

# “ESSE GOVERNO É DE VOCÊS”. DO TERRA LEGAL AO TITULA BRASIL: ANÁLISE DE UMA DÉCADA DE POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO CONTRA O CAOS FUNDIÁRIO AMAZÔNICO

**Thereza Cristina Cardoso Menezes**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

submissão: 20.04.2022 aprovação: 02.08.2022

## RESUMO

O artigo propõe uma reconstituição no tempo das políticas de regularização fundiária no Brasil enfatizando o conjunto de importantes transformações normativas e procedimentos administrativos observados na última década. Descrevendo o intenso esforço para a promoção da regularização fundiária, caracterizado pela convergência dos mais variados interesses, atores e matizes ideológicos para acelerar a destinação do vasto estoque de terras públicas amazônicas. Aponta-se que o ambiente favorável à formalização do mercado de terras, e tolerante com a multiplicação de ilegalidades, vem encorajando o desmatamento, incentivando a expansão de apossamentos ilegais e promovendo um ambiente de insegurança e violência contra as comunidades tradicionais da Amazônia.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária, Amazônia, mercado de terras.

**“THIS GOVERNMENT IS YOURS”. FROM  
TERRA LEGAL TO TITULA BRASIL:  
ANALYSIS OF A DECADE OF REGULAR-  
IZATION POLICIES AGAINST THE AMA-  
ZON LAND CHAOS**

### ABSTRACT

The article proposes a reconstitution in time of land regularization policies in Brazil, emphasizing the set of important normative transformations and administrative procedures observed over little more than a decade. It points to an intense effort to promote land tenure regularization that combined the most varied interests, actors and ideological nuances to regularize the vast stock of Amazonian lands. The environment favorable to the formalization of the land market and tolerant of illegalities encourages deforestation, encourages the expansion of illegal possessions and promotes an environment of insecurity and violence against the traditional communities of the Amazon.

**Keywords:** Land regularization, Amazon, land market.

**“ESTE GOBIERNO TE PERTENECE”.  
DE TERRA LEGAL A TITULA BRASIL:  
ANÁLISIS DE UNA DÉCADA DE POLÍTI-  
CAS DE REGULARIZACIÓN CONTRA EL  
CAOS TERRITORIAL AMAZÓNICO**

### RESUMEN

El artículo propone una reconstitución en el tiempo de las políticas de regularización de tierras en Brasil, destacando el conjunto de importantes transformaciones normativas y procedimientos administrativos observados en poco más de una década. Señala un intenso esfuerzo por promover la regularización de la tenencia de la tierra que combinó los más variados intereses, actores y matices ideológicos para regularizar el vasto stock de tierras amazónicas. El ambiente propicio para la formalización del mercado de tierras y tolerante con las ilegalidades incentiva la deforestación, incentiva la expansión de posesiones ilegales y promueve un ambiente de inseguridad y violencia contra las comunidades tradicionales de la Amazonía.

**Palabras clave:** Regularización de tierras, Amazonía, mercado de tierras.

## 1. INTRODUÇÃO

A expressão “caos fundiário” é frequentemente mencionada como principal obstáculo ao desenvolvimento amazônico. Segundo Brito e Barreto (2011), até 2010 metade das terras da região eram constituídas de áreas protegidas, assentamentos da reforma agrária e terras militares, e a outra metade resumia-se a títulos privados, terras públicas sem destinação ou devolutas e terras públicas ocupadas informalmente. Com o propósito de ordenar este “caos fundiário”, o governo federal vem investindo em mudanças normativas para “destravar” e acelerar o processo de regularização das terras federais informalmente ocupadas na Amazônia Legal.

O programa Terra Legal propunha um processo de mudanças galopantes no cenário fundiário brasileiro, prevendo regularizar cerca de 67,4 milhões de hectares e beneficiar milhares de posseiros em um prazo de 60 dias. Desde então tem-se assistido a um conjunto robusto de medidas legais que buscam interferir na dinâmica histórica de apropriação de terras públicas no país por meio da tramitação no Congresso Nacional de vários projetos de lei que tratam da regularização fundiária como objeto principal ou como tema acessório de outros assuntos. Tais iniciativas foram frequentemente denominadas pelas organizações da sociedade civil e pela imprensa como Projetos de Lei da Grilagem (PL da Grilagem).

Este artigo tem como proposta reconstituir o recente processo de alteração e flexibilização dos

marcos legais da regularização fundiária na Amazônia em curso desde 2009, procurando apontar propostas, controvérsias e situar os diversos atores engajados nessa reorientação normativa. Destaca-se que o campo discursivo que ancora a redefinição de marcos legais para a Amazônia está fortemente vinculada à narrativa da necessidade urgente de um aparato normativo que permita vencer com celeridade o “caos fundiário e a insegurança territorial”, percebido como a grande barreira a transpor para que se alcance o pleno desenvolvimento das capacidades agrícolas e ambientais da região.

O enfoque teórico aqui adotado parte do pressuposto de que a “a categoria política é sempre etnográfica” (Peirano 1998: 15), na tentativa de analisar o “Estado como uma arena de lutas pela definição e manipulação de bens públicos” (Bourdieu 2005:11). Ainda que muitas pesquisas relevantes e inovadoras tenham sido conduzidas no campo antropológico a partir de tal perspectiva, destaca-se que os investimentos no tema da redefinição fundiária das terras públicas amazônicas carecem de maiores investimentos, especialmente no que tange a uma etnografia dos arquivos e na imersão em trabalho de campo, examinando dinâmicas municipais e a rede complexa de atores envolvidos no avanço da fronteira agropecuária amazônica.

Um importante obstáculo à pesquisa do tema é o descompasso entre o significado da regularização fundiária como ferramenta promissora de controle ambiental e os efeitos concretos que seu avanço vem demonstrando na Amazônia, tais como o recrudescimento do desmatamento

e da violência no campo. Por muito tempo, uma abordagem crítica do tema foi um tabu ou objeto de silêncio e censura. Além dos setores ruralistas, uma parte expressiva dos atores do campo socioambiental, político, acadêmico e dos movimentos sociais aderiram ao consenso de que a regularização fundiária seria a saída mais viável e ágil para frear o desmatamento e garantir a segurança jurídica de pequenos agricultores ocupantes das terras públicas.

Ao longo da última década, a regularização fundiária e o cadastramento massivo por meio da implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAD) da Amazônia constituíram-se como instrumentos inquestionáveis, imperativos para o desenvolvimento amazônico e tornaram-se “vontades de verdade” (Foucault 2001: 35) legitimadas e reconhecidas socialmente por forças políticas diversas<sup>1</sup>.

A proposta deste texto é lançar um olhar retrospectivo, mas norteado por questões suscitadas por minha experiência etnográfica ao longo dos últimos anos, especialmente no Sul do Amazonas, somadas à análise de dados públicos disponibilizados por agências fundiárias e ambientais e informações da imprensa, a partir das quais busca-se pensar como as transformações recentes relacionadas ao campo fundiário afetaram as dinâmicas locais. As configurações traçadas adiante não almejam totalidades, constituem-se perspectivas parciais e subjetivas ainda que imbuídas de rigor empírico.

## 2. A PRODUÇÃO DO CAOS FUNDIÁRIO

Segundo Becker (2004; 2009) até 1930 a ocupação da Amazônia ocorreu de forma lenta e gradativa, no entanto, foi a partir de 1839, com a descoberta do processo de vulcanização da borracha, que a região assistiu ao seu primeiro movimento migratório significativo. Ao longo de 30 anos assistiu-se ao que Furtado (2007) denominou de “transumância amazônica”, ou seja, a grande empresa seringalista prosperou, atraindo mais de 740 mil migrantes do Nordeste para seringais que foram obtidos por concessão governamental e que, em geral, não assumiram a forma de “propriedade fundiária”.

No período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial, durante a era Vargas, verificou-se a primeira inflexão em termos territoriais na região, que até então constituía-se como um arquipélago sustentado pelo eixo Manaus-Belém (Théry 1999). A proposta varguista dirigia-se a integrar e incorporar produtivamente a região tanto nacional, quanto internacionalmente, tornando-a uma barreira de defesa das fronteiras territoriais do país, por meio de medidas tais como a implantação de postos colonizadores voltados à pacificação de populações indígenas (Ferreira 1999). Com as plantações de borracha sob domínio japonês durante a guerra, a borracha nativa amazônica voltou a adquirir valor, permitindo o surgimento de uma nova onda migratória que le-

<sup>1</sup> Comecei a estudar o tema com mais atenção em 2010, ao acompanhar a organização de mutirões do Programa Terra Legal e seus desdobramentos no Sul do Amazonas. Posteriormente, coordenei projetos de pesquisa apoiados pelo CNPq, Fapeam e Faperj e integrei equipes de pesquisa que realizaram relatórios sobre a temática fundiária amazônica para entidades, como a Climate and Land Use Alliance (CLUA) e a Fundação Heinrich Böll.

vou cerca de 150 mil nordestinos para a região, entre 1943 e 1945, atraídos para ocupar um território supostamente “vazio” e por promessas de riqueza rápida com a exploração da borracha.

Após a guerra, a região adquiriu o estatuto de “Amazônia Legal” e foi favorecida por benefícios fiscais na Constituição de 1946 e a criação de instituições como a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPEVEA) e o Banco de Crédito da Amazônia, que subsidiou a ocupação de terras e estimulou atividades agrícolas, extrativas, pastoris e industriais na região. Dentre as mais destacadas ações deste período estão a rodovia BR-010 (Belém-Brasília), projetada em 1947 e concluída em 1960, seguida da construção da Rodovia BR-364 (Brasília-Acre), em 1961, facilidades de acesso que permitiram quintuplicar a população amazônica entre 1950 e 1960.

Até a década de 1960 a configuração fundiária amazônica caracterizou-se como um mosaico de terras majoritariamente sob controle da União e dos estados. Segundo Loureiro e Pinto (2005: 77), baseados no Censo Agrícola do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1960, “a quase totalidade das terras da Amazônia era, portanto, constituída por terras públicas e livres de titulação como propriedade privada”, sendo cerca de 87% do território formado por matas e terras incultas utilizadas pela população que vi-

via fundamentalmente do extrativismo vegetal e animal; 11% constituíam-se de pastos naturais que permitiram a implantação para fazendas de gado de antiga exploração como na região do baixo Amazonas, de Roraima e do Marajó; e 1,8% das terras estavam ocupadas com lavouras, cuja metade possuía título de propriedade privada.

Parte significativa da literatura considera o golpe militar de 1964 um momento de inflexão em termos de política para a Amazônia, reorientando o destino da região percebida até este momento como “fragmentada, limitada e inconclusiva” (Hall 1991: 89). Com o governo militar, a região tornou-se objeto de um novo modelo de desenvolvimento, norteados pela maximização econômica e incorporação do “vazio” amazônico, encarada pelos militares como um potencial alvo da cobiça estrangeira. Os meios empregados nessa reorientação política da região foram o planejamento administrativo<sup>2</sup>, as facilidades de crédito<sup>3</sup> e a atração de capitais nacionais e internacionais interessados em se instalar e investir na exploração de produtos primários por meio da pecuária, da mineração e da exploração madeireira. Tal esforço resultou na implantação de 580 projetos agropecuários concentrados, particularmente, no Mato Grosso, no Pará e no atual estado do Tocantins (Oliveira 2005).

A concessão de crédito com subsídio para a

<sup>2</sup> Destacam-se a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). A Sudam coordenou programas e planos de desenvolvimento e distribuiu incentivos fiscais. Já a Suframa/Zona Franca de Manaus atraiu investimentos para a Amazônia Ocidental, por meio de um centro industrial e uma área de livre comércio de importação e exportação.

<sup>3</sup> Destaca-se, em 1966, a reestruturação do Banco da Amazônia S.A e a transformação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA) em Sudam, bem como, em 1970, o lançamento do Programa de Integração Nacional (PIN).

compra de grandes porções de terra na região marcou profundamente este período. A apropriação privada da terra emergiu hegemonicamente por meio do controle de grandes grupos empresariais que se consolidaram como latifundiários, assegurando também o tradicional poder prévio das oligarquias regionais do Norte e Centro-Oeste, importantes apoiadoras do regime militar e grandes beneficiárias do impulso ao aumento do tamanho de propriedades (Martins 1977).

Ao longo da década de 1970 e 1980, o Estado juntou-se a empresas e promoveu ainda uma intensa campanha de divulgação da Amazônia como região com terras disponíveis, estimulando agricultores de áreas empobrecidas ou muito valorizadas a integrarem-se aos projetos de colonização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e cooperativas de colonização na Amazônia. A região consolidou-se como uma área amortecedora de conflitos internos e destino migratório de populações oriundas das regiões Nordeste, Sul e Sudeste impactadas pelas tensões no campo. Assim, a colonização dirigida pode ser entendida como uma contrarreforma agrária (Ianni 1979: 67), que conduziu populações a projetos de colonização oficiais fracassados ou não devidamente regularizados, tornando os agricultores que participaram da empreitada colonizadora amazônica ocupantes ilegais de terras públicas.

Os projetos estatais de colonização foram

desestimulados após 1974 em nome de projetos privados de colonização<sup>4</sup>, direcionados para agricultores do Centro-Sul do país e estimulados com o oferecimento de crédito subsidiado e incentivos estatais, como assistência técnica, eletrificação e implantação de infraestrutura. Áreas de influência de rodovias, como a BR-163 (Cuiabá-Santarém), deram lugar à multiplicação de empreendimentos agropecuários entre o Pará e o Mato Grosso, quase sempre articulados com a exploração madeireira. Além das iniciativas produtivas, a lógica colonizadora privada permitiu a apropriação de uma grande quantidade de terras públicas, seja pela compra ou por apossamentos ilegais estimulados pela negligência da regulação estatal e pelo crescente controle do poder privado na região.

Outra marca do período entre meados da década de 1970 e 1980 foi o desenvolvimento polarizado de grandes projetos agropecuários, minerais e metalúrgicos<sup>5</sup> impulsionados por grande aporte de capital de origem externa para a capitalização e modernização de empreendimentos agroindustriais. Essa modalidade de investimento reforçou a tendência ao acesso desigual e a progressiva transferência de terras públicas para o controle privado por meio de incentivos fiscais e créditos subsidiados que se consolidaram como mecanismos propulsores da especulação imobiliária, elevando o preço da terra e sua conversão em reserva de valor.

<sup>4</sup> Segundo Almeida (1992), na década de 1970 foram criados 80 projetos de colonização privada na Amazônia no âmbito do Proterra, contra 15 projetos de colonização oficial.

<sup>5</sup> Refiro-me ao Polamazônia (1974), ao Projeto Grande Carajás (1980), ao Polonoroeste (1981) e ao Calha Norte (1985).

### 3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Em 1997, em virtude de recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), o Incra passou a considerar o georreferenciamento de propriedades como um mecanismo imprescindível para orientar cadastramentos e contribuir para a contenção da grilagem de terras na Amazônia, uma tendência que ganhou força e se consolidou mais de uma década adiante. A configuração era a seguinte: desde 1972 vigorava como instrumento de reconhecimento fundiário o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que obrigava o cadastramento de proprietários e titulares de domínios ou outras formas de titularidade. O registro permitia a obtenção do Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR) emitido pelo Incra, que deveria ser periodicamente revalidado e atualizado nos períodos de recadastramento e tornou-se um instrumento fundamental para tributação e para qualquer transação fundiária. O CCIR não atribuía direitos fundiários, mas constituía um protocolo de intenções, o que na prática tornou-se um instrumento fundamental para dar um verniz de legalidade ao comércio ilegal de terras griladas, uma vez que era aceito como prova legítima de ocupação da terra e aceito para aprovação de planos de manejo pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e por instituições bancárias na obtenção de empréstimos.

No período de 20 anos (1972 a 1992) foram realizados três recadastramentos para atualização de dados baseados em autodeclaração, o que gerou uma grande quantidade de dados cadastrais inconsistentes. No final da década de 1990, reinava uma situação de completa incerteza sobre a veracidade dos dados cadastrais, obrigando a implementação de novas metodologias de recadastramento que priorizaram grandes áreas (10 mil/5 mil hectares) e orientaram-se pelo aumento de detalhamento nos cadastros, tais como a averbação de reserva legal, especialmente nos estados amazônicos<sup>6</sup>. Os imóveis suspeitos de irregularidade e fiscalização tiveram o CCIR cancelado, devendo apresentar recurso dentro de prazo estabelecido e os documentos comprobatórios da cadeia dominial da terra para reverter o cancelamento. Dentre os 3.579 imóveis cadastrados acima de 10.000 hectares, 3.065 tiveram o CCIR cancelado, 66% desses certificados eram da região amazônica, totalizando 93 milhões de hectares em situação irregular (Brasil 2001). Como resultado do recadastramento de 1999, 183 imóveis situados na Amazônia tiveram a matrícula cancelada, ou seja, 18 milhões de hectares voltaram ao controle da União<sup>7</sup>.

Paralelamente a esse esforço para fiscalizar apossamentos irregulares de terras e coibir a grilagem foi delineando-se um forte apelo por mudanças no marco legal entre 1993 e 2009, o

<sup>6</sup> Refiro-me aos recadastramentos: Portaria Incra n. 558, de 15 de dezembro de 1999; Portaria Incra n. 596, de 5 de julho de 2001 e Portaria Incra n. 12, de 24 de janeiro de 2006. Vale mencionar instrumentos muito importantes, como a Portaria Incra/MDA n. 10/2004, um marco na ofensiva contra a grilagem em um esforço do MDA e do MMA para moralizar a CCIR.

<sup>7</sup>Dados do recadastramento de 1999.

que facilitou a posse e a regularização fundiária de terras públicas da União superiores a 100 hectares<sup>8</sup> (Machado 2011). Em 2005, a Lei 11.196 modificou a chamada Lei de Licitações e tornou possível a concessão de título de propriedade sem processo licitatório para quem tivesse cultura efetiva e moradia na Amazônia, ampliando-se ainda a legitimidade de apossamentos com mais de 500 hectares. No Incra, essa legislação foi convertida nas Instruções Normativas n. 31 e 32, de 2006, estabelecendo critérios e conceitos para a posse e a regularização fundiária. Criou-se com esse instrumento, a figura jurídica da regularização fundiária associada à concessão de uso e não à titulação definitiva (Barreto et al. 2008). A lei sofreu importantes modificações no sentido de estender esse limite a 15 módulos fiscais, ou não ultrapassando 1.500 hectares, dimensão que dificilmente poderia ser justificada dentro dos limites da pequena propriedade familiar.

O cenário internacional também manifestava transformações decorrentes da “corrida mundial por terras”, ou seja, uma reação por parte de países, empresas e fundos de investimentos derivada das crises de alimentos, energética, ambiental e financeira que despontaram nos anos 2000 e se aprofundaram em 2007 e 2008. Sauer e Leite (2012) apontam um salto significativo na comercialização de terras, passando da média anual de

negociações com terras no mundo de aproximadamente 4 milhões de hectares até 2008, para cerca de 43 milhões de hectares em 2009.

Nota-se a progressiva hegemonia do agro-negócio impulsionada desde meados da década de 1990 com o beneficiamento do setor em face à crise cambial de 1988/1999, a desvalorização do real e isenções tributárias para produtos primários (Lei Kandir). Em toda a América Latina elevou-se a demanda pelas *commodities* estimulada pelo notável crescimento chinês. As exportações brasileiras para a China (incluindo Hong Kong) aumentaram de 2,8% em 2000 para 27,9% em 2018. O incremento comercial intensificou a exportação brasileira de produtos básicos, como minério de ferro e soja<sup>9</sup>, em detrimento das importações de produtos manufaturados, fortalecendo cadeias produtivas de *commodities* minerais e agrícolas. Instaurou-se um “consenso das commodities” no plano latino-americano, tornando a exploração de recursos naturais a via prioritária legítima de desenvolvimento para a região (Alentejano 2020; Svampa 2013).

No caso da Amazônia, tal cenário estimulou o esforço para a disponibilização de 67,4 milhões de hectares de terras da União em condições de apropriação privada (12% da região amazônica), montante que foi reduzido a 58,8 milhões após consultas mais detalhadas aos órgãos fundiá-

<sup>8</sup> Alterações do artigo 17 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666, de 21 de julho de 1993), que dispõe da alienação de bens da Administração Pública.

<sup>9</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística do período entre 2000 e 2018 apontam que a produção brasileira e a área de cultivo cresceram de forma vertiginosa passando de 32,8 milhões de toneladas (em 13,7 milhões de hectares) para 117,9 milhões de toneladas (em 34,8 milhões de hectares). O principal produtor brasileiro do grão no país torna-se o Mato Grosso, cuja safra saltou de 8,8 milhões de toneladas em 2000 (2,9 milhões de hectares) para 31,6 milhões de toneladas (9,4 milhões de hectares) em 2018.

rios, que alegaram a existência de destinação definida de parte desta área para unidades de conservação, terras indígenas e assentamentos rurais. Ainda assim, o saldo de terras a regularizar seria imenso se considerados os dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que apontavam a existência de milhões de hectares de terra na Amazônia sob controle dos estados ou geridos por Institutos de Terras, portanto, também passíveis de regularização.

A eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2002 impôs novas referências de governança que logo se expressaram no espaço político e institucional (Grisa 2018), retomando a centralidade do Estado<sup>10</sup> na orientação do desenvolvimento e em tarefas como a manutenção da estabilidade macroeconômica e a promoção do crescimento econômico. O fortalecimento da “economia do agronegócio” (Delgado 2012: 90) manteve-se como um pilar central, fundado na expansão produtiva e na exportação de produtos primários. Atores do campo do agronegócio defendiam a necessidade urgente da regularização fundiária, acusando o governo de ser “o maior proprietário de terras públicas da Amazônia”<sup>11</sup> e por essa razão o grande responsável pela desordem fundiária que estimulava o desmatamento na região. Representantes políticos

da Amazônia também pressionaram fortemente pela regularização de ocupações em terras públicas, sentindo-se muito afetados pelas medidas de controle ambiental rígidas que vinham sendo promovidas no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)<sup>12</sup>.

Houve reorientações substanciais ao longo do governo do presidente Lula no tocante à questão agrária. No seu primeiro mandato, o Incra definiu a política de reforma agrária a partir da desapropriação de imóveis produtivos, em consonância com determinações da equipe de Plínio de Arruda Sampaio, que elaborou o II Plano Nacional de Reforma Agrária. Disputas internas no MDA e no PT levaram ao afastamento de gestores do MDA e do Incra e dissolveram a pauta da reforma agrária/desapropriação. Por volta de 2007 observa-se uma releitura radical da situação agrária amazônica e o estabelecimento de um novo regime de verdade, elegendo-se a ausência de regularização fundiária como o problema fundamental da região amazônica, reclassificando situações e estabelecendo-se novos conceitos, narrativas e práticas. Para fins legais, o que se denominava previamente como áreas griladas passa a ser abarcado pela categoria neutra “áreas públicas não regularizadas”, e os

<sup>10</sup> Não se pode deixar de mencionar que Roberto Rodrigues, então presidente da Associação Brasileira do Agronegócio, foi ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento entre janeiro de 2003 e junho de 2006, durante o primeiro mandato do presidente Lula. Lembrando que outras figuras proeminentes do agronegócio brasileiro, como Blairo Maggi (grande produtor de soja), Kátia Abreu (ex-presidente da Confederação Nacional da Agricultura/CNA) e Luiz Fernando Furlán (ex-presidente da Sadia) ocuparam cargos no primeiro escalão de governos petistas.

<sup>11</sup> Expressão utilizada em nota pública da Confederação Nacional da Agricultura (CNA).

<sup>12</sup> O debate ocorre em meio à implementação do Cadastro Ambiental Rural em vários estados amazônicos, como o Pará, por exemplo, somando-se às demandas de regularização fundiária.

grileiros foram agrupados aos “posseiros” e incluídos indistintamente na categoria genérica de “possuidores de boa-fé”. As bases dos movimentos sociais no campo também pressionaram historicamente por modalidades mais ágeis de distribuição e titulação de terras na Amazônia, uma vez que pleitos relacionados às demais modalidades de reforma agrária eram demasiadamente lentos, burocratizados, onerosos e permeados de incerteza. A regularização fundiária passou a ser vista também por esses segmentos como uma alternativa mais rápida e viável de acesso a terra.

Em sintonia com o novo cenário de crescimento exponencial da produção de commodities e de créditos para o agronegócio, e obedecendo à dinâmica de ampliação territorial e abertura de novas fronteiras pela “acumulação por espoliação” (Harvey 2004:8), verificou-se ainda uma progressiva tendência de destinação de terras públicas da União para a administração dos governos estaduais da Amazônia Legal e a pressão por normativas que permitissem a aceleração da destinação de terras públicas devidamente regularizadas. A terra pública vai se constituindo discursivamente como um obstáculo ao desenvolvimento amazônico e o domínio privado como pré-condição para um controle mais eficaz por parte do Estado. Essa lógica alicerça em 2008 o “Programa Amazônia Sustentável” (PAS), que estabeleceu uma pauta de desenvolvimento para a região amazônica

tornando prioritária a regularização fundiária e inspirando a proposta do deputado Asdrúbal Bentes,<sup>13</sup> do Pará, relator da Medida Provisória 458, que deu origem à lei que regulamentou o Programa Terra Legal e criou dispositivos para autorizar a transferência sem processo de licitação de terras públicas para particulares.

O Plano Amazônia Sustentável foi anunciado em 8 de maio de 2008 durante a III Conferência Nacional de Meio Ambiente, quando apresentou-se Mangabeira Unger como seu coordenador. Mangabeira Unger era professor da Harvard University e bastante influenciado pelos preceitos do Banco Mundial sobre a privatização de terras públicas. Mangabeira assumiu o cargo poucos dias depois da ministra Marina Silva deixar o Ministério do Meio Ambiente, revelando o divórcio entre agenda ambiental e a de desenvolvimento para a Amazônia, já bastante tensionada por frequentes embates relacionados ao licenciamento ambiental de obras de infraestrutura na Amazônia.

Mangabeira Unger obteve apoio das lideranças amazônicas claramente expresso no Fórum de Governadores da Amazônia Legal, ocorrido em maio de 2008, em Belém, bem como de especialistas no seminário “O desafio da regularização fundiária”, também realizado no final de 2008, coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos e Banco Mundial. Nesses eventos e demais reuniões consolidou-se o consenso polí-

<sup>13</sup> Segundo Torres et al. (2017: 18): “Asdrúbal Bentes (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB/PA). Esse deputado federal foi presidente do Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (Getat) em Marabá (Pará) entre 1985 e 1986 (governo José Sarney) e superintendente do Incria no Pará entre 1991 e 1992 (governo Fernando Collor de Mello)”.

tico e intelectual em torno da regularização fundiária como emblema da segurança jurídica para o pequeno e médio produtor rural.

A partir dessa perspectiva foi lançado o programa Terra Legal, em 2009, com o objetivo de promover a regularização fundiária de ocupações baseadas em posses mansas e pacíficas dentro de terras federais na Amazônia Legal. O programa fundamentava-se na Lei n. 11.952, sancionada pelo ex-presidente Lula em 2009. A destinação das terras públicas pôde justificar-se para fins públicos e coletivos, como no caso de Terras Indígenas (TI), Unidades de Conservação (UC) e Assentamentos da Reforma Agrária, ou seja, usos que se sobrepõem aos privados. O programa Terra Legal propunha um ambicioso programa de regularização fundiária do país, propondo-se a regularizar inicialmente cerca de 8% do território nacional, tendo como meta central dar segurança jurídica aos produtores rurais da Amazônia Legal, ao mesmo tempo reforçar as políticas públicas de preservação do meio ambiente na região.

A regularização fundiária ganhou progressivamente ampla adesão de organizações socioambientais que foram percebendo-a como meio eficaz e ágil para a redução dos conflitos fundiários, da grilagem e do desmatamento ilegal, constituindo-se em um instrumento fundamental para o desenvolvimento regional e a conservação da floresta amazônica. O Fundo Amazônia, por exemplo, apoiou iniciativas pioneiras

como o projeto Terra a Limpo, que destinou em 2018, R\$ 72,9 milhões para a regularização fundiária de mais de 400 assentamentos rurais e glebas existentes em Mato Grosso pertencentes aos governos estadual e federal<sup>14</sup>. O projeto fazia parte do Programa Mato-Grossense de Municípios Sustentáveis (PMS), que tinha como finalidade avançar na regularização fundiária das terras públicas e dos assentamentos de reforma agrária no estado.

A lei anunciava como meta principal o benefício da maior parte dos ocupantes de terras públicas da Amazônia (90%), que é formada por pequenos posseiros. No entanto, esse grupo ocupa apenas 19% destas terras públicas (ocupações de até 4 módulos), contrastando como a parcela de 5,96% de ocupantes que respondem por 63% da superfície abarcada pelo programa Terra Legal, parcela de terra que frequentemente foi incorporada por meio de grilagem. Em municípios com grande número de titulações, as expectativas de regularizar terras griladas sempre foram enormes, bem como a leniência com práticas para camuflar práticas irregulares na regularização de terras públicas, como o parcelamento de terras a regularizar entre membros da mesma família ou beneficiários fictícios ("laranjas").

O programa produziu efeitos na dinâmica institucional, dentre eles a drástica redução da participação do Incra no processo de regularização das terras, ainda que para a implementação do programa tenha sido utilizada sua base de

<sup>14</sup> O Terra a Limpo tinha como objetivo o atendimento de 87 municípios e o benefício de 65 mil famílias. O projeto estava referenciado no programa Terra Legal e foi realizado em parceria com o Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

dados fundiários e a experiência do seu corpo técnico. Em estados como o Amazonas, o Terra Legal incorporou, inclusive, parte da estrutura física do Instituto. Os conflitos de competência não tardaram e a Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Incra acusou o programa Terra Legal de promover um atentado à reforma agrária, tornando-a um programa complementar à regularização fundiária<sup>15</sup>.

Imerso em uma trajetória de suspeitas de irregularidade desde o início de sua implementação, em 2014, o programa Terra Legal tornou-se alvo de uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), que examinou a atuação do programa entre fevereiro de 2009 e julho de 2014, ou seja, nos seus cinco primeiros anos<sup>16</sup>. O levantamento do TCU constatou o baixo rendimento operacional<sup>17</sup>, a insuficiência dos controles internos aplicados nas operações e irregularidades graves tais como a distribuição ilegal de 11% de títulos, inclusive para pessoas já falecidas.

Mantendo-se o ritmo de titulações observado pelo programa entre 2009 e 2014 seriam necessárias aproximadamente quatro décadas para se atingir as metas propostas. A lentidão no pro-

cesso de regularização fundiária na Amazônia constituiu a base para uma ação incisiva do Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal (GEI)<sup>18</sup>, que redefiniu os procedimentos e incluiu nos processos decisórios representantes de governos e órgãos fundiários dos estados para somar esforços na flexibilização dos dispositivos legais e na desburocratização da regularização fundiária. Como resultado desta readequação firmaram-se acordos para a simplificação nas exigências de documentos comprobatórios necessários para regularização fundiária, resultando em maior agilidade na emissão de pareceres à expedição de títulos definitivos. Além da simplificação de procedimentos técnicos identificou-se entre os gargalos burocráticos para a multiplicação de títulos definitivos, a necessidade de flexibilização legal e uma redefinição normativas da Lei n. 11.952, permitindo a regularização de glebas sem que os perímetros fossem georreferenciados, nos casos em que as áreas a regularizar não estivessem nos limites da própria gleba.

Outro importante marco legal que revelou implicações na regularização fundiária foi a

<sup>15</sup> Dados do Incra apontam uma notória queda do número de famílias assentadas a partir de 2007, com redução drástica nos governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Vale mencionar que desde 2005, ecoando os compromissos do presidencialismo de conciliação de classes, verificou-se uma tendência de queda do número de famílias envolvidas em ocupações de terras, apontando uma inflexão no processo de luta pela reforma agrária e o eclipsamento das lutas sociais no campo.

<sup>16</sup> Previa-se o encerramento do programa Terra Legal em julho de 2014, no entanto, ele foi prorrogado até julho de 2017, pelo decreto n. 8.273/17.

<sup>17</sup> Até 2004, o programa Terra Legal titulóu 7.951 processos.

<sup>18</sup> O Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal foi criado pelo Decreto s/nº, de 27 de abril de 2009, com a função de definir diretrizes e monitorar as ações de regularização fundiária nas terras da União localizadas na Amazônia Legal.

aprovação do novo Código Florestal, sancionado por Dilma Rousseff em 2012 e considerado por representantes dos setores ruralistas como uma lei que decretava “o fim à ditadura ambiental”. A nova legislação flexibilizou normas prévias de proteção florestal e permitiu o perdão das multas para quem desmatou até o ano de 2008. Dentre as mudanças no Código Florestal instituiu-se o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como um cadastramento obrigatório para todos os imóveis rurais no país. O CAR foi criado como um documento de regularização ambiental, portanto, sem fins de regularização fundiária. No entanto, o CAR tem se constituído, na prática, como instrumento recorrente para tentar legitimar a ocupação irregular de terras, existindo milhares de hectares cadastrados no CAR sobrepostos a Terras Indígenas e Unidades de Conservação em todo o país. Os estados com mais casos de CAR sobrepostos estão na Amazônia, especialmente nos estados do Amazonas, do Mato Grosso e do Pará.

Em agosto de 2016, Michel Temer assumiu a presidência após o *impeachment* de Dilma Rousseff, apoiado por uma ampla coalização partidária formada por distintos setores da elite nacional, dentre eles os diversos espectros ruralistas que, inclusive, foram importante base de apoio e grandes beneficiados durante o

governo Temer. No caso da Amazônia, Temer tentou extinguir a Reserva Nacional de Cobre e Associados (RENCA) e reduzir áreas de três Unidades de Conservação (Parque Nacional do Jamanxim, Floresta Nacional do Jamanxim e Parque Nacional do Rio Novo).

Em um governo marcado pela instabilidade, baixa popularidade e crise política<sup>19</sup>, foi anunciada por Temer a MP 759/2016 (conhecida como MP da Grilagem, sancionada como Lei n. 13.465/2017)<sup>20</sup>, alterando e emendando a lei que instituiu o programa Terra Legal, especialmente quanto ao seu aspecto desburocratizante. A MP respondia a muitas demandas previamente apresentadas no GEI voltadas a aumentar significativamente a legalização de terras e um “Programa Terra Legal sem burocracia”.

A lei dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, permitindo a regularização de áreas contínuas até 2,5 mil hectares e que ocupantes anteriores a julho de 2008 participem do processo. A lei dispõe que áreas com mais de 2,5 mil ha poderão ser regularizadas parcialmente até esse limite com prazo de pagamento parcelado em 20 anos, com carência de três anos. A mudança no marco legal foi vista como um entrave

<sup>19</sup> O governo Temer enfrentou denúncias de corrupção passiva, organização criminosa e obstrução de Justiça. Um dos mais graves momentos deveu-se a uma conversa de Temer com o dono da empresa JBS (uma das mais poderosas empresas do agronegócio brasileiro), Joesley Batista, quando Temer deu aval ao pagamento para a compra do silêncio do ex-deputado Eduardo Cunha, que abriu o processo de impeachment contra Dilma Rousseff.

<sup>20</sup> Parte dessa lei foi regulamentada pelo Decreto n. 9.309/2018, aplicável à regularização de ocupações fora da Amazônia e de áreas remanescentes de projetos de colonização do Incra dentro e fora da Amazônia e anteriores a 1985.

ao cumprimento da função social da terra e um “presente aos ruralistas”, pois abria a possibilidade da legalização massiva de terras griladas.

A derrubada da vegetação nativa e a subsequente criação de pastos para a criação de gado tornou-se uma forma tradicional para comprovar a posse e a ocupação regular de terras, prática que se consolidou a partir da década de 1970, quando o governo militar incentivou a migração em massa de produtores rurais para a Amazônia. O desmatamento consolidou-se a partir desta época como uma forma de sinalizar e legitimar a ocupação, perante os órgãos fundiários, de áreas invadidas e griladas, sinalizando a apropriação privada.

A Lei n. 11.952/2009 estipulava que a regularização seria possível em terras ocupadas até 1º de dezembro de 2004, data de portaria conjunta do Incra/MDA lançada no início do governo Lula. O dispositivo foi muito criticado por ser incompatível com as ocupações e apossamentos de contingentes populacionais de pequenos agricultores e colonos atraídos para a Amazônia nas décadas de 1970 e 1980, durante o governo militar. Durante o governo Temer, sob o pretexto de equiparar os marcos da lei fundiária ao Código Florestal, o marco temporal passou para julho de 2008, favorecendo apossamentos recentes. Os marcos geográficos da abrangência da lei também foram modificados, tendo em vista que a lei passou a ter abrangência nacional.

Destacam-se dentre as alterações da Lei n.

13.465/2017 o aumento do tamanho da área passível de regularização, que passou de 1.500 para 2.500 hectares, ou seja, incluindo grandes propriedades com área superior a 15 módulos fiscais. A proposta de alteração foi conduzida devido à grande pressão de setores ruralistas e apresentada por Romero Jucá, representante de Roraima, estado como muitas demandas de regularização de grandes áreas. A alienação da terra continuou gratuita até 1 módulo fiscal para fins de regularização, mas a partir de 2017, terras com tamanho superior foram avaliadas entre 10% e 50% do valor da terra nua e possibilidade de 20% de desconto para pagamentos à vista. Tais medidas certamente estimularam a ocupação ilegal ao sinalizar a perspectiva de progressiva flexibilização dos marcos legais e facilidades na condução da regularização fundiária.

A mudança nas normas abriu perspectivas de aceleração da regularização fundiária e atraiu apoios internacionais para a empreitada da regularização veloz da terra na Amazônia, tais como o projeto “Regulariza Amazônia”. O projeto integrava uma ampla iniciativa de cooperação técnica da União Europeia para melhorar a governança fundiária em países da África, Ásia e América do Sul. No caso brasileiro, a intenção era apoiar “soluções práticas e legais” para questões de posse de terra na região amazônica<sup>21</sup>. O projeto “Regulariza Amazônia” teve início em 2017 e duração de quatro anos, sintonizado com ações de apoio à regularização fundiária da Co-

<sup>21</sup> Desde 2014, o programa Terra Legal Amazônia é apoiado no âmbito da cooperação Brasil-Alemanha. A cooperação visava tornar os processos de regularização fundiária e a titulação de terras mais eficientes e transparentes.

operação Técnica do Governo Alemão (GIZ). A proposta era aprimorar e acelerar o processo de destinação e regularização fundiária de terras em quatro estados (Pará, Mato Grosso, Amazonas e Amapá)<sup>22</sup> apoiando-se na premissa de que a incerteza jurídica prejudicaria a implementação de medidas de proteção da floresta no longo prazo.

#### 4. “ESSE GOVERNO É DE VOCÊS”

Em meados de 2019, convidado para evento da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), o então recém-empossado presidente Jair Bolsonaro lembrou que durante sua trajetória como deputado federal sempre votou ao lado da bancada ruralista e que agora “Esse governo é de vocês”. Na eleição de 2018, a bancada ruralista no Congresso Nacional, reunindo 261 deputados federais e senadores, declarou formalmente apoio à candidatura de Bolsonaro à Presidência da República, justificando tal apoio ao fato de o candidato atender ao “clamor do setor produtivo nacional” para “alavancar nosso desenvolvimento econômico”<sup>23</sup>. Na época da campanha eleitoral, a Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) representava quase metade da Câmara de Deputados, formada por 513 parlamentares.

Um dos primeiros movimentos do governo Bolsonaro foi o desmonte da institucionalidade agrária por meio da Medida Provisória n.

870/2019, que transferiu o Incra para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e deixando sob o comando ruralista tanto a política agrária, quanto a fundiária. Criou-se dentro desse Ministério a Secretaria Especial para Assuntos Fundiários, sendo nomeado para seu comando Nabhan Garcia, ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR). No segundo semestre de 2019, diante de um cenário de devastação provocado pela expansão de incêndios criminosos simultâneos varrendo a floresta (Menezes 2022), o deputado federal Alceu Moreira (MDB-RS), presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), afirmava que o ambiente era de um governo que “na execução de suas políticas públicas, estava absolutamente de acordo com o que o agronegócio precisava”, com “políticas agrícolas que restabelecem a possibilidade de se fazer renda no campo”.

Outros representantes da bancada ruralista, como o senador Luiz Carlos Heinze (PP-RS), apontavam a sincronia do setor com o governo Bolsonaro, reiterando sua oposição aos movimentos sociais de luta pela terra, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a continuidade das políticas de demarcação de terras para povos indígenas, quilombolas e unidades de conservação. Para Heinze, com o governo Bolsonaro houve “uma grande mudança para o bem”. Ainda segundo ele, “a questão

<sup>22</sup> A implementação do projeto foi realizada pelo consórcio composto por três organizações: GFA Consulting Group, Instituto Internacional para a Educação do Brasil (IEB) e Dr. Schindler Geo Consult International GmbH & Co. (GCI).

<sup>23</sup> Relato da deputada Tereza Cristina (DEM-MS), então presidente da FPA e depois ministra da Agricultura durante o governo Bolsonaro.

do MST, dos quilombolas e dos indígenas era um grande gargalo que nós tínhamos”<sup>24</sup>.

Durante o governo Bolsonaro, destacou-se o Projeto de Lei n. 510/21, apelidado por opositores como mais um PL da Grilagem. O projeto de lei apresentado pelo senador Irajá Abreu (PSD) foi percebido como mais uma ação para incentivar e legitimar práticas de grilagem e desmatamento ilegal. Dentre suas várias determinações, alterava a data limite para que a ocupação das terras fosse legalizada e isentava de vistoria grandes áreas com até 2.500 hectares. O Projeto de Lei derivou da Medida Provisória (MP) 910/19, também apelidada como MP da Grilagem, assinada pelo presidente Bolsonaro em 2019. Entretanto, a medida deveria ser validada pelo Congresso Federal até maio de 2020, mas devido a impasses na negociação, perdeu a validade e foi reapresentada em 2021 como proposta semelhante, tramitando como Projeto de Lei 2.633/2020 no Congresso e PL 510/2021 no Senado.

O projeto teve como relator o deputado Bosco Saraiva (Solidariedade-AM), que afirmou não haver na proposta “qualquer estímulo à grilagem”. O conjunto de medidas legislativas foi de-

nominado por ambientalistas de “boiada do Congresso”, em referência à fala do ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, que ressaltou que o momento pandêmico era ideal para se “passar a boiada”, ou seja, flexibilizar normas enfrentando menores reações da sociedade.

A Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei n. 2633/20 com 296 votos favoráveis e 136 contrários. O texto aprovado foi substitutivo ao do relator, deputado Bosco Saraiva, e abriu brechas para beneficiar, inclusive, posseiros multados por infração ambiental, embora a retórica ruralista insistisse que a concessão dos títulos permitiria identificar o dono da terra, fiscalizá-la e punir crimes ambientais. No Senado, o PL 510/2021 foi retirado de pauta do plenário por falta de acordo. O projeto enfrentou forte reação de ambientalistas e parlamentares que se opuseram à falta de debate profundo sobre o texto, especialmente em pontos sensíveis, como a mudança do marco temporal e a isenção de vistoria no processo de regularização. As comissões temáticas do Senado adiaram para 2022 a apreciação do novo marco da regularização fundiária em terras da União a partir novo texto do Projeto

<sup>24</sup> No entanto, cabe destacar que o apoio da bancada ruralista não se manifestou de forma total, irrestrita e homogênea em relação a diversos posicionamentos polêmicos de Jair Bolsonaro durante o mandato presidencial. Divergências surgiram dentro dos setores ruralistas diante de manifestações relativas a alguns temas sensíveis que tocam às relações internacionais e a percepção internacional do Brasil, tais como a preservação da Amazônia e os questionamentos à ordem democrática. O ex-governador e ex-ministro ruralista da Agricultura, Blairo Maggi (MT), em entrevista ao jornal Valor Econômico em 2019, expressou a preocupação do setor com a produção de tensões internacionais produzidas pelas falas ofensivas de Bolsonaro aos investimentos e às cobranças ambientais da Alemanha e da Noruega, que colocavam em risco, por exemplo, o acordo entre o Mercosul e a União Europeia. Em relação aos atos antidemocráticos estimulados pelo presidente, Alceu Moreira publicou no seu perfil no Twitter uma mensagem com teor crítico sobre possíveis eventos comemorativos ao golpe militar de 1964.

de Lei (PL) n. 510/2021 do relator da proposta<sup>25</sup>, o senador Carlos Fávaro (PSD-MT)<sup>26</sup>.

A tramitação do PL 510/2021 foi bastante modificada, recebendo 188 emendas apresentadas pelos parlamentares, muitas delas acatadas pelo relator. A proposta mantém o marco temporal de 2008, diferentemente do projeto original, que foi apresentado pelo senador Irajá Abreu<sup>27</sup>, que o estendia até 2012. Na nova proposta houve a ampliação do procedimento simplificado de titulação por "autodeclaração" para posses de até 15 módulos fiscais. Atualmente é permitido apenas para posses de até 4 módulos fiscais. O texto aponta a possibilidade de regularização fundiária para pessoas que já são proprietárias de outro imóvel rural ou que já tenham sido beneficiadas por programa de reforma agrária ou regularização fundiária. Trata-se de uma proposta que amplia e facilita o acesso aos estoques de terras públicas para grandes proprietários. A falta de consenso entre a Comissão de Agricultura

e Reforma Agrária (CRA) e a Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado adiou para 2022 a apreciação do novo marco da regularização fundiária em terras da União.

Apesar dos avanços e impasses na mudança dos marcos legais, mudanças muito relevantes avançam no plano administrativo da regularização fundiária. No início de 2021 foi lançado o programa Titula Brasil<sup>28</sup>, planejado para acelerar nacionalmente o processo de regularização de imóveis, especialmente na Amazônia Legal. Segundo a ministra da Agricultura, em 2020 foram emitidos 109 mil títulos a produtores rurais, com a previsão da emissão de mais 130 mil títulos em 2021 e 170 mil títulos em 2022<sup>29</sup>. Por esse programa, o Incra transfere aos municípios interessados os procedimentos necessários à titulação por meio de Acordos de Cooperação Técnica (ACT), permitindo-lhes realizar etapas da regularização fundiária que precedem a titulação, como a coleta de documentos, vistorias e

<sup>25</sup> Se o novo texto for aprovado pelas comissões temáticas, o PL 2.633/2020 deixará de tramitar e apenas o PL 510/2021, na forma de seu substitutivo, continuará a ser discutido no Senado.

<sup>26</sup> Carlos Fávaro é pecuarista. Foi eleito vice-governador do Mato Grosso em 2014 e senador pelo mesmo estado em 2018. Tem trajetória de destaque em organizações de representação do agronegócio, tendo sido vice-presidente da Associação dos Produtores de Soja do BRASIL (Aprosoja Brasil), em 2010, e presidente Aprosoja-MT (2012-2014). Presidiu a Cooperativa Agroindustrial dos Produtores de Lucas do Rio Verde (Cooperbio Verde) entre 2007 e 2011 e foi também Delegado da Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado de Mato Grosso (Aprosoja).

<sup>27</sup> Irajá Abreu (PSD) é senador pelo Tocantins e filho da também senadora da bancada ruralista Kátia Abreu. Em 2010, o senador foi autuado pelo Ibama por desmatar uma grande Área de Preservação Permanente para plantio de eucalipto.

<sup>28</sup> Instrução normativa do Incra n. 105, que regulamenta o programa Titula Brasil. Um dos principais idealizadores do programa foi o secretário especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Luiz Nabhan Garcia, ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR).

<sup>29</sup> Informação mencionada pela ministra Teresa Cristina na audiência pública virtual da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado, ocorrida em março de 2021.

o georreferenciamento de áreas de assentamentos rurais e terras sob controle da União<sup>30</sup>.

Os dados coletados pelos municípios são registrados em um aplicativo, que os transmite ao Inbra para análise e expedição de parecer sobre a titulação. O programa permite reduzir de maneira substancial os custos operacionais da regularização fundiária para o governo federal, visto que o município deverá arcar com os custos de contratação dos técnicos, pois não há previsão de repasse de recursos entre as partes.

O programa Titula Brasil tem sido bem-sucedido em multiplicar rapidamente a adesão dos municípios. Em pouco mais de um ano após seu lançamento já reuniu 1.198 signatários<sup>31</sup>, dos quais 39% são municípios da Amazônia Legal. Dentre os municípios contemplados, 70 municípios situam-se no chamado Arco do Desmatamento da Amazônia, ou seja, conjunto de municípios nos quais a fronteira agropecuária tem avançado com velocidade em direção à floresta e lideram o ranking de devastação ambiental da região<sup>32</sup>. Em suma, pode-se supor que o Titula Brasil tende a colocar em marcha a regularização autofinanciada e por autodeclaração, uma vez os procedimentos tradicionais de regularização passam a ser exercidos por

técnicos municipais sem a necessária expertise técnica e institucional exercida pelo Inbra e submetidos às pressões do poder econômico e político local, empresas envolvidas no agronegócio e comércio de terras e madeira.

O programa Titula Brasil também apoia a titulação de assentamentos rurais passíveis de regularização por meio das parcerias com os municípios acima mencionadas. Cabe destacar que o processo de emancipação e titulação dos assentamentos rurais já vinha passando por um processo progressivo de dissolução de formas de gestão coletiva da terra por meio de instrumentos legais e administrativos impostos nos últimos anos. Até 2017, a emissão de títulos para assentados era orientada pela comprovação de autossuficiência dos assentamentos rurais, evitando-se que essas terras, uma vez tituladas, fossem colocadas no mercado de terras e reproduzissem a reconcentração fundiária.

Durante o governo Temer, a Medida Provisória n. 759, convertida na Lei 13.465/17, alterou os regimes jurídicos relacionados à regularização fundiária rural e urbana, tornando mais fácil e ágil a emancipação e titulação dos assentamentos rurais, processo que implica o ônus da exclusão do assentado de políticas pú-

<sup>30</sup> Nos municípios são criados Núcleos Municipais de Regularização Fundiária (NMRF) com técnicos indicados pelas prefeituras. O técnico recebe o treinamento on-line oferecido pelo Inbra e depois pode ser credenciado como representante do órgão.

<sup>31</sup> As informações do programa Titula Brasil foram extraídas série de reportagens realizadas pela equipe de “O Joio e o Trigo” e do observatório “De olho nos ruralistas”, que por sua vez obtiveram dados via Lei de Acesso à Informação em bases de dados públicas.

<sup>32</sup> Faixa de cerca de 500 mil km<sup>2</sup> de terras que vão do Sudeste do Pará para o Oeste, passando por Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Acre. O município de Lábrea, integrante do Arco do Desmatamento no Sul do Amazonas registrou recordes de queimadas entre 2019 e 2020 e aderiu ao programa Titula Brasil em meados de 2021.

blicas voltadas para a permanência no campo, tais como o financiamento de investimentos a juros baixos por meio do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), fragilizando pequenos agricultores e impulsionado a volta das terras destinadas à reforma agrária ao mercado.

Quando a normativa acima entrou em vigor “foram emitidos pelo INCRA 123 mil títulos, um recorde em relação aos governos anteriores, cuja média entre 2003 e 2016 girou em torno de 20 mil títulos/ano” (Malerba e Treccani 2019: 89). A normativa ganhou expressão administrativa no “título-lômetro”, nome dado para o ranking que fixa metas e premia as superintendências regionais do Incra com maior número de emissões de títulos individuais de propriedade da terra<sup>33</sup> para assentamentos de reforma agrária e áreas de posse, prática que foi muito estimulada a partir de abril de 2017. Houve ainda a partir desta época uma inversão de procedimentos administrativos que ganharam muita força adiante, pois se anteriormente o Estado definia as áreas regularizáveis e investia esforços para promover a regularização, tal como ocorria, por exemplo, nos “mutirões do Terra Legal”, a partir deste momento o interessado em regularizar sua terra busca o Incra para solicitar análise dos documentos sem que haja exigência de vistorias *in loco* para apossamentos de até 4 módulos fiscais.

No caso dos assentamentos ambientalmente diferenciados está prevista a celebração de Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CC-

DRU) inalienáveis e o impedimento da alienação de terras. No entanto, as indefinições fundiárias nas áreas de assentamentos sustentáveis da Amazônia frequentemente ocasionaram a não celebração do CDRU entre o Incra e a associação representativa dos moradores do assentamento. Em 2010, um dispositivo normativo (Norma de Execução do Incra n. 93, de 19 de julho de 2010) que trata de modelos de contrato de concessão de direito real de uso para os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados tornou possível a opção entre a assinatura de CCDRU individual ou coletivo nos assentamentos. A normativa provocou a explosão da celebração de contratos individuais em assentamentos ambientalmente diferenciados e como a norma abria brechas em seu artigo 12 para a transferência entre vivos do CCDRU nesses contratos individuais, tornou-se possível a alienação das terras desses assentamentos, antes proibidas legalmente. Finalmente, no governo Temer, com a Lei n. 13.465/17, a assinatura dos CCDRU por pessoas jurídicas foi totalmente proibida, impondo a individualização de todos dos contratos.

Sob o pretexto de capilarizar o atendimento, “dando a oportunidade para que os municípios atuem junto com o Incra no atendimento às demandas de titulação dos assentamentos”<sup>34</sup>, o Titula Brasil significa a aceleração de um processo de desmonte da reforma agrária e de políticas de incentivo à agricultura familiar em curso desde 2017, reduzindo a segurança fundiária e ambien-

<sup>33</sup> Trata-se do Título de Domínio (TD), um título privado que permite a comercialização da terra.

<sup>34</sup> Expressão empregada pelo presidente do Incra, Geraldo Melo Filho (Agência Brasil 2022).

tal de um vasto contingente de agricultores e comunidades tradicionais que terão suas terras tituladas fatalmente transformadas em mercadoria no mercado formal de terras da Amazônia.

## 5. DESMATAMENTO, PREÇO DA TERRA E REGULARIZAÇÃO

O processo de mudança dos marcos legais da regularização fundiária descrito neste texto foi acompanhado de um crescimento sem precedente do desmatamento na Amazônia, especialmente a partir do ano de 2017, conforme demonstrado no gráfico abaixo. Queimadas e desmatamentos são práticas tradicionais de ocupação ilegal de terras públicas na região, alimentando um ciclo caracterizado pela derrubada da floresta, queimada e a especulação visando a apropriação privada.

O aumento das derrubadas e focos de incêndio ocorreu em consonância com medidas controversas observadas ao longo do governo Temer e Bolsonaro, elevado exponencialmente neste último governo com a redução das fiscalizações ambientais, cortes orçamentários ao Ministério do Meio Ambiente e constante ataque às

Organizações Não Governamentais que atuam na preservação ambiental e aos institutos de pesquisa que divulgam dados de desmatamento. A concentração das queimadas a partir de 2019 se deu sobretudo em áreas de expansão da fronteira agrícola, tais como Altamira, Novo Progresso, São Félix do Xingu, no Pará; e Lábrea e Apuí, no Amazonas, áreas inclusive com forte adesão ao programa Titula Brasil.

Um estudo do Instituto Escolhas mensurou o impacto do desmatamento sobre o preço da terra e produtos agrícolas no Brasil entre 2006 e 2017<sup>35</sup> e apontou que em áreas de expansão agrícola, como Matopiba e Amazônia, a depreciação da terra alcançou R\$ 83,5 bilhões em 2017, ou 25% do valor da terra. O desmatamento deprecia o preço de terras e funciona como uma forma de subsídio para quem investe na incorporação de novas áreas.

Para além das mudanças federais referentes aos preços das terras a regularizar, destacam-se as mudanças no âmbito dos estados da Amazônia como elemento relevante para compreender a dinâmica de depreciação dos valores da venda da terra a regularizar, gerando no invasor a expectativa de obtenção de grande lucratividade com a futura revenda de terras

<sup>35</sup> O Instituto Escolhas é uma associação civil, sem fins econômicos, fundada em agosto de 2015 voltada para o debate sobre sustentabilidade apoiado em estudos numéricos dos impactos econômicos, sociais e ambientais das decisões públicas e privadas. O estudo mencionado foi coordenado por Jaqueline Ferreira, gerente de Projetos e Produtos do Escolhas e conduzido pela equipe formada pelos pesquisadores Gerd Sparovek, Alberto Barreto e Arthur Fendrich (Geolab/GPP/Esalq/USP), com modelagem econômica realizada por Joaquim Bento de Souza Ferreira Filho, Adauto Brasilino Rocha Júnior e Giovani William Gianetti (Esalq/USP).

regularizadas (Brito e Gomes 2022)<sup>36</sup>. No caso do Pará, a mudança nas normas estaduais que incidiram na redução do preço da terra foi justificada pelo governo do estado como um recurso para “facilitar a regularização fundiária de imóveis rurais pelos produtores paraenses”, ainda que a facilitação implique em uma diferença de bilhões de reais entre o valor de mercado e o preço cobrado pela terra pública com o subsídio do governo estadual.

Um levantamento conduzido por Almeida et al. (2021) analisou como as terras públicas do Tocantins têm sido geridas, comparando os preços cobrados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e pelo Instituto de Terras do Tocantins (Itertins) para regularizar uma área ocupada sob responsabilidade do governo do estado. Em 2021, o preço médio de venda de uma área privada normalmente cobrado no Tocantins era de R\$ 8.714,74 por hectare. O Incra cobrava em média R\$ 930 por hectare de terras pertencentes ao governo federal, ao passo que o Itertins vendia por R\$ 3,50 o hectare das terras sob os cuidados estaduais, o que corresponde a um dos menores valores médios da terra em todos os estados da Amazônia Legal para regularização fundiária<sup>37</sup>.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão apresentada procurou descrever processualmente uma dinâmica entendida como um processo de governamentalização, ou seja, uma prática social que produz sujeição por meio de mecanismos de poder que sustentam uma verdade. A partir de um exercício genealógico analisou-se a configuração de atores, interesses e discursos que construíram historicamente a regularização fundiária como a destinação incontestavelmente mais racional e segura para as terras públicas não destinadas da Amazônia e, dessa forma, buscou-se interrogar a verdade a partir de seus efeitos de poder e o poder entendido por meio de atores de seus discursos de verdade” (Foucault 1990:39).

Procurou-se explicitar a intrincada configuração que envolve a consolidação de um consenso em torno da regularização fundiária como solução para o caos fundiário amazônico, explicitando como tal processo de transformação normativa é produto de reorientações de ordem geopolítica que impulsionaram uma corrida por terras e de dinâmicas de poder específicas no âmbito nacional. Como procurou-se demonstrar, ao longo de pouco mais de uma década houve

<sup>36</sup> Em 2021, o Governo do Pará publicou o Decreto Estadual n. 1.684/2021 reduzindo o valor cobrado pela venda de terras públicas estaduais na regularização de imóveis acima de 100 hectares. O decreto foi proposto em 2020 pela Federação Estadual de Agropecuária do Pará (Faepa). Segundo Brito e Gomes (2022), o subsídio estadual totalizaria R\$ 6,7 bilhões a serem alocados na venda de terra pública ou R\$ 1,2 milhão por imóvel com base nos valores definidos pelo novo decreto estadual.

<sup>37</sup> Segundo o estudo mencionado, 34% do território do Tocantins não apresenta destinação fundiária ou informação sobre sua destinação.

um intenso esforço para a promoção da regularização fundiária que combinou os mais variados interesses e matizes ideológicos para regularizar o vasto estoque de terras amazônicas.

As demandas por normas mais flexíveis aos setores agropecuários têm obtido relativo sucesso no Congresso Nacional, impulsionando mudanças normativas nos estados que subsidiam a compra de terras por preços

muito baixos. Buscou-se demonstrar como o ambiente cada vez mais favorável à apropriação formal de terras públicas estimula a expansão de áreas cada vez maiores de domínio privado e tem colaborado para elevar índices de desmatamento, a multiplicação de novos apossamentos ilegais e um ambiente de insegurança e violência contra as comunidades tradicionais da Amazonia.

## 7. REFERÊNCIAS

Agência Brasil. 2022. Titula Brasil já tem mais de 600 núcleos abertos em todo país. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-02/titula-brasil-ja-tem-mais-de-600-nucleos-abertos-em-todo-pais>.

Alentejano, Paulo. 2020. A hegemonia do agronegócio e a reconfiguração da luta pela terra e reforma agrária no Brasil. *Caderno Prudentino de Geografia* 42 (4): 251-285.

Almeida, Anna Luiza Osório, Santos, Charley F. Velloso. 1992. Colonização dirigida na Amazônia. *Texto para discussão* 27.

Almeida, Jeferson et al. 2021. *Leis e práticas de regularização fundiária no estado do Tocantins*. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia.

Becker, Bertha. 2004. *Amazônia*. São Paulo: Editora Ática.

Brasil. 2001. *Livro branco da grilagem de terras 2000-2001*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Brito, Brenda, Barreto, Paulo. 2011. *A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do programa Terra Legal*. Belém: Imazon.

Brito, Brenda, Gomes, Pedro. 2022. *Nota Técnica sobre a redução de preços de terra na regularização fundiária em áreas estaduais no Pará*. Belém: Imazon.

Bourdieu, Pierre. 2005. O mistério do ministério: das vontades particulares à “vontade geral”, in *O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática*. Rio de Janeiro: Revan.

Delgado, Guilherme Costa. 2012. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Ferreira, Maria Liége. 1999. Estado Novo e ocupação da Amazônia: uma abordagem geopolítica. *Revista Raízes* 20: 33-40.

Foucault, Michel. 2001. *Dits et écrits*. Paris: Gallimard.

Foucault, Michel. 1990. Qu'est-ce que la critique? [Critique et aufklärung]. *Bulletin de la Société Française de Philosophie* 84 (2): 35-63.

Furtado, Celso. 2007. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia da Letras.

Grisa, Cátia. 2018. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. *Raízes* 38 (1): 36-50.

Hall, Anthony. 1991. *Amazônia: desenvolvimento para quem?* Rio de Janeiro: J. Zahar Editor.

Harvey, David. 2004. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola.

Ianni, Octavio. 1979. *Colonização e contra reforma agrária na Amazônia*. Petrópolis: Vozes.

Loureiro, Violeta Refkalefsky, Pinto, Jax Nildo Aragão. 2005. A questão fundiária na Amazônia. *Estudos Avançados* 19 (54): 77-98.

Machado, L. 2011. Uma nova Lei de Terras para a Amazônia: o caso de Santarém, Pará. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília.

Malerba, Juliana, Treccani, Girolamo. 2019. *Mais proprietários e menos assentados: como e porque a atual política fundiária ampliará a concentração de terras*. Rio de Janeiro: Fase.

Martins, José de Souza. 1977. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Editora Hucitec.

Menezes, Thereza Cristina Cardoso. 2022. Colunas de fogo, cortinas de fumaça e narrativas inflamáveis: multiplicação de incêndios florestais e as novas dinâmicas sociais da expansão da fronteira agropecuária amazônica. *Trabalho Necessário* 20 (41): 1-26.

Oliveira, Ariovaldo Umbelino de. BR-163 Cuiabá-Santarém: geopolítica, grilagem, violência e mundialização, in *Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163*. Organizado por CNPq. Brasília. pp. 67-183.

Peirano, Mariza. 1998. *Antropologia política, ciência política e antropologia da política*. Brasília: UnB. pp.15-26.

Sauer, Sérgio, Leite, Sérgio. 2012. Agrarian structure, foreign investment in land, and land prices in Brazil. *The Journal of Peasant Studies* 39 (3-4): 873-898.

Svampa, Maristela. 2013. Consenso de los commodities y linguagens de valorização em América Latina. *Revista Nueva Sociedad* 244.

Tribunal de Contas da União. 2021. *Relatório de auditoria de conformidade no programa Terra Legal Amazônia*. Brasília.

Théry, Hervé. 1999. *Configurações territoriais na Amazônia*. Brasília: MMA/SEA/Napiam.

Torres, Maurício, Doblaz Juan e Alarcon Daniel Fernandes. 2017. *Dono é quem desmata: conexões entre grilagem e desmatamento no Sudoeste paraense*. São Paulo: Urutu-branco; Altamira: Instituto Agronômico da Amazônia.