



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ  
INSTITUTO DE ESTUDOS EM DIREITO E SOCIEDADE  
FACULDADE DE DIREITO**

**NAJOMARY VASCONCELOS COSTA**

**O PROGRAMA TERRA LEGAL EM MARABÁ CONTRIBUI REALMENTE PARA  
PACIFICAÇÃO NO CAMPO?**

**MARABÁ/PA  
MARÇO/2017**

**NAJOMARY VASCONCELOS COSTA**

**O PROGRAMA TERRA LEGAL EM MARABÁ CONTRIBUI REALMENTE PARA  
PACIFICAÇÃO NO CAMPO?**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

**MARABÁ/PA  
MARÇO/2017**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**  
**Biblioteca Josineide da Silva Tavares da UNIFESSPA. Marabá, PA**

---

Costa, Najomary Vasconcelos

O Programa Terra Legal em Marabá contribui realmente para pacificação no campo? / Najomary Vasconcelos Costa ; orientador, Jorge Luís Ribeiro dos Santos. — 2017.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito, Marabá, 2017.

1. Direito agrário. 2. Conflito social - Marabá (PA). 3. Reforma agrária. 4. Trabalhadores rurais. 5. Agricultura e estado. I. Santos, Jorge Luís Ribeiro dos, orient. II. Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. III. Título.

CDDir: 4. ed.: 342.1247

---

Elaboração: Alessandra Helena da Mata Nunes  
Bibliotecária-Documentalista CRB2/586

**NAJOMARY VASCONCELOS COSTA**

**O PROGRAMA TERRA LEGAL EM MARABÁ CONTRIBUI REALMENTE PARA  
PACIFICAÇÃO NO CAMPO?**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Orientador**

Dr. Jorge Luís Ribeiro dos Santos  
Professor da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

**Membro**

Me. Fernando Michelotti  
Professor da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

**Membro**

Cíntia Monique de Souza Amoury  
Procuradora Regional da PFE/INCRA em Marabá

*“Nenhuma família sem casa, nenhum camponês sem terra, nenhum trabalhador sem direitos.”*

Papa Francisco

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo investigar se o Programa Terra Legal tem contribuído para minimizar os conflitos agrários existentes na Região Sul e Sudeste do Pará e em que medida se dá tal contribuição. Para tanto, foi utilizada pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Ao perpassar pela análise dos conceitos e aspectos históricos de reforma agrária, regularização fundiária e conflitos de terra, constata-se que a estrutura fundiária brasileira é marcada pela insuficiência de informações seguras, reflexo da insuficiência de programas com foco na regularização fundiária. Neste contexto, em 2009 o governo federal editou a Lei 11.952/2009 a qual trata da regularização fundiária rural e urbana em territórios da União na Amazônia Legal. Em que pese o Programa Terra Legal não dispor de dispositivos de enfrentamento dos conflitos agrários, fazendo com que o Programa somente atue quando provocado, há de se destacar uma série de medidas adotadas visando à pacificação no campo, especialmente no que se referem às medidas adotadas em parceria com o INCRA. Posto isto, que no que diz respeito aos pequenos agricultores (aqueles que possuem áreas até quatro módulos fiscais), o Programa Terra Legal é um instrumento válido na busca de mecanismos de combate a conflitos agrários. No entanto, é questionável no que se refere a regularização de terras acima de quatro módulos fiscais, tendo em vista a possibilidade de regularização de áreas de grandes posseiros, estas, não raras vezes, possuem práticas de crimes ambientais, desrespeito à legislação trabalhista, bem como forte incidência de conflitos agrários.

**Palavras-Chave:** Regularização Fundiária. Programa Terra Legal. Conflitos Agrários.

## **ABSTRACT**

The objective of this study is to investigate whether the Land Legal Program has contributed to minimize the agrarian conflicts existing in the South and Southeast of Pará and to what extent this contribution is made. For that, bibliographic research and documentary research were used. When examining the concepts and historical aspects of agrarian reform, land regularization and land conflicts, it is verified that the Brazilian land structure is marked by insufficient safe information, reflecting the insufficiency of programs focused on land regularization. In this context, in 2009 the federal government issued Law 11,952 / 2009 which deals with the regularization of rural and urban land tenure in the territories of the Union in the Legal Amazon. Although the Terra Legal Program does not have mechanisms to deal with agrarian conflicts, so that the Program only acts when provoked, a series of measures aimed at pacification in the field must be highlighted, especially with regard to the measures adopted in partnership with INCRA. Given this, that for small farmers (those with areas up to four fiscal modules), the Land Legal Program is a valid instrument in the search for mechanisms to combat agrarian conflicts. However, it is questionable with regard to the regularization of land over four fiscal modules, in view of the possibility of regularization of areas of large squatters, which, not infrequently, have practices of environmental crimes, disrespect to labor legislation, and as a strong incidence of agrarian conflicts.

Key words: Land regularization. Terra Legal Program. Agrarian conflicts

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária  
ACP – Ação Civil Pública  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AGU – Advocacia Geral da União  
CATP – Contrato de Alienação de Terras Públicas  
CCIR – Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais  
CDR – Conselho de Desenvolvimento Regional  
CNA – Confederação Nacional de Agricultura  
CONJUR – Consultoria Jurídica  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CPCV – Contrato de Promessa de Compra e Venda  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
FETAGRI – Federação dos Trabalhadores em Agricultura  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
GEI – Grupo Executivo Intergovernamental  
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IN – Instrução Normativa  
IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
ITR – Imposto Territorial Rural  
MC – Ministério da Cultura  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MF – Módulo Fiscal  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MP – Medida Provisória  
MPF – Ministério Público Federal  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
PFE – Procuradoria Federal Especializada  
PTDSP – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Pará  
RENAP – Rede Nacional de Advogados e Advogadas populares  
SDDH – Secretaria de Direitos Humanos  
SERFAL – Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal  
SISTERLEG – Sistema do Terra Legal  
SNCR – Sistema Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
SPU – Secretaria do Patrimônio da União  
SR – Superintendência Regional  
SRFA – Secretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal  
STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
TRF – Tribunal Regional Federal  
USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>11</b>
<b>1-Breve Conceituação de Reforma Agrária e Regularização Fundiária.....</b>	<b>13</b>
1.1- Aspectos Conceituais – Reforma Agrária.....	13
1.2- Aspectos Conceituais - Regularização Fundiária.....	19
1.3- Breve Histórico da Reforma Agrária e Regularização Fundiária na Amazônia.....	21
1.3.1- Breve Histórico da Reforma Agrária na Amazônia.....	21
1.3.2- Regularização Fundiária na Amazônia.....	25
1.3.3- A ocupação da região amazônica e os conflitos de terras.....	28
<b>2-Contexto de Construção do Programa Terra Legal.....</b>	<b>30</b>
2.1- Críticas ao Programa Terra Legal.....	39
<b>3- O Programa Terra Legal em Marabá – Divisão de Regularização Fundiária na Amazônia Legal em Marabá – SRFA(08).....</b>	<b>46</b>
3.1- Ações da Divisão de Regularização Fundiária na Amazônia Legal no âmbito dos conflitos agrários.....	50
3.2- Análise de Casos da SRFA (08) /Marabá.....	52
3.2.1- Imóveis inviabilizados para reforma agrária e regularizados via Terra Legal.....	55
3.2.2- Encaminhamentos das audiências realizadas pela Ouvidoria Agrária Nacional em outubro de 2016 .....	62
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>66</b>
<b>Referências.....</b>	<b>69</b>

## INTRODUÇÃO

A Regularização Fundiária constitui-se em uma das principais políticas fundiárias no meio rural brasileiro, trata-se de uma ação que visa a garantia de segurança jurídica através da destinação do título de propriedade aos agricultores familiares, contribuindo, desta forma, para permanência destes na terra, bem como acesso às políticas públicas.

A estrutura fundiária brasileira é marcada pela insuficiência de informações seguras, reflexo da insuficiência de programas com foco na regularização fundiária, por outro lado, a clareza sobre o direito de propriedade garante estabilidade a seus possuidores e contribui com o desenvolvimento socioeconômico.

Consoante entendimento de Melo e Medeiros (2014) grande parte dos agricultores familiares não consegue acessar esta política pública no meio rural. Vários são os motivos, dentre eles, a insuficiência de políticas públicas de regularização pelos órgãos governamentais, tanto no âmbito nacional quanto na esfera estadual e local. Acresce-se o fato de tal política esbarrar, ainda, em processos históricos de aquisição e ocupação da terra e da grande concentração fundiária nos espaços rurais, situação esta que tem como consequência a existência de inúmeros conflitos pela posse da terra. O excesso de formalidade para o processo de regularização fundiária também contribui com a desigualdade do acesso à terra.

Posto isto, pode-se inferir que a existência de programas de ordenamento fundiário, a exemplo da Regularização Fundiária não se traduzem na solução imediata para os conflitos no campo, no entanto, é notória a relevância de tais ações para segurança jurídica e início do processo de pacificação no meio rural.

Nesse contexto, no ano de 2009 o governo federal lançou normas para tentar definir os direitos de propriedade na região da Amazônia Legal, a principal inovação legislativa fundiária foi a Lei 11.952/2009, essa trata de normas para regularização fundiária rural e urbana em territórios da União na Amazônia Legal, considerando imóveis de até 15 módulos fiscais, com limite de 1.500 (mil e quinhentos) hectares.

Posto isto, em virtude da carência de ações no âmbito da regularização fundiária, bem como da carência de estudos e análises acerca da importância do tema para o Direito Agrário e em especial para o estabelecimento de estratégias de enfrentamento dos conflitos agrários, é que se insere a presente pesquisa a qual pretende averiguar se o Programa Terra Legal, o qual surgiu com o advento da Lei 11.952/2009, tem atingido seus objetivos e quais são os entraves enfrentados para consecução dos mesmos; investigar se o programa tem contribuído para

minimizar os conflitos agrários existentes na Região Sul e Sudeste do Pará e em que medida se dá tal contribuição.

Ressalta-se que o trabalho em questão terá foco na legitimidade da regularização fundiária de pequenos posseiros, identificados como trabalhadores rurais inseridos em um contexto histórico e político de luta pelo acesso à terra; muitos deles egressos de acampamentos de trabalhadores rurais sem terra, os quais, muitas vezes, cansados da luta pela inserção na Política de Reforma Agrária, passam a ocupar áreas da União, e com recursos próprios lutam para garantir sua sobrevivência e dignidade, mesmo sem o apoio das políticas públicas voltadas para o meio rural.

Neste sentido, o trabalho está estruturado em três capítulos: o primeiro traz uma abordagem dos aspectos conceituais e históricos da Reforma Agrária e Regularização Fundiária no Brasil e na Amazônia, bem como da ocupação da região sul e sudeste do Pará e os conflitos de terras. No segundo, discorre-se sobre o contexto de construção do Programa Terra Legal, as críticas no bojo dessa construção, bem como as etapas do Programa. O terceiro capítulo apresenta as ações e análises de casos do Programa no contexto da Divisão de Regularização Fundiária na Amazônia Legal em Marabá – SRFA(08). Por fim, seguem-se as considerações finais acerca dos resultados obtidos com as análises do decorrer do trabalho as quais apontam para uma contribuição tímida do Programa Terra Legal no contexto de pacificação no campo.

# **1-BREVE CONCEITUAÇÃO DE REFORMA AGRÁRIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

## **1.1-Aspectos conceituais – Reforma Agrária**

Historicamente a estrutura agrária brasileira tem se caracterizado por uma profunda concentração fundiária, aliado a este entendimento Prado Junior (1979) destaca que em virtude de uma acentuada concentração da propriedade fundiária a qual caracteriza a economia agrária brasileira, bem como das circunstâncias econômicas, sociais e políticas que direta ou indiretamente decorrem de tal concentração, a utilização da terra se faz predominantemente e de maneira acentuada, em benefício de uma minoria da população.

A forma como é distribuída a propriedade de terras em um país é denominada estrutura fundiária ou concentração da propriedade da terra. Segundo Stédille (1997) a variação da concentração da propriedade da terra é medida por um índice estatístico chamado índice de Gini<sup>1</sup>. Se num país as terras pertencessem a um único proprietário, o índice de Gini seria 1,0, neste sentido, ao medir-se o grau de concentração, quanto mais injusta e concentrada for a propriedade das terras mais próxima estará de 1,00.

No ano de 2006, segundo dados do último Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o índice de Gini no meio rural era de 0,87. Tal contexto evidencia a problemática da concentração fundiária no país.

O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) registrou em abril de 2012 que havia 605,4 milhões de hectares em poder de 5,4 milhões de imóveis, distribuídos conforme a tabela abaixo. Ao observar atentamente os dados destacam-se dois extremos: os imóveis com áreas com menos de 10 hectares, que são 34,1% do total ocupam somente 1,5% da área total, enquanto os com mais 100.000 hectares (menos de 1%) ocupam 13% da área total com área média de 379.204,39 hectares (MST em dados, 2016).

---

<sup>1</sup> O índice de Gini mede o grau de concentração ou de distribuição das terras de um país entre seus proprietários e varia de zero a um.

### Estrutura Fundiária Brasil 2012

Estrato	Imóveis		Área		
	Número	%	Total (ha)	%	Média (ha)
<b>Menos de 10</b>	1.874.969	34,1	8.834.571,15	1,5	4,7
<b>10 a 100</b>	2.863.773	52,1	95.186.129,26	15,7	33,2
<b>100 a 1000</b>	678.462	12,3	181.757.801,33	30,0	267,9
<b>1000 a 10000</b>	79.228	1,4	194.821.102,90	32,2	2.459,00
<b>10000 a 100000</b>	1.878	0,0	43.467.154,54	7,2	23.145,40
<b>Mais de 100000</b>	225	0,0	81.320.986,88	13,4	361.426,60
<b>TOTAL</b>	5.498.535		605.387.746,06		110,1

Fonte: INCRA. Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR.

A constatação da imensa concentração da estrutura fundiária brasileira pode ser retratada também nas estatísticas abaixo:

No Brasil há 130 mil grandes imóveis rurais, que concentram 47,23% de toda a área cadastrada no INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Ressalta-se que esse número vem crescendo ano a ano, durante o primeiro governo da Presidenta Dilma Rousseff, o Brasil registrou um aumento de concentração de terras em grandes propriedades privadas de pelo menos 2,5%. Dados do INCRA revelam que, entre 2010 e 2014, seis milhões de hectares passaram para as mãos dos grandes proprietários. E ainda, segundo o Sistema Nacional de Cadastro Rural, as grandes propriedades privadas saltaram de 238 milhões para 244 milhões de hectares (FARAH, 2016, p.2).

Isto demonstra o quanto é preocupante a questão agrária no Brasil e a relevância de políticas comprometidas com a realização de uma reforma agrária justa, com vistas à diminuição das condições de pobreza e miserabilidade de milhões de brasileiros.

Segundo Prado Junior (1979), a estrutura fundiária do Brasil é, historicamente, um dos principais fatores responsáveis pela desigualdade social e pela formação desordenada de milhares de pessoas vivendo em condições de miséria em médias e grandes cidades. A desigualdade no acesso a terra no Brasil é ainda maior do que a desigualdade de distribuição de renda.

Tal contexto serve apenas para situar a questão agrária brasileira e colocar em evidência a relação de efeito e causa entre a miséria da população rural brasileira e o tipo da estrutura agrária do país, cujo traço principal consiste na acentuada concentração da propriedade rural (PRADO JUNIOR, 1979).

Desta forma, compreendida essa característica do meio agrário brasileiro, passa-se à discussão do processo de Reforma Agrária. Segundo Oliveira (2007), a reforma agrária historicamente aparece no sistema capitalista como necessidade conjuntural do capital resolver a questão social advinda da concentração das terras. A Reforma Agrária aparece na História, em geral, relacionada simultaneamente, às lutas, revoltas ou mesmo revoluções camponesas, e às ações de governos visando modificar a estrutura agrária de regiões ou países.

No Século XX, a reforma agrária surgiu principalmente nos países em desenvolvimento com grande concentração da propriedade privada da terra nas mãos de poucos, e uma grande massa de camponeses sem terra ou com pouca terra. Nesses países a reforma agrária constituiu-se em instrumento político dos governos para frearem movimentos revolucionários cujo objetivo era a revolução socialista. Portanto, conforme Oliveira (2007) muitos governos desses países passaram a incluir em seus planos de desenvolvimento econômicos a implantação de projetos de reforma agrária para tentar anteciparem-se às revoluções.

Neste sentido, conforme Oliveira (2007, p.68):

A reforma agrária constitui-se, portanto, em um conjunto de ações governamentais realizadas pelos países capitalistas visando modificar a estrutura fundiária de uma região ou de um país todo. Ela é feita através de mudanças na distribuição da propriedade e ou posse da terra e da renda com vista a assegurar melhorias nos ganhos sociais, políticos, culturais, técnicos, econômicos (crescimento da produção agrícola) e de reordenação do território. Este conjunto de atos de governo deriva de ações coordenadas, resultantes de um programa mais ou menos elaborado e que geralmente, exprime um conjunto de decisões governamentais ou a doutrina de um texto legal.

Conforme Sparovek (2003) a concentração da posse da terra no Brasil tem suas origens na época do descobrimento. As intervenções do governo, fruto da execução de diversas políticas fundiárias e agrárias, não têm sido eficazes para alterar significativa e globalmente a estrutura da posse da terra. A reforma agrária é um termo utilizado para descrever distintos processos que procuram dar acesso à posse da terra e aos meios de produção para os trabalhadores rurais que não a possuem ou possuem apenas em pequena

quantidade. Apesar da reforma agrária ser um programa executado no campo, seu impacto na sociedade, política e economia, extrapola essas fronteiras, atingindo a nação como um todo.

Segundo Carter (2010), o conjunto de defensores da Reforma agrária tem em comum uma preocupação com a profunda injustiça social do Brasil. A reforma agrária se traduz em uma política importante para diminuir a pobreza, promover a inclusão social e reduzir a acentuada desigualdade social do país. Trata-se de uma dívida história para com a população pobre do campo, incluindo as comunidades quilombolas.

Apesar da sua urbanização, o Brasil ainda possui grande quantidade de pessoas que poderiam se beneficiar de uma reforma fundiária e uma ampla disponibilidade de terra, o que torna a questão agrária em assunto político de relevância atual. Nesse sentido, Carter (2010, p.55) expõe:

Com a reforma agrária e a criação de empregos rurais, reduziria o êxodo dos pobres do interior do país para as alastradas e ingovernáveis favelas da nação. Isto deveria atenuar a tendência à decomposição social que afeta muitas partes do país, mitigando os crescentes índices de criminalidade e as salientadas expressões de violência urbana. Com o fortalecimento das comunidades rurais, poder-se-ia estimular a revitalização de pequenos municípios em várias regiões do país, ameaçados por uma progressiva decadência.

Diferente do que propagam seus opositores, os assentamentos rurais não são meras “favelas rurais”, prova disso é que cerca de 91% das famílias consultadas nessas comunidades afirmam ter uma qualidade de vida melhor depois de ter obtido um lote de terra. Esses e outros dados revelam grande potencial no sentido de fortalecer os direitos sociais dos pobres. Dessa maneira, uma reforma agrária substancial ajudaria a melhorar a qualidade dos direitos de cidadania e democracia no Brasil.

Posto isto, tem-se a constatação da viabilidade do investimento na reforma agrária, bem como regularização fundiária objetivando diminuição da desigualdade social, tão alarmante no país, no entanto, historicamente vemos a falta de vontade política em resolver a situação no campo, prevalecendo números alarmantes de latifúndios em detrimento de uma crescente pobreza rural, o que acaba por ocasionar inúmeros conflitos agrários. As políticas públicas voltadas para o meio rural são tímidas e parecem não objetivar resolver com efetividade os problemas postos.

Nos programas de reforma agrária ao redor do mundo, o balanço final é geralmente positivo em relação aos ganhos sociais e ao desenvolvimento econômico. Nas regiões brasileiras, onde sua intensidade foi suficiente para provocar alterações significativas, há concordância de opinião do governo, dos movimentos sociais, dos assentados e da academia de que a qualidade de vida dos trabalhadores rurais melhorou. Nesses casos, também houve desenvolvimento econômico em relação à situação anterior, marcada pela presença de

latifúndios. Mesmo com a tendência de um significativo aumento de ações do governo, nesta área, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a nação brasileira possa colher todos os benefícios que um amplo processo de reforma agrária poderia trazer, tanto no campo como nos efeitos positivos indiretos para a população urbana. Parte do insucesso em alcançar essa meta reside em divergências conceituais profundas entre o governo e os segmentos da sociedade mais interessados, representados principalmente pela minoria que concentra a posse da maior parte das terras produtivas do Brasil e os trabalhadores rurais sem terra (SPAROVEK, 2003, p. 22).

Oliveira (2007) pontua que para implantação de reforma agrária há a necessidade de duas políticas fundamentais: a política fundiária e a política agrícola. A política fundiária refere-se ao conjunto de princípios que as diferentes sociedades definiram com aceitável e ou justo para o processo de apropriação privada da terra. Assim, existem países que adotaram limites máximos e mínimos para o tamanho da propriedade privada da terra, bem como países que não colocaram qualquer limite para a extensão das propriedades. No Brasil, foi estabelecido na Constituição Federal de 1988 o limite de 2.500 hectares para aquisição de terras públicas através de processo licitatório.

A noção de política fundiária está vinculada à atuação do Estado Brasileiro no trato da malha agrária do país. A Constituição de 1988 ensina que a política fundiária tem como principal objetivo a implantação de uma efetiva reforma agrária (BRAGA, 2016).

Nesse sentido, conforme Braga, com o fim de implementar uma justa política fundiária, a constituição federal de 1988 estipulou uma série de instrumentos voltados à extinção do latifúndio improdutivo, a exemplo: previsão de ITR – Imposto Territorial Rural progressivo, usucapião agrário especial, cumprimento da função social da propriedade rural, desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, destinação especial para as terras públicas e devolutas, confisco de terras com culturas ilegais de psicotrópicos, controle de aquisição de terras por estrangeiros.

No que se refere à política agrícola, Oliveira (2007) pontua tratar-se de conjunto de ações de governo que visam implantar nos assentamentos de reforma agrária a assistência social, técnica, de fomento e de estímulo à produção, comercialização, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários. Estão incluídos nestas ações: educação e saúde públicas, assistência técnica, financeira, creditícia e de seguros, programas de garantia de preços mínimos e demais subsídios, eletrificação rural e outras obras de infra-estrutura, construção de moradias e demais instalações necessárias, etc.

Portanto, consoante Oliveira (2007), a política fundiária e a política agrícola formam os dois pilares da reforma agrária, não basta apenas destinar uma área de terra a quem demanda e afirmar que com isto fez-se reforma agrária, o processo é muito mais abrangente, a fim de que se tenha sucesso com tal política deve-se investir nos aspectos qualitativos, fornecer condições dignas de permanência dos trabalhadores no campo, isto se dá através de políticas de financiamento rural, assistência técnica, obras de infra-estrutura rural, educação, saúde, dentre outras.

No Brasil, na década de 60, conforme Stédile (1997) acumulavam-se problemas sociais no campo, coexistia uma pressão de enormes contingentes de camponeses pobres e a inexistência de uma política governamental comprometida. Nesse contexto, os movimentos camponeses se fortaleceram, sob a influência de organizações políticas e partidárias, consolidaram suas propostas e exigências de uma melhor distribuição da terra e uma reforma agrária imediata.

Conforme leciona Stédile (1997), é nesse cenário que o debate sobre o modelo de desenvolvimento para o campo foi retomado a partir da compreensão de que ele envolve um conjunto de políticas necessárias para reverter um quadro de degradação social, econômica e ambiental. Os trabalhadores rurais e suas organizações passaram a ter uma participação crescente na discussão e construção de políticas públicas.

Nas décadas de 40 a 60, as Ligas Camponesas (as quais tinham como objetivo básico lutar pela reforma agrária e pela posse da terra) tornaram-se, pois, o primeiro movimento social de luta pela reforma agrária que ensaiou uma organização de caráter nacional (OLIVEIRA, 2007).

A década de 1980 é marcada pelo surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST (formalmente constituído em 1984). O MST atua até hoje através de Coordenações Estaduais e tem sido um fator constante de pressão sobre o poder público pela reforma agrária. Outro movimento social de destaque é a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, com sua capilaridade nas Federações Estaduais e nos Sindicatos de Trabalhadores espalhados por todo o Brasil. A CONTAG organiza mobilizações anuais chamadas de Grito da Terra Brasil e tem papel decisivo na inclusão da reforma agrária na agenda política nacional. Além do MST e da CONTAG, diversas outras organizações não-governamentais e setores da igreja incluem, atualmente, na sua agenda o tema reforma agrária.

## 1.2-Regularização Fundiária - Aspectos Conceituais

Atualmente, as principais políticas nacionais fundiárias no meio rural brasileiro se caracterizam pela reforma agrária, pelo crédito fundiário e por ações de regularização fundiária realizadas pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) e pelo MDA<sup>2</sup> (Ministério do Desenvolvimento Agrário).

Conforme Melo e Medeiros (2014), a regularização fundiária no meio rural consiste numa ação sociopolítica de garantia da segurança jurídica do título de propriedade aos agricultores familiares, contribuindo para sua permanência na terra e acesso às políticas públicas. A regularização propicia uma série de benefícios aos agricultores familiares, pois além da segurança jurídica sobre a posse e domínio da terra, e, conformidade do sistema de registro público, os beneficiários podem ter acesso facilitado ao crédito rural, seguro rural, informações precisas sobre seu imóvel e à assistência técnica, além da valorização do patrimônio com recebimento do título definitivo da terra.

A regularização fundiária de ocupações incidentes em imóveis públicos rurais é um instrumento que visa implementar a política de reforma agrária, com o intuito de promover uma melhor distribuição de terras agricultáveis no país. Com base no entendimento de Braga (2014), o termo reforma agrária deve ser interpretado de forma ampla, conforme conceituado no art. 1º, § 1º do Estatuto da Terra, englobando “o conjunto de medidas que visem a promover uma melhor distribuição de terras, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”, conceito nitidamente ligado ao de regularização fundiária, logo, esta surge como um dos instrumentos de efetivação da reforma agrária.

Contudo, grande parte dos agricultores familiares não consegue acessar esta política pública no meio rural. Vários são os motivos, dentre eles, a insuficiência de políticas públicas de regularização pelos órgãos governamentais, tanto no âmbito nacional quanto na esfera estadual e local. Acresce-se o fato de tal política esbarrar, ainda, em processos históricos de aquisição e ocupação da terra e da grande concentração fundiária nos espaços rurais. Há um caminho longo e oneroso para que as etapas de regularização sejam cumpridas. O excesso de formalidade para o processo de regularização fundiária também contribui com a desigualdade do acesso à terra (MELO e MEDEIROS, 2014).

---

<sup>2</sup> No ano de 2017 o MDA foi extinto e toda sua estrutura foi repassada para a Casa Civil da Presidência da República.

Relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT) citado por Melo (2006), afirma que as primeiras ações do Governo Federal de regularização fundiária ocorreram entre 1979 e 1984. O INCRA buscou acelerar as atividades de discriminação, distribuição de terras e titulação, com ênfase nos projetos de colonização e assentamento. Durante esse período, cerca de 120 milhões de hectares foram discriminados e um total de 97 milhões de hectares foram arrecadados e matriculados em nome da União. Embora essas ações possam ser caracterizadas como uma política de intervenção na estrutura fundiária, pouco se fez no período para garantir que as terras discriminadas ficassem efetivamente na posse da União. Houve pouco esforço para bloquear a grilagem, que continuou a ocorrer com titulação falsa nas áreas discriminadas.

Melo (2006) destaca um traço marcante da estrutura fundiária brasileira: a ausência de informações seguras e de um cadastro consistente do território nacional. O cadastro do INCRA tem caráter declaratório e apresenta muitas falhas. A falta de informações cria um quadro de ilegalidade e instabilidade jurídica em relação às propriedades rurais. Acresce-se o fato de estimular prática comum na história fundiária nacional, a grilagem de terras públicas. A grilagem tem sua origem na Lei de Terras de 1850, cuja sistemática criou condições para que particulares se apropriassem de vastas extensões de terras do Estado por meio de “envelhecimento”<sup>3</sup> de título falso lavrado em cartório. Nas regiões em que a grilagem é maior, os registros de violência contra trabalhadores também são maiores. (MELO, 2006)

Diante do exposto, infere-se que a existência de programas sérios de regularização fundiária contribuiria sobremaneira para aumentar a segurança jurídica no campo e conseqüentemente, para diminuição dos conflitos agrários.

Dados da Comissão Pastoral da Terra – CPT referentes ao ano de 2014 indicam a permanência de um padrão de conflitualidade que é constituinte da nossa história e cujo cerne é, como diversos pesquisadores têm apontado, o acesso à terra. As disputas em torno desse bem se revestiram de diversas formas ao longo do tempo, mas sua raiz está no processo de transformação da terra em equivalente de mercadoria, e, portanto, na criação de condições para sua livre compra e venda no mercado e apropriação da renda fundiária (MEDEIROS, 2014).

Os dados de 2014 da CPT mostram a continuidade de conflitos por terra em patamares semelhantes aos dos anos anteriores, com 1.018 ocorrências. O número de assassinatos (36) e tentativas de assassinatos (56) continua alto e também concentrado em alguns estados: Pará,

---

<sup>3</sup> Segundo Melo (2006), esse envelhecimento consistia em colocar o documento em uma gaveta ou baú fechado com grilos, cujas fezes e urinas davam-lhe aparência de antigo, dando origem à denominação de “grilagem”.

Maranhão, Mato Grosso e Rondônia. Esses quatro estados respondem por 66,66 % das mortes ocorridas em 2014. O Pará é também o estado onde mais ocorreram tentativas de assassinato (cerca 50% das ocorrências), seguido de Minas Gerais (12,5%). As ocorrências de pistolagem (17.695) aparecem em todo o Brasil, mas também estão concentradas: 49% na região Norte, com destaque para o Pará.

Não por acaso, as ocorrências quantitativamente mais significativas se verificam em estados onde está em jogo a permanência na terra de famílias que lá vivem há muitos anos. Nesse contexto, ganham protagonismo e visibilidade as chamadas “populações tradicionais”, tais como seringueiros, quilombolas, comunidades de fundo de pasto, ribeirinhos e indígenas, ao mesmo tempo que permanecem conflitos envolvendo grupos de posseiros. É de se destacar ainda o fato de que assentados também não estão livres de situações conflituosas. O mesmo ocorre com indígenas, em áreas já homologadas. Mais um paradoxo a ser melhor compreendido: o reconhecimento do direito à terra não elimina a pressão e a violência, reabrindo condições para conflitos (MEDEIROS, 2014).

Posto isto, pode-se inferir que a existência de programas de ordenamento fundiário, a exemplos da Reforma Agrária e Regularização Fundiária não se traduzem na solução imediata para os conflitos no campo, no entanto, é notória a relevância de tais ações para segurança jurídica e início do processo de pacificação no meio rural.

### **1.3-Breve Histórico da Reforma Agrária e Regularização Fundiária na Amazônia**

#### **1.3.1-Breve Histórico da Reforma Agrária na Amazônia**

O processo de ocupação da Amazônia se constitui num fenômeno de longa data. Desde o período colonial, a riqueza da região exigia da Coroa Portuguesa medidas para a proteção das fronteiras e expansão de áreas com população permanente. Povos de diversos países aqui vieram em busca de especiarias, chamadas também de ‘drogas do sertão’, tornando o extrativismo vegetal um dos primeiros itens da pauta de exportação da Amazônia, seja de acordo com as regras do comércio da época, seja de forma clandestina (ASSIS, 2007).

Conforme Assis (2007), a partir dos anos 60, a ideologia militar desenvolvimentista com o propósito de romper com o “atraso” da região, e expandir a fronteira do capital, cria um conjunto de instrumentos com o objetivo de promover mudanças radicais na lógica de ocupação e uso do espaço amazônico.

A história da Amazônia é marcada por correntes migratórias, segundo a dinâmica econômica do momento. O sul e sudeste do estado do Pará se integraram à dinâmica dos fluxos migratórios mais intensos a partir do momento em que se especulava sobre a possibilidade de ocorrência de pastagens naturais de excelente qualidade na região do Araguaia e se descobriu a planta produtora de látex de alto valor para a indústria da época (VELHO e SANTOS, citado por ASSIS, 2007).

Simultaneamente ao fim da exploração de látex, conforme Assis (2007) deu-se início à exploração comercial da castanha. Antes de ganhar importância internacional, o uso desse produto já era bastante difundido em toda a Amazônia, seja na alimentação, na fabricação de cosméticos ou na iluminação nas áreas rurais e urbanas. Extrapolando seu uso local, a castanha passou a ser exportada para a Europa e Estados Unidos ainda no final do século XIX e início do XX e desempenhou papel fundamental na economia do Pará, em particular da região de Marabá, a partir do colapso da exportação da borracha. Devido à sua sazonalidade, sempre conviveu com a exploração e/ou produção de outros produtos. À medida que a safra da castanha terminava, uma parte da população envolvida se dedicava às atividades secundárias como a garimpagem.

Posto isto, consoante disposto no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Pará – PTDSP:

Assim, as diversas fases do extrativismo na Amazônia se encarregaram de tecer fluxos de migrantes para a coleta das chamadas drogas do sertão: borracha, castanha do Pará, diamante, ouro e mais recentemente ferro e madeira. Esses fluxos se intensificaram a partir da década de 50, com a abertura de eixos rodoviários como a Belém-Brasília e a Cuiabá-Santarém e nos anos 70, com a Transamazônica. No início dos anos 60 a Superintendência para Valorização Econômica da Amazônia estimava dois milhões de migrantes ao longo da Transamazônica, e cidades como Marabá, Gurupi e Araguaína mostravam crescimento populacional de cerca de 200% (PTDSP, 2006, p.71).

Neste sentido, com base no PTDSP (2006), essa região, particularmente, o sudeste do Pará, torna-se um alvo daqueles que sonham ter um pedaço de terra para dela retirar o sustento da sua família. Desta forma, esse território tornou-se uma das mais conhecidas fronteiras agrícolas da Amazônia, especialmente pelo forte impacto social, cultural e ambiental aqui gerado. A ocorrência de inúmeros conflitos pela posse da terra, com assassinatos, chacinas, torturas, prisões e perseguições a posseiros, foi reflexo da forma como essa região foi exposta a homens e mulheres com condições e perspectivas de vida diferentes, pertencentes a setores sociais antagônicos. O marco histórico do movimento migratório são as

décadas de 60 e 70, momento da ocupação desordenada, marcado por mudanças significativas na estrutura econômica, política, social e cultural que ocorriam no país. A propaganda enganosa, somada a necessidades como: emprego, terra e melhores condições de vida de milhares de famílias brasileiras de regiões carentes, se encarregaram de tecer a rede migratória para as matas amazônicas.

Na década de 1970, o governo federal retoma planos de colonização<sup>4</sup> para famílias camponesas e cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O instituto que foi originalmente criado objetivando realizar colonização e reforma agrária, só fez colonização. No mesmo ano, o governo federal construiu a Rodovia Transamazônica com a promessa de ali assentar 100.000 famílias camponesas, mas desistiu e por outro lado estimulou as grandes propriedades, deu-se a partir de então um complexo processo de concentração de terra. (HÉBETTE, 2004).

A construção de infra-estruturas como rodovias, ferrovias, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí e a implantação do Programa Grande Carajás no Estado do Pará são componentes centrais de uma política que incentivou a migração massiva para a região. Essa mesma política concedeu incentivos fiscais para grupos empresariais, instituindo outras formas de apropriação da terra, com privilégios para grupos empresariais, bancos, fazendas, madeireiras, mineradoras e outras. Com isso, o governo militar privilegiou esses setores em detrimento de uma massa de migrantes sem terra, duplamente desterritorializados: de suas regiões de origem e do direito à terra no novo lugar. O efeito foi um quadro de grande concentração fundiária por setores privilegiados econômica e politicamente. (Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Pará, 2006).

Conforme Hébette (2004), ainda em 1970, o governo do General Médici resolveu abrir uma imensa pista no coração da Amazônia, para oferecer “terras sem homens a homens sem terra”. Pretendia instalar ao longo da Transamazônica 100.000 famílias até 1974. Ali estariam assentadas, por um lado, famílias nordestinas pobres, analfabetas ou semi-analfabetas, e por outro, camponeses do extremo sul, considerados instruídos e de tradição agrícola comprovada. Dessa convivência, esperar-se-ia uma transferência de experiência.

Constata-se um imenso equívoco da proposta governamental, bem como um preconceito gritante, uma vez que parte do pressuposto que nordestinos são menos capazes e/ou não possuem conhecimentos mínimos, necessitando que indivíduos provenientes do sul sejam os responsáveis por transmitir técnicas e saberes necessários à vida no campo.

---

<sup>4</sup> Colonização: povoamento de uma região por migrantes, esses migrantes são chamados colonos.

Segundo Hébette (2004), o plano de colonização agrícola oficial da rodovia transamazônica estimulou a chegada de milhares de famílias à procura de terra. No final dos anos 70, a instalação de grandes canteiros de obras (Barragem de Tucuruí, Mina e Ferrovia do Projeto Carajás), a descoberta de uma mina de ouro na Serra Pelada, a 80 km da cidade de Marabá, e a implantação de novas estradas aceleraram o ritmo de chegada dos colonos. Este conjunto de situações explica o dinamismo da região que pode se observar hoje (dezenas de serrarias, carvoarias artesanais e industriais, indústria siderúrgica, laticínios).

No entanto, se ressalta que em virtude das alterações nas legislações ambientais foi impresso maior rigor dos órgãos de controle e fiscalização no âmbito ambiental, somado à grande pressão de movimentos de defesa do meio-ambiente tendo em vista a devastação em larga escala da floresta amazônica. Neste sentido, nos últimos anos houve uma retração do ramo das serrarias e carvoarias; muitas tiveram suas atividades encerradas uma vez que não atendiam padrões mínimos exigidos pela legislação ambiental, nem conseguiam comprovar a origem da madeira.

Segundo o PTDSP (2006), o loteamento ao longo da transamazônica não foi suficiente, tendo em vista o grande contingente populacional vindo de todas as regiões do país. Na década de 80 houve um novo “boom” da migração com a descoberta da Serra Pelada. As décadas de 70 e 80 refletem momentos de explosão de conflitos no campo em virtude da disputa pela terra. Os camponeses se organizam e se articulam, passam a fazer ocupações de castanhais e de fazendas, formam sindicatos na região e recebem o apoio de várias entidades recém-instaladas na região como CPT (Comissão Pastoral da Terra), SDDH (Secretaria de Direitos Humanos), setores da Igreja Católica, dentre outros.

Tem-se neste período um forte processo de territorialização da luta pela terra, de acordo com o PTDSP (2006), e ao mesmo tempo conquistas significativas como fruto da forte pressão dos movimentos sociais: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-MST, Federação dos Trabalhadores em Agricultura-FETAGRI, e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais da Região. Na década de 90 há um súbito crescimento das ocupações e da criação de assentamentos, justamente num momento da forte organização camponesa na região, organização do MST na região, com a instalação de uma secretaria em Marabá no início dos anos 90 e a fundação da FETAGRI Regional Sudeste em 1996. Soma-se a isso, a tragédia da “Curva do S”, na qual foram mortos vários trabalhadores rurais acampados na rodovia que liga Marabá à Eldorado do Carajás, eram famílias de trabalhadores rurais que lutavam pelo direito à terra.

Nesse momento o país é chamado a repensar o tratamento dado ao campo, e as instituições oficiais são forçadas a regularizar as terras já ocupadas pela massa de agricultores e agricultoras distribuídas por toda região (PTDSP, 2006).

### **1.3.2-Regularização Fundiária na Amazônia**

A regularização de ocupação incidente em área pública é matéria hábil a despertar grande divergência tendo em vista a própria natureza dos bens públicos: bens indisponíveis, impenhoráveis, não passíveis de usucapião, o que se releva pertinente diante da preocupação com o patrimônio público (BRAGA, 2014).

No caso da regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas localizadas na Amazônia Legal a polêmica é ainda maior já que existe uma preocupação mundial com a conservação do bioma amazônico.

É notório que o Brasil não dispõe de um plano fundiário nacional para o meio rural, o qual incluía a regularização fundiária como um mecanismo de gestão fundiária. Conforme destaca Brito e Barreto (2009), tem-se que a situação fundiária de cerca de metade da Amazônia Legal é incerta. Essa indefinição dificulta o desenvolvimento econômico e a gestão ambiental da região, estimula conflitos sociais e prejudica os direitos das populações locais.

A clareza sobre o direito de propriedade garante estabilidade a seus possuidores e contribui com o desenvolvimento socioeconômico. No entanto, um estudo do Imazon – Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia - demonstrou a incerteza sobre o direito de propriedade de 53% do território da Amazônia Legal, o que afeta o avanço e o êxito de políticas na área ambiental e socioeconômica na região. Considerando a superfície terrestre da Amazônia Legal (4,91 milhões de quilômetros quadrados), em torno de 23% da região são supostamente propriedades privadas, mas sem qualquer validação pelo cadastro de terras administrado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Ainda há 9% de posses e os outros 21% são áreas supostamente públicas fora de áreas protegidas, mas que podem estar sendo ocupadas. Há um pouco mais de certeza nos 47% restantes da região: 4% são áreas privadas com validação do cadastro de imóveis rurais do INCRA e 43% são áreas protegidas (BRITO e BARRETO, 2009).

De acordo com Melo e Medeiros (2014), de forma geral, os programas com foco na regularização fundiária ainda são pontuais e funcionam como projetos pilotos em

determinadas regiões. Nos estados federados há ainda dificuldades de ações que englobem todo o processo de regularização, desde o cadastro até a titulação.

Em 2009 o governo federal lançou normas para tentar definir os direitos de propriedade na região, a principal inovação legislativa fundiária foi a Lei 11.952/2009, essa trata de normas para regularização fundiária rural e urbana em territórios da União na Amazônia Legal, considerando imóveis de até 15 módulos fiscais, com limite de 1.500 (mil e quinhentos) hectares, e sem obrigatoriedade de licitação.

Anteriormente à Lei 11.952/2009, o governo federal já havia promovido mudanças pontuais para flexibilizar e facilitar o processo de regularização de terras, considerando o grande acúmulo de pedidos de titulação nos escritórios do INCRA desde a década de 1980. Esse acúmulo ocorreu especialmente por dois motivos: mudança de prioridade na atuação do órgão e ausência de marco legal para regularizar posses acima de 100 hectares (BRITO e BARRETO, 2011).

Com o advento do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) em 1985, o INCRA passou a priorizar criação de assentamentos rurais em detrimento de titulação de posses individuais. Desde então, conforme Brito e Barreto (2011), o INCRA não relatou nenhum processo de licitação de terra na Amazônia e emitiu um número insignificante de títulos, resultando, assim, em acúmulo de pedidos de regularização fundiária nos escritórios regionais na Amazônia.

No entanto, consoante Brito e Barreto (2011), apesar da falta de uma lei que especificasse a forma de regularização de terras entre 100 e 2,5 mil hectares, órgãos públicos federais como o INCRA continuaram sinalizando que essas posses seriam reivindicações legítimas. Nesse sentido, atendendo às solicitações dos posseiros<sup>5</sup>, o INCRA emitiu inúmeras Declarações de Posse reconhecendo que o posseiro estava ocupando terra pública pacificamente e que tal área estava sujeita a um processo de titulação pelo INCRA.

Além disso, muitos posseiros pagavam Imposto Territorial Rural (ITR) sobre suas posses e realizavam o cadastramento de seus imóveis no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), do INCRA, para obtenção do Certificado de Cadastro Rural de Imóveis (CCIR)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Segundo o Estatuto da Terra (Lei 4.504 de 1964), posseiro é todo trabalhador rural que, não sendo proprietário rural, possua e trabalhe com sua família um trecho de terra, em áreas consideradas devolutas, caracterizado como suficiente para garantir-lhe a subsistência, o progresso social e econômico e, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tenha-o tornado produtivo por seu trabalho e nele tenha sua morada habitual

<sup>6</sup> O CCIR é um documento essencial para a realização de transações com imóveis rurais e, muitas vezes, era utilizado como prova da ocupação em terra pública, sendo aceito inclusive para obtenção de empréstimos bancários, ainda que não estivessem atrelados a uma propriedade legalmente constituída (BRITO e BARRETO, 2011).

Nesse contexto, no início da década de 2000 desencadeou-se um forte movimento social a favor da regularização de posses maiores que 100 hectares, induzido por demandas por licenciamento ambiental de exploração de madeira e desmatamento nas posses. O movimento começou com os posseiros associados à extração de madeira e, posteriormente incluiu a participação de fazendeiros (BRITO e BARRETO, 2011).

O movimento pela regularização fundiária ganhou mais força depois da tentativa do governo federal de arrecadar as terras em posses por meio do recadastramento de imóveis rurais em 2004. Como resultado, os primeiros sinais de flexibilização das regras para regularização de terras surgiram em 2005 com o aumento do limite de área para regularização sem necessidade de licitação. Inicialmente, a Lei nº 8.666/1993, que trata de regras de licitação, excluía a exigência de licitação apenas para imóveis de até 100 hectares. Em 2005, esse limite foi alterado para 500 hectares pela Lei nº 11.196/2005, que não tratava de assuntos fundiários. Por isso, essa mudança passou despercebida do debate público. Em 2008, o limite foi novamente alterado pela Lei nº 11.763/2008, passando para 15 módulos fiscais, não excedendo 1,5 mil hectares. Ou seja, em um espaço de três anos, os limites de área de regularização fundiária em terras públicas sem licitação praticamente quadruplicou (BRITO e BARRETO, 2011, p. 144).

Diante do exposto, pode-se concluir que o movimento pela regularização de áreas públicas acima de 100 hectares logrou êxito. O poder público aos poucos foi flexibilizando os normativos que tratavam da aquisição de terras públicas por particulares, atendendo, desta forma, interesses não apenas de pequenos produtores, mas, sobretudo, de grandes posseiros os quais se apropriaram indevidamente de áreas públicas, dilapidando, não raras vezes, os recursos naturais das mesmas, bem como dando início a conflitos pela posse de terras.

Após essa alteração, o INCRA publicou duas Instruções Normativas (INs) – nº 45 e nº 46 – para adaptar os procedimentos de regularização fundiária. Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criou em 2009 o programa Terra Legal, o qual teve por objetivo realizar a regularização fundiária das posses de até 15 módulos fiscais na Amazônia Legal. Esse programa foi incorporado na Medida Provisória nº 458/2009 de fevereiro de 2009 a qual foi convertida na Lei 11.952 de 2009 (BRITO e BARRETO, 2009).

De acordo com o entendimento de Brito e Barreto (2009), os esforços para promover a regularização fundiária atendem a diferentes interesses na região, incluindo o de conservação ambiental, reconhecimento de direitos de populações tradicionais e estímulo à produção sustentável. No entanto, para que esses interesses sejam harmonizados, os autores recomendam a adoção dos seguintes princípios para regularização:

- 1- Regularizar ocupações privadas considerando e respeitando outros direitos prioritários na legislação (ex: Terras Indígenas) e interesses públicos (ex: conservação da biodiversidade e dos serviços ambientais);
- 2- Eliminar subsídios perversos derivados do uso gratuito da terra pública;
- 3- Evitar políticas contraditórias entre governos (federal e estadual) e entre órgãos da mesma esfera de governo; e
- 4- Atuar com transparência para a sociedade civil. (BRITO e BARRETO, 2009, p.2).

Ou seja, os autores sugerem parâmetros mínimos a serem seguidos na implementação de ações de regularização fundiária, sob pena do insucesso e/ou não alcance dos objetivos de tais políticas.

### **1.3.3-A ocupação da região amazônica e os conflitos de terras**

Análises em torno da questão agrária no Brasil, a partir da década de 70, apresentam a expulsão e a expropriação de posseiros por empresas e proprietários rurais do Centro-Sul do País, especialmente na região amazônica, como principal fator dos conflitos e das violências que ocorreram em razão dos confrontos e das disputas por terra (PEREIRA, 2015).

Martins, citado por Pereira (2015), destaca que os conflitos pela posse da terra ocorridos nas décadas de 1970 e 1980, na Amazônia, foram resultado da expropriação e expulsão dos posseiros por grandes empresas privadas do Centro Sul do País. Esse processo foi denominado de “superposição da frente pioneira sobre a frente de expansão”. Para o autor, um movimento essencialmente empresarial e capitalista de ocupação do território (a frente pioneira) – a grande fazenda, o banco, a casa de comércio, a ferrovia, o juiz, o cartório, o Estado, etc., - passou a expulsar e expropriar os trabalhadores rurais que há muito tempo ocupavam terras devolutas – os posseiros (a frente de expansão).

Nesse sentido, esses trabalhadores sobreviviam de uma economia familiar e não possuíam documento da terra que legitimasse a sua posse, disto resultava a origem dos conflitos pela terra. Segundo o autor:

Quando se dá a superposição da frente pioneira sobre a frente de expansão é que surgem os conflitos pela terra. O lavrador que trabalha na terra sem possuir nenhum título legal, nenhum documento reconhecido legalmente e registrado em cartório que o defina como proprietário é classificado como ocupante de terra, nos censos oficiais, ou como posseiro, na linguagem comum. Esse personagem é característico dos espaços amazônicos e não deve ser confundido com o agregado, o arrendatário ou o parceiro e, muito menos, com o grileiro. Os posseiros são lavradores pobres, enquanto os invasores são os grileiros, fazendeiros e empresários que os expulsam de suas posses (MARTINS, citado por PEREIRA, 2015, p.62).

Sendo assim, conforme Pereira (2015), assumir a condição de posseiro para os trabalhadores rurais significa adquirir condição de sobrevivência, de autonomia e de liberdade, em face da exploração dos grandes proprietários rurais. Para o autor, “ser proprietário era ser dono de um pedaço de terra e da faculdade de decidir e de agir segundo as suas próprias determinações. Ser senhor de seu trabalho, de suas decisões e de suas sociabilidades”.

Posto isto, para Bernardo Mançano Fernandes, citado por Pereira (2015), as ações dos posseiros na Amazônia pela regularização de suas terras é parte efetiva desse processo de luta pela terra ocorrida no último terço do século XX no Brasil.

Ressalta-se que a categoria posseiro analisada no presente trabalho tem por objetivo focar o trabalhador rural com área entre 1 módulo fiscal - MF (70 hectares em média) e 4 módulos fiscais (em média 280 hectares), ou seja, aquele que ocupa pequena propriedade rural<sup>7</sup>, conforme definição dada pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 a qual dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais (Capítulo III, Título VII da CF/88) relativos à reforma agrária.

Não se pretende realizar uma discussão aprofundada da situação específica e questionável de posseiros com áreas acima de 4 MF até 15 MF, também público-alvo do Programa Terra Legal. Tal observação faz-se necessária tendo em vista ser questionável a possibilidade prevista na Lei 11.952/2009 da regularização de médias a grandes áreas, uma vez que não se sabe ao certo da legitimidade de tais posses, ou seja, se correspondem à áreas griladas ou não. Por outro lado, depreende-se que áreas maiores de 4 módulos fiscais dão uma conotação de grande propriedade, aquela que visa ao lucro, subtende-se que não há apenas o objetivo de desenvolvimento e progresso econômico no núcleo familiar, mas sim a implantação de práticas capitalistas que visem tão somente ao lucro.

---

<sup>7</sup> Art. 4º da Lei nº 8.629/1993: Para os efeitos desta lei, conceitua-se:

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais

## 2-CONTEXTO DE CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA TERRA LEGAL

O programa Terra Legal surgiu após a constatação da deficiência de políticas de regularização fundiária e da existência de inúmeras demandas para regularização das posses em áreas públicas federais. Em 2008, havia indefinição fundiária de 53% da Amazônia, incluindo terras privadas sob suspeita de ilegalidade; área legalmente considerada sem alocação e posses sem reconhecimento legal. Além disso, não havia documentação consistente da localização física de imóveis rurais inseridos no cadastro de terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e registrados nos cartórios da Amazônia (BRITO e BARRETO, 2009).

Nesse contexto, em 2009 é criada a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SERFAL, para dar efetividade às determinações do art. 33 da Lei 11.952, de junho de 2009, que transferiu do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>8</sup>, agora integrando o Ministério da Casa Civil da Presidência da República, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais e áreas urbanas na Amazônia Legal, criando para tanto o Programa Terra Legal. Por seu caráter de Secretaria “Extraordinária”, inicialmente, o prazo de transferência das referidas competências foi de 5 anos e, em 2014, por meio do Decreto 8.273, foi prorrogado por mais 3 anos (Andrade et al, 2016, p.3).

O programa foi criado com o objetivo de entregar títulos de terras a cerca de 150 mil posseiros que ocupam terras públicas federais não destinadas, ou seja, que não sejam reservas indígenas, florestas públicas, unidades de conservação ou reservadas à administração militar. O objetivo, com a segurança jurídica, é impulsionar a criação e o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal. A intenção do Programa Terra Legal é regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais (MDA, 2009).

---

<sup>8</sup> No ano de 2017 houve extinção de vários ministérios, dentre eles, o MDA, toda sua estrutura foi repassada para a Casa Civil da Presidência da República. Ressalta-se que conforme Decreto 8.955 de 11/01/2017 a SERFAL compõe atualmente a estrutura regimental do INCRA, consoante art. 16 do referido decreto à SERFAL compete executar medidas administrativas e atividades de natureza operacional determinadas pela Casa Civil da Presidência da República, por intermédio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, observado o disposto no art. 33 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

Ressalta-se que o programa surgiu com um meta bastante ambiciosa (cerca de 150 mil títulos), o que transparece uma meta sem análise efetiva da situação fundiária complexa da Amazônia Legal.

O programa possui atuação em nove estados situados na Amazônia Legal (Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), ressalta-se que o estado do Pará possui mais de um escritório, esse possui sede nas cidades de Belém, Altamira, Marabá e Santarém.

As principais normas utilizadas pelo programa Terra Legal foram lançadas em 2009, especialmente a Lei 11.952/2009 e o Decreto 6.992/2009<sup>9</sup>. No entanto, alguns aspectos operacionais dessas normas ainda foram detalhados em instruções normativas e portarias. No ano de 2010, destacam-se duas novidades normativas, uma delas trata-se da portaria do MDA que estabelece os procedimentos para análise e validação de títulos de terra com pendências emitidos pelo INCRA até fevereiro de 2009 (Portaria 80/2010), seguindo o determinado no art.19 da Lei 11.952/2009. Outro destaque refere-se à Portaria MDA N° 23 de 2010 a qual dispõe sobre os procedimentos para regularização fundiária de ocupações incidentes em terras situadas em áreas rurais no âmbito da Amazônia Legal, definidas no art. 3° da Lei nº 11.952/2009.

O programa Terra Legal surgiu com a meta inicial de emissão de 152 mil títulos rurais na Amazônia, sendo 95% destes previstos em áreas até 4 módulos fiscais (MDA, 2014).

As principais fases para titulação de imóveis pelo Programa Terra Legal são: cadastramento de posses rurais, georreferenciamento, vistoria (em alguns casos previstos na lei) e emissão de título.

### **Cadastro de Posses**

O cadastro de posses é a primeira ação com vista à emissão do título rural. A maior parte dos imóveis cadastrados até agosto de 2014 no Programa Terra Legal (61%) possui área de até 1 módulo fiscal (média de 70 hectares na Amazônia Legal), mas ocupam apenas 16% da área cadastrada. Por outro lado, apenas 9% dos cadastros referem-se a imóveis da categoria acima de 4 até 15 módulos fiscais, o que representa 47% da área cadastrada (Vide gráfico

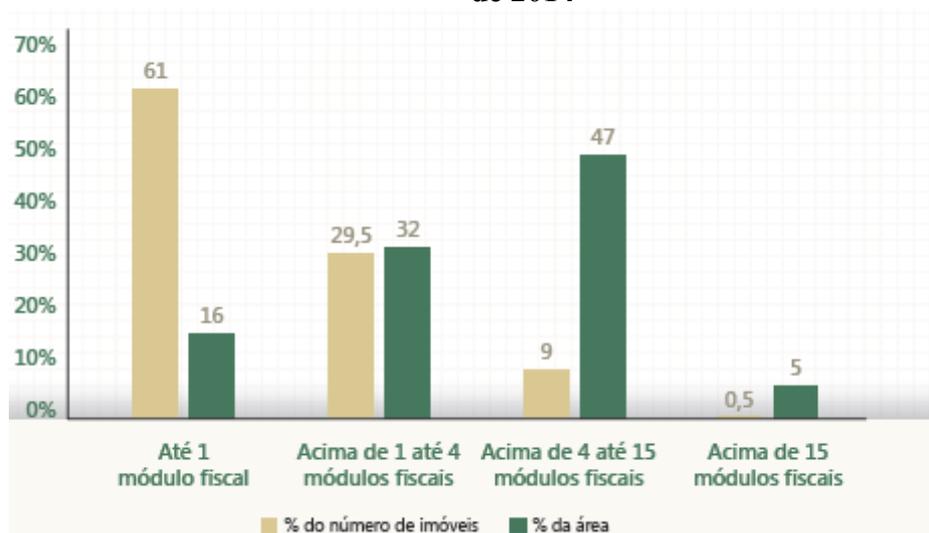
---

<sup>9</sup> O decreto em questão regulamenta a Lei 11.952/2009 para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União.

abaixo). Ressalta-se que o Pará foi o estado com o maior número de posses e proporção de área; 49% dos imóveis e 48% da área cadastrada (BRITO; CARDOSO JR., 2015).

Os números em questão nos demonstram que o programa tem seguido a sua meta inicial de priorizar a regularização de posses abaixo de 4 MF, no entanto, reflete um alto grau de concentração de terras nas mãos de poucos, uma vez que apenas 9% dos cadastros representam cerca de 47% da área total cadastrada.

### Percentual de número de imóveis e área cadastrada no Programa Terra Legal até agosto de 2014



Fonte: (Brito e Cardoso Jr., 2015)

Conforme art. 5º da Lei 11.952/2009 são requisitos para regularização de áreas rurais, e que, portanto, deverão ser atendidos na fase de realização do cadastro:

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004; e

V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

§ 1º Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante, seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público no INCRA, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos estaduais de terras.

No que se refere à temática conflitos agrários, a Lei conforme disposto do inciso IV transcrito acima, dispõe acerca da impossibilidade de regularizar áreas com existência de

conflitos agrários<sup>10</sup>. O artigo 8º da Lei 11.952/2009 destaca que em caso de conflito a União deve priorizar a regularização em benefício das comunidades locais, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica.

Em que pese a relevância dos dispositivos, há que se ressaltar a inexistência de outras medidas a serem realizadas pelos órgãos de regularização fundiária visando a solução do conflito, com exceção da previsão contida no Decreto 6.992 de 2009, nos artigos 4ª e inciso III do art. 5º; o artigo 4º trata da existência de disputa em relação aos limites das ocupações, nestes casos, o órgão executor deverá buscar o acordo entre os ocupantes, e na falta de acordo haverá suspensão do processo administrativo de regularização. No que diz respeito ao art. 5º, inciso III, dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de vistoria caso seja declarado no momento do cadastro da posse a existência de conflito ou registrado junto à Ouvidoria Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Excetuadas essas previsões, o processo fica sobrestado, desta forma, dá-se a entender que fica sob a inteira responsabilidade das partes procurarem meios de solução da pendência. Registra-se o fato de muitos requerentes recorrerem à Ouvidoria Agrária do MDA - INCRA relatando a existência de conflito, outros à própria autoridade policial da região. Quando as partes resolvem recorrer às instituições administrativas e policiais para solução das questões pode-se afirmar ser uma vitória, já que não raras vezes tais pendências se resolvem de forma privada e violenta servindo para aumentar as estatísticas da CPT de crimes no campo.

Posto isto, constata-se a omissão do legislador, uma vez que tendo a oportunidade de disciplinar e dispor acerca da solução dos conflitos prefere a omissão, tendo em vista que a previsão de realização de vistoria no imóvel não dirime de plano o conflito, devendo haver previsões mais efetivas visando a solução do litígio.

No que diz respeito ao inciso II do art. 5º, há de se ressaltar o aspecto positivo da lei quando proíbe a regularização de pessoas já detentoras de outro imóvel rural no território nacional, sendo assim, há uma inibição de possível especulação imobiliária e, por outro lado, tentativa de beneficiar somente quem realmente se utiliza da terra para sua sobrevivência.

Brito e Barreto (2011) destacam uma relevante crítica no tocante à omissão da Lei quanto ao cadastro por diferentes membros de uma mesma família. É frequente encontrar solicitações de regularização de vários imóveis vizinhos de membros de uma mesma família

---

<sup>10</sup> A Lei 11.952/2009 não especifica quais espécies de conflitos agrários devem ser considerados como impeditivo da regularização de posses, no entanto, na prática dos escritórios do Programa Terra Legal são relevantes qualquer histórico de disputa pela posse da terra, a exemplo de registros na Ouvidoria Agrária, Polícia Civil, existência de processo judicial, dentre outros.

(exemplo: pais, filhos, sobrinhos, tios). Segundo os autores, a falta de impedimentos ou limitações às regularizações nesses casos é uma fragilidade da lei, pois pode permitir que grandes imóveis sejam fracionados entre familiares para atender as regras de regularização. Conforme os autores, por exemplo, um imóvel de dois mil e quinhentos hectares poderia ser dividido em cinco imóveis de 500 hectares.

Em que pese a relevância da crítica dos autores uma vez que a Lei poderia ser explícita ao disciplinar a regularização de imóveis por familiares, tal fragilidade pode ser suprida com a realização da vistoria nos imóveis, esta poderá identificar (se for o caso) fracionamentos de má fé, indeferindo, assim, a solicitação de regularização. Ressalte-se a previsão legal da obrigatoriedade de vistoria para áreas superiores a 4 módulos fiscais (em média 280 hectares na Amazônia Legal), sendo assim, o exemplo tratado acima pelos autores acerca da possibilidade de dividir o imóvel de 2,5 mil hectares em cinco de 500 hectares não prospera em virtude da obrigatoriedade de se aferir a legitimidade para regularização destes imóveis através da realização de vistoria.

## **Georreferenciamento**

Posterior à fase do cadastramento tem-se o georreferenciamento dos imóveis, nesta etapa são coletadas as localizações geográficas exatas das posses, que passam a integrar a base de dados espaciais do Terra Legal. O georreferenciamento é uma demanda relativamente recente para imóveis rurais e busca solucionar um problema antigo: a falta de precisão na localização dos títulos de terra na Amazônia. Em geral, o georreferenciamento e certificação são demorados, para acelerar tais procedimentos no Terra Legal, o MDA adotou três medidas principais: terceirização do trabalho de campo, simplificação de regras e desenvolvimento de software para analisar dados do georreferenciamento (BRITO; BARRETO, 2011).

Na execução desta fase diversos problemas não previstos surgem contribuindo para a demora na finalização dos serviços, como exemplo, Brito e Barreto (2011) lecionam o fato do programa ter previsto realizar o georreferenciamento apenas de posses cadastradas no Terra Legal, no entanto, a realidade de campo mostrou-se mais complexa e demandou adaptações na execução mesmo, a exemplo da contratação do serviço de georreferenciamento por km<sup>2</sup>.

Ainda que o MDA possua dados espaciais das glebas federais nas quais haverá regularização fundiária, a existência de títulos de propriedade no interior dessas áreas é incerta. Segundo dados do MDA, citados por Brito e Barreto (2011), no passado, o governo

federal emitiu Contratos de Promessa de Compra e Venda (CPCV) e Contratos de Alienação de Terras Públicas (CATP) nessas glebas federais que nunca foram georreferenciadas e cujas informações estão distribuídas nos escritórios estaduais do INCRA. Segundo levantamento realizado pelo MDA existem cerca de 130 mil títulos nessa situação na Amazônia. Antes de emitir um novo título, faz-se imprescindível identificar a localização desses imóveis, o que envolverá trabalho de campo e coleta de dados nos escritórios do INCRA. Dessa forma, a orientação mais recente da coordenação do programa é que as empresas contratadas via procedimento licitatório (pregão) realizem o georreferenciamento de todas as ocupações encontradas nos quilômetros em que forem alocadas para trabalhar, uma vez que o georreferenciamento é contratado por quilômetro quadrado. Ressalta-se que a prioridade deve ocorrer nas glebas em que ocorra maior concentração de cadastramentos.

O georreferenciamento representa uma das mais importantes fases do Programa e sua contribuição não se limita apenas aos objetivos da regularização fundiária do Programa, uma vez que serve para conhecimento da malha fundiária da Amazônia como um todo, legado este que ultrapassa o período de duração do Terra Legal.

## **Vistoria**

Passada a fase do georreferenciamento, a depender do tamanho da área e da existência de situações específicas, segue-se à fase de realização de vistoria. Segundo a Lei 11.952/2009 é obrigatória a vistoria em imóveis acima de 4 módulos fiscais (MF), no que se refere aos imóveis abaixo de 4 módulos é obrigatória nas seguintes situações: o ocupante tiver sido autuado por infrações ambientais junto ao órgão ambiental competente; tiver sido autuado por manter em sua propriedade trabalhadores em condições análogas às de escravo; houver identificação de conflito pela posse de terra; o cadastro do imóvel tiver sido realizado por meio de procuração.

Ressalta-se o fato das vistorias previstas nos normativos do Programa Terra Legal não possuírem a finalidade de avaliação do imóvel e benfeitorias existentes, mas comprovar a ocupação direta, mansa e pacífica anterior a 2004.

Cabe uma crítica referente à realização de vistorias em imóveis abaixo de 4 MF apenas em algumas situações, uma vez que a lei deveria prever a obrigatoriedade de vistoria em todas as solicitações de regularização, independente do tamanho da área a fim de não restar nenhuma dúvida acerca da legitimidade da posse e/ou da inexistência de conflitos.

Conforme Brito e Barreto (2011), algumas medidas foram tomadas pelo MDA visando reduzir o risco de titulações em áreas prioritárias (a exemplo de áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais), uma dessas medidas refere-se à consulta prévia sobre glebas a serem regularizadas. Essa consulta deve ser feita aos órgãos competentes na área ambiental e no reconhecimento de direitos territoriais de populações tradicionais e indígenas<sup>11</sup>, conforme Decreto nº 6.999/2009. Esses órgãos possuem até trinta dias para se manifestarem no caso de haver alguma demanda sobre as mesmas glebas que serão destinadas à regularização fundiária. Caso exista interesse e o MDA também mantenha interesse na regularização, a decisão caberá ao Grupo Executivo Intergovernamental - GEI<sup>12</sup>. No entanto, a falta de pronunciamento de tais órgãos no prazo de trinta dias será interpretada como ausência de oposição à regularização.

É relevante a previsão da consulta aos órgãos tratados acima, no entanto, o prazo de pronunciamento do interesse ou não na área em apenas trinta dias mostra-se extremamente insuficiente, considerando a morosidade e burocracia do serviço público no nosso país, na maioria das vezes o órgão não consegue analisar o pleito no prazo previsto, e conforme dispõe o parágrafo 2º do art.10 do Decreto 6.992/2009, a omissão da manifestação importa em ausência de oposição à regularização, logo, corre-se o risco de haver titulação em áreas prioritárias, tendo em vista que não houve a análise técnica em tempo hábil.

### **Emissão de títulos**

Por fim, tem-se a fase de titulação de imóveis caso o requerente tenha cumprido todas as exigências legais, e finalizadas as fases de georreferenciamento e vistoria (se for o caso).

---

<sup>11</sup> Conforme art.10 do Decreto 6.992/2009 serão consultados os seguintes órgãos: Secretaria do Patrimônio da União, Fundação Nacional do Índio, Serviço Florestal Brasileiro, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes e aos órgãos ambientais estaduais.

<sup>12</sup> O GEI (Grupo Executivo Intergovernamental) define diretrizes e monitora as ações de regularização fundiária no Terra Legal. O grupo é formado por órgãos do governo federal e estaduais, incluindo um representante de cada governo dos Estados da Amazônia Legal, Casa Civil, MDA, INCRA, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério das Cidades (MC) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A sociedade civil participa do GEI na categoria de convidados, ou seja, sem direito a voto nas decisões, e tem direito a apenas três representações. Atualmente, essas vagas são ocupadas pela Confederação Nacional de Agricultura (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e Fórum Amazônia Sustentável, o qual é representado pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAIZON). O MPF também passou a participar do GEI como convidado a partir de 2010.

Segundo dados da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SERFAL/MDA (2016), foram emitidos entre 2009 e 2016 um total de 19.847 títulos rurais na Amazônia Legal, abrangendo uma área total de 12.747.226 hectares (vide gráfico).

### **Evolução de Títulos e Áreas destinadas – 2009 a 2016**

<b>Resultados/Ano</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>TOTAL</b>
<i>Total de Títulos Federais</i>	244	273	633	2.362	3.671	6.659	4.163	1.842	19.847
<i>Total de Área destinada Títulos Federais (ha)</i>	70.651	274.025	36.543	159.130	267.586	9.588.742	974.158	1.200.370	12.747.226
<i>Total de Títulos Federais e Estaduais</i>	244	273	633	2.372	4.588	10.119	5.849	1.842	25.920
<i>Total de Área destinada Títulos Federais e Estaduais (ha)</i>	70.651	274.025	36.543	159.788	319.311	9.868.496	1.047.062	1.200.370	13.152.266

Fonte: Serfal, 2016

Conforme dados da SERFAL (2016), entre 2015 e 2016 foram emitidos um total de 5.119 títulos na área de abrangência do Programa Terra Legal, destes, 4.193 (81,91%) corresponde à áreas até 1 módulo fiscal; 866 (16,92%) trata-se de áreas entre 1 e 4 módulos fiscais; enquanto apenas 60 títulos (1,17%) referem-se à áreas maiores que 4 módulos até o limite de 15 módulos fiscais. Se desprende deste número a ênfase do Programa na titulação de áreas até 1 módulo fiscal, ou seja, no atendimento de demandas dos pequenos produtores rurais.

Destaca-se, ainda, o número bastante tímido de processos de regularização indeferidos, ou seja, aqueles em que não atendem a determinados requisitos da Lei, até o ano de 2014 apenas 865 processos tinham sido indeferidos em toda a Amazônia Legal.

No que diz respeito à emissão de títulos, Brito e Barreto (2011) destacam um tema relevante qual seja: o valor cobrado para os imóveis acima de um módulo fiscal, uma vez que, conforme tratado anteriormente, os títulos abaixo de um módulo são gratuitos. Pela Lei 11.952/2009, imóveis entre um e quatro módulos fiscais serão pagos com valor diferenciado, e imóveis entre 4 e 15 módulos serão cobrados com base na tabela de preços do INCRA e índices especiais.

No ano de 2010, o MDA publicou a Portaria nº 01/2010, a qual baseada nos princípios da capacidade de pagamento do ocupante e a tabela de preços referenciais de terras e imóveis rurais produzida pelo INCRA (que possui valores de terra nua por hectare e por municípios) fixa procedimento para cálculo do valor da terra no programa Terra Legal. A portaria estabelece que a partir da tabela referencial do INCRA, considerando o valor mínimo da terra nua, incidirão índices relativos ao tempo de ocupação (chamado de índice de ancianidade), localização e condição de acesso, além do tamanho do imóvel (BRITO e BARRETO, 2011).

Destaca-se que conforme Decreto nº 6992/2009, ao valor do imóvel serão acrescidos os custos relativos à execução dos serviços de georreferenciamento, se executados pelo poder público.

Tal metodologia de cálculo do valor do título é bastante criticada pelos autores, bem como pelo Ministério Público Federal, tendo este elaborado parecer contrário à elaboração da planilha referencial de preços do INCRA. Além disso, a IN 01/2010 indica que o valor referencial do imóvel equivale ao mínimo apresentado na planilha referencial, que em geral já é abaixo do mercado. Em cima desse valor seriam aplicados índices que podem gerar até 80% de desconto sob o valor mínimo, além do desconto de 20% caso o pagamento seja à vista, sendo assim, ao final, o valor por hectare seria irrisório.

Conforme legislação do Programa, o valor do imóvel será pago pelo beneficiário da regularização fundiária em prestações anuais, amortizáveis em até vinte anos, com carência de até três anos. No caso de pagamento à vista, o beneficiário da regularização receberá desconto de vinte por cento sobre o valor do imóvel.

Posto isto, fica evidente a intenção da lei em privilegiar os ocupantes de áreas públicas, especialmente aqueles que povoaram áreas mais longínquas da região amazônica, uma vez que quanto mais antiga a ocupação e mais distante de centros urbanos, menor será o valor do título, a lei desconsidera a existência de possível prática de crime ambiental, não estabelecendo qualquer sanção ou dificuldade de titulação àquele posseiro que destruiu a floresta amazônica, percebe-se, desta forma, que o ideário de premiar aqueles que desbravaram as matas da região norte (conforme política governamental na década de 60, 70) permanece implicitamente nos artigos da Lei em questão.

Ressalta-se um aspecto positivo da lei e do decreto que regulamenta dispositivos da lei 11.952/2009: a exigência de cláusulas resolutivas a serem cumpridas pós-titulação, estas se referem, especialmente, à obrigatoriedade de cumprimento da função social da terra, conforme Decreto 6992/2009:

Art. 15. O título de domínio ou o termo de concessão de direito real de uso deverão conter cláusulas sob condição resolutiva pelo prazo de dez anos, que determinem:

- I - o aproveitamento racional e adequado da área;
- II - a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma da legislação ambiental;
- III - a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente;
- IV - a observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- V - as condições e forma de pagamento; e
- VI - a recuperação ambiental de áreas degradadas, localizadas na reserva legal e nas áreas de preservação permanente, observadas as normas técnicas definidas pelo Ministério do Meio Ambiente

Sendo assim, conforme § 7º do artigo 15 do Decreto 6992/2009, o descumprimento das condições resolutivas pelo titulado ou pelo terceiro adquirente implicará rescisão do título de domínio ou do termo de concessão de direito real de uso, com a consequente reversão da área em favor da União, declarada em processo administrativo, assegurada a ampla defesa e o contraditório.

## **2.1-Críticas ao Programa Terra Legal**

A discussão sobre a Medida Provisória – MP Nº 458/2009, que deu origem à Lei 11.952/2009, foi marcada por várias críticas e oposições, o que lhe conferiu a denominação de MP da Grilagem, em referência à prática de apropriação indevida de terras públicas na Amazônia. A MP estabeleceu várias facilidades para a regularização das posses, como descontos no preço da terra e longo prazo para pagamento. Por isso, críticos apontaram que a MP poderia estimular a continuação da apropriação ilegal de terras públicas (BRITO e BARRETO, 2009).

Os principais pontos levantados contra a Medida Provisória 458/2009 traduziram-se nos seguintes aspectos: a previsão de doação de terras para imóveis de até um módulo fiscal e longos prazos para pagamento de imóveis maiores, o que representa a premiação de ocupantes irregulares e que se beneficiaram dos recursos naturais nesses imóveis de forma gratuita; a falta de vinculação ao Zoneamento Ecológico-Econômico, considerando que muitos estados da região ainda não haviam concluído esse processo; a determinação de vistoria das posses apenas para imóveis acima de quatro módulos fiscais, o que limitaria a capacidade de identificação de conflitos e de sobreposição com territórios ocupados por populações tradicionais. Durante os quase quatro meses de tramitação da Medida Provisória, ocorreram apenas quatro debates públicos e nenhum ocorreu no Pará. Considerando que essa lei federal incidirá em cerca de 670 mil km<sup>2</sup> na Amazônia seria recomendável que houvesse ao menos uma audiência pública em cada um dos nove Estados abrangidos pela lei (BRITO e BARETO, 2010).

Entidades como Comissão Pastoral da Terra - CPT, Movimento dos trabalhadores Rurais sem Terra – MST, Rede Nacional de Advogados e Advogadas populares - RENAP, dentre outras, foram responsáveis por se posicionar criticamente contra a MP 458/2009.

A Comissão Pastoral da Terra foi um dos primeiros movimentos sociais a se manifestar contra a aprovação da Lei 11.952/2009 tendo elaborado carta aberta contra o Programa Terra Legal por entender que este representa a grilagem de terras públicas na Amazônia bem como concentração de terras na região.

Conforme matéria divulgada na mídia e rede mundial de computadores à época da aprovação da lei, a CPT elaborou Carta Aberta<sup>13</sup> na qual entende que o Programa Terra Legal na verdade vai garantir o direito de preferência para alienação para os atuais grileiros ocupantes das terras públicas e acelerar o desmatamento e a concentração de terras para o agronegócio. A CPT considera que o governo deveria abandonar o programa e focar suas ações na Reforma Agrária, criação de unidades de conservação ambiental e na demarcação de terras indígenas e quilombolas. Transcrevem-se abaixo, alguns elementos contidos na carta aberta e divulgados pela CPT para corroborar seu posicionamento:

1. Embora o governo dê destaque para o grande número de pequenos posseiros a serem beneficiados, um número reduzido de posses (6,6%) reúne quase 73% das terras da região. Elas também poderão ser regularizadas mediante a divisão dos imóveis entre familiares e laranjas. O fracionamento dos imóveis entre familiares será permitido pelo programa.
2. O governo vai permitir transferência da posse do imóvel em período posterior, desde que a terra tenha sido desmatada até 2004, conforme imagens dos satélites do INPE-Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Assim a posse pode dar-se por meio de “antecessores” (desmatadores) e ser regularizada, driblando a data de 1º de dezembro de 2004, data limite da ocupação, segundo a lei. O próprio coordenador do Terra Legal numa entrevista à FOLHA afirma: “se criarmos muitas restrições não conseguimos trazer os ocupantes da terra pública para a legalidade”.
3. O IMAZON detectou a retomada da devastação na Amazônia nos últimos meses e o próprio instituto reconhece que isto acontece devido a dois fatores: afrouxamento nas medidas de controle do governo e um surto de grilagem que explodiu a partir de 2009 na região devido à medida provisória 458 e ao programa de regularização fundiária do governo.
4. Com o Terra Legal o Governo Federal abandona definitivamente o programa de reforma agrária na região e nivela posseiros e grileiros em áreas marcadas por conflitos e desmatamento. Na verdade o programa legaliza a grilagem. Esta foi a conclusão do debate promovido pela Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) na universidade de São Paulo. Na verdade a lei dá preferência ao grileiro e lhe dá um prêmio pelo desmatamento e a ocupação fraudulenta e será, como diz Plínio de Arruda Sampaio, presidente da ABRA, “uma ampla lavagem dos títulos de posse e uma manobra para depois vender terras legalizadas para os grandes do agronegócio com título de posse perfeito e chancelado pelo Estado brasileiro”.  
(CARTA ABERTA CPT, 2010, p.3)

---

<sup>13</sup> Documento disponível em: <http://candidoneto.blogspot.com.br/2010/06/cpt-santarem-carta-aberta-sobre-o.html> de Junho de 2010. Acesso em: 16/08/2016

No documento em questão constam posicionamentos de membros do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e do professor Ariovaldo Umbelino. João Paulo Rodrigues, membro da direção nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), afirma que a MP "coroa" o modelo de desenvolvimento agrícola apresentado pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e que, na visão do MST, não foi alterado no período Lula: "a MP complementa a lógica segundo a qual o que tem que avançar na Amazônia é o agronegócio, com criação de boi, eucalipto e soja" (Carta Aberta CPT, 2010 p.5).

Conforme documento da CPT, o governo Lula, na avaliação de Ariovaldo Umbelino, professor da USP - Universidade de São Paulo, concentrou a maior parte dos esforços na regularização fundiária em detrimento da reforma agrária. "Já havia uma clara determinação de só fazer reforma agrária sob pressão", continua o professor da USP. A maioria dos assentamentos criados por esta gestão situa-se na Amazônia Legal. O professor afirma que uma parte das terras do INCRA no Mato Grosso já está sob controle do agronegócio. "Por que o governo não pede a reintegração de posse de todas as terras do INCRA?", questiona. "O governo fez opção preferencial pelo agronegócio. A reforma agrária passou a ser secundária."

Na Carta Aberta da CPT (2010), segundo o posicionamento do professor titular de Geografia Agrária da Universidade de São Paulo (USP), Ariovaldo Umbelino, a legalização da venda sem licitação de terras públicas de até 15 módulos fiscais para agentes privados "é uma afronta aos princípios constitucionais e ao patrimônio público". Segundo ele, os 67 milhões de hectares arrecadados pela União na Amazônia deveriam ser reservados para a reforma agrária, a criação de unidades de conservação ambiental e a demarcação de terras indígenas e quilombolas.

A grilagem das terras públicas da Amazônia analisa Ariovaldo, "sempre veio alimentada pelas políticas públicas dos diferentes governos nos últimos 50 anos". Para ele, porém, a partir da Constituição de 1988 (que passou a exigir que a destinação de terras públicas seja compatibilizada com o plano nacional de reforma agrária), outra forma de "grilagem legalizada" passou a ser adotada, com colaboração da "banda podre" de funcionários públicos do INCRA e de institutos estaduais de terra da região (Carta Aberta, CPT, 2010).

O movimento Greenpeace também se manifestou contrário à aprovação da Lei 11.952/2009, vejamos a transcrição de Paulo Adario, diretor da campanha Amazônia do Greenpeace, em matéria<sup>14</sup> retirada do site da organização:

Era só o que faltava: a grilagem de terras na Amazônia agora virou lei. A aprovação do Plano de Aceleração da Grilagem só vem confirmar nossos temores de que o governo optou pelo pragmatismo eleitoreiro, em vez de ampliar os investimentos em atividades que ajudem a manter a floresta em pé e fortalecer as instituições encarregadas de zelar pelo patrimônio ambiental dos brasileiros, como IBAMA e Polícia Federal. O Brasil voltou a ser um país da década de 1970, quando a questão ambiental era equivocadamente considerada um entrave para o desenvolvimento do país. Para os militares de então, e para o presidente de hoje, a floresta permanece como um obstáculo a ser removido para dar lugar ao progresso da madeira, da soja, do pasto, da mineração. Um retrocesso.

Conforme matéria, para o Greenpeace, a decisão da aprovação da Lei do Terra Legal é um sinal verde aos destruidores da floresta e que o combate ao desmatamento e à grilagem de terras na região está sujeito a interesses políticos da base de sustentação do governo. Além disso, a medida também é um contra-senso aos esforços do próprio governo de combater o desmatamento na Amazônia - resultante da expansão da fronteira agropecuária, da exploração madeireira predatória, da grilagem de terras e da ocupação desordenada da região.

Em que pese as críticas serem bastante pertinentes, especialmente no que diz respeito à possibilidade de titulação de áreas maiores (acima de 4 módulos fiscais), não há como desconsiderar o direito à regularização fundiária de milhares de pequenos produtores rurais. O receio de que a MP fosse beneficiar somente a grilagem de terras na Amazônia não deveria prosperar em virtude dos próprios dispositivos legais, bem como da meta inicial do programa, qual seja: regularizar preferencialmente áreas de pequenas posses, ou seja, de agricultores familiares que possuíssem áreas até 4 MF (95% da meta inicial do programa consistia na regularização desse grupo de agricultores, segundo dados do MDA, 2009).

Além disso, a MP convertida na Lei 11.952/2009 estabelecia um limite de titulação, qual seja, até 15 MF ou 1.500 hectares. Ressalta-se que áreas acima de 4 MF, obrigatoriamente, são submetidos à realização de vistoria por profissional habilitado. Ou seja, em tese, na lei não há previsão de legitimar a grilagem de terras.

Cabe uma ressalva ao questionamento do fato da possibilidade de vários familiares realizarem cadastro de áreas de posses, o que é entendido pela Carta Aberta da CPT como

---

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/grilagem-na-amaz-nia-vira-lei/>. Acesso em 23/6/2016

fracionamento de áreas. É notório que pode existir a tentativa de fracionamento de grandes áreas de posses, burlando, assim, o limite legal de regularização fundiária (15 módulos fiscais), no entanto, existem inúmeros casos de cadastro de pequenas posses (até 1 MF) realizados por vários membros de uma mesma família. Tal possibilidade advém, muitas vezes, do fato de famílias inteiras terem se deslocado de suas terras natais em busca de uma vida mais digna em terras amazônicas (conforme já tratado no capítulo anterior). Desta feita, não é incomum encontrar pai, filho, tio, sobrinho, etc, ocupando áreas vizinhas, no entanto, legitimamente, ou seja, cada ocupante possui uma unidade familiar e a explora para seu sustento e de sua família de forma mansa e pacífica, ou seja, sem qualquer relato ou histórico de conflito agrário. Sendo assim, nestes casos específicos não há que se falar em fracionamento de área, nem de tentativa de evitar pagamento do título, considerando que o título é gratuito para áreas até 1 módulo fiscal.

Acresce-se o fato de haver previsão de arrecadação pela União de posses que ultrapassem o limite estabelecido (15 MF), áreas estas que seriam destinadas, prioritariamente, ao programa de Reforma Agrária. No entanto, tal ação ainda não foi implementada no decorrer dos anos de atuação do Programa, não há ação específica para retomada de áreas no âmbito do Terra Legal, à exceção de áreas privadas já ocupadas e pleiteadas pelo Movimento Social e nas quais no decorrer do processo de desapropriação se descobre que parte da área é pública, nestes casos o Terra Legal tem realizado intervenções visando à destinação das terras para Reforma Agrária. Caso seja constatada inviabilidade da área para implementação de Projeto de Reforma Agrária, havendo interesse dos requerentes e cumprimento dos critérios estabelecidos na lei, pode ocorrer a regularização fundiária em benefício dos pequenos agricultores, via Terra Legal.

No entanto, tem-se o entendimento que a Lei deveria sim afastar a possibilidade de titulação de áreas acima de 4 módulos fiscais, desta forma, estaria afastada boa parte da rejeição da sociedade ao Programa, uma vez que áreas maiores sugerem uma especulação imobiliária de terras públicas, e não raras vezes possuem práticas de crimes ambientais e/ou conflitos agrários. Apesar disto, não se deve generalizar e defender a impertinência da Lei como um todo, tendo em vista que isto poderia retirar o direito à segurança jurídica e garantia de dignidade à milhares de pequenos produtores rurais, considerando que o público-alvo prioritário do Programa Terra Legal são posseiros de até 4 módulos fiscais.

Segundo a SERFAL (2016), o número de títulos emitidos pelo Programa durante os anos de 2015 e 2016 corrobora para a tese de que o pequeno posseiro é a prioridade da ação,

foram emitidos 5.059 títulos até 4 módulos fiscais contra apenas 60 títulos acima de 4 módulos. E desde a criação do programa até dos dias atuais em média, 75% dos títulos do Programa foram em áreas de até 1 módulo fiscal.

Logo, tem-se como alternativa viável para garantia de direito à regularização fundiária e combate à grilagem, a alteração da Lei 11.952/2009 a fim de que se realize vistoria em todas as áreas passíveis à regularização, bem como se estabeleça como limite máximo de regularização área de até 4 módulos fiscais.

Ressaltam-se outros aspectos da Lei alvo de questionamentos, dentre eles, de acordo com Braga (2014), destaca-se a diferença de tratamento no tocante ao prazo para transferência de domínio de áreas tituladas. É louvável a previsão contida no art. 15, § 3º, da Lei n. 11.952/2009, ao prever que “os títulos referentes às áreas de até 4 módulos fiscais serão intransferíveis e inegociáveis por ato inter vivos pelo prazo de 10 anos” (prazo previsto no caput do art. 15). No entanto, a Lei n. 11.952/2009 estabeleceu prazo diferenciado para transferência dos títulos de domínio recebidos pelos ocupantes de áreas superiores a 4 (quatro) módulos fiscais, se a transferência for a terceiro que preencha os requisitos previstos em regulamento. Assim, para esses ocupantes, o prazo para negociabilidade do título de domínio será de 03 (três) anos - art. 15, § 4º da citada Lei.

Conforme Braga (2014), existe Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4269) em curso perante o Supremo Tribunal Federal, questionando, entre outros aspectos, a constitucionalidade dos §§ 3º e 4º da Lei n. 11.952/2009, por “violação da igualdade e desvio de Poder Legislativo”. Destaca-se transcrição de trecho da presente ação:

Da leitura dos §§ 3º e 4º do art. 15 da Lei n. 11952/2009, acima transcritos, percebe-se que, em relação às áreas regularizadas de até 4 (quatro) módulos fiscais, o prazo de inalienabilidade fixado pelo legislador é de 10 (dez) anos, mas para as áreas que tenham entre 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais, este prazo é de apenas 3 (três) anos. Qual a justificativa para esta diferenciação, que trata de maneira muito mais favorável os que adquirem terras maiores em relação àqueles que recebem áreas menores? Não há, aqui, qualquer justificativa legítima, calcada em interesse público. Pelo contrário, tem-se uma flagrante discriminação, que beneficia os que menos precisam, e ainda favorece a especulação imobiliária da Amazônia, às custas do patrimônio público (ADI 4269).

É flagrante a diferença de tratamento dada na lei para pequenos e médios (a grandes) posseiros, algo que fere o princípio constitucional da isonomia e traduz-se em discriminação inaceitável, não há nenhuma justificativa plausível para tal previsão do

dispositivo da lei, o mesmo apenas contribui para especulação imobiliária de áreas públicas bem como incentiva a grilagem de terras, e com esta o aprofundamento do desmatamento da Amazônia Legal, bem como contribui para intensificar possíveis conflitos por terra. Apesar da relevância da questão, passados cerca de oito anos do início da execução do Programa, a Ação de Inconstitucionalidade ainda não foi julgada, logo, nenhuma alteração na lei foi efetivada<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> A informação foi atualizada a partir do site: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br), acessado em 22/03/2017.

### **3-O PROGRAMA TERRA LEGAL EM MARABÁ – DIVISÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL EM MARABÁ – SRFA (08)**

As ações do Programa Terra Legal iniciaram-se no ano de 2009 com o advento da Lei 11.952 de 2009, o estado do Pará devido à sua extensão territorial e histórico de demandas agrárias possui quatro escritórios do Programa (seguindo as áreas de abrangência onde possui sede do INCRA no estado), esses estão localizados nas cidades de Belém, Santarém, Altamira e Marabá (SRFA-08), esse último é responsável pela jurisdição de 36 municípios<sup>16</sup> do sul e sudeste do Pará.

A SRFA (08) – Marabá possui cerca de 8.000 (oito mil) cadastros de posses realizados no Sistema do Terra Legal – SISTERLEG, no entanto, tal número não significa necessariamente a possibilidade de títulos a serem emitidos uma vez que os beneficiários podem não cumprir os requisitos exigidos para regularização, conforme lei 11.952/2009, sendo assim, parte de tais solicitações de regularizações se encaminharão para indeferimento. Ressalta-se a existência, conforme informação do Gestor do programa em Marabá, de processos cadastrados em duplicidade em virtude de erros ocorridos, principalmente, no início da execução do programa. Acresce-se, ainda, o fato do cadastro ser declaratório, logo, o requerente se cadastra e somente após a formalização do processo são anexados documentos referentes ao georreferenciamento da parcela, neste sentido, há inúmeros casos (números não precisados pelo escritório de Marabá) de áreas que não estão situadas em Glebas Públicas Federais, logo, não passíveis de regularização.

Até os dias atuais, segundo dados da SRFA (08), o Programa em Marabá possui cerca de 122 Glebas Federais sob sua jurisdição, sendo 81 já georreferenciadas e/ou em processo de georreferenciamento, no entanto, nem todas se encontram aptas a serem regularizadas tendo em vista diversos motivos, dentre eles: serem áreas sobrepostas a Projetos de Assentamentos; áreas de Preservação Permanente; áreas de interesse de demais órgãos públicos (a exemplo da FUNAI, Instituto Chico Mendes, Secretaria do Patrimônio da União – SPU, dentre outros), sendo assim, diversas solicitações de regularização que se encontram em tais glebas restarão inviabilizadas.

---

<sup>16</sup> Abel Figueiredo, Água Azul do Norte, Bannach, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Breu Branco, Canaã dos Carajás, Conceição do Araguaia, Cumarú do Norte, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Floresta do Araguaia, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Marabá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Ourilândia do Norte, Palestina do Pará, Parauapebas, Pau D'arco, Piçarra, Redenção, Rio Maria, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Domingos do Araguaia, São Félix do Xingu, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia, Sapucaia, Tucumã, Tucuruí, Xinguara.

Destaca-se que tais glebas totalizam 10.946.331 milhões de hectares, ressaltando-se que deste número apenas 5.861.395 milhões (cerca de 50%) constitui área remanescente para o Terra Legal, uma vez que o restante trata-se de área destinada a outros órgãos.

Segundos dados da SRFA(08) - Marabá, a regional possui 3,1 milhões de hectares (o que representa cerca de 90% da demanda da divisão) georreferenciados desde o ano de 2010 até os dias atuais, conforme gráfico abaixo. Observa-se que no ano de 2014 foram georreferenciados 1.200.156,99 hectares, enquanto em 2015 apenas 352.300,87; seguidos de 242.141,61 hectares no ano de 2016, observa-se uma queda bruta no quantitativo de área georreferenciada. Segundo escritório do Terra Legal em Marabá tal redução deveu-se a vários fatores, dentre eles: a redução de orçamento pelo governo federal; a redução da demanda de áreas a serem georreferenciadas, bem como a problemas na execução dos contratos com as empresas responsáveis pela prestação do serviço (o que acabou por inviabilizar a formulação de novos contratos)

**Números do Georreferenciamento na SRFA (08)**

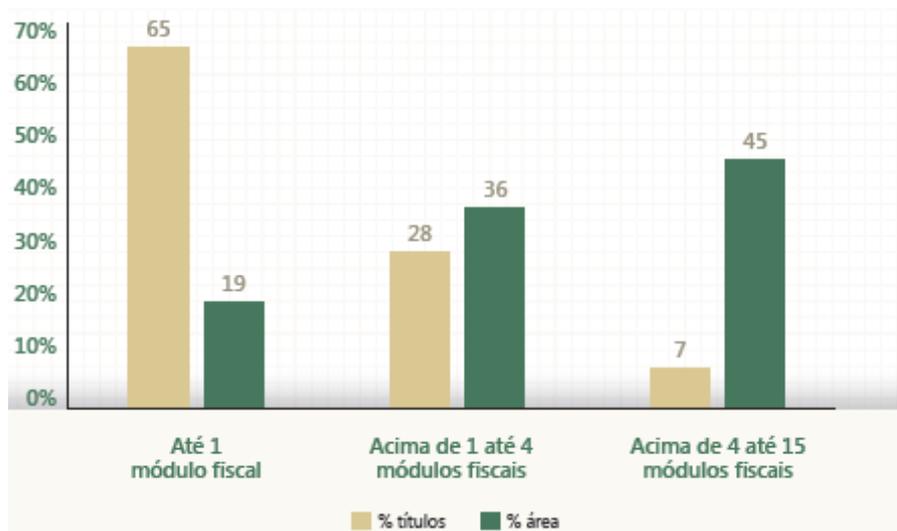


Fonte: Escritório local SRFA(08)-2017.

O georreferenciamento representa uma das mais importantes fases do Programa e sua contribuição não se limita apenas aos objetivos da regularização fundiária do Programa Terra Legal uma vez que é útil para conhecimento da malha fundiária da Amazônia como um todo, legado este que ultrapassa o período de duração do Terra Legal.

Destaca-se que conforme dados do escritório do Programa em Marabá as ações desde o início da sua execução no ano de 2009 centralizaram forças nas áreas abaixo de 4 módulos fiscais, tendência esta seguida em todos os estados de atuação do Programa, em especial no estado do Pará, conforme se depreende dos números abaixo.

### Percentual de quantidade de títulos e área emitidos no Pará por classe de módulos fiscais.



Fonte: (Brito e Cardoso Jr., 2015)

Conforme o gráfico acima, até o exercício de 2014 o percentual de títulos emitidos no Pará em áreas até 1 módulo fiscal (o módulo fiscal de Marabá corresponde a 70 hectares) foi de 65%, representando, no entanto, apenas 19% da área total titulada. Por outro lado, 28% dos títulos foram para áreas entre 1 e 4 módulos (o que corresponde a 36% da área), e apenas 7% dos títulos representam 45% da área titulada (áreas acima de 4 até 15 módulos fiscais).

Tais percentuais corroboram para a leitura de que o programa tem priorizado a regularização de pequenos posseiros, conforme disposto na meta inicial do mesmo, no entanto, constata-se a timidez das ações, uma vez que o número de títulos emitidos está muito distante da meta inicial (152 mil títulos) do Programa. Acresce-se a constatação de que um percentual pequeno de títulos (apenas 7%) corresponde a quase cinquenta por cento da área total titulada, o que reflete o alto grau de concentração de terras, fato este bastante criticado pelos movimentos sociais do meio rural.

Corroborando com o fato de que o Programa tem privilegiado a regularização em áreas até 4 módulos fiscais, tem-se os seguintes dados da SERFAL (2016) no que se refere à SRFA (08) – Marabá: desde o início do Programa Terra Legal até os dias atuais cerca de

62,47% dos títulos emitidos corresponderam às áreas até 1 módulo fiscal, seguidos de 33,29% referentes às áreas entre 1 e 4 módulos fiscais e apenas 4,24% tratam-se de áreas acima de 4 até 15 módulos fiscais.

Ainda, conforme dados do mês de julho de 2016 da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SERFAL, em se tratando de números gerais, Marabá possui no ano de 2016, 132 títulos emitidos, acumulando ao todo 1.050 títulos emitidos desde o início do programa (em 2009), conforme gráfico abaixo.

Regional	Ano Corrente 2016		Acumulado	
	Títulos	Área (ha)	Títulos	Área (ha)
AC	8	577	190	19.319
AM	305	26.977	2.795	127.441
AP	48	1.761	816	39.180
MA	129	16.878	2.645	214.433
MT	76	11.277	354	30.674
PA	775	40.079	5.435	434.411
ATM	66	2.407	637	95.543
BLM	521	29.271	2.796	114.593
MBA	132	6.314	1.050	92.252
STM	56	2.087	952	132.023
RO	194	12.568	5.150	271.548
RR	0	0	0	0
TO	48	4.033	701	66.273
<b>Total</b>	<b>1.583</b>	<b>114.149</b>	<b>18.086</b>	<b>1.203.278</b>

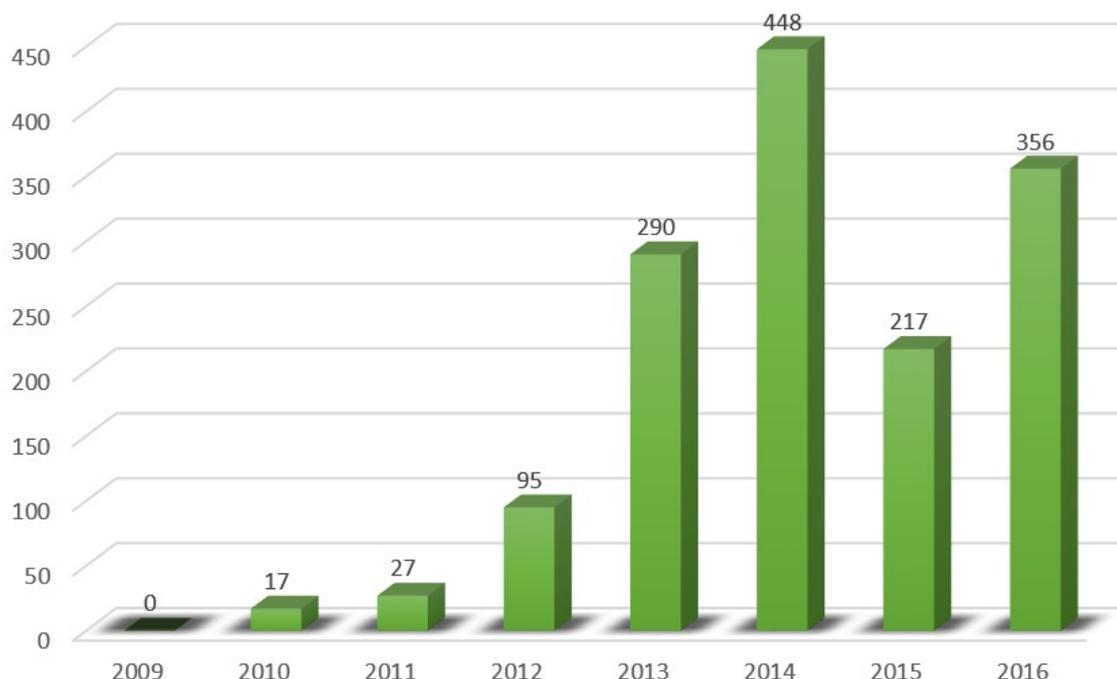
Fonte: SERFAL (2016)

No entanto, dados atualizados do escritório local de Marabá dão conta da emissão de 1.450 títulos desde a criação do Programa, sendo 1.265 referentes a títulos rurais e 101 títulos referentes a títulos<sup>17</sup> definitivos e precários emitidos pelo INCRA antes do advento da lei

<sup>17</sup> O procedimento de emissão de tais títulos definitivos e precários emitidos antes da Lei 11.952/2009 encontra-se disciplinado na Portaria 80 de 21 de dezembro de 2010 a qual estabelece os procedimentos para análise e conclusão dos processos administrativos relativos a títulos definitivos e precários emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA até 10 de fevereiro de 2009, decorrentes de regularização fundiária em áreas rurais da União e do INCRA no âmbito da Amazônia Legal, nos termos do art. 19 da Lei N° 11.952, de 25 de junho de 2009.

11.952/2009. Destaca-se que no ano de 2016 foram emitidos 356 títulos rurais, conforme gráfico abaixo.

**Evolução da Titulação Rural – SRFA (08)**



Fonte: Escritório local SRFA(08)-2017.

### **3.1 – Ações da Divisão de Regularização Fundiária na Amazônia Legal no âmbito dos conflitos agrários**

Em que pese inexistir na Lei 11.952/2009 alternativas explícitas de combate à conflitos fundiários, de forma pontual vem sendo dado encaminhamento à algumas demandas surgidas no decorrer da execução do Programa Terra Legal. Tais medidas referem-se principalmente a soluções tomadas em conjunto com o INCRA.

Algumas dessas ações referem-se, por exemplo, ao estabelecimento de critérios diferenciados objetivando otimizar e agilizar a destinação de terras públicas federais à criação de assentamentos de reforma agrária. Neste sentido, o Programa Terra Legal tem buscado a parceria do INCRA, para tanto em outubro de 2015 foi editado Memorando Conjunto N° 03/2015 – SERFAL/INCRA, estabelecendo procedimento para criação de assentamento em terra pública federal na Amazônia.

De acordo com o referido Memorando Conjunto, a Superintendência Regional do INCRA deverá formalizar o processo administrativo o qual deverá ser juntado minimamente os seguintes documentos:

- Cópia da Certidão da Gleba Federal;
- Planta e memorial descritivo do perímetro da área impressos;
- Arquivo digital do perímetro da área;
- Informação técnica que ateste e identifique a gleba pública federal que se pretende criar o assentamento;
- Relatório agrônômico de viabilidade de criação do assentamento;
- Ata da reunião do Conselho de Desenvolvimento Regional - CDR com aprovação da proposta;
- Portaria de criação do assentamento para fins de publicação.

Tal medida revela-se de extrema importância no âmbito das ações de enfrentamento dos conflitos fundiários, uma vez que, não raras vezes, existem controvérsias nas áreas pleiteadas para reforma agrária. Em muitos casos, áreas, a princípio “privadas” (tituladas), no decorrer do processo (após vistorias e análises documentais) revelam-se áreas públicas federais. Posta tal constatação faz-se necessário a existência de mecanismos ágeis visando à destinação das áreas a quem for de direito, atendendo aos critérios de interesse social.

Em que pese tal intervenção não ser o foco de atuação do Programa Terra Legal, uma vez provocado, ou seja, uma vez surgida a demanda faz-se necessária a existência de mecanismos hábeis à destinação das terras públicas à reforma agrária, a exemplo da adoção do procedimento contido no Memorando conjunto Nº 03/2015, neste sentido, tais ações revelam-se de extrema importância no contexto da regularização fundiária e pacificação no campo.

Ainda no que diz respeito à parceria Terra Legal e INCRA no contexto de pacificação do campo, destaca-se a realização de Audiências pela Ouvidoria Agrária Nacional<sup>18</sup> em que

---

<sup>18</sup> Conforme Decreto Federal 7.255 de 4 de agosto de 2010, que trata da estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Ouvidoria Agrária Nacional foi criada, nos termos do disposto no artigo 2º do anexo I, com o objetivo de prevenir e mediar os conflitos agrários na zona rural. Suas ações são desempenhadas de forma articulada com órgãos governamentais e não-governamentais, por meio de parcerias firmadas em todo o País e que resultaram na estruturação da rede de órgãos especializados em questões agrárias. A atuação tem por finalidade garantir os direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em conflitos agrários no campo. Por meio da Ouvidoria Agrária Nacional, o Governo Federal contribui, extrajudicialmente, na resolução e prevenção dos conflitos agrários, de forma simples e sem burocracia, afastando qualquer barreira que dificulte o conhecimento das reclamações dos homens do campo (Disponível em [www.mda.gov.br/ouvidoria](http://www.mda.gov.br/ouvidoria),

são discutidas diversas demandas dos movimentos sociais da região. Ocorre que nos últimos anos tem-se reconhecido a relevância do Programa Terra Legal na possibilidade de viabilizar alternativas às demandas regionais, neste sentido, os gestores do Programa em Marabá têm acompanhado as audiências realizadas, tendo em vista o fato de diversos imóveis objetos de discussão localizar-se em áreas públicas federais.

De acordo com os gestores do Programa Terra Legal e documentos institucionais surgem algumas possibilidades de atuação do programa após a realização de tratativas nas Audiências:

1- Destinação das terras públicas federais à criação de assentamentos da reforma agrária (neste caso, deve-se seguir o procedimento contido no Memorando Conjunto nº 03/2015 – SERFAL-INCRA);

2- Caso seja constatada a inviabilidade da área para criação de projeto de assentamento de reforma agrária, com base em estudos técnicos realizados é facultada às famílias ocupantes das áreas públicas federais a regularização fundiária via Terra Legal;

3- Após acordo com grandes posseiros ocupantes de terras públicas, regulariza-se parte da área destes, respeitando-se o limite de até 1.500 hectares (conforme previsão na Lei 11.952).

Destaca-se, ainda, o indeferimento de alguns pedidos de regularização fundiária de áreas acima de 4 módulos fiscais os quais após vistoria dos imóveis constatou-se a prática de fracionamento de áreas objetivando a regularização das terras acima do permitido pela lei 11.952/2009. Em algumas situações o indeferimento de tais pleitos gerou questionamentos na justiça, como foi a situação do imóvel denominado Complexo Divino Pai Eterno, localizado no Município de São Félix do Xingu (a qual será tratada a seguir), área a qual existe uma série de conflitos agrários, tendo havido óbito em virtude da disputa acirrada por terra.

### **3.2-Análise de Casos da SRFA (08) / Marabá-PA**

Serão pontuadas neste item algumas ações desenvolvidas pelo escritório do Programa Terra Legal em Marabá visando dar encaminhamento a demandas as quais envolvem casos de

---

acesso em 18/10/2016).

conflitos agrários na região sul e sudeste do Pará, ressalta-se que tais ações referem-se principalmente a soluções tomadas em conjunto com o INCRA/SR – 27.

### **Complexo Divino Pai Eterno**

A área denominada Complexo Divino Pai Eterno trata-se de um complexo de posses em Gleba Pública Federal, localizada no Município de São Félix do Xingu, possui cerca de 9.000 hectares, conforme informação da Conjur/AGU/2016<sup>19</sup>. O Complexo é composto por 12 (doze) áreas, sendo que 8 (oito) delas foram objeto de pedidos de regularização fundiária através do Programa Terra Legal em Marabá. Ressalta-se o fato de parte da área estar ocupada por trabalhadores rurais sem terra e haver ocorrência de vários conflitos pela posse de terras há vários anos.

No ano de 2012 foram formalizados 8 processos administrativos com pedido de regularização fundiária referente à posses do Complexo, totalizando cerca de 7.000 hectares, ressalta-se que os requerentes atentaram para a exigência contida na Lei 11.952/2009 e nenhum processo ultrapassou o limite de 1.500 hectares. No entanto, em cumprimento aos requisitos previstos em lei foi procedida realização de vistoria em todos os oito (8) imóveis pretensos à regularização, bem como solicitado dos requerentes toda a documentação que comprovasse a posse. Sobrevindo o término da instrução foi constatada tentativa de fracionamento da área maior, insuscetível de regularização fundiária por exceder o limite legal (1.500 hectares).

Em outras palavras, os requerentes se utilizaram de meios fraudulentos para induzir a erro a União e o INCRA e tentar regularizar a área total do complexo Divino Pai Eterno, neste sentido, foi proferida decisão administrativa que indeferiu os requerimentos por não restarem comprovados nos autos o cumprimento dos requisitos previstos nos incisos III e IV do art. 5º, bem como pela não observância do disposto no art. 6º, parágrafo 1º, ambos da Lei 11.952 de 2009, conforme exposto abaixo:

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:  
III - praticar cultura efetiva;  
IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004; e

---

<sup>19</sup> Conforme Informação N°00132/2016/CONJUR-MDA/AGU

Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação.

§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento.

A decisão pelo indeferimento dos pedidos de regularização fundiária foi proferida pelo Secretário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, no exercício da competência que lhe confere o art. 24, I, da Portaria MDA Nº 23 de 30 de abril de 2010 (Informação Nº 00132/2016/CONJUR-MDA/AGU). Desta decisão foi interposto recurso administrativo e posteriormente, pedido de reconsideração os quais tiveram provimento negado.

Não obstante a negativa dos requerimentos de regularização fundiária acresce-se a existência de uma Ação Civil Pública - ACP (Processo Nº 0004480-53.2015.4.01.3905) ajuizada pelo INCRA, em litisconsórcio entre INCRA e o Ministério Público Federal, com finalidade de reintegração da Autarquia na posse das áreas concernentes ao Complexo Divino Pai Eterno e consequente destinação do imóvel à reforma agrária. A demanda judicial foi proposta em face dos particulares que se utilizaram de meios fraudulentos para induzir a erro a União e o INCRA quando pleitearam a regularização fundiária de suas ocupações sobre as áreas do complexo (Informação Nº 00132/2016/CONJUR-MDA/AGU).

Ressalta-se um fato superveniente à decisão administrativa de indeferimento dos pleitos de regularização, qual seja a decisão do Ministro do Desenvolvimento Agrário, em função do interesse manifestado pelo INCRA em destinar a área ao assentamento de agricultores familiares sem terras, a área pública foi desafetada à regularização fundiária, após esta medida cumpre ao órgão responsável pela política de Reforma Agrária (INCRA) tomar as medidas administrativas visando à criação de projeto de assentamento de agricultores na área em questão.

No que diz respeito à referida ACP, o juiz concedeu antecipação dos efeitos da tutela reintegrando o INCRA na posse do imóvel rural, no entanto, em sede de recurso de agravo de instrumento interposto pelos réus foi concedido efeito suspensivo à decisão. Porém, conforme informação constante no processo administrativo 54000.000935/2016-91, o TRF-1ª região ao julgar (em novembro de 2016) o recurso de agravo de instrumento negou seguimento ao mesmo mantendo, desta forma, a decisão liminar que reintegrou o

INCRA na posse do imóvel rural. Merece ser transcrito trecho do voto do relator no julgado do presente recurso:

...Evidenciada a irregularidade da ocupação, caracterizada como mera detenção, e que a decisão que determina a reintegração de posse está amparada na legislação de regência e em conformidade com o entendimento jurisprudencial da Corte sobre a matéria, deve ela ser mantida por seus próprios fundamentos jurídicos, principalmente considerando a finalidade que se pretende alcançar com a reintegração de posse, de implantação de programa de assentamento rural e de pacificação social na área (Voto do Juiz Federal Rodrigo Navarro de Oliveira nos autos do Processo Nº 0004480-53.2015.4.01.3905, disponível no Processo Administrativo Nº 54000.000935/2016-91, p.854).

Posto isto, a Procuradoria Federal do INCRA em Marabá requereu em fevereiro de 2017 ao Juiz Federal da subseção judiciária de Redenção (local que tramita a ACP) a expedição do mandado de reintegração de posse em desfavor dos réus. Paralelamente, a Ouvidoria Agrária do INCRA/SR-27 deverá realizar levantamento ocupacional na área visando subsidiar ações administrativas para criação do Projeto de Assentamento, consoante informações no Processo Administrativo Nº: 54000.000935/2016-91.

Em que pese o fato de tais medidas não representarem a garantia de finalização dos conflitos existentes na área, representa uma tentativa do poder público de intervir de forma enérgica frente à tentativa de privatização de terras públicas federais, buscando por outro lado garantir direitos àqueles que pleiteiam legitimamente os benefícios do programa de reforma agrária, assim, a execução das ações conjuntas entre Terra Legal e INCRA podem viabilizar mais efetivamente a solução de demandas no campo.

Destaca-se, ainda, a importante atuação do poder judiciário no bojo da Ação Civil Pública, especialmente no que se refere ao julgamento do agravo de instrumento o qual manteve a reintegração da posse do imóvel ao INCRA, a decisão mostrou-se compatível com a garantia de direitos fundamentais dos trabalhadores que pleiteiam a efetivação do projeto de assentamento, representou ainda um grande avanço no processo de pacificação social da área.

### **3.2.1-Imóveis inviabilizados para reforma agrária e regularizados via Terra Legal**

De acordo com o disposto acima, algumas áreas são pleiteadas pelo movimento social para fins de reforma agrária, no entanto, em virtude de diversos motivos (alguns deles detectados após realização de vistoria por profissionais do INCRA), há casos em que os

imóveis não podem ser destinados para realização de assentamentos, tendo em vista não atendimento de critérios previstos em lei para criação dos mesmos. Posto isto, surge a possibilidade de regularização das terras públicas federais através do Programa Terra Legal. No decorrer dos anos de 2014 e 2016 surgiram diversos casos a exemplo dos imóveis denominados: Fazenda Petrópolis, Fazenda Terra Roxa, Fazenda Astúria, os quais serão objeto de análise no presente trabalho.

## **FAZENDA PETRÓPOLIS**

O imóvel denominado Petrópolis localiza-se no município de Tucuruí na Gleba Federal Arataú/Pacajazinho, encontra-se divididos por lotes (10,11 e 12), sendo que os lotes 10 e 11 possuíam títulos sob condições resolutivas concedidos pelo Governo Federal anos atrás, trata-se de área com várias ocorrências de conflitos pela disputa por terra. Na 908ª Reunião<sup>20</sup> da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, o Ouvidor Agrário Nacional repassou as seguintes informações transmitidas pelo coordenador de regularização fundiária do Programa Terra Legal situado na sede - Brasília:

- Em relação ao lote 10, trata-se de cerca de 3.000 hectares o qual havia um título de propriedade emitido e houve uma solicitação de liberação do CATP – Contrato de Alienação de Terras Públicas a qual foi negada pela Secretaria de Regularização Fundiária do Terra Legal em virtude do não cumprimento de cláusulas resolutivas constante no documento.

- No que se refere ao lote 11, esse possuía um título de propriedade, no entanto, foi cancelado por ato do Ministro do Desenvolvimento Agrário, tendo sido o requerente notificado para apresentação de recurso.

- No que diz respeito ao Lote 12, trata-se de área pública federal sem qualquer expedição de título, tendo havido manifestação de interesse do INCRA em criação de Projeto de Assentamento na referida área.

No entanto, em relação ao Lote 12, conforme documentos constantes no Processo Nº 54600.001335/2016-81, bem como informações dos técnicos do Terra Legal, o imóvel não cumpre os requisitos para criação de Projeto de Assentamento, tendo sido inviabilizada a destinação do imóvel para Reforma Agrária, conforme estudo técnico realizado por equipe

---

<sup>20</sup> Dados constante na Ata da 908ª Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, em Marabá-PA, na sede do INCRA, no dia 26 de agosto de 2015. Fonte: INCRA SR-27.

multiprofissional do INCRA. Conforme laudo técnico, o imóvel em questão após o ano de 2008 teve mais de 20% de sua vegetação nativa suprimida, representando, desta forma a existência de um grande passivo ambiental a ser recomposto. Considerando que apenas a área já desmatada antes de 2008 poderia ser utilizada para assentamento de famílias (em virtude de exigência legal), área esta insuficiente para assentar todos os posseiros que pleiteiam o imóvel, o parecer dos profissionais foi pela inviabilidade da criação do projeto de assentamento.

Neste sentido, restou a possibilidade de titulação das áreas de posses através do Programa Terra Legal, uma vez que houve a concordância dos requerentes das áreas de posse foi realizado o encaminhamento dos cadastros e demais ações visando regularização da área, ao todo, 70 famílias foram beneficiadas com a titulação.

## **FAZENDA TERRA ROXA**

O imóvel denominado Terra Roxa localiza-se no município de São Félix do Xingu, trata-se de área pública federal a qual possui um pretense detentor da posse. A área é permeada por conflitos agrários e encontra-se ocupada por cerca de 107 famílias de trabalhadores rurais sem terras. No ano de 2014 foi firmado um acordo em relação a área, conforme dados da 618ª Reunião<sup>21</sup> da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo em Marabá.

Na reunião foi estabelecido acordo que contou com a presença de representantes do INCRA, Terra Legal de Marabá, dos trabalhadores rurais sem terras ocupantes da Fazenda bem como dos pretensos detentores da posse da Fazenda. Neste momento foi acordado que os pretensos detentores da posse abririam mão de 3.120 hectares da área, possibilitando a desafetação da área ao INCRA para fins de Reforma Agrária, desde que cumprido os requisitos legais. Por sua vez, os pretensos proprietários ficariam na posse de 2.100 hectares da Fazenda, os quais seriam regularizados em seus nomes desde que cumprissem os requisitos da Lei 11.952/2009, ou seja, seriam regularizados pelo Terra Legal, ressaltando-se que em caso de não cumprimento dos requisitos legais, a área estaria passível de ser destinada à Reforma Agrária.

---

<sup>21</sup> Dados constante na Ata da 618ª Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, em Marabá-PA, na sede do INCRA, no dia 12 de março de 2014. Fonte: INCRA SR-27.

Destaca-se que a Fazenda Terra Roxa é objeto de Ação Civil Pública – ACP<sup>22</sup> (Processo Nº 922-78.212.4.01.3905) impetrada pelo Ministério Público Federal em litisconsórcio ativo com o INCRA a qual tem por objeto a retomada da Fazenda tendo em vista ser constituída inteiramente por área pública federal. Ocorre que no bojo da ação há parecer da Procuradora Federal do INCRA no sentido da impossibilidade de homologação do acordo tratado acima, uma vez que há vedações legais (a exemplo da impossibilidade de titulação de área superior a 1.500 hectares, bem como o fato dos posseiros não ocuparem ou explorarem o imóvel de forma direta, mansa e pacífica) incidentes sobre a proposta de regularização fundiária apresentada pelos pretensos detentores da posse.

Não obstante a realização do acordo, no ano de 2016 foram realizados cerca de 40 cadastros de áreas com média de 70 hectares via Terra Legal, tendo sido emitido títulos em algumas dessas áreas. Conforme informações dos representantes do INCRA e Terra Legal, tal regularização deu-se em virtude da demora no processo de criação do Projeto de Assentamento em parte da Fazenda Terra Roxa, logo, alguns trabalhadores, representados por suas associações, resolveram solicitar a regularização fundiária via Terra Legal. No entanto, a entrega dos títulos não foi efetivada uma vez que houve decisão do INCRA e Terra Legal da sede - Brasília em sobrestar todos os processos e aguardar manifestação posterior para prosseguimento ou não do processo de titulação dos imóveis.

Observa-se que a decisão administrativa em permitir a realização de cadastros com vista à titulação das famílias que ocupam a área demonstrou-se, no mínimo, precipitada uma vez que há uma demanda judicial ainda não finalizada a qual tem por objetivo a inclusão dos trabalhadores no Programa de Reforma Agrária, o que em tese, representaria a garantia de efetivação de direitos e acesso mais abrangente a diversas políticas sociais.

No que diz respeito à área (2.100 hectares) dos pretensos posseiros da Fazenda Terra Roxa verificou-se que foi realizado cadastro das posses, no entanto, ainda não houve a finalização da instrução processual.

Em relação ao cadastro realizado pelos pretensos detentores da posse, ressalta-se que caso seja constatado o não atendimento dos requisitos para regularização fundiária previstos na Lei 11.952/2009, esta apenas explicita que os imóveis serão revertidos à União (conforme art. 20, § 2º da lei), no entanto, não explicita os meios para tal reversão. Em outras palavras, o

---

<sup>22</sup> Consoante informação no processo em questão o juiz federal da subseção judiciária de Redenção –PA indeferiu o pedido de reintegração de posse ao INCRA, mantendo a decisão após recursos do INCRA e MPF. Por outro lado, no ano de 2016 o juiz determinou a realização de perícia no imóvel, essa é a atual situação da ACP em questão.

Programa Terra Legal não possui meios para retomada de áreas acima de 15 módulos fiscais, áreas estas que poderiam ser destinadas ao Programa de Reforma Agrária, o que contribuiria sobremaneira para redução dos conflitos sociais existentes no campo.

Por sua vez, apesar da não efetivação na prática do acordo realizado para regularização fundiária do referido imóvel não houve relato da ocorrência de novos conflitos na área.

## **FAZENDA ASTÚRIA**

Trata-se de área situada no município de Abel Figueiredo, é constituída por 1.899 hectares de terras públicas estaduais e 1.563 hectares de terras públicas federais, parte da área encontra-se ocupada por trabalhadores rurais sem terras.

Conforme informação contida nas Atas<sup>23</sup> de Reunião da Comissão de Combate à Violência no Campo, a área da Fazenda é de pretensa propriedade da empresa Siderúrgica Ibérica S.A e parte dessa área<sup>24</sup> encontra-se ocupada por cerca de 60 famílias de trabalhadores rurais sem terras.

Segundo informação constante no Processo N° 54600.001038/2013-92 o qual tramita no INCRA Marabá/SR-27, foi realizado levantamento dominial no imóvel o qual ficou caracterizado ser constituída de área pública federal, uma vez que a matrícula em nome da empresa foi cancelada mediante Provimento N° 13 da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

Ressalta-se que existe denúncia realizada perante a Secretaria de Meio Ambiente de prática de crime ambiental na Fazenda em questão, no entanto, não há informação no processo de qualquer providência do órgão ambiental visando averiguar a denúncia.

Desta forma, o INCRA manifestou interesse na área com o objetivo de criação de Projeto de Assentamento, no entanto, foi realizado estudo técnico por equipe multiprofissional o qual constatou a inviabilidade de criação do Projeto de Assentamento, decisão esta consignada pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA-CDR. Ressalta-se que o relatório dos técnicos do INCRA responsáveis pela vistoria no imóvel considerou a área produtiva, tendo, ainda, constatado o cumprimento da função socioeconômica do imóvel uma vez que a

<sup>23</sup> Dados constante na Ata da 728ª e 983ª Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, em Marabá-PA, na sede do INCRA, respectivamente nos dias 07 de outubro de 2014 e dia 04 de fevereiro de 2016. Fonte: INCRA SR-27.

<sup>24</sup> Conforme informação constante no Processo N° 54600.001038/2013-92, a área ocupada por trabalhadores rurais corresponde à área de preservação permanente de parte do imóvel o qual se situa em Gleba Pública Federal.

empresa do Setor Siderúrgico emprega grande número de trabalhadores; considerou, ainda, a relevância da atividade econômica da empresa tendo em vista ser um setor que se encontra em fase de reestruturação após a crise que assolou o mercado desde o ano de 2008. Posto isto, consoante laudo técnico constante no Processo N° 54600.001038/2013-92, a área foi inviabilizada para fins de Reforma Agrária.

O ato administrativo que inviabilizou a criação do Projeto de Assentamento, embora amparado em critérios técnicos, se compatibilizou com os interesses do capital em detrimento do interesse de famílias de trabalhadores rurais em busca da garantia constitucional de efetivação da reforma agrária, e conseqüentemente, garantia de dignidade da pessoa humana.

Agrava-se, ainda, o fato da área em questão ser gleba pública federal, neste sentido, a destinação da área para criação de assentamento representaria uma maior efetivação da justiça social, uma vez que garantiria direitos de várias famílias de trabalhadoras rurais, ao passo que a empresa em questão apenas perderia parte de sua área (considerando que conforme relatado acima, parte da área encontra-se em terra pública estadual), aliada ao fato do grande capital dispor de recursos suficientes para sua recomposição, ao contrário dos trabalhadores rurais, desprovidas de oportunidades de sobrevivência. Pode-se afirmar que o ato administrativo revelou-se mais prejudicial a uma parcela de indivíduos vulneráveis, atendendo, por outro lado, ao anseio daqueles que possuem o poder econômico, ferindo de alguma forma o princípio da proporcionalidade, uma vez que segundo esse a finalidade a que se busca e o meio utilizado deve ser proporcional, não excessivo, o que não foi possível verificar no caso em questão, a decisão administrativa foi excessivamente onerosa para os trabalhadores rurais.

Diante da inviabilidade técnica para destinação do imóvel para Reforma Agrária e visando atender minimamente aos interesses daquelas famílias que há anos reivindicam o direito de trabalhar na área foi realizado acordo entre INCRA, TERRA LEGAL e trabalhadores através de suas associações visando a regularização fundiária das pequenas posses via Terra Legal. Neste sentido foi realizado cadastro de cerca de 50 famílias, bem como georreferenciamento das áreas, atualmente os processos encontram-se em análise com vistas à titulação.

Posto isto, constata-se que através desta ação pequenos agricultores, até então possíveis beneficiários da reforma agrária passaram a ser beneficiários do programa de regularização fundiária, tendo conseguido os seus títulos em espaço de tempo considerado razoável (em tese), já que os critérios para titulação de áreas até 1 módulo fiscal são menos complexos. No entanto, ressalta-se que aspectos burocráticos dos órgãos em questão acabam

por dificultar e tornar lento o acesso dos trabalhadores aos seus direitos, seja no caso da criação do Projeto de Assentamento, seja na emissão do título via Terra Legal.

Sendo assim, a emissão dos títulos nos dois últimos anos referentes a tais áreas representam uma segurança jurídica e maiores perspectivas de garantia de renda e qualidade de vida no campo, ao mesmo tempo em que promove uma solução para possíveis conflitos nas áreas em questão.

Conforme tratado em capítulo anterior a regularização fundiária é tida como uma espécie do gênero reforma agrária, neste sentido a mesma tem por objetivo promover a justiça social, bem como a justa distribuição da terra. No entanto, cabe uma ressalva: a reforma agrária trata-se de política mais abrangente, prevista expressamente na constituição federal bem como Estatuto da Terra. Conforme conceituado no Estatuto da Terra, considera-se reforma agrária “o conjunto de medidas que visem a promover uma melhor distribuição de terras, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (Estatuto da Terra, art. 1º, § 1º). Posto isto, com a reforma agrária pressupõe não apenas a destinação da área ao trabalhador rural, mas a destinação de um leque de políticas sociais e de infraestrutura aos assentamentos rurais (a exemplo de políticas de crédito rural, assistência técnica, estradas, eletrificação rural, dentre outras) as quais visem a efetivação dos objetivos da reforma agrária, bem como efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Por óbvio, tal aparato a fim de viabilizar a reforma agrária apresenta-se oneroso, especialmente num contexto global de redução das funções do Estado. Neste contexto, a regularização fundiária, a qual representa a garantia do título de propriedade ao posseiro, porém sem a obrigação do órgão fundiário em promover as condições necessárias ao desenvolvimento da região beneficiada com tal política de titulação (tal responsabilidade cabe ao Estado), surge como opção do órgão fundiário certamente menos onerosa aos cofres públicos, porém mais aliada ao contexto de redução das obrigações do Estado em implementação de políticas públicas as quais visem a garantia de direitos dos cidadãos, e, portanto, garantia dos direitos previstos na Constituição Federal.

### **3.2.2-Encaminhamentos das audiências realizadas pela Ouvidoria Agrária Nacional em outubro de 2016**

Durante os dias 18 a 21 de outubro realizaram-se várias audiências entre representantes da Ouvidoria Agrária Nacional do INCRA, INCRA SR/27, gestores do Terra Legal em Marabá, defensores públicos, juízes da Vara Agrária de Marabá, dentre outros, com representantes de movimentos sociais que pleiteiam áreas para reforma agrária, bem como regularização fundiária, nestas foram discutidas casos referentes a diversos imóveis, e em duas reuniões especificamente houve participação efetiva do Programa Terra Legal no encaminhamento das demandas, algo que representa uma contribuição relevante no combate aos conflitos agrários da região. Tratam-se dos imóveis: Fazenda Mumbuca e Fazenda Tinelli, as quais há registro de conflitos pela posse de terra.

#### **FAZENDA MUMBUCA**

A Fazenda Mumbuca trata-se de área situada no município de Água Azul do Norte, na Gleba Federal Pium, a área encontra-se ocupada por posseiros há cerca de 18 anos e possui um pretense título de propriedade expedido no ano de 1993 o qual foi cancelado, conforme será demonstrado abaixo.

Durante a Reunião<sup>25</sup> da Comissão Nacional de Combate à violência no Campo que ocorreu em Marabá no dia 19 de outubro de 2016 na sede do INCRA discutiu-se a situação atual do referido imóvel no qual existe registro de conflito pela disputa da terra entre pequenos posseiros e o pretense detentor da posse.

O juiz da Vara Agrária de Marabá e representante do Tribunal de Justiça presentes à reunião relataram que o Tribunal de Justiça determinou o cumprimento do mandando de reintegração de posse da fazenda Mumbuca, situada na área pública federal denominada Pium, no município de Água Azul do Norte, cuja decisão já transitou em julgado, tendo como data prevista o dia 01 de novembro de 2016 para o cumprimento do respectivo mandado de reintegração de posse, haja vista que o comandante da Polícia Militar já oficiou ao referido

---

<sup>25</sup> Dados constatare na Ata da 1.134ª Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, em Marabá-PA, na sede do INCRA, no dia 19 de outubro de 2016. Fonte: INCRA SR-27.

Juízo comunicando que os policiais militares serão deslocados de Belém para Marabá com a incumbência de apoiar o oficial de justiça no cumprimento da referida ordem judicial.

Conforme disposto no documento (Ata da Reunião), a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, acolhendo pedido do advogado da Comissão Pastoral da Terra - CPT de Marabá, assumiu compromisso de oficiar ao relator do Tribunal de Justiça solicitando que fosse agilizado o julgamento do Agravo Interno (este tem como pedido a suspensão do cumprimento do mandado de reintegração de posse) relativo ao Processo nº 0003518-75.2016.8.14.0000.

Nesse contexto, o representante do Terra Legal de Marabá informou a intervenção do órgão visando atendimento da demanda apresentada pelo INCRA no que se refere à regularização fundiária de posseiros daquela área, posto isto, informou que o Terra Legal já georreferenciou as 19 parcelas concernentes aos processos de regularização fundiária formulados pelas 19 famílias de trabalhadores rurais sem-terra que ocupam a fazenda Mumbuca.

Por sua vez, o representante do Terra Legal de Marabá acrescentou que o título 100577, expedido em 18 de novembro de 1993 referente à Fazenda Mumbuca foi cancelado pelo Terra Legal conforme decisão proferida pelo então ministro do MDA no ano de 2014 e, conseqüentemente, houve o cancelamento da matrícula nº 4.241- livro L2R, consoante AV.3.M-4.241-L.2R, de 23 de agosto de 2016, do cartório de registro de imóveis de Xinguara, sob o fundamento de que o respectivo beneficiário não cumpriu as cláusulas resolutivas constantes do referido título.

Segundo a Ata da Reunião a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo acolhendo pedido do advogado da CPT de Marabá, assumiu compromisso de agendar reunião da referida comissão em Brasília, na sede do Terra Legal, com objetivo de discutir a possibilidade do Terra Legal intervir no bojo do processo 0000517-101998.8.14.0028, o qual tramita na Vara Agrária Estadual de Marabá e versa sobre a fazenda Mumbuca, haja vista que a intervenção do Terra Legal no referido feito poderá suspender o cumprimento do mandado de reintegração de posse que objetiva “despejar” as 19 famílias de trabalhadores rurais que ocupam o referido imóvel há 18 anos.

No caso em tela houve o cancelamento do título de domínio sob condições resolutivas uma vez que o pretense possessor não cumpriu as cláusulas previstas; e considerando o fato do imóvel estar situado em Gleba Pública Federal e possuir 19 famílias ali estabelecidas há cerca

de 18 anos, foi providenciado o georreferenciamento das parcelas dos imóveis visando a regularização dos pequenos agricultores.

Por fim, como encaminhamento da reunião houve o compromisso entre INCRA e Terra Legal de intervirem junto ao judiciário visando a reversão do mandado de Reintegração de Posse já expedido, buscando desta forma resguardar os direitos das famílias que residem e produzem na terra há vários anos.

Considerando que o título de propriedade referente à Fazenda Mumbuca foi cancelado, ou seja, o imóvel é de propriedade da União; considerando que as famílias que ocupam a área possuem o perfil do Programa Terra Legal, tendo realizado cadastro e georreferenciamento para fins de titulação; a decisão do Poder Judiciário em retirar as famílias do imóvel apresenta-se, no mínimo, injusta e evada de conservadorismo, ou seja, civilista, a qual vê o direito de propriedade como absoluto, distanciando-se da moderna visão da constitucionalização do direito civil.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 5º, inciso XXIII que a propriedade atenderá sua função social, neste sentido, os títulos de domínio concedidos pela União trazem dispositivos<sup>26</sup> visando o cumprimento da função social do imóvel, logo, em caso de descumprimento a área é revertida à União, o que ocorreu no caso em questão. Sendo assim, o INCRA e o Terra Legal reconheceram o direito das 19 famílias que produzem na área, no entanto, o poder judiciário foi de encontro a tal direito e concedeu a reintegração de posse do imóvel ao pretense detentor da posse, tal decisão revela uma visão absoluta do direito de propriedade, visão esta que não condiz com o atual cenário de constitucionalização do direito civil. .

## **FAZENDA TINELLI**

A Fazenda Tinelli trata-se de área localizada na Gleba Pública Federal Geladinho/Praia Alta, município de Nova Ipixuna, refere-se a uma grande área de posse a qual foi ocupada há dois anos por cerca de 37 famílias, tendo o pretense possuidor intentando Ação de Reintegração de Posse junto a Vara Agrária de Marabá obtendo decisão favorável.

---

<sup>26</sup> Lei 11.952/2009, art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverão conter, entre outras, cláusulas sob condição resolutive pelo prazo de 10 (dez) anos, que determinem: I - o aproveitamento racional e adequado da área; II - a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental; III - a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente; IV - a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e V - as condições e forma de pagamento.

Conforme dados da Ata de Reunião<sup>27</sup>, a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, acolhendo pedido do advogado da CPT de Marabá, assumiu compromisso de agendar reunião da referida comissão em Brasília, na sede do Terra Legal, com objetivo de discutir a possibilidade do Terra Legal intervir no bojo do processo N° 000539279.2014.8.14.0028 que tramita na Vara Agrária Estadual de Marabá, o qual versa sobre a Fazenda Tinelli, haja vista que a intervenção do Terra Legal no referido feito poderá suspender o cumprimento do mandado de reintegração de posse que objetiva “despejar” as 37 famílias de trabalhadores rurais, ligados à FETAGRI e ao STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nova Ipixuna. Estas famílias ocupam o referido imóvel há aproximadamente 02 anos, e o mandado de reintegração de posse, segundo informação do advogado da CPT, poderá ser incluído na relação de mandados de reintegração de posse que serão cumpridos a partir de 01 de novembro de 2016. Neste sentido, torna-se relevante a providência para agilizar a reunião entre advogados da CPT de Marabá, o INCRA de Marabá, o Terra Legal de Marabá, a Conjur (do INCRA de Brasília), o juiz da Vara Agrária de Marabá e a promotora de justiça agrária de Marabá.

Posto isto, em que pese não haver previsão legal de enfrentamento aos conflitos agrários fazendo com que o Programa Terra Legal somente atue quando provocado, ou seja, quando surja a demanda para solução, há de se destacar que as medidas adotadas visando à pacificação no campo, especialmente no que se referem às medidas adotadas em parceria com o INCRA, acabam por contribuir, mesmo que de forma tímida, para solução de conflitos agrários.

A partir da análise dos casos tratados, observou-se a participação do Programa Terra Legal, seja na desafetação das áreas com vista à criação dos Projetos de Assentamentos, seja na titulação de posses. Posto isto, constata-se que a intervenção do Programa Terra Legal em parceria com o INCRA, representa, em última análise, uma tentativa de intervenção nos conflitos pela posse da terra na região de abrangência do sul e sudeste do Pará.

---

<sup>27</sup> Dados constatare na Ata da 1.143ª Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, em Marabá-PA, na sede do INCRA, no dia 20 de outubro de 2016. Fonte: INCRA SR-27.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Terra Legal se propõe essencialmente a proporcionar segurança jurídica a pequenos e médios agricultores, tendo em vista que foi inicialmente pensado para regularizar predominantemente posses com até quatro módulos fiscais, logo, se infere que o programa não visa o enfrentamento da questão do latifúndio.

O Programa surge com metas ambiciosas, constatando-se neste ponto seu primeiro equívoco, não ter partido de uma análise prévia da realidade, de um planejamento preestabelecido, ou seja, de mensuração entre o almejado e aquilo que efetivamente se poderia alcançar. No entanto, mesmo com uma meta ambiciosa, é louvável o fato do Programa estar conseguindo proporcionar direitos, segurança jurídica, inclusão em políticas de crédito, especialmente aos pequenos trabalhadores rurais (possuidores de áreas até 4 módulos fiscais). No que se refere a este público específico, em que pese os entraves burocráticos e práticos na execução das ações, pode-se afirmar que há um atingimento dos objetivos do programa, o que contribui para diminuir a pressão social na região, se traduzindo, ainda que timidamente, em uma pacificação no campo.

No que se refere ao georreferenciamento da malha fundiária (uma das etapas do programa), pode-se constatar, provavelmente, ser este um dos grandes benefícios do Programa para tentativa de pacificação dos conflitos, uma vez que qualquer medida a qual vise a solução de conflitos precisa estar embasada no conhecimento da malha fundiária da região.

O conhecimento da malha fundiária do Estado, mesmo não representando a titulação efetiva dos posseiros (seja por impedimentos burocráticos e/ou outros advindos da Lei 11.952/2009) torna-se imprescindível e representa a presença do poder público em áreas até então “desconhecidas”, representa a possibilidade de atuação seja objetivando a regularização da situação de famílias que residiam nas áreas (através da titulação), seja objetivando a destinação para fins de reforma agrária. Tal ação contribui para uma pacificação social e garantia de segurança jurídica à população rural, bem como garante a efetivação de direitos dessa população.

Em que pese não haver previsão legal de enfrentamento dos conflitos agrários fazendo com que o Programa somente atue quando provocado, ou seja, quando surja a demanda para solução do problema, há de se destacar uma série de medidas adotadas visando à pacificação no campo, especialmente no que se referem às medidas adotadas em parceria com o INCRA.

A ação prioritária a qual objetiva à pacificação e atenda a demanda dos produtores rurais trata-se da destinação de terras públicas federais para criação de Projetos de Assentamentos, no entanto, em alguns casos torna-se inviável a criação de tais Projetos, neste sentido, buscase a regularização das áreas dos pequenos trabalhadores rurais, via Terra Legal, garantindo, assim, uma autonomia e segurança jurídica que lhes permitirá viver dignamente nas referidas áreas.

Destaca-se que o Programa Terra Legal não especifica meios para retomada de áreas acima de 15 módulos fiscais, áreas estas que seriam destinadas ao Programa de Reforma Agrária, o que contribuiria sobremaneira para redução dos conflitos sociais existentes no campo.

É notória a insuficiência de ações visando a solução dos conflitos no campo, especialmente pelo fato de apenas existir atuação após surgir determinado conflito e/ou questionamento quanto à titularidade das áreas, o ideal seria a atuação preventiva, a previsão legal das medidas a serem tomadas visando à pacificação no campo, neste sentido, haveria o planejamento de ações direcionadas.

No entanto, apesar de tímidas deve-se prestigiar toda e qualquer ação, especialmente no que diz respeito à regularização fundiária, de enfrentamento real aos conflitos agrários no Pará, especificamente na região de abrangência da SRFA (08).

Posto isto, no que diz respeito aos pequenos agricultores (aqueles que possuem áreas até quatro módulos fiscais), o Programa Terra Legal é um instrumento válido na busca de mecanismos de combate a conflitos agrários. No entanto, é questionável no que se refere a regularização de terras acima de quatro módulos fiscais, tendo em vista a possibilidade de regularização de áreas “griladas” por grandes posseiros, estas, não raras vezes, possuem práticas de crimes ambientais, desrespeito à legislação trabalhista, bem como forte incidência de conflitos agrários.

Neste sentido, muitas críticas dos movimentos sociais e demais atores sociais em face do Programa acabaram por fazer sentido uma vez que o Programa Terra Legal possibilita a regularização de áreas até 1.500 hectares, e por vezes, os mecanismos de controle previstos na Lei 11.952/2009, a exemplo, da realização de vistoria, exigência de comprovação documental, pesquisas nos demais órgãos (IBAMA, MTE, SPU) não conseguem detectar a existência de práticas ilegais.

No entanto, de uma forma geral constata-se que o Programa Terra Legal possui contribuição (porém tímida) no enfrentamento dos conflitos agrários da região, considera-se

de extrema relevância a possibilidade de garantia de segurança jurídica e garantia de direitos aos pequenos agricultores, contribuindo, desta forma, mesmo que timidamente para pacificação no meio rural.

## 8- REFERÊNCIAS

ANDRADE, et al. **Programa Terra Legal – Quem são os beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal?** Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/files/pdf>. Acesso em 20/03/2016.

ASSIS, William Santos de. **A construção da representação dos trabalhadores rurais no sudeste paraense**. 2007, 242 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <http://www.ufrj.br/cpda/dissetacoes-e-teses/doutorado/2007>. Acesso em 19/04/2016.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. 2 ed. São Paulo: Veras editora, 2000.

BRAGA, Máira Esteves. **Regularização Fundiária na Amazônia Legal: alguns aspectos relevantes**, 2014. Disponível em: [www.conteudojuridico.com.br/artigo,regularizacao-fundiaria-na-amazonia-legal-alguns-aspectos-relevantes](http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,regularizacao-fundiaria-na-amazonia-legal-alguns-aspectos-relevantes). Acesso em 23/06/2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sobre o Programa**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-agro/sobre-o-programa>, acesso em 02/02/2016.

BRASIL. **Lei 11.952**, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto Nº 6.992**, de 28 de outubro de 2009. Regulamenta a Lei nº 11.952 de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. **Regularização fundiária na Amazônia e o programa Terra Legal**. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (org). Terras e territórios na amazônia: demandas, desafios e perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

BRITO, Brenda; CARDOSO JÚNIOR, Dário. **Regularização Fundiária no Pará: afinal, qual é o problema?** Belém-PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-IMAZON, 2015. Disponível em: [http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG\\_FUNDPARA\\_WEB.pdf](http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf). Acesso em 02/02/2016.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. **Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia**. Belém: Instituto IMAZON, Nº 10, 2009. Disponível em: <http://www.portalces.org/sites/default/files/os-riscos-e-os-principios-para-a-regularizacao.pdf>. Acesso em 02/02/2016.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. **Impactos das novas leis fundiárias na definição de direitos de propriedade no Pará**. Belém: Instituto IMAZON, Nº 15, 2015. Disponível em [http://imazon.org.br/PDFimazon/portugues/estado\\_da\\_amazonia/impactos-das-novas-leisfundiarias-na-definicao-de.pdf](http://imazon.org.br/PDFimazon/portugues/estado_da_amazonia/impactos-das-novas-leisfundiarias-na-definicao-de.pdf). Acesso em 02/02/2016.

CARTER, Miguel. **Combatendo a desigualdade social**. Editora UNESP, 2010. Disponível em [www.reformaagrariaemdados.org.br](http://www.reformaagrariaemdados.org.br). Acesso em 15/04/2016.

FARAH, Tatiana. **Concentração de terra cresce e latifúndios equivalem a quase três estados de Sergipe**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/concentracao-de-terra-cresce-latifundios-equivalem-quase-tres-estados-de-sergipe>. Acesso em 02/02/2016.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

HÉBETTE, Jean. **Cruzando a Fronteira – 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia**. Vol. 4 – Um novo campesinato amazônico e o papel das instituições científicas e de seus pesquisadores. Belém. EDUFPA, 2004.

JÚNIOR, Caio Prado. **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 15.

JÚNIOR, Ataíde, RODRIGUES, Wilson. **Os direitos humanos e a questão agrária no Brasil: a situação do sudeste do Pará**. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 2006.

KONDER, Leandro - **O que é dialética?**, 22ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1991.

LAKATOS, Eva M e MARCONI, Marian A. **Metodologia científica**. Editora Atlas S.A, São Paulo, 1991, p.47.

LASLOS, A. A, 2014. **Ações e políticas públicas de ordenamento fundiário no meio rural. Dissertação de Mestrado**. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina. Brasil, p.21.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MELO, Diogo Neves; MEDEIROS, Monique. **Regularização Fundiária no meio rural: caracterização do perfil socioeconômico de agricultores familiares no território do meio oeste contestado**. 2º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento. Florianópolis. 2014. Disponível em [www.repositorio.ufsc.br](http://www.repositorio.ufsc.br). Acesso em 15/05/2016.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de Medeiros. **Conflitos no campo-Brasil 2014**. CPT. Brasil, 2014. Disponível em: [www.cptnacional.org.br](http://www.cptnacional.org.br). Acesso em 10/06/2016.

MELO, João Alfredo Teles (org.). **Reforma agrária quando? CPI mostra as causas da luta**

**pela terra no Brasil.** Senado Federal. Brasília, 2006, p.50.

MICHELOTTI, Fernando. **Luta pela terra e assentamentos do sudeste do Pará.** Trabalho apresentado no 3º Encontro da Rede de Estudos Rurais, realizado entre os dias 09 e 12 de setembro, Campina Grande-PB, Brasil. Disponível em: [http://www.ufpa.br/campusmaraba/index/cache/publicacoes/fernando\\_michelotti\\_fcam\\_1.pdf](http://www.ufpa.br/campusmaraba/index/cache/publicacoes/fernando_michelotti_fcam_1.pdf). Acesso em 19/04/2016.

Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Laboratório Sócio-Econômico do Tocantins, Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2006.

MOTTA, Márcia; ZARTH, Paulo (Orgs.). **Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história.** São Paulo/Brasília: Unesp/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008. [http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Formas\\_de\\_resist%C3%Aancia\\_camponesa.pdf](http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Formas_de_resist%C3%Aancia_camponesa.pdf) acesso em 14/04/2016

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária.** São Paulo: FFLCH, 2007.

PEREIRA, Airton dos Reis. **Do posseiro ao sem-terra: a luta pela terra no sul e sudeste do Pará.** Recife: Editora UFPE, 2015.

Realidade Agrária Brasileira: **Estrutura Fundiária.** Disponível em: <http://www.mstemdados.org/realidade/i-estrutura-fundiaria>. Acesso em 06/06/2016.

STÉDILE, João Pedro. **Questão agrária no Brasil.** São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_ **A questão agrária no Brasil: Programas de Reforma Agrária 1946-2003.** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SEPULVEDA, Sergio. **Desenvolvimento microrregional sustentável: métodos para planejamento local.** Tradução de Dalton Guimarães. Brasília: IICA, 2005.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Qual é a questão agrária atual?** Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária-ABRA. São Paulo, V.34, Nº2, julho/dezembro, 2007.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira.** São Paulo: Página e Letras, 2003. Disponível em [www.reformaagrariaemdados.com.br](http://www.reformaagrariaemdados.com.br). Acesso em 15/04/2016.

VILLELA, Flávia. **Menos de 1% das propriedades rurais agrícolas detém quase metade da área rural do país.** Disponível em: [www.agenciabrasilebc.com.br/geral/noticia/2016-11](http://www.agenciabrasilebc.com.br/geral/noticia/2016-11). Acesso em 10/12/2016