de transporte ou de tempo. Obviamente, não era possível realizar, em apenas duas ou três semanas, até dez missões de supervisão em áreas que geralmente distam vários dias de viagem. Todos os engenheiros florestais entrevistados afirmaram que não dispuseram das condições básicas para executar eficientemente seu trabalho. Apontaram que as missões foram programadas fora da estação apropriada e disseram que dependeram muito da infra-estrutura e das informações prestadas pelas empresas a serem fiscalizadas.

e) A falta de eficácia dos controles do Ibama foi enfatizada por seus próprios engenheiros florestais. Eles concluíram, em 1995, que “quem simplesmente extrai as toras não executa o projeto. Vende contratos de uma mercadoria fictícia, falsificando documentos para justificar madeira originária de outras áreas, tais como reservas indígenas, unidades de conservação, áreas invadidas etc. Desta forma, o próprio Ibama contribui para legalizar estas práticas”.



Portanto, vê-se que, atualmente, os PMFSs nesta região apresentam problemas para comprovar a posse da terra em que seria realizada a atividade de exploração. Segundo a Gerência Executiva do Ibama de Santarém, em 2004, dos 169 processos de PMFSs apresentados, 106 foram suspensos, sendo que a principal razão foi a falta de comprovação da propriedade da área requerida para manejar. Essa situação está associada também ao modelo de gestão que foi priorizado no decorrer destes anos: as instituições estão sucateadas e sem um quadro técnico adequado e capacitado para atender as demandas. Outra consequência deste quadro é o processo de regularização de terras públicas nos escritórios privados. Vejamos o que concluímos da Operação Faroeste.

## **2.2. Órgãos federais e grilagem**

As autoridades federais atuais, carentes de recursos humanos, financeiros e sem infra-estrutura, convivem com a ilegalidade da grilagem nas instituições. Na Unidade do Cachimbo é público e notório que funcionários do Incra têm firmas paralelas, compostas por técnicos a fim de assegurar a regularização paralela de terras públicas; sabe-se também que funcionários daquela unidade são supostos procuradores de suas próprias glebas de terra em áreas de colonização; que funcionários emitem laudos falsos. Clientes da reforma agrária que receberam crédito para fomento, habitação, dentre outros, em 2000 e 2002 apareceram na lista de novo para receber tais créditos em 2004. A ação governamental para solucionar o problema da grilagem é de atuar caso a caso, enviando agentes do Ibama para combater operações ilegais, ou por meio de vistorias da Polícia Federal a fazendas que exploram trabalho escravo para desmatar a floresta e abrir espaço para pastagens. Ainda que necessária, as operações isoladas dos órgãos do governo são limitadas e não solucionam a impressionante gama de problemas que assola o Pará. As raízes estão profundamente estabelecidas em um modelo perverso de expansão e contração de desenvolvimento e nas deficiências estruturais do setor público brasileiro.

### **2.2.1. Operação Faroeste**

A falsificação de documentos de terra pública, através da cumplicidade de cartórios de registro de imóveis e o uso de violência para expulsar posseiros e comunidades indígenas pareciam ser as formas mais comuns utilizadas por madeireiros, pecuaristas, sojeiros e especuladores agrários, para se apropriar das terras públicas. A ação intitulada “Operação Faroeste”, instaurada pela polícia, em Santarém, conseguiu identificar uma cadeia de grilagem que atuava havia algum tempo no oeste do Pará. Essa cadeia de grilagem funcionava na área de jurisdição da unidade avançada do Incra-Santarém, fazendo a conexão com o Incra de Belém, assim como na jurisdição do Iterpa. O esquema utilizado pelos grileiros da região conta com os serviços prestados

por servidores destas instituições reguladoras de terras devolutas da União, sendo que muitas áreas já estavam ocupadas por pequenos agricultores que tinham a posse da terra, mas não eram proprietários. Para viabilizar esse sistema de grilagem, foram criadas várias empresas de regularização de terras onde os sócios eram testas-de-ferro, pessoas interpostas pelos que verdadeiramente agiam para regularizar as áreas.

Nesse esquema foram criadas as empresas Assessoria e Consultoria Técnica e Topografia Ltda. – ACTT e a Prosel, que nasceram com o intuito de facilitar a obtenção de lucros com a regularização ilegal de terra. Os sócios destas empresas são parentes próximos de servidores do Incra de Belém e Santarém. Os servidores tinham o papel de facilitar os trâmites nos processos de interesse dos clientes dessas empresas. A transação entre estas empresas se dava quando os processos das áreas requeridas obtinham a CCIR, e os interessados nas áreas compravam-nas, acreditando na devida regularização. A Rice Imobiliária, atual Vitória Imobiliária, é um exemplo de empresa desse esquema, pois era a cliente regular da empresa ACTT: uma organizava o processo ilegal, enquanto a outra se limitava à comercialização.

Em vários processos da Rice, eram expedidos CCIRs através da empresa ACTT, sendo que parte desses processos era protocolada em Belém. Os servidores ligados ao esquema facilitavam a expedição de CCIR para que os clientes da Rice se habilitassem com a documentação necessária em transações bancárias e junto ao Ibama. Documentos de uso exclusivo do Incra, como formulários para expedição de CCIRs e blocos para montagem de processos, além de outros documentos que eram transportados naturalmente nos malotes do Incra, foram levados para as empresas, o que dava a elas o poder de emitir CCIR no esquema paralelo e privado, sem nenhum parecer técnico, àqueles que pudessem pagar por isso.

Os servidores envolvidos estavam estrategicamente posicionados na estrutura do Incra. Conforme informações da Polícia Federal, eles ocupavam cargos no setor de cartografia – local onde se elaboram peças técnicas que embasavam decisões: no Setor de Vistoria Rural, Regularização Fundiária e no setor do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR (onde se analisa cadastro de imóveis que podem gerar CCIR legalizando os trâmites ilegais da grilagem). Na verdade, esses documentos são utilizados por grileiros para legalizar ocupações de grandes áreas de terras públicas, e circulam livremente como documentos de compra e venda no comércio imobiliário. Na figura 4 é apresentado um esquema facilitador da grilagem de terras públicas.

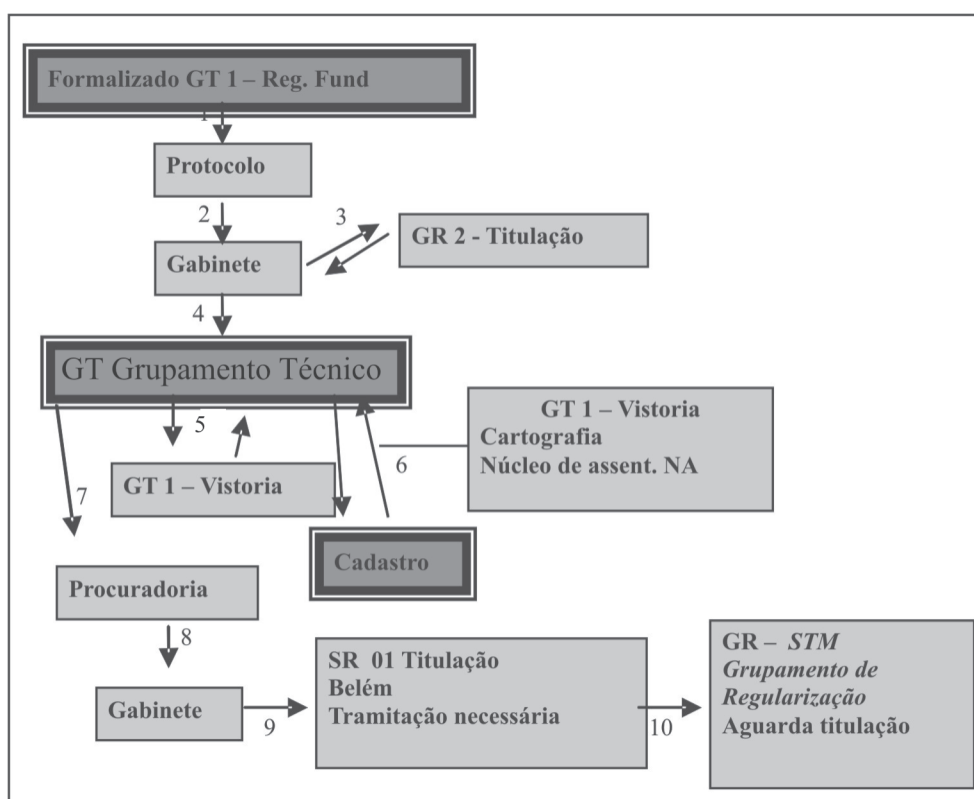


Figura 4: Esquema utilizado no Incra para facilitar a falsa legalização de terras

Fonte: Pesquisa de campo, 2004.

Com base em artigos de jornais, sabe-se que a empresa Rice negociava terras devolutas indicadas por servidores de órgãos como o MPF e o Incra, que, além de indicar algumas áreas para grileiros, ainda fechava os olhos diante dos conflitos envolvendo pequenos agricultores que ficavam intimidados com o poder da polícia imposto pelos funcionários, pois ainda se identificavam como procuradores de suas instituições. Esse fato resultou no afastamento de funcionários do MPF que responderam ao processo administrativo da instituição e junto à Polícia Federal. Diferentemente do Incra, que mantém no seu quadro técnico todos os envolvidos no esquema da operação, com exceção dos DAS que foram exonerados.

### 2.2.2. Operação Curupira

As ações do governo federal no combate ao desmatamento na Amazônia Legal desde 2003 já resultou na apreensão de 582.419,043 metros cúbicos de madeira extraída ilegalmente. No mesmo período, o governo aplicou um total de R\$573 milhões em multas e a Polícia Federal prendeu 222 pessoas (63 servidores públicos e 159 madeireiros, despachantes, contadores etc.).

De acordo com os dados oficiais do governo, quatro grandes operações foram desencadeadas de 2003 até hoje: Faroeste, Setembro Negro, Curupira e Ouro Verde. Entre outros resultados, as operações identificaram uma quadrilha que fabricava, distribuía e vendia falsas Autorizações para Transporte de Produtos Florestais – ATPFs. As operações desbarataram a corrupção, inclusive, de fiscais do Ibama, que atuavam em conjunto com alguns madeireiros e fazendeiros (Brasil, 2005).

A decisão do governo em combater o desmatamento teve seus efeitos pela atuação conjunta, iniciada em 2003, do Ministério do Meio Ambiente – por meio do Ibama –, Ministério da Justiça – por meio da Polícia Federal –, Exército, Polícia Rodoviária, Polícia Militar Ambiental dos estados, Ministério do Trabalho e Inkra.

Na Operação Curupira, a ação conjunta tinha como objetivo destruir uma rede de corrupção e fraudes. Após 9 meses de investigação, a Polícia Federal, juntamente com o Ibama e Ministério Público Federal, deflagraram a Operação Curupira, colocando 174 acusados em inquérito policial por associação ao crime. Essa operação também afastou de seus cargos mais de 40 dirigentes da região. O esquema principal envolvia autoridades ambientais na venda de documentos falsos com autorização de transporte e comércio de madeira retirada ilegalmente.

Na mesma linha da Operação Faroeste, a quadrilha que fornecia os documentos falsos contava com a ajuda de servidores do Ibama no fornecimento das ATPFs. Assim, poderiam usar o estoque ilegal de madeira dos pátios das grandes madeireiras, visto que as ATPFs são fabricadas na Casa da Moeda e com emissão controlada pelo Ibama. Esse documento serve para rastrear o transporte e também localizar a origem do produto florestal e, cada um, em branco, estava custando cerca de R\$2.000,00 no mercado negro.

A partir da Operação Curupira, o Ibama suspendeu as autorizações de transporte de madeira. A operação resultou na insatisfação do setor madeireiro, que passou a responsabilizar o governo pela queda na economia regional causada pelo fechamento de algumas empresas, ocasionando desemprego no setor.

Mesmo o governo investindo R\$ 40 milhões nessas ações e instalando 19 bases operativas do Ibama, equipadas com instrumentos de última geração para detectar novos focos de desmatamento, e com uma previsão ainda de investir, até o final de 2005, R\$ 36 milhões em fiscalização (Brasil, 2005), sabe-se que não é o suficiente para a resolução dos problemas socioambientais da região.

Na opinião de lideranças de organizações ambientalistas não governamentais, o Ibama precisa se fortalecer, e investir na capacitação de seus servidores. Elas criticam

o “espetáculo das multas” aplicadas pelo órgão, que são alardeadas pela imprensa, mas poucas vezes pagas de fato.

A impunidade segue quase total e o aumento das autuações em si não é um indicador de que o Ibama vem tendo uma ação mais efetiva. Multas milionárias são aplicadas e divulgadas com estardalhaço pela imprensa, mas depois não são pagas pelos criminosos. O Tribunal de Contas da União (TCU) mostra, de 1999 para cá, a incapacidade crônica do Ibama em cobrar suas multas, denuncia Smeraldi, diretor da Amigos da Terra. (MST, 2005)

O Greenpeace também critica a fiscalização do Ibama. De acordo com o pesquisador Adário (2005): “Mais do que a aplicação de multas que muitas vezes não são pagas, queremos ver a ação antes do fato criminoso, com a presença do Ibama no local. Para isso é preciso investimento do governo.” (MST, 2005)

Em nota, o Instituto Centro de Vida – ICV, por exemplo, destacou que a Operação Curupira, desvia o foco dos atores que realmente causam o desmatamento, ao atribuí-lo somente aos madeireiros, pois o principal fator de desmatamento na região é o avanço da pecuária e da agricultura.

### **2.3. A incapacidade de gestão dos órgãos públicos**

Outro aspecto que deve ser considerado neste estudo é a capacidade de gestão dos órgãos competentes para o ordenamento fundiário. Visitamos as instalações das instituições, algumas das quais dispunham de registro fotográfico e cópias de mapas com definição das áreas de jurisdição de pontos de sobreposição de áreas críticas, nos municípios de Itaituba e Santarém. Além dos dirigentes de cada instituição, entrevistamos representantes das associações dos assentamentos da unidade do Cachimbo e empresas que atuam paralelamente no processo de regularização fundiária, principalmente na área do Pólo BR-163 e do Baixo Amazonas. O resultado revela que o processo de esvaziamento e de sucateamento das instituições não resolve os problemas fundiários; ao contrário, proporciona o agravamento dos problemas.

As unidades do Incra Santarém e Cachimbo estão funcionando de forma precária, como informa o relato da executora do Incra do Cachimbo. Na visita aos locais de funcionamento das instalações dos órgãos públicos federais, constatamos as denúncias já realizadas pelos funcionários. Eles informaram às autoridades superiores as condições precárias da sede da unidade avançada do órgão fundiário com instalações

apodrecidas, com presença de cupins por toda parte, sem autonomia para a contratação de pessoal especializado em serviços de limpeza nas suas dependências, isto, em decorrência de se tratar de uma unidade suprida, ou seja, totalmente dependente dos recursos descentralizados da SR-01. Em 2003, presenciamos em torno de 1.600 processos na mesa do executor desta unidade, que não sabia o que fazer, pois no protocolo só havia duas máquinas de datilografia antigas e não existiam capas suficientes para encaminhar os processos a outros departamentos. Segundo o chefe da unidade na época e técnicos entrevistados, as condições são insuficientes para atender a demanda fundiária da região. Em Santarém, apesar de a estrutura física estar em melhores condições, o chefe da unidade também afirma que as condições atuais de funcionamento são precárias. Não havia sequer topógrafo – uma função de extrema necessidade para a unidade. A situação não é diferente no Ibama de Santarém e de outros municípios da região, sem infra-estrutura adequada para a realização de suas atividades.

### 2.3.1. Recursos Humanos

O quadro de pessoal variado (quadro permanente, temporário, terceirizados e parcerias) é fraco do ponto de vista técnico. A maioria dos dirigentes não tinha experiência na área, seja pela formação acadêmica, seja pela pouca experiência em administração pública. Porém, não podemos considerar essas limitações como o principal problema. A situação mais crítica é o fato de parte dos funcionários estarem vinculados a esquemas paralelos, a exemplo do que foi levantado pela Polícia Federal em Santarém e Itaituba, encontrando escritório paralelo de atendimento privado com os instrumentos públicos. Outro problema é a falta de motivação de parte do quadro de funcionários das unidades. Segundo informações do chefe da unidade do Incra em Santarém, entre maio de 2003 a maio de 2005, 42% do pessoal vão se aposentar.

A carência de uma equipe que dê suporte às atividades diárias dos executores obriga-os a assumir todas as tarefas da Unidade, que consistem desde um atendimento aos beneficiários até a digitação de ofícios internos e externos quando se necessita de agilidade nas correspondências administrativas. Os setores que mais causam preocupação, entre outros, são os setores de cartografia e protocolo. Os equipamentos existentes na unidade, especialmente na área de cartografia, apresentam-se deficitários, o que tem contribuído de maneira determinante em intensos conflitos fundiários.

A necessidade de investimento nas atividades meios (equipamentos adequados, material de expediente, combustível, manutenção dos carros, entre outros) representam uma medida emergencial, pois, a cada dia, os pequenos agricultores convivem com madeireiros, grileiros, garimpeiros, em uma luta desenfreada e desigual por posses em terras públicas federais, onde a pistolagem é a lei maior.





### **3 A BUSCA DE SOLUÇÕES PARA A QUESTÃO FUNDIÁRIA: PROPOSTAS PARA DISCUSSÃO**

Neste item, iremos focalizar dois aspectos importantes do combate à grilagem de terra na Amazônia: apresentação de critérios de regularização fundiária da pequena, média e grande ocupação<sup>12</sup>; e critérios para a destinação de terras públicas, privilegiando a pequena propriedade familiar. O fato de conceder algumas prerrogativas à pequena propriedade não exclui a possibilidade de destinar terras para a média e grande propriedade. Pelo contrário, a idéia é ter a pequena ocupação como parâmetro, a fim de ajudar na construção dos critérios para a destinação de terras públicas para a grande propriedade, porque a Constituição Federal faz esse tratamento distintivo.

Uma situação comum encontrada na Amazônia é a pequena ocupação das terras públicas, sejam elas em glebas arrecadadas ou em terras devolutas, realizada por trabalhadores rurais que não possuem documentos que comprovem o apossamento. A posse, entendida aqui como sinônimo de posse agrária, seria a relação do homem ou da mulher com a terra, que se daria de forma direta, produtiva, contínua e ininterrupta. Na definição do jurista venezuelano Corredor (1981, p. 42), a posse é o “exercício direto, contínuo e racional, durante um tempo ininterrupto, de atividades agrárias, conexas e complementares, adequadas à natureza das terras, próprias ou alheias, que permite conservar a propriedade ou adquiri-la”. Assim, a posse seria uma forma originária de se adquirir a terra, ou seja, não é preciso um documento para comprová-la, sua manifestação jurídica está no fato de se trabalhar a terra<sup>13</sup>.

Já a justa posse é aquela que, além do trabalho na terra, necessita de um documento que a legitime. O Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária – Sipra/Incra enumera alguns documentos que fundamentam a justa posse:

- a) Autorização de Ocupação de Terras Públicas;
- b) Carta de Anuência;
- c) Certidão de Inscrição de Ocupação de Terras da União (terrenos de Marinha e acrescidos);
- d) Contrato de Alienação de Terras Públicas da União;

---

<sup>12</sup> Lembrando que trabalhamos com a concepção de que a grande ocupação é a faixa de ocupação com base na Lei Agrária e na Constituição Federal, ou seja, compreende as posses acima de 15 módulos fiscais e abaixo de 2.500 hectares.

<sup>13</sup> Os tribunais superiores têm se manifestado contrários à aquisição da propriedade da terra pública pelo usucapião, alegando que o parágrafo único do artigo 191 da Constituição Federal é taxativo ao afirmar que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” Logo, a posse é o requisito principal, mas não exclusivo, para a legitimação por parte do poder público.

- e) Contrato de Assentamento do Incra;
- f) Contrato de Cessão de Uso;
- g) Contrato de Concessão de Direito Real de Uso;
- h) Contrato de Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel;
- i) Contrato de Concessão de Domínio de Terras Públicas;
- j) Contrato de Promessa de Compra e Venda de Terras Públicas da União;
- l) Contrato de Transferência de Aforamento;
- m) Licença de Ocupação de Terras Públicas;
- n) Termo de Doação;
- o) Título Provisório de Terras Públicas Estadual.<sup>14</sup>

Assim, a justa posse ocorre somente quando o poder público legitima a posse, mediante alguns dos instrumentos jurídicos enumerados anteriormente.<sup>15</sup>

Além dos documentos acima mencionados, os grileiros tentaram transformar um mero protocolo de solicitação de regularização fundiária no Incra em um direito adquirido à regularização fundiária, ou seja, bastava protocolar o pedido para que o poder público ficasse obrigado a regularizar a pretensão do requerente. O Grupo de Assessoria Internacional – IAG, no relatório de agosto de 2004 (p. 11), afirma que:

Os grileiros submetem requerimentos ao INCRA para regularizar enormes áreas sobre as quais não dispõem de qualquer direito legal (muitas vezes usando procurações de *laranjas* locais) e usam o protocolo de requerimento para legitimar suas ofertas de terras no mercado local. Tais protocolos circulam livremente e são considerados documentos de venda no mercado local.

Nesse contexto, uma questão que pretendemos responder é: quais imóveis públicos podem ser considerados indevidamente ocupados, cuja posse particular não pode ser legítima, e quais apossamentos podem ser legítimos?

---

<sup>14</sup> No Pará, foram expedidos os títulos de posse, possibilitando que seus possuidores os levassem a registro, depois que cumprissem determinadas exigências legais. Contudo, não se sabe quantos títulos foram expedidos e quantos foram levados a registro cartorial.

<sup>15</sup> Não vamos discutir cada um dos contratos descritos, que objetivaram a alienação das terras públicas, porque, para avaliar a validade ou não desses contratos, seria necessário pesquisar cada caso concreto, a fim de verificar quais deles têm validade jurídica e quais caducaram e não possuem mais validade jurídica. Desse modo, discutir a validade de documentos precários como Certificação de Cadastro de Imóveis Rurais – CCIR e Contrato de Promessa de Compra e Venda – CPCV só será possível na avaliação da situação concreta.



É bom lembrar que, mesmo em uma área ocupada ilegalmente, o seu ocupante pode requerer o pagamento das benfeitorias existentes na terra pretendida. Se indenizáveis, dão direito à retenção. Sem o pagamento da indenização correspondente às benfeitorias indenizáveis, o poder público não pode se imitir na posse do imóvel.

Como foi discutido na introdução, trabalharemos com a noção de ação ilegal para definir a grilagem de terra pública. Mesmo quando utilizado o termo *ação ilegal*, deve-se ter uma interpretação sistêmica da legislação brasileira, incluindo as normas agrárias e ambientais. Tradicionalmente tem-se interpretado um ato ilegal de ocupação da terra somente sob o prisma agrarista. Contudo, quando os princípios e comandos normativos ambientais são incluídos, um ato até então considerado legal pode ser caracterizado como irregular no uso dos recursos naturais. Neste âmbito, quais são os elementos necessários para assinalar uma ação ilegal, tanto na concepção agrarista como ambientalista, ou seja, dentro de uma noção agroambiental?

Nos itens abaixo passaremos a responder às indagações acima apresentadas, que basicamente estão relacionadas a dois aspectos da questão fundiária: critérios para a regularização da posse e critérios para a destinação das terras públicas.<sup>16</sup>

### **3.1. Definições jurídicas: terra devoluta, legitimação da posse e regularização de posse**

Antes de iniciarmos a discussão sobre os critérios para regularizar e destinar as terras públicas, será necessário apresentar algumas categorias jurídicas e explicitar, mesmo que resumidamente, o seu significado, a fim de balizar o debate e as propostas que serão apresentadas.

#### **3.1.1. Terra devoluta e a legislação brasileira**

As terras devolutas são institutos jurídicos originários do direito brasileiro, não possuindo outro correspondente no direito internacional. De fato, é uma situação anômala da situação fundiária brasileira. Segundo o artigo 5º do Decreto-lei nº 9.760/1946, são devolutas as terras na faixa de fronteira, nos territórios federais e no Distrito Federal, as terras que não sendo próprias nem aplicadas a algum uso federal, estadual, territorial ou municipal não se incorporarem ao domínio privado:

a) por força da Lei nº 601, de 18/09/1850, Decreto nº 1.318, de 30/01/1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;

---

<sup>16</sup> Os critérios de regularização e destinação das terras públicas serão apresentados a partir da análise da legislação pertinente (veja lista da legislação no anexo), como também do exame jurisprudencial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos estados;

c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificado ou reconhecido, expresso ou implicitamente, pelo Brasil em tratado ou convenção de limites;

d) em virtude de sentença judicial ou com força de coisa julgada.

Resumidamente, Meirelles (1993, p. 455) afirma que as terras devolutas “são todas aquelas que, pertencendo ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo poder público, nem destinadas a fins administrativos específicos. São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos proprietários.”

O governo federal admite que, na Amazônia, aproximadamente 24% das terras estão sob apropriação privada<sup>17</sup>, 31% são áreas públicas protegidas (sendo que 21% são áreas indígenas e 10% são compostas por unidades de conservação) e 45% são terras públicas devolutas, o que representa, aproximadamente, 235 milhões de hectares na Amazônia Legal.

Devido ao descontrole sobre o patrimônio público e pelo fato de o cadastro de imóveis rurais privados não ser confiável, os números apresentados não são fidedignos. De fato, o número de terras devolutas é menor do que o apresentado pelo governo, pois, nas décadas de 70 e 80, diversas áreas foram arrecadadas ou discriminadas. Segundo a CPI da Grilagem de Terra (Brasil, 2002, p. 546), entre 1985 e 1994 foram discriminadas e/ou arrecadadas 6.966.922 hectares de terras devolutas. Somente uma análise gleba por gleba permite saber exatamente quais áreas podem ser definidas como patrimônio fundiário próprio – e, portanto, não devoluto –, quais áreas são devolutas e quais estão sob domínio privado.

Outro ponto a ser lembrado é que, além das terras devolutas, há também os terrenos de marinha, as áreas de várzea e os leitos de rios e lagos, que são terras públicas não devolutas.

Os terrenos de marinha sempre foram partes integrantes da propriedade do Estado, desde o Aviso de 27 de abril de 1826. Terrenos de marinha “são todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até a distância de 15 braças

---

<sup>17</sup> É difícil afirmar que se trata de domínio privado porque não é fácil comprovar se todos os títulos registrados em cartórios são legítimos, por isso preferimos dizer “apropriação”, que envolve áreas legítimas e áreas ilegais.

craveiras (33 metros) para a parte da terra, contadas desde o ponto a que chega o preamar médio [de 1831]" (Octavio, 1924, p. 147)<sup>18</sup>. A Constituição Federal (CF) de 1988 ratifica a dominialidade pública federal em seu artigo 20, VII.

A sua natureza jurídica é a que incide no terreno da calha alargada ou maior de um rio. A dominialidade é pública, podendo ser da União ou dos estados, dependendo da propriedade das águas. Se o recurso hídrico pertencer à União, a várzea será federal; se a corrente d'água for estadual, ela será estadual, pois o álveo e o leito alargado dos rios seguem a mesma natureza do domínio das águas. A várzea não se confunde com as terras devolutas, pois aquele terreno é aplicado a um uso público, ou seja, tem uma destinação, que é dar suporte à água.

A partir da Constituição Federal de 1988, "as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas destas as áreas referidas no artigo 26, II"<sup>19</sup> (CF, artigo 20, IV) são bens da União. As ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União são bens dos estados (CF, artigo 26, III). Logo, as ilhas cuja dominialidade não foi transferida ao patrimônio privado pertencem ao poder público, seja ele federal ou estadual.

Com a Constituição de 1988, a água passou a ser considerada um bem público. A Lei nº 9.433/1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Essa lei afirma que a água é um bem de domínio público<sup>20</sup>, sendo considerado um recurso natural limitado e, em situação de escassez, o uso prioritário é o consumo humano e a dessedentação de animais. Logo, as águas serão sempre públicas; já não há, portanto, águas particulares.<sup>21</sup>

Como a água é um bem de domínio público, o terreno que a suporta, o álveo e o leito maior sazonal também o são. Logo, as águas e o respectivo solo que elas

---

<sup>18</sup> O próprio autor explica o que significa a expressão navegável, devendo "ser entendida em sua acepção mais larga como tal, considerando-se aqueles rios e lagos que permitam a flutuação por jangada, mesmo sem admitirem a passagem de barcos que demandem outro calado de água" (Octavio, 1924, p. 76).

<sup>19</sup> Afirma o artigo 26, II, da CF, que se incluem entre os bens dos estados: "as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Município ou terceiros".

<sup>20</sup> A expressão domínio público é empregada no sentido de designar os bens afetados a um fim público, os quais compreendem os de uso comum do povo e os de uso especial. Como muito bem lembra Di Pietro (2001, p. 531), "embora a classificação adotada pelo artigo 98 do Código Civil abranja três modalidades de bens, quanto ao regime jurídico existem apenas duas", ou seja, os bens do domínio público do Estado e os bens do domínio privado do Estado (os bens dominicais), sendo estes parcialmente públicos e parcialmente privados.

<sup>21</sup> O Código Civil de 2002, em seu artigo 1.230, afirma que "a propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais". Apesar de não constar no rol do caput do artigo citado, a Constituição Federal e a lei especial (Lei nº 9.433/1997) excluíram a água da dominialidade privada.

ocupam (permanente ou sazonalmente) pertencem aos estados quando as águas, em suas diversas maneiras de manifestações, desde que não se encontrem em terrenos de propriedade da União, não banhem mais de um estado (CF, artigo 20, II), ou, quando em depósito, não decorram de obras realizadas pela União.

O primeiro passo para superar essa incerteza fundiária é elaborar um mapa, apresentando quais áreas foram discriminadas, arrecadadas e quais ainda são terras devolutas. Os órgãos públicos estaduais e federais devem divulgar quais são as áreas devolutas da região amazônica para serem protegidas. Os juízes devem ser informados sobre essas áreas, a fim de não reconhecer títulos de terra em áreas públicas. O poder público se nega a dar essa informação, alegando que as glebas devolutas serão invadidas. Na prática, as terras devolutas estão sendo apropriadas indevidamente por um grupo minoritário que tem acesso privilegiado aos dados governamentais. É preciso “publicizar” as informações, a fim de interromper a grilagem e possibilitar à sociedade civil colaborar na proteção do patrimônio público.

### 3.1.2. Legitimação da posse e regularização de posse: aspectos jurídicos

A legitimação de posse é um instituto genuinamente brasileiro e é empregada para transferir o patrimônio público para o domínio particular. Tem sua origem histórica na necessidade de regularizar situações que não encontravam amparo jurídico. Legitimação de posse é o ato administrativo pelo qual “o Poder Público reconhece ao particular, outorgando, *ipso facto*, o formal domínio pleno” (Stefanini, 1978, p. 131).

A primeira legislação que tratou do assunto foi a Lei nº 601 de 1850 (Lei de Terra), a qual favorecia aquele que exercia a posse mansa e pacífica em terras públicas, nela tendo a morada habitual e desenvolvendo culturas ou práticas agrícolas (artigo 5º). Contemporaneamente, faz jus à legitimação de sua posse o posseiro que preencher as exigências legais contidas nos artigos 11, 97, 99 a 102 da Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e na Lei nº 6.383/1976, artigo 29, incisos I e II (que dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União).

A principal finalidade da legitimação é outorgar a propriedade das áreas públicas ocupadas, cujas posses forem consideradas regularizáveis. Os requisitos previstos na lei para a legitimação são:

- a) serem as terras devolutas federais;

- b) as dimensões da área contínua não podem ultrapassar o módulo rural;<sup>22</sup>
- c) o ocupante da terra pública deve ter morada permanente e cultura efetiva na área reivindicada;
- d) lapso temporal mínimo de um ano;
- e) não pode ser proprietário de outro imóvel rural;
- f) deve explorar a atividade agrária com seu trabalho direto e o de sua família.

### 3.1.3. Legitimação e regularização de posse como termos sinônimos

Os agraristas brasileiros ainda não conseguiram chegar a uma conceituação consensual sobre os institutos da legitimação e regularização de posse. Parte entende que se trata de dois institutos jurídicos, sendo que a legitimação não é liberalidade, mas uma obrigação do poder público em reconhecer o direito do ocupante de terras públicas. A área não pode exceder o módulo rural. A área reivindicada acima do módulo rural é denominada de regularização de posse e trata-se de um instrumento administrativo facultativo de aquisição onerosa de terra pública. A regularização garante o direito de preferência para aquisição de terras devolutas. A sistemática adotada para a regularização é a mesma da legitimação.

Outros entendem que legitimação e regularização de posse são palavras sinônimas, a diferença ocorre somente na sistemática, pois acima do módulo rural o poder público não é obrigado a reconhecer o direito à terra devoluta reivindicada. Neste texto, iremos trabalhar com essa concepção, não fazendo distinção quando denominarmos *regularização* ou *legitimação de posse*. A diferença ocorre na sistemática legal de reconhecimento do direito de regularização fundiária.

Para ajudar a compreensão do trabalho, empregamos os termos *posseiro*, *possuidor* ou *ocupante de terra pública* com o mesmo significado, ou seja, entende-se como sendo o sujeito que mantém a posse sobre terras públicas, sejam elas devolutas ou discriminadas e/ou arrecadadas. A distinção que será feita é se o *posseiro*, *possuidor*

---

<sup>22</sup> Quando nos referirmos ao módulo rural, estamos comparando-o ao tamanho de um imóvel rural de quatro módulos fiscais. Desse modo, entendemos por módulo fiscal a unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: tipo de exploração predominante no município; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda e da área utilizada; e o conceito de propriedade familiar. Pelo Estatuto da Terra o módulo rural é comparado ao conceito de propriedade familiar, sendo que este é definido como “o imóvel rural que, direta 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” (Lei nº 4.504/1964, artigo 4º, inciso II).

ou ocupante tem ou não legitimidade quanto ao reconhecimento de sua posse, assunto de que trataremos abaixo.

### 3.2. A função socioambiental do imóvel rural: princípios constitucionais que fundamentam a regularização fundiária

Agora iremos tratar dos requisitos necessários para que uma ocupação de terras pública faça jus à legitimação da posse. São exigências constitucionais necessárias para legitimar a ação do poder público no reconhecimento do direito à terra. O pressuposto básico é verificar qual é a função dada à terra: a área ocupada está cumprindo a sua função socioambiental?

A partir da década de 70, com a ameaça da destruição dos ecossistemas terrestres e o fortalecimento da preocupação ambientalista, assume maior relevância política um novo dado que preocupa a sociedade e os governos, no âmbito global: a compatibilidade entre o desenvolvimento econômico e a proteção dos ecossistemas terrestres.

Na Constituição de 1988, o exercício do direito de propriedade sobre a terra considera, também, a conservação do solo e a proteção da natureza. A compreensão restrita de que a propriedade cumpre a sua função social quando produz alimentos, sem colimar outros interesses, parece não ser suficiente para abranger as novas necessidades sociais e ambientais surgidas na contemporaneidade.

É preciso ampliar a compreensão da função social do imóvel rural, para que se possa incluir em sua definição uma interpretação da proteção ambiental que favoreça uma utilização mais responsável dos recursos naturais, com a busca tanto dos benefícios econômicos que o imóvel pode produzir, como também dos benefícios ambientais.

Incorporando o princípio da *responsabilidade ambiental*, a Constituição de 1988 é categórica ao definir, no artigo 186, que a função social<sup>23</sup> é cumprida quando a propriedade rural atender simultaneamente, segundo os critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- a) aproveitamento racional e adequado da terra e dos recursos naturais;
- b) utilização racional dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- d) exploração que favoreça o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores.

---

<sup>23</sup> O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), em seu artigo 2º, § 1º, já prevê a função social da propriedade, afirmando que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente, a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.



Nesses mandamentos constitucionais estão explicitados os três elementos necessários para a efetivação da função social: o econômico, o social e o ambiental. A conciliação da utilidade privada (atividade agrária ou da função produtiva) e dos interesses públicos ocorre quando a exploração econômica leva em consideração os aspectos social e ambiental. Essa orientação constitucional é asseverada também nos princípios gerais da atividade econômica que determinam que a ordem econômica deve observar os princípios da propriedade privada, a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente (CF, artigo 170, incisos II, III e VI, respectivamente).

Não obstante essas determinações, encontra-se também no artigo 225 da Constituição a vinculação da apropriação privada dos bens que compõem o meio ambiente ao ônus da função social. O artigo assegura que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Como lembra Derani (2002), a apropriação e a utilização individualizada dos recursos naturais, bens esses de *fruição individual e coletiva*, devem sujeitar-se a parâmetros que possibilitem a sua proteção, a fim de que a utilização privada satisfaça o interesse privado e o interesse social.

Portanto, de acordo com os preceitos constitucionais anteriormente descritos, para que o conteúdo da propriedade agrária seja a expressão de uma exploração socialmente útil da terra e dos recursos naturais, precisa ser efetivado de tal forma que garanta a utilização ecologicamente equilibrada.

A função social, como elemento que estrutura e modifica o conteúdo mesmo do direito de propriedade, previsto no artigo 186 da CF, vincula a atividade agrária a duas atuações simultâneas: a produção de bens e a proteção (preservação e/ou conservação) dos recursos naturais. De sorte que se pode deduzir que os elementos configuradores da função social da propriedade agrária são dois:

a) função produtiva: utilização dos bens econômicos<sup>24</sup> nas diversas atividades agrárias<sup>25</sup> desenvolvidas na propriedade;

<sup>24</sup> Os bens econômicos devem ser entendidos de uma forma mais ampla do que a empregada na utilização econômica, pois o fato de um bem não estar sendo “aproveitado” economicamente (por questões de limitações do estágio tecnológico, de mercado ou por restrição legal) não implica que não poderá ser utilizado no futuro ou que não terá algum aproveitamento útil (produtivo e ambiental) para o proprietário ou para a sociedade.

<sup>25</sup> Com a vinculação constitucional da atividade agrária à proteção ambiental, define-se atividade agrária como sendo as tarefas decorrentes do trabalho individual, familiar ou coletivo, reguladas pelo Direito Agrário e pelo Direito Ambiental; em outras palavras, a atividade agrária é a ação humana direcionada para a produção e a proteção dos bens ambientais. Assim, a atividade agrária ocorre no desenvolvimento da agricultura, da pecuária, do extrativismo ou na conjugação de mais de uma dessas ações. Para Sodero (1978, p. 406), a finalidade da atividade agrária é justamente dar uma determinada destinação à terra, “quer tornando-a mercancia, onde já há o intuito de lucro, quer lhe retirando tal caráter, com o intuito meramente alimentar ou de satisfação de outras necessidades, quer resguardando-a a uma premência conservacionista, quer atentando-a num interesse científico, propriamente dito”.



b) função ecológica: interesses ecológicos, ambientais, paisagísticos, com o objetivo de proteger o meio ambiente e de manter os serviços ambientais.<sup>26</sup>

Na atual configuração constitucional, a função social da propriedade agrária é composta por esses dois elementos, que por sua vez estão reconfigurando a propriedade privada, vinculando as atividades desenvolvidas no imóvel rural aos cuidados com o meio ambiente. Essas modificações introduzidas no conteúdo da propriedade derivam da função social, esta constitui limitações *ad intra*, vão influir diretamente na concepção de utilidade privada e de utilidade social.

A função ecológica vai exigir do proprietário um novo comportamento, já que não se trata de meras abstenções de atos, mas da necessidade de assumir uma postura positiva e ativa no exercício dos poderes do titular sobre a coisa, revelada na utilização responsável dos recursos naturais. Muito além da realização de ações com vistas a proteger o meio ambiente (postura positiva), objetiva-se realizar uma exploração que assegure a utilização racional dos recursos naturais disponíveis (ação positiva).

Além de remodelar o exercício dos poderes do titular, a função ecológica vai propiciar a terceiros (não-proprietários) um conjunto de novas possibilidades jurídicas que podem ser empregadas contra qualquer utilização lesiva ao meio ambiente ou aos bens ambientais individualmente considerados. A introdução do aspecto ambiental no direito de propriedade operou uma transformação no leque de interesses que a propriedade privada protegia. Protegem-se não somente os interesses do proprietário, mas também os dos não-proprietários. Portanto, a propriedade passa a ser assegurada como uma relação jurídica que se estabelece entre os homens e as coisas, e também entre os homens no que se refere ao uso das coisas.

Assim, o princípio da utilidade privada, que está relacionado com o desenvolvimento econômico, é compreendido sob um novo ângulo, no qual o potencial produtivo da propriedade será mensurado pelos seus efeitos econômicos, sociais e ambientais. Nessa perspectiva, quando a propriedade não cumpre a sua função ecológica a que está obrigada pela Constituição, independentemente dos níveis de produtividade alcançados, não só está desvirtuando o seu conteúdo essencial e violando os limites de seu exercício, como também está lesando um bem jurídico protegido, que é o meio ambiente em amplo sentido.

Resumindo, o imóvel rural tem a incumbência constitucional de produzir e proteger os bens ambientais. A função ecológica do imóvel rural é efetivada quando os

---

<sup>26</sup> A proteção ambiental engloba a defesa dos bens ambientais e dos serviços ecológicos. A terra, a água, o solo e a floresta podem ser integrados na categoria de recursos naturais renováveis. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, no artigo 3º, V, enumera os recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. Portanto, recursos naturais renováveis têm uma abrangência numérica mais limitada do que bens ambientais.

serviços ambientais do ecossistema<sup>27</sup> estão assegurados, ou seja, ao dar uma destinação útil à terra e aos recursos naturais (por meio do seu aproveitamento na agricultura, na pecuária e no manejo), o desenvolvimento da atividade agrária manterá um grau satisfatório dos serviços ecológicos.<sup>28</sup>

Logo, os critérios de regularização das áreas públicas ocupadas devem levar em conta esses princípios constitucionais, e as ocupações que não respeitaram boa parte dos mandamentos constitucionais são ilegais e, portanto, não podem ser regularizadas. A dicotomia entre uso econômico *versus* proteção ambiental é artificial. Os danos ambientais causados por ações que desrespeitam a legislação ambiental (desmatamento da reserva legal ou a área de preservação ambiental, por exemplo) significam custos econômicos para o ocupante e a sociedade. A grande diferença entre o balanço orçamentário da economia e do meio ambiente é que o primeiro tem um sistema de quantificação padronizado, enquanto os prejuízos econômicos advindos de danos ambientais não são contabilizados.

### 3.3. As ocupações legítimas: elementos gerais para a regularização fundiária

Passaremos agora a discutir quais os critérios que orientarão as ações do poder público na regularização das ocupações, ou seja, quais os apossamentos que podem ser legítimos. Para facilitar a discussão, iremos dividir em dois grupos as posses legítimas: a primeira para a ocupação até 500 hectares, e a segunda acima de 500 hectares e menor que 2.500 hectares.

#### 3.3.1. Critérios para regularização fundiária em terra pública de ocupações até 500 hectares

Os artigos 24 e 99 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) afirmam que deve ser respeitada a ocupação de terras devolutas federais, manifestada em cultura efetiva e moradia habitual. Logo, é condição *sine qua non* que a área esteja sendo ocupada. O artigo 26 do mesmo diploma legal orienta que o “imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural.”

---

<sup>27</sup> Ecossistema pode ser entendido como a comunidade de plantas, animais ou outros seres vivos, juntamente com o componente inorgânico do ambiente natural, encontrados num determinado habitat e interagindo entre si.

<sup>28</sup> Denominamos serviços ecológicos ou ambientais do ecossistema a manutenção da capacidade de retenção de parte do ciclo de carbono, a manutenção do sistema hidrológico e climatológico, a função de barreira natural contra a propagação de incêndios florestais, a reciclagem de nutrientes, o fornecimento de matéria-prima, o controle da erosão e a manutenção da biodiversidade. De modo geral, os serviços ecológicos podem ser definidos como sendo as circunstâncias e os processos, dentro de cada ecossistema, e as espécies que fazem parte desse meio ambiente, que sustentam o ecossistema e possibilitam a realização da vida humana (Daily, 1997, p. 3).

Terá preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural o que ocupar a terra devoluta por pelo menos um ano (Estatuto da Terra, artigo 97, II).

Uma novidade está prevista no artigo 120 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que permite ao Incra a concessão de uso da terra ou a titulação definitiva de lotes com até 500 hectares na Amazônia Legal, sem precisar de licitação. Só serão beneficiados: a pessoa física que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura e moradia; o imóvel situado em zona rural; e, exclusivamente, as áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004.

Essa medida ajudará a resolver problemas existentes em assentamentos rurais na Amazônia e ampliará a área que pode ser regularizada sem licitação pública, que antes estava limitada a 100 hectares. Esta lei modificou parte do artigo 17 da Lei nº 8.666/1993, que regulamentou o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. Especificamente, o artigo 17 trata da alienação de bens da Administração Pública.<sup>29</sup>

Além dos aspectos agrários da regularização fundiária, é necessário incluir comandos normativos que digam respeito ao meio ambiente, como elementos necessários para a legitimação da posse. Nessa linha, estão os artigos 6º e 7º do Decreto nº 1.282, de 19 de outubro de 1994, ao introduzirem obrigações ao legítimo ocupante de terras públicas que explore recursos florestais. Uma das obrigações é a determinação de que somente será permitido o manejo florestal ou a exploração a corte raso da floresta e das demais formas de vegetação arbórea da bacia amazônica se houver licenciamento ambiental. A outra determinação legal refere-se à proteção da área de preservação permanente e da reserva legal.

Os ocupantes que não possuem qualquer documento comprovando a justa posse representam um problema. Assim, sob o ponto de vista agrarista, o Estado sempre admitiu a posse de particulares em terras devolutas e até os estimulou, dando preferência aos posseiros para adquiri-las. Para o direito ambiental, o uso dos recursos naturais só será possível se autorizado pelo órgão ambiental e se o ocupante possuir algum documento que comprove a posse da terra.

---

<sup>29</sup> Segundo declarações de Marcos Kowarick, coordenador de Ordenamento Territorial do Incra, o governo federal estará, até 2006, trabalhando para a regularização fundiária de cerca de oito milhões de hectares na Amazônia Legal, com uso de imagens de radar e satélite de alta resolução e equipamentos GPS de precisão. Explica ainda que esse novo comando normativo significa que mais de 150.000 posses legítimas poderão ser regularizadas. Com isso, as pessoas que terão acesso à terra estarão integradas às políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal para o manejo florestal e agricultura familiar, pois terão reconhecimento de domínio.

De um lado, temos uma legislação que legitima alguns atos de ocupação de terra pública<sup>30</sup>, de outro, normas que proíbem o uso dos recursos naturais sem autorização. Um mesmo ato pode ser legítimo sob a concepção agrarista e irregular sob o ponto de vista ambiental.

Para solucionar esse impasse jurídico, devem ser previstos, no processo de legitimação de posse, procedimentos que assegurem a proteção dos recursos naturais. Um dos instrumentos utilizado é o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, que pode ser empregado quando o poder público for legitimar a posse e encontrar um passivo ambiental na área reivindicada, seja a gleba de terra correspondente ao módulo rural, seja a gleba superior ao módulo rural e inferior a 2.500 hectares.

O compromisso de ajustamento de conduta é um instituto jurídico previsto no artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347, de 24/07/1985 (Ação Civil Pública), alterado pelo artigo 113 da Lei nº 8.078, de 11/11/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que tem como objeto a reparação de um dano de interesses meta individuais; logo, trata-se de um instrumento de defesa de interesses difusos e coletivos, portanto, também do meio ambiente.

A Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001, também prevê um instrumento semelhante. O artigo 1º dessa MP afirma:

(...) para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, *termo de compromisso* com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores [grifo nosso].

---

<sup>30</sup> Desde a Lei nº 601, de 18/09/1850, até os atuais diplomas legais, diversas leis legitimaram a ocupação de terras públicas. Confirmam-se Lei nº 4.947/1966, artigo 20, Decreto nº 1.318, de 30/01/1854, artigos 20 e 81 e Decreto-lei nº 9.760, de 05/09/1946, artigo 71, entre outros. Encontraremos, também, a orientação de que os legítimos posseiros deveriam ser regularizados, conforme consta na Constituição de 1969, artigo 171, e no Estatuto da Terra, artigo 97. Deve ficar claro que a legislação contemporânea recomendava a titulação de áreas ocupadas até o módulo rural, ou seja, a pequena propriedade. Não houve nenhum comando normativo que estimulasse a concentração de terra, muito pelo contrário, a orientação foi sempre de distribuir a terra.

Em agosto de 2004, no estado do Acre, foi estabelecido um Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre os Ministérios Públicos Estadual e Federal, o Instituto de Meio Ambiente do Acre (Imac), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto de Terras do Acre (Iteracre), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Defensoria Pública do Estado do Acre, a Secretaria Estadual de Extrativismo e Produção Familiar (Seprof) e a Secretaria Estadual de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal (Seater). Essa medida objetiva a execução de regras e princípios para o licenciamento ambiental e o desenvolvimento da agricultura de subsistência em áreas de posse rural, buscando superar o problema da falta de documento que comprove o domínio da terra, ou a justa posse, para solicitar o licenciamento das atividades agroambientais. Esse entrave legal, que não é restrito a este estado da federação, abrange parcelas significativas da população rural, que deixam de cumprir as normas ambientais porque não possuem documentação comprovando a titularidade da área ocupada, muito embora detenham a posse mansa, justa e pacífica.

No TAC acreano ficou estabelecido que o Imac se compromete a proceder ao licenciamento ambiental, em todo o estado, de atividades agrícolas praticadas pelo produtor rural ou extrativista para o sustento próprio e o da sua família, autorizando a conversão de, no máximo, um hectare de floresta primária e um hectare de capoeira, desde que observada a legislação ambiental pertinente, especialmente as disposições contidas na Lei nº 6.938/1981, na Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal), com as alterações da Medida Provisória nº 2166-67/2001, na Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente nº 03, de 04 de março de 2002 e na Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia – CEMACT nº 001, de 20 de julho de 2000.

A experiência no estado do Acre pode ser uma alternativa interessante para superar o problema de falta de documentação para liberar o manejo florestal e o corte raso, como também representa um meio de assegurar que a legislação ambiental seja cumprida.

Outra iniciativa de emprego desse instrumento jurídico para dirimir conflitos socioambientais é o TAC, a ser empregado na substituição dos planos de manejo no estado do Pará, por iniciativa do Poder Executivo, com atuação da Casa Civil e da Secretaria-Geral da Presidência da República, bem como do Incra, Ibama e Ministério do Meio Ambiente. A idéia é utilizar o TAC para permitir a aprovação de manejo florestal em áreas públicas, como mecanismo de transição, até a implantação do regime de concessão de florestas públicas.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> O governo federal está analisando a conveniência técnica, social e ambiental de utilizar esse mesmo instrumento para permitir a extração de madeiras, nas áreas de reserva florestal onde o Incra pretende implantar Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS.

Este Termo de Ajustamento de Conduta pretende ser a base legal de transição entre as dificuldades atuais para o manejo florestal no estado do Pará e o futuro modelo de exploração, que será constituído pelas concessões de exploração de florestas públicas ou por meio da implantação de Planos de Desenvolvimento Sustentável.

Com o TAC não se busca autorizar a abertura de novas áreas de exploração ou ocupação, uma vez que os planos de manejo que poderão ser objeto de autorização restringem-se aos que já estavam aprovados até 30 de novembro de 2004, data em que, por ato conjunto, Ibama e Incra passaram a exigir documentos comprobatórios da propriedade da área. Na assinatura do TAC, o Incra estará obrigado a identificar as terras públicas onde se localizam os PMFSs e a autorizar a utilização das terras de domínio público federal, em caráter excepcional, precário e transitório.

Por outro lado, o detentor do Plano de Manejo Florestal Sustentável assumirá as seguintes obrigações:

a) reconhecer, formal e incondicionalmente, que a existência de Plano de Manejo Sustentável, bem como a assinatura deste TAC, não lhe confere qualquer direito de posse sobre terras públicas federais objeto do manejo florestal; e que o requerente do PMFS deve renunciar a eventuais pretensões indenizatórias de qualquer natureza, bem como direitos sobre ações possessórias ou petições já existentes ou por serem ajuizadas referentes às áreas identificadas nos TACs individuais, permanecendo com o direito de explorar as Unidades de Produção Anual – UPAs dos Planos Operacionais Anuais de 2005 e 2006 até o encerramento da vigência deste Termo;

b) cumprir os requisitos previstos nas Instruções Normativas sobre manejo florestal do Ministério do Meio Ambiente, inclusive quanto à responsabilidade pela manutenção da floresta manejada;

c) declarar a inexistência de conflito e tensão social sobre a gleba, objeto do PMFS, bem como sua não incidência em áreas de Unidades de Conservação, Terras Indígenas e áreas ocupadas por populações tradicionais ou outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica;

d) apresentar ao Ibama, nos devidos prazos, os Planos Operacionais Anuais de 2005 e 2006 e demais documentos necessários à análise destes;

e) responsabilizar-se pela recuperação de áreas exploradas em desacordo com o PMFS, conforme verificado pelo Ibama.

Na realidade, trata-se de dois Termos de Ajustamento de Conduta. O primeiro terá como partes o Ministério do Meio Ambiente, o Ibama, o Incra e o Ministério Público



Federal e cujas cláusulas estabelecem as regras gerais para a aprovação dos planos de manejo em áreas públicas. O segundo documento será assinado com os detentores dos planos de manejo, individualizando as responsabilidades, e terá como partes, além do detentor, o Incra e o Ibama.

Diante do que já discutimos, apresentamos os seguintes elementos (requisitos e direitos) necessários para a legitimação de posse até 500 hectares:

- a) deve existir, manifestadamente, a posse da coisa, com *animus domini*;
- b) comprovar a cultura efetiva pelo prazo mínimo de um ano ininterrupto;<sup>32</sup>
- c) não deve haver oposição de terceiros;
- d) é permitido ao possuidor – tanto o universal quanto o singular –, para o fim de contar o prazo exigido, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas;
- e) não ser proprietário de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
- f) ser reconhecido esse direito ao mesmo possuidor uma única vez, exceto para o imóvel adquirido onerosamente;
- g) não ter sido beneficiado pelo Programa de Reforma Agrária, ressalvadas as situações admitidas pelo Incra;
- h) possuir uma percentagem de área aproveitável do imóvel efetivamente utilizada, de acordo com o que estabelece a legislação ambiental, com a utilização adequada dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente;<sup>33</sup>
- i) a pessoa física ou jurídica<sup>34</sup> pode ser beneficiária de concessão de terras públicas federais.

As áreas reivindicadas em dimensão inferior ao módulo rural poderão ser acrescidas desde que haja disponibilidade de terras públicas federais vagas e confinantes, e não ultrapassem o módulo estabelecido para a região.

---

<sup>32</sup> A cultura efetiva inclui as atividades agrícola, pastoril, extrativa ou mista.

<sup>33</sup> Além de o possuidor ou a posseira ter a obrigação de proteger a área de preservação permanente, o § 10 do artigo 16 do Código Florestal, com as alterações introduzidas pela MP nº 2.166-67/2002, permite a criação da reserva legal em área de posse, ao estabelecer que “a reserva legal é assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta, firmado pelo possuidor com o órgão ambiental estadual ou federal competente, com força de título executivo e contendo, no mínimo, a localização da reserva legal, as suas características ecológicas básicas e a proibição de supressão de sua vegetação, aplicando-se, no que couber, as mesmas disposições previstas neste Código para a propriedade rural.”

<sup>34</sup> A pessoa jurídica tratada nesse item é a associação ou cooperativa de pequenos produtores rurais.



Na recuperação da área de preservação permanente e/ou de reserva legal, os ocupantes de terra com passivo ambiental deverão assinar o TAC para recuperar a cobertura vegetal desmatada.

Os projetos de assentamento, assim como as solicitações de legitimação de posses individuais, deverão ser acompanhados de planta e memorial descritivo georreferenciado, elaborados de acordo com a norma técnica para o georreferenciamento de imóveis rurais, editada pela Resolução Incra/CD nº 10, de 17 de novembro de 2003. Nesse caso, fica o poder público responsável por apresentar esses dados, após concluir o laudo de vistoria.

### 3.3.2. A titulação das áreas passíveis de regularização

A titulação das terras legitimadas pode ocorrer de duas formas: emissão do título definitivo ou a constituição do contrato de direito real de uso.

A primeira situação é a utilizada atualmente, ou seja, o órgão fundiário busca titular as posses regularizáveis, por iniciativa individual ou nas áreas de projetos de assentamento. O ocupante de terras públicas recebe o título de propriedade, que é um documento com valor legal, expedido pelo Incra. O título concede ao assentado o direito de propriedade sobre a sua parcela no assentamento ou em outra área pública.

A concessão de direito real de uso tem o mesmo procedimento. Entretanto, o beneficiado não recebe o título definitivo e, sim, a concessão de uso. Na concessão não há a transferência de domínio, e, sim, a cessão de uso do bem ao fim a que ele se destina. A cessão é materializada no contrato administrativo de concessão, que “é o documento escrito que encerra a delegação do poder concedente, define o objeto da concessão, delimita a área, forma o tempo da exploração, estabelece os direitos e deveres das partes e dos usuários do serviço” (Meirelles, 1993, p. 343).

A previsão legal do contrato de concessão de direito real de uso está no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, o qual determina que a concessão do direito real de uso de terreno é o contrato solene, pelo qual se transfere, a título de direito real, o usufruto temporário, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra *utilização de interesse social*. A concessão de uso, como direito real, é transferível por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, desde que o novo concessionário ou seus descendentes não dêem uso diferente ao estabelecido no contrato administrativo.

Nos dois casos de alienação<sup>35</sup> (título definitivo ou concessão), o Incra transfere a terra (domínio ou posse do imóvel rural), a fim de que a cultivem e promovam seu desenvolvimento econômico.

Não podemos deixar de analisar que, quando o poder público cria um projeto de assentamento para fins de reforma agrária, a área fica afetada ao uso público. *Ficar afetada* significa atribuir a um bem uma destinação específica ou geral, dada pelo Poder Executivo. A criação de projetos de assentamentos é um instrumento de intervenção na estrutura fundiária e, ao mesmo tempo, de assentamento de trabalhadores rurais, ou seja, faz parte da política de reforma agrária. Em decorrência dessa afetação, são justificados gastos financeiros para assegurar o assentamento de famílias e a construção de infra-estrutura para assegurar o sucesso do assentamento.<sup>36</sup>

Desse modo, a área afetada não pode ser utilizada para outro fim que não seja para a agricultura familiar, qualquer outra utilização violaria a destinação da área mesmo que depois os lotes passem a pertencer ao domínio privado. Os beneficiários de projetos de assentamento deverão atender previamente os requisitos exigidos na legislação pertinente, mediante critérios fixados na norma de execução. Nesse caso, trata-se de uma limitação administrativa quanto à destinação, ou seja, uma limitação quanto ao direito de propriedade e ao objeto.

Essa limitação não causa inviabilidade econômica do imóvel, pois o proprietário continua com plenos poderes no uso e gozo do mesmo. Desse modo, entendemos que uma área afetada para fins de reforma agrária, ou seja, para uso da propriedade familiar, não pode ter outra utilização. Não pode ser, por exemplo, transformada em grandes propriedades, porque isso contrariaria a afetação da terra, que consiste no objetivo inicial dado à gleba.

Um dos mecanismos jurídicos para evitar que a área destinada à propriedade familiar venha a ser adquirida para outros fins é a transferência somente do uso e gozo do imóvel pelo contrato de direito real de uso para o beneficiário. Esse instrumento possibilita que a terra seja utilizada, dada em garantia, transmitida por *mortis causa* ou alienada para terceiro, desde que o adquirente seja pequeno proprietário. Pode-se permitir, também, que outro pequeno proprietário adquira um ou dois lotes de terra de

---

<sup>35</sup> Alienar significa transferir para outrem a posse ou o domínio de um bem, passar para outrem o domínio de coisa ou gozo.

<sup>36</sup> O Incra possui duas modalidades de créditos para as áreas de assentamento: Implantação e Proclamação. Quando o Incra cria um projeto de assentamento, as famílias beneficiárias se credenciam para receber o Crédito Implantação. Este crédito permite aos assentados, logo no primeiro ano, iniciarem as atividades de produção, assegurando-lhes as condições mínimas necessárias para sua permanência na terra. Este crédito tem sua aplicação baseada no planejamento ascendente, de forma coletiva, permitindo a efetiva participação dos assentados no desenvolvimento de seus projetos. Já o Proclamação é o programa de crédito especial para as áreas de Reforma Agrária. O crédito tem um teto máximo por produtor, individualmente, que poderá ser concedido em mais de uma etapa, dependendo do estágio de desenvolvimento dos projetos de assentamentos.

seus vizinhos, possibilitando um certo grau de concentração, desde que seja para a formação de médias propriedades.

A vantagem da concessão de direito real de uso está no fato de que as áreas regularizadas para a propriedade familiar não podem ser concentradas. Trata-se de terras parcialmente “fora do mercado”, portanto, que não interessam àqueles que pretendem concentrar grandes glebas. O fato de limitar o domínio não significa que se retirem totalmente a terra do mercado. A desvantagem é que o titular da área sofrerá limitações na transferência da terra, pois não possui o domínio do imóvel rural, o que afetará o valor do mesmo.

No caso da regularização fundiária, para que a propriedade familiar se dê através do contrato de direito real de uso, concluído o processo de legitimação, é emitido o contrato de concessão. O título de concessão de uso será conferido tanto ao homem quanto à mulher, a ambos (independentemente do estado civil), ou à associação civil que represente o grupo social beneficiário das terras públicas. Se optar pela titulação definitiva, terá que buscar outros mecanismos jurídicos para que não haja desvio de finalidade da área destinada para a consolidação da propriedade familiar. Nos dois casos, a Constituição Federal diz que os beneficiários ou beneficiárias da reforma agrária não poderão negociar os títulos da terra por um período de dez anos (artigo 189).

Uma outra possibilidade é entender a concessão como uma fase intermediária até a emissão do título definitivo. No assentamento rural, enquanto não dada a titulação definitiva do imóvel rural, a relação entre assentados e o órgão governamental executor do projeto de assentamento se dá por meio de um contrato de concessão de uso, no qual o assentado tem a ocupação autorizada e regulada pelo poder público.

### 3.3.3. Critérios para regularização fundiária em terras públicas de ocupações acima de 500 e abaixo de 2.500 hectares

Começaremos a discutir os princípios que nortearão a regularização de posse acima de 500 hectares. É um tema polêmico e, ao contrário da propriedade familiar, não há um procedimento consolidado para esse tipo de legitimação de posse.

O primeiro ponto a ser debatido é sobre a dimensão máxima para regularização. Existe um limite para regularizar terra no território nacional? A Constituição brasileira não estabelece limite máximo no tamanho da propriedade, como também não proíbe que uma pessoa seja proprietária de mais de um imóvel rural. Assim, encontramos proprietários com mais de 100.000 hectares, possuidor de um ou mais imóveis rurais. O Brasil é o segundo país do mundo com maior concentração da propriedade da terra. Menos de 3% dos proprietários possuem mais da metade das terras agricultáveis.

Apesar de não existir um artigo na Constituição que estabeleça um limite máximo para a propriedade da terra, encontramos diversos comandos constitucionais que proíbem o poder público de favorecer a concentração da terra. O inciso III do artigo 3º da Constituição Federal afirma que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Ao tratar da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, no artigo 188, determina que a destinação de terras públicas e devolutas seja compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Estabelece ainda, no parágrafo primeiro do mesmo artigo, que a alienação ou a concessão de terras públicas, com área superior a 2.500 hectares, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

Na concepção agrarista, a reforma agrária implica a mudança da estrutura fundiária baseada em um novo ordenamento jurídico. Portanto, o que motiva a política de reforma da estrutura da propriedade em qualquer país é a exigência de maior igualdade econômica e social, uma redistribuição justa da terra e o aumento da produtividade. A reforma agrária implica todos os meios legais de redistribuição de terras e de modificação na estrutura fundiária. Não foi por outro motivo que nos atos das disposições constitucionais transitórias, artigo 51, ficou determinada a revisão de todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a 3.000 hectares, realizadas no período de 1º de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987. O objetivo que se buscava era reverter ao patrimônio público as terras que haviam sido ilegalmente transferidas aos particulares.

Desse modo, o primeiro princípio constitucional a ser observado na regularização de posse é o de que os critérios e procedimentos de regularização não podem favorecer a concentração de terra. A área máxima que o órgão fundiário pode regularizar é inferior a 2.500 hectares, ou seja, pode-se estabelecer um patamar menor que 2.500 hectares, mas nunca superior. Acima dessa dimensão deverá ser feita análise caso a caso, pelo Congresso Nacional, conforme já comentamos anteriormente.

A nossa proposta para os elementos (requisitos e direitos) gerais para regularização da posse são:

- a) não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
- b) explorar diretamente, por mais de um ano, o imóvel rural ocupado, com utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, conforme estabelece a legislação ambiental;
- c) manter residência no imóvel ou em local próximo a ele, de modo que possibilite a sua exploração;

- d) ter no agroextrativismo a sua principal atividade;
- e) não exercer função pública, autárquica ou em órgão parestatal, ou achar-se investido de atribuição parafiscal;
- f) não ter sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária ou alienações públicas de terra, no âmbito estadual ou federal;
- g) não deve haver oposição de terceiros;
- h) é permitido ao possuidor – tanto o universal quanto o singular –, para fim de contar o prazo exigido, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas;
- i) somente pessoa física pode ser beneficiária de alienação de terras públicas federais, ainda que o agroextrativismo seja sua principal atividade.

A legitimação individual de áreas superiores a 500 hectares e inferiores a 2.500 hectares deverá passar por um processo de licitação pública, tendo direito de preferência os ocupantes de glebas de terras que se enquadrarem nos itens acima descritos. A alienação será sempre onerosa e o valor do imóvel objeto da regularização fundiária será calculado com base no valor de mercado de terras e demais critérios estabelecidos no artigo 17 da Norma de Execução Incra nº 29, de 11/09/2002.<sup>37</sup>

A cobrança tem como base legal a Lei nº 4.947/1966, artigo 6º, que, ao dispor sobre a terra e os imóveis rurais pertencentes à União, orienta que a transferência do patrimônio público para o privado deva ocorrer pela venda ou por outra forma de alienação. Como a regularização fundiária acima do módulo rural não se enquadra na categoria de beneficiários da reforma agrária, a cobrança é cabível.

Para maior segurança jurídica e com o intuito de modificar o atual procedimento, a alienação do imóvel rural pode ser concretizada com a utilização do instituto da hipoteca (artigos 1.473 a 1.501 do Código Civil) ou da alienação fiduciária (Lei nº

---

<sup>37</sup> Artigo 17 - O valor do imóvel objeto de regularização fundiária será calculado com base no valor de mercado de terras, definido pela Divisão Técnica para o Município ou Microrregião representativo da localização da gleba.

§ 1º - Para a fixação do valor final dos imóveis, com área de até cem hectares, após a definição do valor de mercado, serão aplicados índices de correção referentes à localização e à potencialidade dos solos, específicos para o imóvel, de acordo com o Anexo I desta Norma de Execução.

§ 2º - Ao portador de Licença de Ocupação - LO, cuja área foi adquirida na forma do artigo 29 da Lei nº 6.383, de 1976, satisfeitos os requisitos de moradia habitual e cultura efetiva, ser-lhe-á outorgado Título de Domínio, definindo-se o preço a ser praticado com base no valor histórico da terra à época da concessão do documento, atualizado monetariamente pelo Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas.

§ 3º - Existindo benfeitorias indenizadas pelo Incra, anteriores ao processo de titulação, o valor delas será acrescido ao calculado anteriormente.

9.514, de 20 de novembro de 1997), com a intermediação de um banco público (Banco do Brasil, Banco da Amazônia – BASA ou Caixa Econômica Federal). Nessa nova concepção de alienação da terra pública, o adquirente da terra passaria a dever ao banco e não mais ao órgão fundiário federal, pois aquele possui muito mais estrutura e experiência para fazer a cobrança da dívida do que este. E se não houver o pagamento das parcelas devidas, a terra seria executada como garantia da dívida.

Os processos de regularização de posse deverão ser acompanhados de planta e memorial descritivo georreferenciado, elaborados de acordo com a norma técnica para o georreferenciamento de imóveis rurais, editada pela Resolução Incra/CD nº 10, de 17 de novembro de 2003. Os custos financeiros para elaboração da planta e memorial georreferenciado deverão ser de responsabilidade da(o) beneficiária(o) da legitimação.

Os títulos de domínio expedidos pelo órgão fundiário conterão cláusulas que obriguem o beneficiário a manter, conservar e, se for o caso, restaurar, as áreas de preservação permanente e de reserva legal. Também conterão cláusula obrigatória de averbação à margem do registro do imóvel, junto ao cartório competente, da área de reserva legal prevista na legislação ambiental (artigos 24 e 25 da Norma de Execução Incra nº 29, de 11/09/2002).

As decisões judiciais majoritárias no Superior Tribunal de Justiça – STJ têm indicado que tanto a área de preservação permanente quanto a de reserva legal, em qualquer imóvel rural, não podem ser objeto de exploração agrícola ou pecuária, mesmo que não se dê o reflorestamento imediato. É um imperativo a todo e qualquer proprietário a manutenção de áreas de reserva legal e preservação permanente, por se tratar de obrigação *propter rem*, ou seja, que recai na propriedade e acompanha todas as modificações da mesma (por exemplo: desmembramento ou alienação). O proprietário é sempre o responsável por lesões perpetradas contra o patrimônio florístico em seus domínios, por atos próprios, de seus prepostos e até de terceiros, pois cumpre a ele velar pela integridade do recurso natural. Nos casos em que o desmatamento ocorreu anteriormente à aquisição da propriedade, o simples fato de o novo proprietário continuar a exploração das áreas, sem respeitar os limites das áreas insuscetíveis de corte raso, já o torna autor de prática danosa ao meio ambiente.<sup>38</sup> O mesmo raciocínio cabe aos ocupantes de terra pública, pois a reserva legal e a área de preservação permanente são elementos intrínsecos do imóvel rural, o que inclui a posse e o domínio.

---

<sup>38</sup> As decisões do STJ têm se baseado na concepção que o novo adquirente de área com passivo ambiental tem que recuperar a área degradada: RESP nº 222.349, PR, Relator Ministro José Delgado, D.J. 02/05/2000; RESP nº 264.173, PR, Relator Ministro José Delgado, D.J. 02/04/2001; RESP nº 282.781, PR, Relatora Ministra Eliana Calmon, D.J. 27/05/2002; RESP nº 237.690, MS, Relator Ministro Paulo Medina, D.J. 13/05/2002; RESP nº 327.254, PR, Relatora Ministra Eliana Calmon, D.J. 19/12/2002. Em sentido contrário, temos o acórdão RESP nº 218.120, PR, Relator Ministro Garcia Viera, D.J. 11/10/1999.



Cumpridas todas as obrigações estabelecidas acima (administrativas, sociais e ambientais), o ocupante de terra pública receberá título de domínio, inegociável pelo prazo de dez anos (CF, artigo 189).

Em nossa opinião, não pode mais persistir a emissão de títulos precários, mantendo a mesma sistemática empregada até agora. A transferência tem que ocorrer de forma definitiva e num curto prazo, assegurando, obviamente, o rompimento contratual pela falta de pagamento ou violações de cláusulas sociais e ambientais.

### 3.3.4. Critérios de exclusão do processo de regularização de posse

Passaremos a analisar em que condições o poder público não pode regularizar a posse em terras públicas, seja do patrimônio próprio ou devoluto.

a) O primeiro critério de exclusão é a solicitação de legitimação de posse de qualquer área superior a 2.500 hectares ou outro módulo inferior a esse, estabelecido pelo órgão fundiário. Devido às limitações constitucionais, o órgão fundiário não pode regularizar área superior ao módulo constitucional e, com isso, favorecer a concentração de terra.

b) O segundo critério a ser observado é se a área reivindicada cumpre a função social, pois esta condiciona o exercício do direito de propriedade. Por isso, a área ocupada deve: (i) favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (ii) manter níveis satisfatórios de produtividade; (iii) assegurar a conservação dos recursos naturais; e (iv) observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que se apropriaram da terra e aqueles que trabalham no imóvel rural (CF, artigo 186 e Lei nº 8.629/1993, artigo 6º). O ocupante de terras públicas que não as tenha tornado produtivas com seu trabalho, preenchendo requisitos previstos em norma administrativa<sup>39</sup>, não fará jus à regularização da posse. O poder público não pode tolerar a especulação com o patrimônio público.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça é que:

Em matéria de “Reforma Agrária”, é agora inadmissível a desapropriação que tem como causa ou justificativa a condição de “latifúndio” do imóvel rural, pois, a vigente Constituição só admite esse tipo especial de intervenção, se a propriedade, não sendo produtiva, não cumpre a sua “função social”, conforme regram as

---

<sup>39</sup> Ver Norma de Execução Incra nº 29, de 11/09/2002, em particular o artigo 13.



disposições de seus artigos 184 e 186. (STF, MS 20960-7 – MS. Relator: Min. Rel. Sepúlveda Pertence, D.J. 07/04/1995)

Contudo, é o mesmo tribunal que faz a ressalva de que, no contexto da Constituição, propriedade produtiva não é um conceito naturalístico, que se satisfaça com o fato da existência de qualquer produção agrícola ou pecuária, mas, ao contrário, o conceito de propriedade produtiva é, antes, mais econômico do que naturalístico. A compreensão de propriedade produtiva não se resume à mera existência de produção, mas exigirá, sempre, índices positivos na “equação produção-produtividade”, que traduzirão precisamente o aproveitamento racional e adequado da terra, com a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis. Decerto, para a Constituição, só se possa reputar propriedade produtiva ao imóvel que cumpra a sua função socioambiental.

Portanto, por esse dispositivo (CF, artigo 184), qualquer imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social pode ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária, mediante prévia e justa indenização, pagável não em dinheiro, e, sim, em títulos da dívida agrária.

c) O terceiro critério, também relacionado com a função social, é a utilização de trabalho forçado para realizar qualquer atividade laboral dentro do perímetro da área reivindicada. O Ministério do Trabalho e Emprego – MTE publicou uma portaria que institui o “Cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo” – as conhecidas “listas sujas” do trabalho escravo. Segundo as regras do MTE, a inclusão do nome do infrator acontecerá após o final do processo administrativo criado pelos autos da fiscalização. O Ministério da Integração Nacional – MI, desde o final do ano passado, já está impedindo os relacionados de obterem novos contratos com os Fundos Constitucionais de Financiamento (Portaria nº 1.150, de 18 de novembro de 2003, do MI). Assim, se o imóvel estiver na lista de trabalho escravo ou se ficar comprovado que houve a utilização de trabalhadores em condições análogas à de escravo, a área não poderá ser regularizada.

d) Outro critério que exclui a gleba de terra de regularização de posse é quando a consolidação da posse resultar de violência física ou psicológica contra ocupantes anteriores. Os critérios de legitimação de posse partem do pressuposto de que se trata de uma posse originária, ou seja, a pessoa que reivindica a regularização da posse é o primeiro a ocupar a terra ou adquiriu-a de forma pacífica e legítima. Assim, urge separar o posseiro legítimo do mero invasor que busca comercializar a posse, utilizando da fraude e da violência para consolidar seu patrimônio privado.

A violência como forma de aquisição de terras públicas revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico. Logo, deve ser repelida a conduta daqueles que buscam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de imóveis públicos, a incorporação de porções de terras do patrimônio público ao domínio privado.

A exclusão desse tipo de comportamento ilegal e ilegítimo é um recado muito claro do Estado à sociedade, que não tolerará formas escusas como meio de se ter acesso aos bens públicos. Somente os mecanismos legais e democráticos é que habilitarão o ocupante de terra pública à regularização fundiária.

Estes critérios apresentados poderão ser regulamentados por uma Instrução Normativa do Incra, pois no momento não há uma norma que oriente a regularização fundiária acima de 500 hectares.

#### *3.3.4.1. Ocupação ilegítima e as benfeitorias*

Mas o que fazer se a área reivindicada ilegalmente tiver benfeitorias? Pode o poder público simplesmente imitir-se na posse do imóvel? O artigo 10 da Lei nº 9.636/1998 é muito claro ao afirmar que, “constatada a existência de posses ou ocupações em desacordo com o disposto nesta Lei, a União deverá imitir-se sumariamente na posse do imóvel, cancelando-se as inscrições eventualmente realizadas.” Mas para que isso ocorra sem que haja contestação judicial ou pedido de retenção das benfeitorias, alegando-se que as mesmas não foram pagas, será necessário desapropriar a gleba de terra.

O instrumento jurídico mais apropriado para resolver a disputa da terra nos casos em que houve ocupação de terra pública há mais de um ano e dia é a medida expropriatória. A desapropriação por interesse social ou interesse social para fins de reforma agrária seria mais eficiente no combate ao conflito instaurado na região e que, ademais, a desapropriação atingiria os registros imobiliários dos titulares do domínio ilegítimo, com o permissivo da imediata imissão na posse do bem desapropriado. Em contrapartida, os depósitos judiciais permaneceriam sob custódia do Juízo Federal, até decisão final acerca da discussão sobre domínio do imóvel, nos casos de se apresentarem documentos da terra de origem questionável.

A ação expropriatória é o instrumento mais eficaz para solucionar conflitos sociais porque a limitação administrativa não impede a posse, uma vez que a propriedade continua com o interessado, que apenas deve observar algumas restrições no seu exercício. As ações discriminatórias ou os decretos de criação de unidades de conservação não mudam a situação fundiária automaticamente. Para que ocorra a mudança na titularidade do domínio ou posse, será necessário ocorrer o processo

expropriatório, este, sim, instrumento hábil para modificar a situação subjetiva do imóvel, ou seja, para transferir o domínio ou posse privada para o ente público.

Efetivamente, nenhuma outra ação em nosso sistema jurídico-processual iguala-se à expropriatória na virtude de ensejar, de imediato, a ocupação do imóvel rural pelo poder público, ainda que sabidamente integrante de patrimônio público, mas indevidamente registrado em nome do particular ou apossado de forma ilegal. Sem dúvida é o instrumento, com efeito, mais célere para pôr fim aos focos de tensão social.

#### *3.3.4.2. A compensação financeira no crédito recíproco entre o ocupante ilegítimo e o poder público*

Paralelamente ao processo expropriatório, deverão ser tomadas medidas de cunho administrativo para assegurar a retomada das terras e também buscar o ressarcimento dos danos ambientais e financeiros causados pela apropriação ilegítima. A principal delas é investigar a violação de normas ambientais, ou seja, averiguar se ocorreu desmatamento ilegal da reserva legal e/ou da área de preservação permanente, ou a retirada de madeira ou da cobertura vegetal no imóvel rural sem autorização. Nesse caso, o infrator deverá ser multado e responder pelo dano causado.

Dever-se-á verificar, também, se o ocupante ilegal fez a inscrição de sua posse no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e se prestou corretamente as informações pertinentes em relação à alteração do imóvel, à área ou à titularidade, bem como nos casos de preservação, conservação e proteção de recursos naturais. Deve-se, ainda, pesquisar se os valores do ITR foram pagos. Dependendo da situação, deve-se cobrar o pagamento do ITR devido e cancelar, no SNCR, o cadastro de imóvel rural declarado pelo pretense proprietário ou possuidor de qualquer título de imóvel rural.

O objetivo dessas medidas administrativas é contrabalançar as possíveis ações compensatórias financeiras ou possessórias utilizadas pelo ocupante ilegal, demonstrando a má-fé do possuidor e o prejuízo causado ao patrimônio público. Contudo, as “medidas compensatórias” – que buscam o acerto de contas através do cancelamento de débitos recíprocos para minimizar o pagamento em dinheiro – só surtirão efeitos se houver previsão legal da possibilidade da compensação.<sup>40</sup>

O Código Tributário Nacional (artigo 170) autorizou o legislador ordinário de cada ente político (União, estado e municípios), a elaborar uma lei que objetivasse compensações entre créditos tributários da Fazenda Pública e do sujeito passivo contra

---

<sup>40</sup> A lei é clara nesse sentido, quando determina no artigo 170 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966): “A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública”. Os tribunais são unânicos ao apontar a lei como pré-requisito para solicitar a compensação tributária.

ela. Logo, a compensação dá-se entre créditos e débitos que se contrapõem. Deve haver, necessariamente, identidade entre os sujeitos da relação. O credor deve ser também devedor e vice-versa.

A elaboração da lei de compensação tributária pode ser um importante instrumento de desestímulo à grilagem de terras públicas porque as multas podem ser compensadas para o pagamento de benfeitorias, reduzindo, assim, os custos de prováveis indenizações. Atualmente, o que ocorre é o não pagamento das multas, o que estimula a impunidade.

### **3.3.5. Utilização da Ação Discriminatória no Processo de Regularização Fundiária**

Outro instrumento jurídico importante que pode ajudar na resolução dos conflitos fundiários e agilizar o processo de regularização é a Ação Discriminatória, prevista na Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976. As vantagens legais são: a) o processo pode ser administrativo ou judicial; b) o ônus da prova é do pretendo proprietário e não do órgão fundiário; c) é possível fazer acordo no processo discriminatório, com a presença do Ministério Público Federal; d) suspende as demais ações relativas à posse da terra e impede qualquer transação sobre o imóvel.

A utilização da discriminatória para resolução dos conflitos fundiários deve ser precedida de uma análise sobre o tamanho da área a ser discriminada, as possíveis contestações judiciais, o número de ocupantes, existência de títulos (legais, ilegais e justos). Dependendo do levantamento prévio, é possível avaliar a conveniência do emprego deste instrumento jurídico, e se é mais vantajoso iniciar com a discriminatória administrativa ou judicial.

## **3.4. Critérios de destinação de terras públicas**

Os pontos acima discutidos estão relacionados aos critérios que legitimam a ocupação de uma determinada área. Agora passaremos a analisar quais os elementos mínimos para destinar as terras públicas para a propriedade familiar. Esses dois pontos (regularização de posse e destinação de terras públicas) são distintos e possuem pressupostos e metodologias próprias. O primeiro busca assegurar o direito à terra de quem já ocupa uma gleba; o segundo apresenta elementos que legitimam o governo a destinar determinada área para a propriedade familiar, propriedade comum, agricultura de grande escala, pecuária ou para proteção ambiental.

Os comandos constitucionais e infraconstitucional (artigos 3º, III; 184 e 188 da CF e o artigo 13 da Lei nº 8.629/1993, respectivamente) determinam que as terras rurais de domínio da União, dos estados e dos municípios fiquem destinadas,

preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária. Devido a essa orientação legal, apresentaremos os critérios para destinação de terra para a propriedade familiar. As demais glebas de terras que não se enquadrarem nesses critérios ficarão destinadas para a média e grande propriedade, respeitado o limite máximo do módulo rural constitucional.

As glebas de terras para proteção ambiental possuem uma sistemática própria, prevista na Lei nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC), e, quando houver sobreposição de interesses, a destinação ambiental acaba se sobrepondo às demais destinações agrárias (CF, artigo 225, § 5º). O mesmo raciocínio cabe para as áreas indígenas, que também possuem uma sistemática própria já consolidada na estrutura administrativa do Executivo Federal.

Não é demais afirmar que, se houver conflito de interesses em uma mesma área, os que têm direito de preferência na regularização fundiária são: primeiro, as posses tradicionalmente ocupadas pelos índios e pelas comunidades de quilombolas; em segundo lugar, as áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as ocupadas pelas populações tradicionais; em terceiro lugar, as glebas de terras destinadas à reforma agrária (propriedade familiar) e, por último, as glebas para as atividades agroambientais (agricultura, pecuária, extrativismo ou misto), para imóveis médios e grandes.

Devido à primazia constitucional e legal, é importante distinguir a regularização fundiária do imóvel rural das regras que serão estabelecidas para o acesso aos recursos madeireiros.<sup>41\*</sup> São dois processos sociais e econômicos que devem ser tratados separadamente: um busca a terra para a produção agroambiental, outro pretende adquirir o direito à exploração madeireira. Um precisa ter acesso à terra e o outro ao recurso florestal.

Nesse contexto, a política de destinação das terras públicas aparece como um importante mecanismo de combate à grilagem da terra, seja para fins agrários ou ambientais. Enquanto o Estado (União e os estados federados) possuir estoques de terra sem lhe dar uma destinação, haverá sempre a possibilidade de ocupação ilegal dos bens públicos. Portanto, será necessário estabelecer uma política de destinação de todas as terras públicas para os próximos cinco ou dez anos e, no final de um determinado prazo, as glebas devem estar destinadas para algum fim público

---

<sup>41</sup> Estamos nos referindo ao Projeto de Lei Gestão de Florestas Públicas, que está em discussão no Congresso Nacional e disporá sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável. Também estão incluídas nessa discussão as normas administrativas que regulam o manejo florestal e o desmatamento no imóvel rural na Amazônia brasileira, ou seja, a utilização da terra e dos recursos madeireiros e não madeireiros existentes na floresta, possibilitando o acesso à cobertura vegetal em áreas privadas.

\* N.E.: O Projeto de Lei Gestão de Florestas Públicas foi aprovado na Câmara dos Deputados, em 07 de fevereiro de 2006.

(reconhecimento dos direitos indígenas, das comunidades de quilombolas, das populações tradicionais, para proteção ambiental, para fim de reforma agrária).

Passaremos agora a enumerar os principais pontos que achamos importantes para destinar as terras públicas à utilização da propriedade familiar. Na elaboração de uma política pública de destinação, esses pontos devem receber uma graduação diferente, dependendo de sua localização. Por exemplo, acesso à estrada é um critério importante para destinar uma gleba de terra, mas se a estrada for uma rodovia, a pontuação será maior do que receberá uma vicinal ou estrada secundária, e assim por diante.

Contudo, é preciso acautelar-se no uso dos critérios descritos. Estamos apresentando uma primeira aproximação de critérios que podem orientar a tomada de decisão, mas antes de destinar as áreas públicas será necessário verificar *in loco* a viabilidade ou não da proposta. A confrontação com a realidade e o aprimoramento dos critérios possibilitarão a elaboração de um mapa para ser utilizado na política pública de destinação das glebas de terras.

#### 3.4.1. Critérios para destinação de terras à propriedade familiar: uma primeira aproximação

Na escolha das áreas com potencial para a pequena propriedade pode-se empregar o método de avaliação de multicritério. Esse método utiliza uma série de critérios, a fim de ajudar na seleção das terras que serão destinadas à pequena propriedade. Um destes é a infra-estrutura à produção e as características físicas e ambientais da área.

Assim, a abordagem (Avaliação de Multicritério) implica:

a) combinar uma série de critérios compostos em um único mapa que representa potencial para a destinação para um determinado fim pré-estabelecido;

b) assumir pesos para esses critérios. Quanto mais próximo de 1, melhores são as condições para dar preferência à propriedade familiar;

c) separar os critérios em dois grandes grupos:

- Fatores (de característica contínua) que indicam a aptidão relativa das áreas.
- Áreas que devem ser excluídas do modelo porque já possuem outros usos (por exemplo, área indígena ou unidade de conservação).

Os grandes grupos de critérios utilizados são:

a) fatores:



- Infra-estrutura para o desenvolvimento da atividade
- Distância das estradas principais (estradas federais e estaduais)
- Distância das cidades ponderada pela população urbana
- Condições apropriadas para a produção
- Distância dos rios
- Variação topográfica
- Solos

b) áreas excluídas da destinação para a propriedade rural:

- Áreas com limitações legais
- Terras indígenas
- Unidades de Conservação federais e estaduais
- Áreas com grande biodiversidade e ecossistemas frágeis e ainda não protegidas por lei
- Áreas militares
- Áreas de perímetros urbanos
- Áreas inundáveis
- Várzea
- Rios, igarapés, paranás e lagos

A conjunção desses critérios e pesos possibilitará o mapeamento de áreas potenciais para destinação à pequena propriedade. O mapa pode ser elaborado a partir da limitação de uma gleba de terra, em um município ou em uma região. Em outras palavras, os critérios podem ser aplicados tanto em uma pequena área como em uma grande região.

### **3.5. Conflito entre os critérios de legitimação de posse e de destinação de terras públicas**

No caso de ocorrer conflito entre os critérios de legitimação e destinação, qual deve prevalecer? Em outras palavras, quando uma área for destinada para propriedade familiar, mas essa mesma gleba, por exemplo, já possuir ocupantes que preencham os



requisitos para serem regularizados como médios ou grandes proprietários ou vice-versa, quem deve ter preferência?

O primeiro critério a ser empregado neste conflito é o legal, ou seja, deve-se priorizar a regularização fundiária na seguinte ordem de preferência: a) primeiro, as posses tradicionalmente ocupadas pelos índios; b) segundo, as posses das comunidades de quilombolas; c) terceiro, as áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as ocupadas pelas populações tradicionais; d) as glebas de terras destinadas à reforma agrária (propriedade familiar); e) as glebas para as atividades agroambientais (agricultura, pecuária, extrativismo ou misto), para imóveis médios e grandes.

Nas três primeiras previsões acima citadas (letras a, b e c), o poder público não tem outra alternativa: tem que reconhecer o direito desses grupos sociais ou proteger o ecossistema natural. Os que detêm benfeitorias de boa fé, mas não têm seu direito à terra reconhecido, devem ser indenizados pelas benfeitorias existentes em suas posses.

Ao ocorrer um conflito entre os critérios de destinação e legitimação, como, por exemplo, quando na área que for destinada para a propriedade familiar existir um médio proprietário que preencha todos os requisitos legais, o primeiro aspecto a ser observado é o legal. Contudo, o bom senso também precisa ser integrado como elemento de análise. Deve-se avaliar caso a caso e verificar qual é a melhor solução para a situação concreta. A resposta à sobreposição de interesses deve levar em conta a possibilidade de composição de possíveis conflitos e os custos econômicos, sempre buscando um caminho que ajude a conciliar e superar os possíveis litígios. Logo, nesta situação, não há uma regra *a priori*, mas preocupações e orientações comuns para trabalhar a questão.

### 3.6. Regularização fundiária e o licenciamento ambiental<sup>42</sup>

A regularização fundiária é um pré-requisito importante para a implementação do processo de licenciamento ambiental das propriedades rurais. Sem uma base fundiária confiável, ficará difícil o desenvolvimento de um programa que busque licenciar as atividades agrárias.

---

<sup>42</sup> O estado de Mato Grosso implantou o “Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais”, que prevê a Licença Ambiental Única (LAU), a qual tem simplificado o licenciamento das atividades agropecuárias, autorizando de uma só vez a localização, a implantação e a operação de atividades de uso do solo. Esse sistema tem facilitado o licenciamento, a fiscalização e o monitoramento das propriedades acima de 1.000 hectares, que têm sido o foco principal da nova abordagem de controle ambiental, pois elas somam cerca de 85% das glebas de terra de Mato Grosso. Os objetivos do LAU são: adotar práticas de baixo impacto ambiental; induzir a reparação dos danos ambientais, com a meta de proteger a qualidade ambiental do estado; regulamentar as práticas de uso do solo; impor limites ao desmatamento ilegal. A LAU é exclusivamente para atividades agropecuárias e dispensa LP, LI e LO, autorizando de uma só vez a localização, a implantação e a operação de atividades de uso do solo. Esse licenciamento também evita a repetição de vistorias de campo, para emissão da licença (Müller, 2001).

O licenciamento ambiental em propriedade rural tem como proposta ser um instrumento de sistematização para viabilizar o controle da utilização dos recursos florestais na Amazônia Legal, capaz de equacionar problemas ambientais emergentes como o desmatamento ilegal e as queimadas. Foi desenvolvido com base em experiências de monitoramento, prevenção e controle de desmatamento e queimadas que utilizam imagens de satélite e tecnologias de informação cartográfica georreferenciada, contemplando informações sobre cobertura florestal, localização de reservas legais e áreas de preservação permanente, bem como áreas de uso econômico das propriedades rurais.

Entendemos que a busca da integração das atividades agrárias com o manejo florestal sustentável é imprescindível para a proteção do meio ambiente, tendo como consequência imediata a manutenção dos serviços ecológicos dos recursos naturais renováveis. Portanto, a unificação em um só licenciamento dos procedimentos de manejo florestal e desmatamento, ou seja, união das atividades agroflorestais em um único procedimento de licenciamento ambiental é fundamental para superar a visão compartimentada que a atual legislação impõe. Esse procedimento único tem como base a experiência do Licenciamento Ambiental Único do estado de Mato Grosso e se busca ampliar as atividades licenciadas. Outro aspecto que pode ser ampliado é o seu objeto, pois são inseridos no licenciamento todos os imóveis rurais (pequenos, médios e grandes), com a diferença de que, para cada categoria de propriedade, será elaborado um procedimento distinto, de acordo com o seu tamanho: a grande propriedade e a propriedade média, familiar e comum. O poder público assume os custos de implantação do licenciamento ambiental dos pequenos e médios imóveis rurais.

A idéia é facilitar a fiscalização, o licenciamento e o monitoramento das atividades agroflorestais no imóvel rural. O foco está voltado para a proteção e gestão das áreas de preservação permanente e da reserva legal, com o intuito de manter os serviços ambientais dos recursos naturais e do meio ambiente.<sup>43</sup>

### 3.7. O Cadastro e o Registro de Imóveis Rurais

Um dos problemas que o órgão fundiário federal não conseguiu superar é a falta de credibilidade das informações do cadastro de imóveis. Apesar de todos os esforços que estão ocorrendo no cadastramento das propriedades – como, por exemplo, a edição da Lei nº 10.267/2001, que busca unificar os cadastros rurais, e a Portaria Incra nº 10/2004, que objetiva estabelecer um cadastro georreferenciado – e, recentemente, a criação do *Programa Cadastro de Terra e Regularização Fundiária no Brasil*, ainda não temos um cadastro confiável. O objetivo geral desse programa é

---

<sup>43</sup> Para mais informações sobre o debate da importância da unificação do processo de licenciamento da propriedade rural, consultar Benatti (2003b).

integrar as ações dos governos federal, estadual e municipal na constituição de uma base de dados sobre a malha fundiária brasileira, constantemente atualizada, e na execução de um amplo programa de regularização fundiária, dirigido prioritariamente aos agricultores familiares, em apoio ao Desenvolvimento Sustentável do Brasil. O problema é que esse programa não prioriza a região amazônica e não há prazo previsto para que isto ocorra.

Outro problema é o registro de imóveis nos cartórios, que possibilitou a criação de diversos mecanismos fraudulentos para apropriação ilegal de milhares de hectares de terras públicas, já descritos anteriormente. Como forma de superar o problema de registros ilegais, foi defendida, em inúmeros depoimentos na CPI da Grilagem de Terra, a estatização dos cartórios, principalmente dos cartórios de registros de imóveis. Essa proposta é apresentada como única forma de bloquear, de fato, a apropriação privada ilegal de terras públicas. A justificativa para a estatização é a de que não há função de índole mais pública do que dizer quem é dono de terra e quais os limites e confrontações dessa terra. Se os cadastros rurais que se destinam tão somente a monitorar a posse e a propriedade da terra são públicos, mais ainda públicos deveriam ser os serviços de registro, porque o que neles está escrito serve de prova judicial nos feitos possessórios e dominiais.

O grande empecilho para a concretização dessa proposta, além da limitação econômica, pois valores monetários podem ser vultosos, é a necessidade de aprovação de uma emenda constitucional, dando nova redação ao artigo 236 da CF. Mesmo com todos esses esforços, não há uma garantia absoluta de que os estados possam garantir um melhor funcionamento dos cartórios. Assim, buscando superar os problemas acima elencados no registro e cadastro de imóveis rurais, apresentamos as seguintes propostas.

### 3.7.1. Criação do Conselho Estadual de Cadastro de Imóveis Rurais

O primeiro passo é tornar as informações do cadastro o mais transparentes possível. Além de disponibilizar as informações na internet, pode-se também criar um Conselho Estadual de Cadastro de Imóveis Rurais – Cecir, trabalhando-se nas mesmas bases de constituição do Cadastro pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964, e institucionalizado pela Lei nº 5.868/1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR.

O principal objetivo do Conselho é fiscalizar a regularização fundiária e a atualização dos dados sobre imóveis rurais. Também será papel do Conselho decidir sobre a regularização de posse nos casos que não estão previstos nos regulamentos do órgão fundiário federal e opinar sobre a destinação de terras públicas.

O Cecir será composto por representantes dos seguintes órgãos:

- a) um do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- b) um do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- c) um da Gerência Regional do Serviço do Patrimônio da União;
- d) um do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
- e) um do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- f) um representante do órgão fundiário estadual;
- g) um da Federação da Agricultura;
- h) um da Federação dos Trabalhadores na Agricultura;
- i) um representante de organizações não governamentais, com atuação no estado.

O Cecir contará com uma Secretaria Executiva, que apoiará o funcionamento do Conselho. O regimento interno do Conselho Estadual será elaborado pelo Incra e submetido à aprovação do seu plenário.

### 3.7.2. Alteração do registro de imóveis rurais

Assegurando a transparência do cadastro e a atualização das informações cadastrais, será importante fortalecê-lo. Para que isso ocorra, ele deve deixar de ser composto de declaração do interessado e passar a constituir-se de informações fidedignas do proprietário do imóvel rural.

Assim, para que os dados do cadastro deixem de ser meramente declaratórios e passem a ser, também, constitutivos do direito de propriedade, em lugar de estatizar os cartórios, pode-se pensar, como primeiro ato de constituição do domínio, o registro no cadastro de imóveis rurais, ficando os demais procedimentos com o cartório. Em outras palavras, o registro imobiliário iniciaria com um ato público.

Nessa linha de pensamento, objetivando dificultar a grilagem de terra e dar maior segurança ao registro da propriedade, pode-se pensar em dois momentos constitutivos do domínio:

- a) com o cadastro das propriedades no Incra;
- b) com a inscrição no registro de imóveis, conforme estabelece o artigo 1º da Lei nº 10.267/2001.

Com esse intuito, propomos a inclusão da seguinte redação, no parágrafo 9º, do artigo 22, da Lei nº 4.947/1966:

O número de inscrição do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais – CCIR passa a ser obrigatório para a constituição do domínio da propriedade, que se completará com o registro de imóveis.

Acreditamos que, com isso, o cadastro deixará de ser declaratório e haverá mais controle sobre o registro de imóveis. Esse novo procedimento passará a vigorar para os novos registros e os demais terão um prazo para se adaptar à nova sistemática. A idéia é ter-se, também, um cadastro com todas as plantas digitalizadas dos imóveis rurais.

Outra medida que poderá ter um efeito muito importante no cadastro dos imóveis rurais é não limitar a ação administrativa de cancelamento dos registros irregulares. Girolamo (2001, p. 433-437) descreve a ineficácia do caminho de ajuizamento das ações de cancelamento. A alternativa apontada pelo jurista é o comando normativo previsto na Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979, que estabelece o cancelamento administrativo por parte da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado dos registros “vinculados a títulos nulos de pleno direito”.

### **3.8. A Portaria Conjunta MDA/Incra nº 10/2004 e os Protocolos**

Os prazos estabelecidos na Portaria Conjunta MDA/Incra precisarão ser prorrogados, a fim de possibilitar que os interessados possam se enquadrar à nova realidade de regularização fundiária e destinação de terras públicas. É preciso reavaliar a estratégia dos prazos, pois essa medida tem um efeito muito positivo para o cadastro e o controle dos bens públicos e privados.

Neste contexto, será importante também que o órgão fundiário federal faça um levantamento sobre o número de protocolos existentes, solicitando a regularização fundiária. Apesar de as solicitações não possibilitarem uma localização exata da área reivindicada, será possível ter uma noção sobre as glebas de terras com maior número de protocolos e de seus respectivos solicitantes. Em relação ao requerente, poder-se-á averiguar as informações fornecidas, como CPF, e se o mesmo já não recebeu terra pública ou possui outro imóvel rural.

### **3.9. Curso de capacitação para o poder público**

Diante das possíveis modificações dos procedimentos de regularização fundiária, dos comandos constitucionais, que introduzem uma nova concepção sobre o direito de propriedade, será muito vantajoso organizar cursos de capacitação ou atualização para juízes, membros do ministério público estadual e funcionários dos órgãos fundiários

e ambientais. Esses cursos têm como objetivo informar as mudanças legislativas e de concepção sobre a gestão dos bens públicos.

Esses cursos poderão ser ministrados pelas instituições de ensino superior da região amazônica, com a emissão de certificados, e podem utilizar a metodologia da educação a distância.

### 3.10. Utilização de um único termo: módulo rural ou módulo fiscal

É importante que os órgãos fundiários e ambientais utilizem um único referencial de tamanho para todas as diferentes situações. Hoje, temos medidas diferentes quando se trata de enquadramento para o crédito, licença de desmatamento, regularização fundiária, ITR, pequena e média propriedade.

Logo, a utilização somente do módulo fiscal, por ser adotado pela lei agrária federal, e estabelecendo o seu tamanho máximo em 100 hectares, irá ajudar muito na discussão fundiária e ambiental.<sup>44</sup>

Essa alteração pode ocorrer por instrução normativa do Incra. Como a definição do módulo tem base municipal<sup>45</sup> (estabelecido por meio de uma simples portaria do Incra), o órgão fundiário federal estabelece os tamanhos que atendam as diferentes demandas (por exemplo, na Transamazônica e Santarém-Cuiabá, 100 hectares; em Marabá e Conceição do Araguaia, um módulo fiscal de 75 hectares; na Bragantina, 25 hectares etc.).



---

<sup>44</sup> Partindo desse pressuposto, a propriedade média mediria entre 500 a 1.500 hectares – Lei n° 8.629/1993, artigo 4°, inciso III, letra “a”.

<sup>45</sup> Ver Lei n° 6.746/1979 e a sua regulamentação, Decreto n° 84.685/1980.

# 4 PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

As propostas e recomendações que iremos apresentar neste item são resumos do debate realizado anteriormente. Não acrescentamos o que já tínhamos descrito anteriormente. Logo, a fundamentação de cada proposta ou recomendação está contida no texto.

## Propostas e recomendações gerais:

- Segurança pública – O Estado deve ter o monopólio do exercício (legítimo) da violência, como condição para implantação de qualquer política pública.
- Obras públicas de infra-estrutura, associadas a programas de apoio à pequena agricultura, à produção florestal sustentável, e às pequenas e médias empresas urbanas, com ênfase na transformação dos produtos (valor agregado).
- Regularização fundiária, fundamentada na legislação fundiária e ambiental, mas baseada na implementação de ações a partir de profundo conhecimento das situações de campo.
- A incerteza fundiária é uma “aliada” dos grileiros de terra. Com o intuito de ajudar no combate à grilagem, a elaboração de um mapa pode ser um mecanismo interessante. Esse mapa conteria as áreas discriminadas, arrecadadas e as que são terras devolutas. É preciso “publicizar” as informações com o intuito de possibilitar à sociedade civil colaborar na proteção do patrimônio público.
- Outro mecanismo importante para acabar com a grilagem de terra é estabelecer uma política de destinação de todas as terras públicas para os próximos cinco ou dez anos.
- Criação do Conselho Estadual de Cadastro de Imóveis Rurais (Cecir) com o intuito de tornar as informações do cadastro o mais transparentes possível.
- Reestruturação e aparelhamento dos órgãos. A decisão de criar uma superintendência do Incra na região oeste do Pará não vai mudar nada se ela não vier acompanhada de uma infra-estrutura adequada e um quadro técnico capacitado, apto a atender as demandas da região.
- Fiscalização eficiente junto aos cartórios de registro de imóveis.
- Cruzamento de dados entre os órgãos fundiários nos três níveis de governo e com instituições com atividades afins. Ex: Ibama, SPU, MPF, entre outros.



- Implantação de cadastro informatizado.
- Para dificultar a grilagem de terra e dar maior segurança ao registro da propriedade, pode-se pensar em dois momentos constitutivos do domínio: a) com o cadastro das propriedade no Incra e, b) com a inscrição no registro de imóveis.
- Propomos a inclusão no parágrafo 9º, do artigo 22, da Lei nº 4.947/1966, da seguinte redação, para tornar o cadastro constitutivo do domínio:

“O número de inscrição do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais – CCIR passa a ser obrigatório para a constituição do domínio da propriedade, que se completará com o registro de imóveis.”

- Prorrogar os prazos estabelecidos na Portaria Conjunta MDA/Incra, a fim de possibilitar que os interessados possam se enquadrar à nova realidade de regularização fundiária e destinação de terras públicas.
- Reavaliar a estratégia dos prazos, pois essa medida tem um efeito muito positivo para o cadastro e o controle dos bens públicos e privados.
- Organizar cursos de capacitação ou atualização para juízes, membros do ministério público estadual e funcionários dos órgãos fundiários e ambientais, com o objetivo de informar as mudanças legislativas e de concepção sobre a gestão dos bens públicos.
- Empregar um único referencial para definir propriedade familiar, média e grande, ou seja, definir entre módulo rural e módulo fiscal. Há a preferência pela utilização do módulo fiscal.

### **Critérios para regularização fundiária em terra pública de ocupações até 500 hectares:**

- a) deve existir, manifestadamente, a posse da coisa, com *animus domini*;
- b) deve-se comprovar a cultura efetiva, pelo prazo mínimo de um ano ininterrupto;
- c) não deve haver oposição de terceiros;
- d) é permitido ao possuidor – tanto o universal quanto o singular – para o fim de contar o prazo exigido, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas;
- e) não deve ser proprietário de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

f) ser reconhecido esse direito ao mesmo possuidor uma única vez, exceto para o imóvel adquirido onerosamente;

g) não ter sido beneficiado pelo Programa de Reforma Agrária, ressalvadas as situações admitidas pelo Incra;

h) possuir uma percentagem de área aproveitável do imóvel efetivamente utilizada, de acordo com o que estabelece a legislação ambiental, com a utilização adequada dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente;

i) ser a pessoa física ou jurídica beneficiária de concessão de terras públicas federais.

- A regularização fundiária para a propriedade familiar poderá ser por meio do contrato de direito real de uso ou o título definitivo de domínio da propriedade.

- Os projetos de assentamento assim como as solicitações de legitimação de posses individuais deverão ser acompanhados de planta e memorial descritivo georreferenciado, elaborados de acordo com a norma técnica para o georreferenciamento de imóveis rurais.

- A elaboração da planta e memorial descritivo georreferenciado terá custo zero para a propriedade familiar ou para as áreas comunitárias.

- A Constituição Federal determina que os beneficiários da reforma agrária não podem negociar os títulos da terra por um período de dez anos (artigo 189).

- O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) deve ser empregado quando o poder público for legitimar a posse e encontrar passivo ambiental na área reivindicada, seja qual for o tamanho solicitado.

### **Critérios para regularização fundiária em terras públicas de ocupações acima de 500 e abaixo de 2.500 hectares:**

- Os critérios e procedimentos de regularização não podem favorecer a concentração de terra e o latifúndio por extensão.

- A área máxima que o órgão fundiário pode regularizar é inferior a 2.500 hectares, ou seja, pode-se estabelecer um patamar menor que 2.500 hectares, mas nunca superior. Acima dessa dimensão deverá ser analisado caso a caso pelo Congresso Nacional (CF, artigo 188, § 1º).

### **Critérios para regularização da posse da média e grande propriedade (até 2.500 hectares):**

- a) não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
  - b) explorar diretamente, por mais de um ano, o imóvel rural ocupado, com utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, conforme estabelece a legislação ambiental;
  - c) manter residência no imóvel ou em local próximo a ele, de modo que possibilite a sua exploração;
  - d) ter no agroextrativismo a sua principal atividade;
  - e) não exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou que se ache investido de atribuição parafiscal;
  - f) não ter sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária;
  - g) não deve haver oposição de terceiros;
  - h) é permitido ao possuidor – tanto o universal quanto o singular – para fim de contar o prazo exigido, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas;
  - i) somente pessoa física pode ser beneficiária de alienação de terras públicas federais, ainda que tenha no agroextrativismo a sua principal atividade.
- A legitimação individual de áreas superiores a 500 hectares e inferiores a 2.500 hectares deverá passar por um processo de licitação pública, tendo direito de preferência os ocupantes de glebas de terras que se enquadrarem nos itens acima descritos.
  - A alienação do imóvel rural pode ser concretizada com a utilização do instituto da hipoteca ou da alienação fiduciária, com a intermediação de um banco público (Banco do Brasil, Basa ou Caixa Econômica Federal).
  - Os processos de regularização de posse deverão ser acompanhados de planta e memorial descritivo georreferenciado, elaborados de acordo com a norma técnica para o georreferenciamento de imóveis rurais. Os custos financeiros para elaboração da planta e memorial georreferenciado deverão ser de responsabilidade da(o) beneficiária(o) da legitimação.

- Os títulos de domínio expedidos pelo órgão fundiário conterão cláusulas que obriguem o beneficiário a manter, conservar e, se for o caso, restaurar, as áreas de preservação permanente e de reserva legal. Também conterão cláusula obrigatória de averbação à margem do registro do imóvel, junto ao cartório competente, da área de reserva legal prevista na legislação ambiental.

- Cumpridas todas as obrigações estabelecidas acima (administrativas, sociais e ambientais), a(o) ocupante de terra pública receberá título de domínio, inegociável pelo prazo de dez anos (CF, artigo 189).

### **Critérios de exclusão do processo de regularização de posse:**

a) quando houver a solicitação de legitimação de posse de qualquer área superior a 2.500 hectares ou outro módulo inferior a esse, estabelecido pelo órgão fundiário;

b) quando se observar que a área reivindicada não cumpre a função social, pois a função social condiciona o exercício do direito de propriedade;

c) quando o imóvel estiver na lista de trabalho escravo ou se ficar comprovado que houve a utilização de trabalhadores em condições análogas à de escravo, a área não poderá ser regularizada;

d) quando a consolidação da posse resultar de violência física ou psicológica contra ocupantes anteriores.

- A área reivindicada ilegalmente que tiver benfeitorias deverá ser desapropriada.

- Paralelamente ao processo expropriatório, deverão ser tomadas medidas de cunho administrativo, para assegurar a retomada das terras e também buscar o ressarcimento dos danos ambientais e financeiros causados pela posse ilegal.

- Elaboração de uma lei que possibilite a compensação financeira, quando houver crédito recíproco entre o ocupante de terra pública e o poder público.

- Análise da possibilidade do emprego da ação discriminatória para a resolução dos conflitos fundiários e agilização do processo de regularização.

### **Critérios de destinação de terras públicas:**

- Os critérios de destinação são os elementos que legitimam o governo a reservar determinada área para a propriedade familiar, propriedade comum, agricultura de grande escala, pecuária ou para proteção ambiental.

- As possíveis áreas com potencial para a pequena propriedade devem levar em consideração as seguintes condições: infra-estrutura para o desenvolvimento da atividade; condições do solo apropriadas para a produção; limitações ambientais; exclusões legais (áreas indígenas, unidades de conservação e terras de quilombos).

- Se houver intrusamento de interesses em uma mesma área, quem tem direito de preferência na regularização fundiária são:

- a) primeiro, as posses tradicionalmente ocupadas pelos índios e comunidades de quilombolas;

- b) em segundo lugar, as áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as ocupadas pelas populações tradicionais;

- c) em terceiro lugar, as glebas de terras destinadas à reforma agrária (propriedade familiar);

- d) em quarto lugar, as glebas para as atividades agroambientais (agricultura, pecuária, extrativismo ou misto), para imóveis médios e grandes.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, A. *et al.* Justiça Ambiental. Cuiabá-Santarém: exploração desordenada ou oportunidade de governança? PROPOSTA, Revista Trimestral da FASE, v. 30, dez. 2003 / fev. 2004.
- AMIGOS DA TERRA. Garimpagem florestal. Relatório Atualizado sobre Extração Ilegal de Madeira na Amazônia Brasileira. Programa Amazônia – Amigos da Terra. Belém, 1997.
- ARAÚJO, R. The drug trade, the black economy and society in Western Amazonia. *International Social Science Journal*, n. 169, 2001.
- \_\_\_\_\_. La cité domestique: stratégies familiales et imaginaire social sur une zone de colonisation en Amazonie brésilienne. Nanterre, octobre 1993. Tese (Doctorat d'ethnologie) – Université de Paris X.
- BENATTI, J. H. Posse agroecológica e manejo florestal. Curitiba: Juruá, 2003(a).
- \_\_\_\_\_. Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. Belém, 2003(b). Tese (Doutorado) – Naea/UFGA.
- BRASIL. Congresso. Comissão externa destinada a averiguar a aquisição de madeiras, serrarias e extensas porções de terras brasileiras por grupos asiáticos. Brasília: Câmara dos Deputados: Coordenação de Publicações, 1998.
- \_\_\_\_\_. Congresso. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. Brasília: Câmara dos Deputados: Coordenação de Publicações, 2002.
- \_\_\_\_\_. Disponível em: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br), 2005.
- \_\_\_\_\_. Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil. Brasília: MDA, [s.d.].
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal. Brasília: Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos índices de desmatamento da Amazônia legal, março 2004.
- \_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Cadastro Rural. Outubro de 2003. Disponível em: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).

- CARVALHO, R. Amazônia. Programa Amazônia: A Amazônia rumo ao “ciclo da soja”. *Papers, Amigos da Terra*, v.1, n. 2, set. 1999.
- CASTRO, E. R.; MONTEIRO, R.; CASTRO, C. P. Estudo sobre dinâmicas sociais na fronteira, desmatamento e expansão da pecuária na Amazônia. Trabalho de consultoria prestado ao Banco Mundial (Contrato - 23584 e 388135, de 18/01/2002). Belém: Banco Mundial, jul. 2002. Relatório.
- CORREDOR, R. J. D. La posesion civil y la posesion agraria. In: PRIMER ENCUENTRO INTERNACIONAL DE JUSAGRARISTAS. Belém, 1981, (Mimeo).
- COSTA, F. G. Avaliação do potencial de expansão da soja na Amazônia Legal: uma aplicação do modelo de Von Thünen. Piracicaba, 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo.
- DAILY, G. C. Introduction: what are ecosystem services? In: DAILY, G. C. (Ed.). *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*. Washington, DC, Covelo, California: Island Press, p. 1-19, 1997.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- ESCADA, M. I. S. *et. al.* Padrões e Processos de Ocupação nas Novas Fronteiras da Amazônia: Apropriação Fundiária e Uso da Terra no Xingu/Iriri. *Revista de Estudos Avançados, IEA-USP, Dossiê Amazônia*, v. 19, n. 54, p. 9-23, ago. 2005.
- FERNANDES, M. *Donos de terras: a trajetória da UDR no Pará*. Belém: Naea/UFGA, 1999.
- FOLHA ONLINE. Sindicato de pecuaristas e madeireiros do Pará criticam pacote de medidas. *Publicidade da Folha Online*. Disponível em: [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br). Acesso em: 18/02/2005.
- GREENPEACE. Pará: estado de conflito. Uma investigação sobre grileiros, madeireiros e fronteiras sem lei do Estado do Pará, na Amazônia. *Documento do Greenpeace*, 2004.
- LARANJEIRA, R. *Propedêutica do Direito Agrário*. 2 ed. São Paulo: LTR, 1981.
- LEROY, J.-P. *Relatório brasileiro para o direito ao meio ambiente*. Rio de Janeiro, 2003. (Mimeo)
- LIMA, G. T. *A posse agrária sobre bem imóvel*. São Paulo: Saraiva, 1992.
- LIMA, R. A. de M. *Direito agrário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.



- LIMA, R. C. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas.** Porto Alegre: Sulinas, 1954.
- MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro.** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- MARTÍNEZ, F. R. **La propiedad privada em la constitución española.** Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- MATTOS NETO, A. J. **Título de posse à luz da legislação de terras do Estado do Pará.** Belém: Unama, 2003.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 18 ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MST. Disponível em: [www.mst.org.br/informativos/minforma/ultimas1248.htm](http://www.mst.org.br/informativos/minforma/ultimas1248.htm). Acesso em: 21 de out. 2005.
- MÜLLER, F. de M. Sistema de fiscalização, licenciamento e monitoramento de propriedades rurais de Mato Grosso. In: **Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia.** Brasília: MMA, p. 307-341, 2001.
- NOTAPAJÓS. **Fiepa e Faepa interpelam por madeireiros junto ao Senado.** Disponível em: [notapajos.globo.com/lernoticias.asp?id=6314](http://notapajos.globo.com/lernoticias.asp?id=6314). Acesso em: 07 de abr. 2005.
- OCTAVIO, R. **Do domínio da União e dos estados: segundo a Constituição Federal.** 2 ed. São Paulo: Livraria Acadêmica Saraiva, 1924.
- PARÁ. Comissão Parlamentar de Inquérito. **CPI da grilagem.** Belém: Assembléia Legislativa do Estado do Pará, 1999. (Mimeo)
- SANTOS, R. A. de O. **Direito e mudança social: o problema da terra na Amazônia brasileira.** Belém, Artigo inédito, 1981.
- SILVA, De P. **Vocabulário jurídico.** 17 ed., revista e atualizada por Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo.** 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850.** Campinas: Ed. da Unicamp, 1996.
- SODERO, F. P. **Direito agrário e reforma agrária.** São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1968.

- SOUSA, J. B. M. de. **Direito agrário: lições básicas**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- STEFANINI, L. de L. **A propriedade no direito agrário**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978.
- TRECCANI, G. D. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA, Iterpa, 2001.
- WAGLEY, C. **Uma comunidade amazônica**. 2. ed. São Paulo/Brasília: Ed. Nacional/INL, 1977.

# APÊNDICE

## NORMAS JURÍDICAS QUE TRATAM DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS IMÓVEIS RURAIS EM ÁREAS PÚBLICAS E DA DESTINAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS

### Constituição Federal

- Art. 5º, XXII e XXIII – direito de propriedade e função social da propriedade.
- Art. 170 – os limites do direito de propriedade.
- Art. 188 – destinação das terras públicas devolutas para fim de reforma agrária.
- Art. 225, § 5º – limitações ambientais e destinação das terras públicas para fim de proteção ambiental.
- Art. 231 – destinação das áreas ocupadas por comunidades indígenas.
- Art. 243 – terras com culturas ilegais de plantas psicotrópicas.
- Art. 51 dos ADCT – revisão das terras concedidas.
- Art. 68 dos ADCT – destinação de terras ocupadas por quilombolas.

### Leis Federais

- Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 – cria o Estatuto da Terra.
- Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965 – institui o Código Florestal.
- Lei 4.947, de 06 abril de 1966 – fixa normas de direito agrário e o sistema de funcionamento do IBRAS.
- Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – dispõe sobre o registro público.
- Lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972 – cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural.
- Lei 5.972, de 11 de dezembro de 1973 – regula o procedimento para o registro da propriedade de bens imóveis discriminados administrativamente ou possuídos pela União.
- Lei 6.383, de 07 de dezembro de 1976 – trata da discriminatória de terras devolutas.
- Lei 6.739, de 05 de dezembro de 1979 – dispõe sobre a matrícula de imóveis rurais.

- Lei 7.433, de 18 de dezembro de 1985 – dispõe requisitos para a lavratura de escrituras públicas.
- Lei 6.746, de 10 de dezembro de 1979 - altera o disposto nos arts. 49 e 50 da lei 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra) e dá outras providências.
- Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991 – dispõe sobre a política agrícola.
- Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 – dispõe sobre a reforma agrária.
- Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996 – dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).
- Lei 9.636, de 15 de maio de 1998 – dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis da União.
- Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 – regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).
- Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001 – dispõe o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.
- Lei 10.931, de 02 de agosto de 2004 – aprimora a Lei 10.267/2001.
- Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005 (artigo 120) – institui o Regime Especial de Tributação e dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica.

#### **Decreto-Lei**

- Decreto-lei 9.760, de 05 de setembro de 1946 – dispõe sobre imóveis da União.
- Decreto-lei 271, de 28 de fevereiro de 1967 – dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo.
- Decreto-lei 1.414, de 18 de agosto de 1975 – dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alterações de terras devolutas na faixa de fronteiras.
- Decreto-lei 1.561, de 13 de julho de 1977 – dispõe sobre a ocupação de terrenos da União.
- Decreto-Lei 2.375, de 24 de novembro de 1987 – revoga o Decreto-lei 1.164/1971 e dispõe sobre terras públicas.

## **Medida Provisória**

MP 2.166-67, de 24 de setembro de 2001 – altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei 4.771/65.

## **Decreto Federal**

- Decreto 84.685, de 6 de maio de 1980 – regulamenta a Lei 6.746/1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.
- Decreto 1.282, de 19 de outubro de 1994 – regulamenta os arts. 15, 19, 20 e 21, da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, instituindo o manejo florestal na bacia amazônica.
- Decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002 – regulamenta a Lei 10.267/01.

## **Portarias**

- Portaria 812, de 26 de agosto de 1991 – requisitos para alienação de terras públicas federais.
- Portaria Incra 558, de 15 de dezembro de 1999 – recadastramento de imóveis acima de 10.000 ha.
- Portaria/Incra/P/Nº 041 de 25 de fevereiro de 1999 – exame das situações dominiais e possessórias identificadas pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural – SCNR.
- Portaria Incra 596, de 05 de julho de 2001 – recadastramento de imóvel rural entre 5.000 a 9.999 ha.
- Portaria conjunta Incra-Ibama nº 155, de 27 de março de 2002 – compensação da reserva legal nos projetos de assentamentos de reforma agrária e de colonização.
- Portaria/Incra/P/Nº 1.032 de 02 de dezembro de 2002 – observar os mesmos prazos previstos no art. 10 do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, para os casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais.
- Portaria Incra nº 981 de 03 de outubro de 2003 – outorga do título de domínio ou do contrato de concessão de uso.
- Portaria Incra nº 10, de 01 de dezembro de 2004 – procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídica de posse por simples ocupação.

## Instruções Normativas do Incra e do Ministério do Meio Ambiente

- IN/Incra nº 30, de 12 de abril de 1999 – fixa normas de procedimentos relativos à regularização de ocupações e a concessão e alienação de terras públicas de domínio da União.
- IN/Incra nº 42, de 25 de maio de 2000 – estabelece diretrizes para o procedimento administrativo de ratificação das alienações e concessões de terras na Faixa de Fronteira.
- IN/MMA nº 3, de 4 de março de 2002 – estabelece procedimentos de conversão de uso do solo através de autorização de desmatamento nos imóveis e propriedades rurais na Amazônia Legal.
- IN/MMA nº 04, de 04 de março de 2002 – estabelece procedimentos relativos às atividades de Manejo Florestal Sustentável de Uso Múltiplo na Amazônia Legal.
- IN/Incra nº 09, de 13 de novembro de 2002 – define diretrizes básicas da atividade de fiscalização cadastral de imóveis rurais.
- IN/Incra nº 12, de 17 de novembro de 2003 – fixa roteiro para a troca de informações entre o Incra e os Serviços de Registro de Imóveis, nos termos da Lei nº 10.267/2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.449/2002.
- IN/Incra nº 13, de 17 de novembro de 2003 – estabelece fluxo a ser observado pelas Superintendências Regionais do Incra, com vistas à certificação e atualização cadastral, de que trata a Lei nº 10.267/2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.449/2002.
- IN/Incra nº 15, de 30 de março de 2004 – dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento de reforma agrária.
- IN/Ibama nº 74, de 25 de agosto de 2005.

## Normas de Execução do Incra

- NEXEC Incra nº 29, de 11 de setembro de 2002 – procedimento administrativo para alienação de imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária, e regularização fundiária em terras públicas de domínio do Incra e da União.
- NEXEC Incra nº 33, de 14 de julho de 2003 – procedimento administrativo para destinação de terras públicas do Incra e da União.

## Os AUTORES

Este estudo foi realizado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), por meio da seguinte equipe de trabalho:

*José Heder Benatti*

Professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA). É doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da mesma universidade, e pesquisador associado do Ipam. Possui diversos trabalhos publicados sobre questão fundiária, manejo dos recursos naturais, unidade de conservação e direito de propriedade.

*Roberto Araújo Santos*

Pesquisador Titular do Museu Paraense Emílio Goeldi - MPEG/MCT. Doutor em antropologia pela Universidade de Paris X - Nanterre. Faz pesquisas desde 1986 sobre a expansão da ocupação humana na região amazônica, e possui diversos trabalhos publicados sobre a sociologia da migração e das recomposições socioeconômicas em áreas de fronteira.

*Antônia Socorro Pena da Gama*

Advogada. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA. É pesquisadora do Ipam e tem trabalhado com as questões relacionadas à várzea amazônica e à educação ambiental.





## SÉRIE ESTUDOS

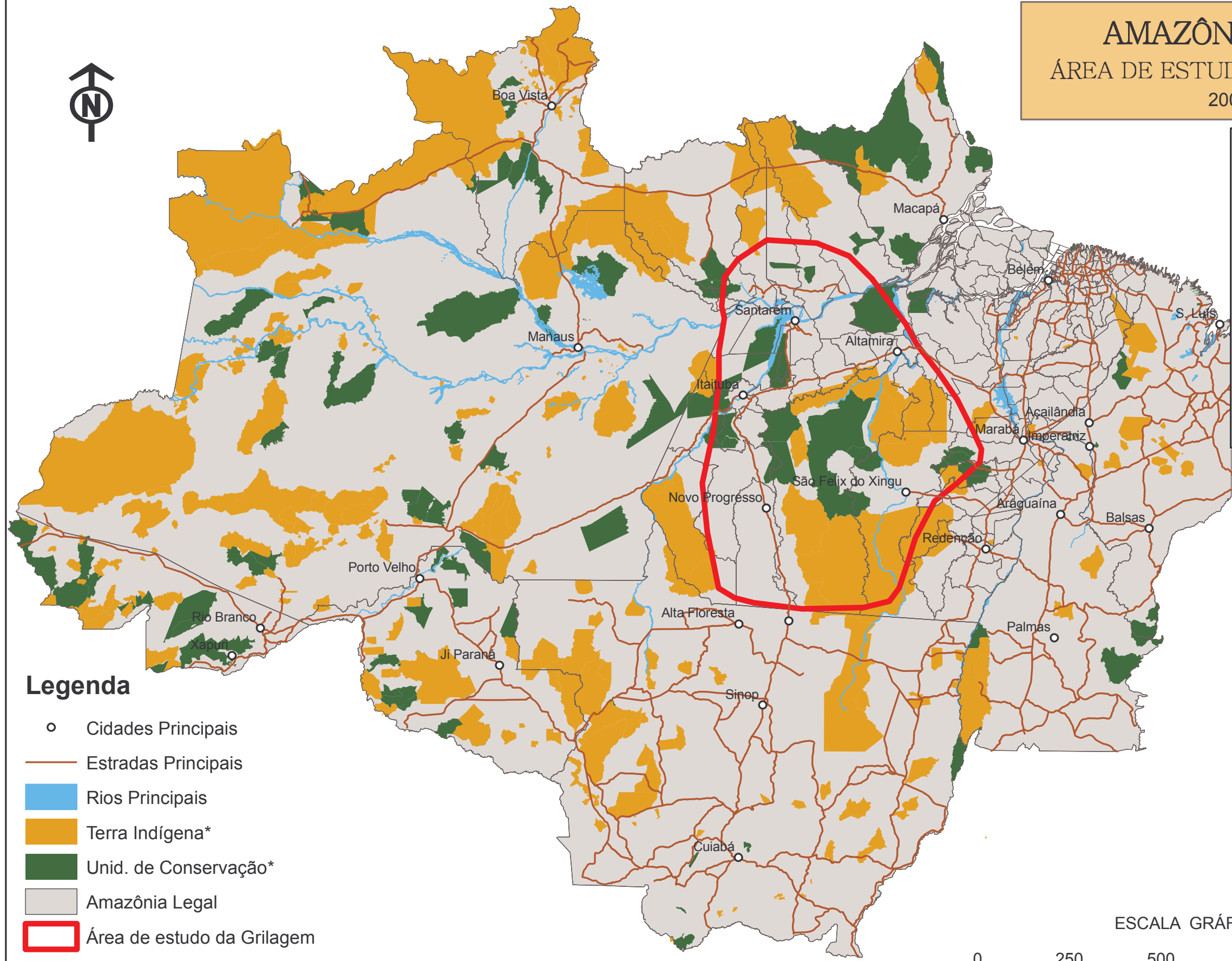
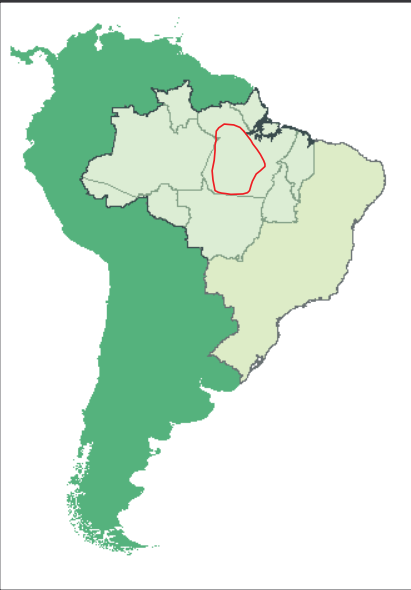
Os documentos reunidos na Série Estudos abordam grande diversidade de temas relacionados a fenômenos e processos envolvidos na construção de caminhos para o uso sustentável da Amazônia e da Mata Atlântica. São produzidos no âmbito do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), a partir da experiência do Programa Piloto, bem como por colaboradores eventuais. Com a Série Estudos, o Projeto AMA pretende divulgar conhecimentos, fundamentar a elaboração de políticas públicas específicas e convidar ao debate o leitor interessado pela conservação das florestas tropicais do Brasil.

### TÍTULOS PUBLICADOS

1. Prevenção de incêndios florestais na Amazônia: lições aprendidas no Projeto Proteger  
*Sérgio Sauer*
2. Projetos Demonstrativos – PDA e sua influência na construção do Proambiente  
*Paul E. Little*
3. Influência do Promanejo sobre políticas de manejo florestal sustentável na Amazônia  
*Adalberto Veríssimo*
4. Aprendizados do Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea – ProVárzea  
*Marli Teresinha dos Santos*
5. Políticas de desenvolvimento sustentável no Acre: contribuições do SPRN  
*Olympio Barbanti Jr.*
6. Gestão ambiental descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia brasileira  
*Fabiano Toni e Pablo Pacheco*
7. Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais do estado de Mato Grosso: análise de sua implementação  
*Instituto Socioambiental e Instituto Centro de Vida*



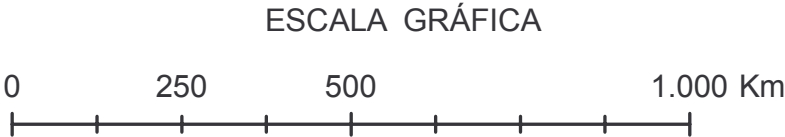
AMAZÔNIA LEGAL  
ÁREA DE ESTUDO DA GRILAGEM  
2005



Legenda

- Cidades Principais
- Estradas Principais
- Rios Principais
- Terra Indígena\*
- Unid. de Conservação\*
- Amazônia Legal
- Área de estudo da Grilagem

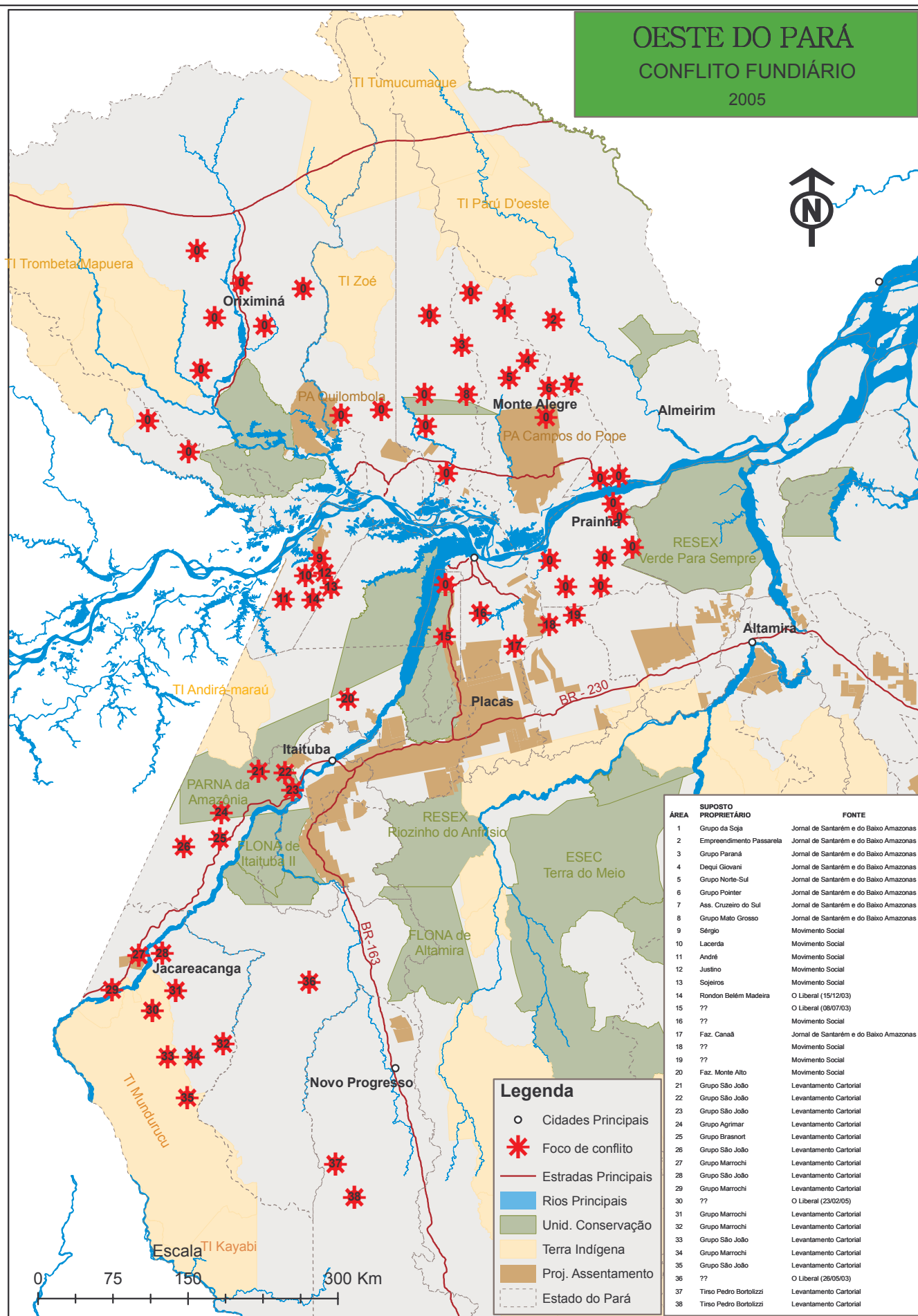
\* Fonte: MMA (2005)



# OESTE DO PARÁ

## CONFLITO FUNDIÁRIO

2005



### Legenda

- Cidades Principais
- ★ Foco de conflito
- Estradas Principais
- Rios Principais
- Unid. Conservação
- Terra Indígena
- Proj. Assentamento
- Estado do Pará

| ÁREA | SUPOSTO PROPRIETÁRIO     | FONTE                                  |
|------|--------------------------|----------------------------------------|
| 1    | Grupo da Soja            | Jornal de Santarém e do Baixo Amazonas |
| 2    | Empreendimento Passarela | Jornal de Santarém e do Baixo Amazonas |
| 3    | Grupo Paraná             | Jornal de Santarém e do Baixo Amazonas |
| 4    | Dequi Giovanni           | Jornal de Santarém e do Baixo Amazonas |
| 5    | Grupo Norte-Sul          | Jornal de Santarém e do Baixo Amazonas |
| 6    | Grupo Pointer            | Jornal de Santarém e do Baixo Amazonas |
| 7    | Ass. Cruzeiro do Sul     | Jornal de Santarém e do Baixo Amazonas |
| 8    | Grupo Mato Grosso        | Jornal de Santarém e do Baixo Amazonas |
| 9    | Sérgio                   | Movimento Social                       |
| 10   | Lacerda                  | Movimento Social                       |
| 11   | André                    | Movimento Social                       |
| 12   | Justino                  | Movimento Social                       |
| 13   | Sojeiros                 | Movimento Social                       |
| 14   | Rondon Belém Madeira     | O Liberal (15/12/03)                   |
| 15   | ??                       | O Liberal (08/07/03)                   |
| 16   | ??                       | Movimento Social                       |
| 17   | Faz. Canaã               | Jornal de Santarém e do Baixo Amazonas |
| 18   | ??                       | Movimento Social                       |
| 19   | ??                       | Movimento Social                       |
| 20   | Faz. Monte Alto          | Movimento Social                       |
| 21   | Grupo São João           | Levantamento Cartorial                 |
| 22   | Grupo São João           | Levantamento Cartorial                 |
| 23   | Grupo São João           | Levantamento Cartorial                 |
| 24   | Grupo Agrimar            | Levantamento Cartorial                 |
| 25   | Grupo Brasnort           | Levantamento Cartorial                 |
| 26   | Grupo São João           | Levantamento Cartorial                 |
| 27   | Grupo Marrochi           | Levantamento Cartorial                 |
| 28   | Grupo São João           | Levantamento Cartorial                 |
| 29   | Grupo Marrochi           | Levantamento Cartorial                 |
| 30   | ??                       | O Liberal (23/02/05)                   |
| 31   | Grupo Marrochi           | Levantamento Cartorial                 |
| 32   | Grupo Marrochi           | Levantamento Cartorial                 |
| 33   | Grupo São João           | Levantamento Cartorial                 |
| 34   | Grupo Marrochi           | Levantamento Cartorial                 |
| 35   | Grupo São João           | Levantamento Cartorial                 |
| 36   | ??                       | O Liberal (26/05/03)                   |
| 37   | Tirso Pedro Bortolizzi   | Levantamento Cartorial                 |
| 38   | Tirso Pedro Bortolizzi   | Levantamento Cartorial                 |