



## Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia

Aianny Naiara Gomes Monteiro<sup>1</sup>  
Tatiane Rodrigues de Vasconcelos<sup>2</sup>  
Girolamo Domenico Treccani<sup>3</sup>

**RESUMO:** Após um longo processo de avanços legislativos para regularização coletiva de terras na Amazônia, um conjunto de alterações que visam impulsionar a titulação individual está sendo realizado. Este artigo busca apresentar estas alterações, analisando, a partir dos direitos territoriais dos grupos tradicionais da Amazônia, as normativas que regulamentam os projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados e os principais desafios e impasses legais oriundos da Lei nº 13.465/2017. Objetiva-se estudar estas alterações à luz das modalidades de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, pois embora sejam mais adequados à realidade amazônica, uma vez que mantêm a cobertura florestal e possibilitam a reprodução sociocultural de grupos tradicionais, as alterações legislativas têm demonstrado que esse tipo de regularização não é prioridade do Estado brasileiro, pois consolida-se o entendimento de que a titulação individual é a regra nas terras públicas na Amazônia, conforme se demonstrará no texto.

**PALAVRAS-CHAVE:** regularização fundiária; comunidades tradicionais; direitos territoriais; titulação individual; projetos de assentamento.

### IMPASSES AND CHALLENGES OF LAND REGULARIZATION FOR TRADITIONAL COMMUNITIES IN THE AMAZON

**ABSTRACT:** After a long process of legislative advances for collective land regularization in the Amazon, many changes to increase individual titling are being made. This article presents these by analyzing the territorial rights of traditional Amazonian groups and the regulations governing environmentally differentiated settlement projects and the main legal challenges of the changes brought by Law nº. 13.465 / 2017. Although environmentally differentiated settlement projects are better suited to the Amazon reality, since they maintain forest cover and enable the socio-cultural reproduction of traditional groups, legislative changes have shown that this type of regularization is not a priority for the Brazilian state, as the understanding is that individual titling is the rule on public lands in the Amazon.

<sup>1</sup>Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestra em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Pós-Graduação em Agricultras Amazônicas, ambos pela Universidade Federal do Pará. Advogada. E-mail: [aiannymonteiro@yahoo.com.br](mailto:aiannymonteiro@yahoo.com.br).

<sup>2</sup>Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará. Advogada. E-mail: [tatirov@yahoo.com.br](mailto:tatirov@yahoo.com.br).

<sup>3</sup>Professor dos Cursos de Pós-Graduação e Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (Belém-PA, Brasil). Pós-Doutor na "Università degli Studi di Trento" (Itália) e na Universidade Federal de Goiás. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal do Pará. Advogado. E-mail: [jeronomotreccani@gmail.com](mailto:jeronomotreccani@gmail.com).

**KEYWORDS:** Land regularization; Traditionals people and communities; Territorial rights; Individual titling; Land settlement projects.

## INTRODUÇÃO

O caráter privatista da propriedade adotado desde a colonização do Brasil, quando as terras passaram a integrar o domínio da Coroa Portuguesa, contrasta com a forma de uso e ocupação do território pelos povos indígenas, comunidades quilombolas, agroextrativistas e demais comunidades tradicionais da Amazônia. Todos os instrumentos legais adotados desde então, em termos de políticas fundiárias, orientavam-se para transformar terras coletivas em áreas de produção econômicas (SOUSA, 2012) e, portando, individualizadas.

Segundo Loureiro (2009), um dos principais traços da formação social da Amazônia brasileira é a persistência de políticas de caráter elitista, patrimonialista e voltadas para a acumulação de capital sem qualquer preocupação com a vida e o futuro das populações locais, propiciando tensões e antagonismos por parte das elites e do Estado em relação a esses grupos sociais pelas terras que ocupam e por sua relação com natureza.

A partir da década de oitenta intensas mobilizações dos povos e populações tradicionais da Amazônia, tais como a “aliança dos povos da floresta<sup>4</sup>”, os “gritos da terra”, as “marchas dos povos indígenas”, de um lado “visibilizaram” estas populações até então marginalizadas pelo poder público e pelo ordenamento jurídico brasileiro, e do outro conseguiram importantes vitórias a nível legislativo e de políticas públicas voltadas para o setor.

Com a promulgação da Constituição de 1988 e o reconhecimento formal da sócio-diversidade brasileira, resguardaram-se os modos tradicionais de vida, as diferentes formas de ocupação dos territórios e uso coletivos dos recursos naturais de povos e comunidades tradicionais, direitos estes regulamentados em normas infraconstitucionais, muitas das quais disciplinaram os procedimentos de reconhecimento de ocupações coletivas dos chamados projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados.

Estas medidas, frutos de mobilizações e de um longo processo de luta dos povos da floresta, no entanto, vem sofrendo paulatinas modificações por meio de alterações legislativas que visam priorizar a titulação individual na Amazônia, mesmo que muitos grupos ainda se encontrem aliados de direitos básicos e suscetíveis a violências e expropriações.

<sup>4</sup>Esta “Aliança” reuniu, inicialmente no Acre e depois em toda a Amazônia, seringueiros, povos indígenas, coletores de castanha do Pará e quebradeiras de coco babaçu. Na década de noventa ganhou dimensões nacionais alterando seu nome de “Conselho Nacional de Seringueiros” para “Conselho Nacional das Populações Extrativistas”.

Diante desse quadro e das atuais medidas adotadas pelo governo federal, e governos estaduais que estão alterando suas leis de terras, para regularização fundiária no Brasil, este artigo objetiva analisar estas alterações a partir dos direitos territoriais dos grupos tradicionais da Amazônia, em especial àqueles que são reconhecidos administrativamente nas diferentes modalidades de projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados.

A pesquisa pode ser classificada como bibliográfica e documental, com estudo dos principais aspectos constantes nas diferentes leis e atos normativos publicados que afetam direta e indiretamente o reconhecimento dos territórios coletivos destes grupos sociais.

O estudo é dividido em quatro seções, onde se discute: 1) o conceito de comunidades tradicionais adotado neste trabalho; 2) as modalidades de reconhecimento e regularização de assentamentos coletivos na Amazônia; e 3) breve reflexão sobre o conceito de terra e território nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados; 4) os principais aspectos constantes nas diferentes leis e atos normativos publicados que afetam direta e indiretamente o reconhecimento dos territórios coletivos de povos e comunidades tradicionais.

### **CONCEITO COMUNIDADES TRADICIONAIS**

A definição jurídica de comunidades tradicionais no Brasil é dada pelo Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007<sup>5</sup>, responsável por instituir a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). O referido Decreto assim define Povos e Comunidades Tradicionais:

(...) grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Art.3º, I, do Decreto 6.040/2007).

O conceito de Povos e Comunidades Tradicionais apresentado pelo Decreto 6.040/2007 traz alguns elementos característicos, tais como: a) existência de um grupo social e culturalmente diferenciado; b) o autoreconhecimento mútuo entre

<sup>5</sup>Segundo Moreira (2017), a Lei 13.123/2015 incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro o conceito específico de “comunidades tradicionais” por intermédio de seu Art. 2º, inc. IV, ao estabelecer que se trata de “grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição”.

o grupo e os próprios indivíduos enquanto tais, sem que essa atribuição seja dada por sujeitos externos; c) a relação diferenciada mantida com o território e os recursos naturais que garantem a reprodução do grupo; d) organização própria; e, e) a existência de conhecimentos tradicionais transmitidos pela tradição.

Essa definição andou em consonância com os ditames constitucionais de reconhecimento de direitos culturais (arts. 215 e 216, CF/88) e de direitos territoriais (art. 231, CF/88 e art. 68 do ADCT) e da Convenção n° 169<sup>6</sup>, adotada na 76ª Conferência Internacional do Trabalho em 1989, que substituiu a Convenção n° 107, e se constituiu como o primeiro instrumento internacional vinculante que trata especificamente dos direitos dos povos indígenas e tribais<sup>7</sup>.

A definição apresentada pelo Decreto 6.040/2007, entretanto, apesar de clara e ampla, capaz de abranger os mais diversos grupos sociais que se autodefinem como tradicionais, não foi suficiente para resolver os problemas que estas coletividades enfrentam para o reconhecimento de suas identidades e, conseqüentemente, de seus territórios. Dessa forma, devem ser analisadas outras legislações no ordenamento jurídico brasileiro que também trouxeram conceitos alusivos a comunidades tradicionais.

A Lei n. 9.985/2000, Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabelece em seu Art. 20 que as comunidades tradicionais possuem papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. O Decreto n. 4.339/2002, que instituiu a Política Nacional da Biodiversidade, por sua vez, considera que os povos indígenas, os quilombolas e as outras comunidades locais são importantes na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira (Art.2º, inciso XII).

Ainda na temática ambiental, é possível citar a Lei n° 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica que, em

<sup>6</sup>A Convenção n.º 169 da OIT, foi assinada em 1989 e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo n.º 142, de 19 de junho de 2002, e promulgada por meio do Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004. Como minorias étnicas, os povos indígenas estão protegidos por diferentes convenções internacionais. O documento estabelece o direito à auto identificação (art. 1º), o direito à consulta e participação (art. 6º), direito ao território (arts. 13 a 15), direito ao desenvolvimento (arts. 2º, 7º e 19), dentre outros.

<sup>7</sup>O fato de não haver proteção específica para as comunidades tradicionais na Constituição Federal de 1988, como o fez expressamente em relação aos povos indígenas e comunidades quilombolas, levou a uma interpretação jurídica equivocada de que haveria distinção de tratamento entre essas categorias sociais. Alguns autores chegaram a afirmar que as comunidades tradicionais não estariam abrangidas pela Convenção 196 da OIT, isso porque, segundo essa interpretação, a referida Convenção trata de povos indígenas e tribais e o termo não abarcaria as diferentes identidades contempladas pelo termo “comunidades tradicionais”. A expressão “povos tribais”, no entanto, não deve ser lido em sua literalidade, pois no Brasil, de fato, não existem povos tribais. Por isso, Shiraiishi Neto (2007), considera que a expressão deve ser encarada *latu sensu*, uma vez que, no contexto nacional, deve abarcar todos os grupos sociais que demandam de proteção e que atendam os requisitos estabelecidos na Convenção 169 da OIT, ou seja, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional. Moreira (2017) assinala uma aproximação entre as diferentes identidades, especialmente quando se considera as relações que as comunidades tradicionais possuem com a terra e com a natureza, que se aproximam das relações estabelecidas pelos povos indígenas do Brasil.

seu Artigo 3º, item II, define população tradicional como “população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental”.

Moreira (2017), explica que no Brasil, paulatinamente, outras identidades vêm se afirmando e são reconhecidas principalmente porque grupos com características socioculturais semelhantes à dos grupos indígenas se articulam e fortalecem mutuamente em um esforço de resistência. Segundo a autora, estas coletividades se articulam sob diversas designações, tais como:

(...) quilombolas, ribeirinhos, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses pantaneiros, marisqueiros, retireiros, ciganos, pomeranos, quebradeiras de coco, caiçaras, catadores de mangaba, agroextrativistas, seringueiros, pescadores artesanais, gerazeiros, vazanteiros, pantaneiros, ciganos, comunidades de terreiros, fundo de pasto, faxinais, ribeirinhos do São Francisco, dentre tantos outros que integram a imensa sociodiversidade brasileira (MOREIRA, 2017, p. 40)<sup>8</sup>.

Vistos por muitos como obstáculos à expansão e implementação do agronegócio e à livre transação de terras, povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, são tidos como seres biologizados, ou seja, mera extensão dos recursos naturais, sem consciência e direitos, fatores que explicam o agravamento de conflitos no campo (ALMEIDA; MARIN, 2010), situação que na visão de diversos autores é tido como principal fundamento para o não reconhecimento de direitos.

Por outro lado, a questão relacionada ao reconhecimento de comunidades tradicionais, além de envolver a ideia de que estes grupos representam um “atraso”, também leva em consideração um elemento formal de reconhecimento dos seus direitos, que é a própria Constituição Federal de 1988 que, através de um rol de direitos específicos, o fez expressamente em relação aos povos indígenas, nos art. 231 e 232; e às comunidades quilombolas, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dando margem para que interpretações limitantes fossem feitas, de forma a reduzir a amplitude deste reconhecimento às

<sup>8</sup>O Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016 ampliou de maneira significativa o rol dos representantes das Populações Tradicionais no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais: I - povos indígenas; II - comunidades quilombolas; III - povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; IV - povos ciganos; V - pescadores artesanais; VI - extrativistas; VII - extrativistas costeiros e marinhos; VIII - caiçaras; IX - faxinalenses; X - benzedeiros; XI - ilhéus; XII - raizeiros; XIII - gerazeiros; XIV - caatingueiros; XV - vazanteiros; XVI - veredeiros; XVII - apanhadores de flores sempre vivas; XVIII - pantaneiros; XIX - morroquianos; XX - povo pomerano; XXI - catadores de mangaba; XXII - quebradeiras de coco babaçu; XXIII - retireiros do Araguaia; XXIV - comunidades de fundos e fechos de pasto; XXV - ribeirinhos; XXVI - cipozeiros; XXVII - andirobeiros; XXVIII - caboclos; e XXIX - juventude de povos e comunidades tradicionais.

demais identidades coletivas.

Em contrapartida, a própria Constituição Federal de 1988, segundo Duprat (2010), embora tenha reconhecido expressamente os direitos de povos indígenas e comunidades quilombolas, também teve como destinatários de direitos específicos os demais grupos sociais ao estabelecer em seus artigos 215 e 216 a obrigação do Estado em garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais (art. 215, CF/88), e ao incluir como sinais distintivos da identidade da sociedade brasileira, dentro outros, os *modos de criar, fazer e viver* (art. 216, I e II, CF/88). Ademais, esta seria a inspiração do Decreto 6.040/2007.

Nesse ponto, pode-se afirmar como fez Oliveira (2013), que tanto definições teóricas como normativas sobre o assunto sempre se deparam com a difícil “tarefa de recepcionar atributos e atribuições, ou melhor, diretrizes analíticas para encaixe com realidades locais, de modo a (pretensamente) incluir e representar a totalidade dos diversos segmentos diferenciados socioculturalmente da população brasileira” (OLIVEIRA, 2013, p. 74).

Nesse sentido, Little (2002), esclarece que qualquer agrupamento de humanos sob diversas categorias é problemático devido à abrangência e diversidade dos grupos que engloba. Entretanto, ao analisar o conceito de povos tradicionais, a partir de uma dimensão fundiária, assinala como elementos característicos desses grupos: a) o regime de propriedade comum; b) o sentido de pertencimento a um lugar específico; e c) a profundidade histórica da ocupação gravada na memória coletiva. O conceito surge, portanto, “para englobar um conjunto de grupos sociais que defendem seus respectivos territórios frente à usurpação por parte do Estado-nação e de outros grupos sociais vinculados a este” (LITTLE, 2002, p. 23).

Por sua vez, Almeida (2010), explica que o uso do termo “comunidade”, está em consonância com a ideia de “povos tradicionais”, pois aparece revestido de uma dinâmica de mobilização. Essa ideia de constante movimento acabou deslocando o termo “populações”, já desgastando diante da complexa realidade desses grupos. Já o termo “tradicional”, por seu turno, assumiria uma função operativa permeada de reivindicações do presente, afastando, diante da polissemia da palavra e “a tendência de associá-la com concepções de mobilidade histórica e atraso econômico” (LITTLE, 2002, p. 23).

Diante dessa discussão, importa ressaltar, conforme bem salientou Moreira (2017), que o significado de povos e comunidades tradicionais não é estático e não existe um *check list* a ser preenchido, nem uma fórmula ou receita a ser seguidos para a determinação de quem se abriga nesta terminologia, mas sim o reconhecimento de realidades advindas de mobilizações que se apresentam sob

diversas autodesignações, que se reconhecem na diversidade sociocultural, nas relações com a natureza e com o território.

Nesse sentido, a adoção da expressão comunidades tradicionais neste artigo se justifica, pois é a expressão que melhor demonstra a diversidade e complexidade dos grupos sociais que se auto definem como tais e buscam a salvaguarda do Estado aos seus direitos territoriais. Apesar disso, outras expressões também poderão ser utilizadas por serem, em nosso entendimento, equivalentes, tais como “povos tradicionais”, “grupos tradicionais” ou apenas “comunidades tradicionais” e “comunidades locais” ou “grupos locais”.

A estes grupos foram criadas uma série de modalidades de regularização de terras na Amazônia. Este artigo, portanto, se deterá a analisar, dentro da política fundiária federal, àqueles referentes ao reconhecimento de apossamentos coletivos voltados às comunidades tradicionais apresentadas nesta seção deste trabalho.

### **MODALIDADES DE RECONHECIMENTO E REGULARIZAÇÃO DE APOSSAMENTOS COLETIVOS NA AMAZÔNIA**

A Amazônia possui uma complexidade social, cultural e fundiária que possibilitou a organização e mobilização coletiva em torno de instrumentos jurídicos de reconhecimento de apossamentos coletivos que levam em consideração a etnicidade, territorialidade e tradicionalidade e a proteção ambiental da propriedade comunal (BENATTI, 2011).

Estas modalidades representam a criação de instrumentos inéditos de reforma agrária, visando atender as especificidades da questão agrária amazônica e a defesa dos povos da floresta (ALMEIDA, 1993 apud MENEZES, 2011). Apesar de o autor falar expressamente em “reforma agrária”, conforme se verá adiante, não se trata propriamente disso, mas sim, em termos mais amplos, de regularização fundiária por meio do reconhecimento de ocupações e posses coletivas de comunidades tradicionais da Amazônia, que possuem especificidades que serão abordadas nas seções a seguir.

Dentre estes instrumentos se destacam: as Reservas Extrativistas (Resex)<sup>9</sup>, os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE)<sup>10</sup>, os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS)<sup>11</sup>, os Projetos de Assentamento Florestal (PAF)<sup>12</sup>, as Reservas

<sup>9</sup>Criada pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989 e do Decreto nº 98.987, de 30 de janeiro de 1990. Atualmente está disciplinada pelos Arts. 14 e 18 da Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

<sup>10</sup>Criados pela Portaria/Incrá/nº 268, de 23 de outubro de 1996. Cria em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista, a modalidade de Projeto de Assentamento Agro-Extrativista.

<sup>11</sup>Criados pela Portaria/Incrá/nº 477, de 04 de novembro de 1999, que trata da criação de Projeto de Desenvolvimento Sustentável.

<sup>12</sup>Criados pela Portaria INCRA nº. 1.141, de 19 de dezembro de 2003. Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal – PAF e dá outras providências.

de Desenvolvimento Sustentável (RDS)<sup>13</sup>, a propriedade quilombola<sup>14</sup> e as terras indígenas<sup>15</sup>.

É importante destacar que a Portaria/Incra/nº 268/1996 inseriu os PAE no Plano Nacional de Reforma Agrária levando em consideração: “as peculiaridades naturais e culturais de cada região [...], permitindo a perfeita integração do trinômio homem-propriedade-uso da terra”. Nasceram os primeiros “projetos de assentamento especiais” que permitiam aos moradores serem beneficiados com as políticas públicas. A forma de regularização deveria ser coletiva como consta no inciso II desta Portaria:

II - Estabelecer que a destinação das áreas para tais projetos dar-se-á mediante concessão de uso, **em regime comunal**, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias - associativista, condominial ou cooperativista (destaque nosso).

Em termos fundiários, essas modalidades de dividem em duas espécies: área de domínio público e uso coletivo dos recursos naturais existentes em seu perímetro, sem previsão de titulação definitiva individual ou coletiva (RESEX, PAE, PDS, PAF, RDS e as terras indígenas, estas possuem o usufruto exclusivo dos recursos naturais); e áreas de domínio privado com titulação coletiva definitiva (Propriedade quilombola).

No caso das terras indígenas, embora sejam de domínio da União, nos termos do art. 20, inciso XI, da Constituição Federal, a posse e usufruto desta são exclusivos dos povos indígenas (art. 231, § 2º). Em relação à propriedade quilombola, esta é a única modalidade de reconhecimento de territórios tradicionais que transfere em definitivo a área para o grupo, em caráter coletivo, inalienável e intransferível, o que garante maior segurança à comunidade em relação ao seu direito territorial quando titulado.

No caso da RESEX e demais projetos de assentamento coletivos, caracterizados como ambientalmente diferenciados, a concessão é feita em caráter precário às comunidades tradicionais, por meio de uma Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

A CDRU é hoje o principal instrumento utilizado para regularização fundiária de comunidades tradicionais. Está disciplinada pelo Decreto-Lei nº 271/1967, com o seguinte texto:

<sup>13</sup>Disciplinados pelo Art. 20 da Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

<sup>14</sup>Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003, regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, de que trata o art. 68 do ADCT.

<sup>15</sup>Decreto nº. 1.775, de 08 de janeiro de 1996, dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas.

Art. 7º - É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação, preservação das comunidades tradicionais seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas de urbanas” (BRASIL, 1967).

A Lei 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, previu em seu Art. 18º, a expedição de CDRU para pessoas físicas ou jurídicas, no caso de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional (inciso II), dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II (§ 1º).

A CDRU é, portanto, um contrato administrativo firmado com o Estado, que deve ser levado a registro em Cartório e pode ser emitida de forma individual e coletiva, gratuita ou remunerada, por tempo certo ou indeterminado. Possui caráter resolutivo, uma vez que pode ser extinta por interesse do Estado ou caso o uso seja diverso daquele para o qual foi concedida.

Em todas essas modalidades, diferentemente da lógica clássica de reforma agrária (Projetos de Assentamentos Convencionais), que pressupõe a transformação de latifúndios improdutivos para propriedades concedidas em favor de famílias camponesas (SAUER, 2005), busca-se reconhecer os apossamentos coletivos de grupos tradicionais que já ocupavam as áreas, mesmo que o Estado se mantenha como titular dessas.

Em outras palavras, busca regularizar as posses coletivas de comunidades tradicionais, mesmo que o Estado permaneça no domínio dessas terras. Fruto da posse agroecológica esses apossamentos representam a somatória dos espaços familiares e das áreas de uso comum da terra, materializados na casa, na roça e na mata (BENATTI, 2003).

Povos indígenas e comunidades quilombolas, quando conseguem passar pela longa peregrinação procedimental e conquistam a demarcação das terras indígenas e a titulação dos territórios quilombolas, apesar da sensível redução das áreas reconhecidas em seu favor nos últimos anos, possuem maior segurança jurídica sobre seus territórios. Nas demais modalidades de reconhecimento de apossamentos coletivos, as comunidades estão mais suscetíveis a alterações legislativas e a interferência externa sobre seus territórios, inclusive de órgãos ambientais que em algumas situações ensejam em conflitos com os modos de vida tradicionais.

A criação destes assentamentos rurais ambientalmente e fundiariamente diferenciados em terras públicas da Amazônia, nos quais a propriedade da terra permanece de domínio público, tem como fator positivo dificultar a privatização e comercialização das áreas, prevenindo, assim, a criação de futuros latifúndios (LEPRI, 2011). Por este motivo Lepri (2011) considera estamos diante de uma reforma agrária eco-socialista, tendo em vista que pressupõe o uso coletivo das terras e garante a proteção ambiental das florestas que estão nas áreas destes projetos de assentamento:

(...) a terra é e permanece para sempre pública e as famílias beneficiárias conservam a concessão do direito real de seu uso desde que preservem sua vitalidade agro-ecossistêmica, de acordo com determinações contratuais pré-acordadas que mesclam indicações de caráter técnico-legal aos saberes tradicionais locais (LEPRI, 2011, p. 02).

Uma pesquisa publicada em 2016 pelo Instituto de Pesquisa Ambiental (IPAM), cujos autores são Alencar *et. al.* (2016, p. 12), mostra que os Projetos de Assentamento (PA) são a modalidade de reforma agrária que mais converteu suas florestas em uso alternativo da terra na Amazônia, agregando cerca de 82% do desmatamento acumulado na região até aquele ano.

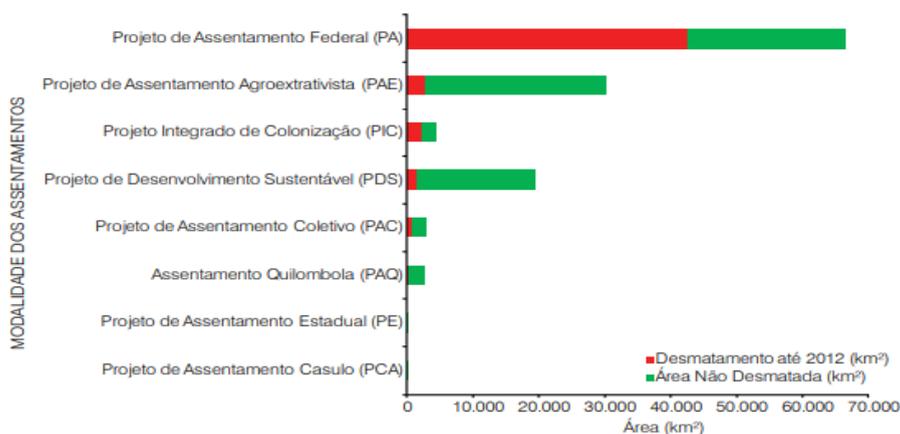
A mesma constatação foi apurada num levantamento realizado, no Estado do Pará, pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente (IMA ZON): os Projetos de Assentamento Federais (PAs), que são a modalidade de Assentamento mais abundante no estado, equivalendo a aproximadamente 53% da área assentada, foram responsáveis por grande parte do desmatamento na Amazônia até o ano de 2012 (BRANDÃO JR, 2013).

No gráfico abaixo (Gráfico 1) é possível visualizar o percentual desmatamento em áreas de projetos de assentamentos no Pará até o ano de 2012:

O gráfico comprova que os PAs, são uma modalidade de Projeto de Assentamento convencional que, conforme visto acima, contribuem significativamente com o desmatamento na Amazônia. Por outro lado, os assentamentos ambientalmente diferenciados relacionados ao reconhecimento dos assentamentos coletivos de comunidades tradicionais são os que menos colaboraram para a conversão de florestas em outros usos da terra, somando apenas 7% do desmatamento identificado dentro dos assentamentos na região (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 12). O IPAM demonstra ainda que houve significativa redução do desmatamento na Amazônia devido à criação das modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados a partir de 2004 (ALENCAR, *et. al.*, 2016).

No entanto, a importância ambiental e social destas modalidades de

## Gráfico 1 - índice de desmatamento por modalidade de Projeto de Assentamento na Amazônia até 2012.



Fonte: IMAZON, 2013.

reconhecimento e regularização de território tem sido subestimada nos governos brasileiros, seja em nível federal como estadual. Isso porque a reorganização da política fundiária no Brasil tem como prioridade a titulação individual em terras públicas na Amazônia, mesmo que exista um grande passivo em relação ao reconhecimento dos territórios coletivos ocupados pelas populações tradicionais. Esta política não reconhece a importância dos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, seja pela geração de renda ou pela proteção ambiental.

A regularização dos territórios de comunidades tradicionais nos moldes apontados nesta seção tende a ser exceção na Amazônia, especialmente diante das mudanças legais que estão a facilitar a aquisição individual de terras, enquanto que a regularização de comunidades tradicionais é abandonada pelo Estado, já que os pedidos destes grupos demoram anos para ser finalizados nos órgãos fundiários.

Reflexão do Conceito de “Terra” e “Território” de comunidades tradicionais nos Projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados.

As terras tradicionalmente ocupadas por comunidades tradicionais, dada a relação que estes estabelecem com elas e com os recursos naturais existentes, possuem a qualidade de território, cujas particularidades interferem inclusive nas modalidades de reconhecimento e regularização destes espaços, mas que “transcendem, contudo, ao significado estrito de políticas fundiárias, ambientais ou minerais (ALMEIDA, 2012, p. 64).

A tradição da língua portuguesa ainda atrela o termo “território” a noção decorrente da geografia e da delimitação física de uma nação, contudo o desenvolvimento dos estudos e do campo do “desenvolvimento de comunidades” levou ao transbordamento do mesmo à amplitude da convergência entre os aspectos geográficos e culturais, especialmente tradicionais.

Nesse sentido, os territórios tradicionais podem ser considerados os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais e demais regulamentações (BRASIL, 2014a).

Assim, segundo Little (2002), territorialidade pode ser definida como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar e controlar um ambiente físico, se identificando culturalmente com o mesmo. Neste sentido, ao se analisar o território de qualquer grupo será necessário considerar e avaliar o contexto específico em que o mesmo surgiu, foi defendido ou reafirmado (LITTLE, 2002).

O Decreto Federal nº 6.040/2007, buscando contribuir com a delimitação do campo onde trata sobre o desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais, traz na redação do Art. 3º, II, a definição de territórios tradicionais:

(...) espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem o art. 231 da Constituição e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

As relações específicas que os povos e comunidades tradicionais estabelecem com as terras tradicionalmente ocupadas e seus recursos naturais fazem com que o lugar seja mais que um espaço geográfico ou simples bens econômicos. No território estão impressos os acontecimentos ou fatos históricos que mantêm viva a memória do grupo; nele estão enterrados os ancestrais e encontram-se os sítios sagrados; ele determina o modo de vida e a visão de homem e de mundo; o território é também apreendido e vivenciado (MINAS GERAIS, 2014).

Com frequência, os territórios de povos e comunidades tradicionais ultrapassam as divisões político-administrativas (municípios, estados). Um território tradicional pode, assim, encontrar-se na confluência de dois, três ou mais municípios, estados ou mesmo países. Portanto, nesse contexto, é preciso considerar e respeitar a

distribuição demográfica tradicional desses povos, quaisquer que sejam as unidades geopolíticas definidas pelo Estado (MINAS GERAIS, 2014).

Segundo ainda, a Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso de Caso da Comunidade Mayagna (sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua (BRASIL, 2014b) no atinente à ocupação ancestral da terra, a relação é estabelecida em termos de continuidade histórica de um grupo que durante séculos tem mantido uma identidade e da qual deriva precisamente sua situação atual no país em questão.

A organização de cada comunidade deve ser levada em consideração para o reconhecimento dos territórios tradicionalmente ocupados. Fundamentalmente, para fins de regularização, as áreas são coletivas, mas podem conservar em seu interior uma diversidade de formas de ocupação e de uso dos recursos naturais. Contudo, prepondera a utilização das terras de forma sustentável e para a reprodução coletiva do grupo.

O fundamento que caracteriza e justifica esse tipo de ocupação é a posse agroecológica que, segundo Benatti (2003), representa conjuntamente espaços individualizados e coletivos, que são as unidades familiares e as áreas de uso coletivizado. Aqui reside a diferença entre as posses agrária e civil, uma vez que estas dizem respeito a ocupações individuais de agricultores e de grandes ou médios proprietários, respectivamente. Como consequência não servem às comunidades tradicionais os projetos de assentamentos que visam titulações individuais, a partir de reassentamentos ou ocupações de área privadas improdutivas, ou de áreas públicas sem destinação, nos moldes dos assentamentos da reforma agrária.

Estas comunidades já existem sobre as terras que pretendem ver regularizadas pelo Estado, seja áreas de terra firme ou de várzea, mas as características dessas ocupações, conforme relatado acima difere das demais e, por isso, exigiram do Estado formas específicas de regularização que levassem em conta as especificidades de cada grupo tradicional. Para tanto, foram criados os Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados, já apresentados na seção anterior, os quais pressupõe a ocupação coletiva dos territórios e uso sustentável dos recursos naturais.

Treccani (2018) assevera que não é uma reivindicação destas comunidades receber títulos definitivos de propriedade individual, mas sim alcançar o reconhecimento jurídico da garantia de usar de forma exclusiva a terra e os recursos naturais, mesmo que o documento concedido pelo Estado seja um mero documento de posse, como a CDRU.

Em dezembro de 2018, foi publicado no Diário Oficial da União a Instrução Normativa de 17 de dezembro de 2018, que normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem

como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Embora a referida Instrução Normativa trate especificamente sobre projetos de Assentamento da Reforma Agrária, a aplicação destas normas também é feita para os procedimentos de reconhecimento de territórios coletivos de comunidades tradicionais. A aplicação destas normas em consonância com a Lei de regularização fundiária 13.465/2017, com o Decreto nº 9.311 de 15 de março de 2018<sup>16</sup> e a Medida Provisória n. 910 de 10 de dezembro de 2019<sup>17</sup>, caminha para uma política de retrocessos que emperra as possibilidades da titulação coletiva pública para a regularização de territórios coletivos.

Segundo Máximo (2019), a flexibilização dos marcos legais e das políticas públicas tem o propósito de colocar dentro do quadro normativo situações de irregularidade com a liberação de maior extensão de área para o mercado formal de terras, possibilitada pela flexibilização dos direitos territoriais coletivos de populações tradicionais e agricultores familiares. O objetivo principal seria a imposição de um único modelo de uso e relação com a terra, que, orientado pelas dinâmicas do mercado, visibiliza os usos tradicionais.

O Decreto 9.311/18, prevê que a distribuição de lotes em assentamentos se dará, em caráter provisório, por meio do Contrato de Concessão de Uso (CCU) ou, em caráter definitivo, por Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) (gratuito), bem como por Título de Domínio (TD), conforme prescrição do Art. 24, de forma gratuita ou onerosa, cuja escolha apresente efeitos concretos na realidade dos assentamentos (MÁXIMO, 2019).

Isso porque, nestes projetos de assentamento, até 11 de julho de 2017, quando entrou em vigor a Lei 13.465/2017, a forma de titulação apenas poderia ser coletiva, posto que a concessão de títulos individuais nestas modalidades de assentamento comprometeria sua existência, conforme observou o Ministério Público Federal de Santarém, em Ação Civil Pública movida contra o INCRA<sup>18</sup>, ao questionar a emissão de Contratos de Concessão de Uso (CCU) em áreas coletivas. Importa ressaltar que” em 2017, foram emitidos 123 mil títulos, um recorde em relação aos governos anteriores, cuja média entre 2003 e 2016 girou em torno de 20 mil títulos/ano” (MALERBA, 2018).

<sup>16</sup>Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.

<sup>17</sup>Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

<sup>18</sup>Vide: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2019/acp-incra-sr-30-ccu>.

Em relação especificamente os assentamentos ambientalmente diferenciados, uma alteração particular merece atenção. De acordo com a Lei 13.465/2017 a titulação de imóveis rurais é feita por títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU, conforme estabelece o art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 (Art. 18, da Lei nº 8.629). A Lei 13.465/2017 determina que a outorga coletiva, seja por título de domínio ou CDRU, não poderá ser realizada a pessoa jurídica, ao incluir o § 14 no art. 18 da Lei nº 8.629/1993<sup>19</sup>.

Importante ressaltar que a Lei 9.636/1998 já previa a expedição de CDRU para pessoas físicas ou jurídicas, no caso de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional (inciso II), dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II (§ 1º). Contudo, a introdução do § 14, na Lei nº 8.629/1993, pode inviabilizar a titulação coletiva de comunidades tradicionais.

Não se pode olvidar que todos os diplomas legais existentes até então exigiram a constituição de personalidade jurídica para a titulação provisória ou definitiva de comunidades tradicionais, seja por meio de associação, condomínio ou cooperativa. No entanto, deve-se ressaltar que a vedação alude aos projetos de assentamentos convencionais, ou seja, aquelas voltadas a assentar novas famílias e não àqueles que reconhecem os assentamentos coletivos existentes.

Aos territórios tradicionais continuam valendo as regras disciplinadoras de cada modalidade de projeto de assentamento ambientalmente diferenciado, uma vez é requisito exigido pelas legislações vigentes a constituição de personalidade jurídica para a regularização de territórios tradicionais e há verdadeira incompatibilidade entre estas modalidades de assentamentos e a titulação individual, sob pena de desestruturação da política de destinação coletiva de terras públicas e, consequentemente, violação de direitos coletivos constitucionalmente garantidos.

Nesse sentido, é necessário refletir sobre os aspectos sociológicos, antropológicos e jurídicos dos territórios de comunidades tradicionais, que pressupõem o uso comum dos recursos naturais e a ocupação coletiva da terra, destacando que a diversas as leis supramencionadas devem garantir a efetivação dos direitos constitucionais de acesso à terra de comunidades tradicionais. Contudo, ao contrário, temos visto a implementação da política agrária e fundiária fundada na titulação

<sup>19</sup>Assim dispõe: Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967: (...) § 3º O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014); (...) § 14. Para fins de interpretação, a outorga coletiva a que se refere o § 3º deste artigo não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

individual em terras da União na Amazônia, inclusive em áreas de domínio coletivo.

## **ALTERAÇÕES NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA: OUTROS IMPASSES E DESAFIOS**

A primeira medida legal que trouxe implicações ao reconhecimento coletivo de comunidades tradicionais na Amazônia, mesmo que indiretas, foi o Programa Terra Legal. Instituído após a conversão da Medida Provisória nº. 458, de 10 de fevereiro de 2009, na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, dispôs sobre “a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal”<sup>20</sup>.

O Programa tinha o objetivo de acelerar os processos de regularização de terras em áreas públicas federais para conceder titulação das áreas de pequenos posseiros, de até 15 módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares) por meio de alienações e concessão de direito real de uso de imóveis.

O Terra Legal, no entanto, recebeu duras críticas, primeiro porque a regularização simplificada prevê titulação individual e não atinge aos territórios coletivos, que possuem longos e burocráticos processos administrativos (PRIOSTE, ALVES E CAMERINI, 2011). Segundo porque não estabeleceu procedimentos eficazes para resolver sobreposição de demandas para ordenamento territorial e evitar a titulação privada em terras indígenas e territórios de comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais (BRITO; CARSOSO JR, 2015).

A Lei nº. 11.952/2009<sup>21</sup> foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4269/DF<sup>22</sup>). Neste caso o próprio STF considerou que as normas previstas na Lei não eram suficientes para assegurar os direitos territoriais das comunidades tradicionais da Amazônia. Nos termos do voto do Ministro Relator Edson Fachin, consignou-se que se deve aplicar interpretação conforme à Constituição Federal de 1988 ao art. 4º, II, da Lei, que protege e veda a titulação de terceiros em terras indígenas, estendendo a mesma vedação às terras tradicionalmente ocupadas por quilombolas e demais comunidades tradicionais.

<sup>20</sup>A MPV 910/2019 alterou o Art. 1º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, ampliando a regularização fundiária prevista para além da Amazônia Legal, abrangendo as ocupações “incidentes em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra”, independentemente da localização dessas terras.

<sup>21</sup>O art. 4º da Lei nº 11.952/2009, dispõe não serem passíveis de regularização ou concessão de direito real de uso as ocupações que recaiam sobre áreas: I – reservadas à administração militar federal e outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União; II – tradicionalmente ocupadas por população indígena; III – de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação conforme regulamento; ou IV – que contenham acessões ou benfeitorias federais. O art. 8º, inciso I estabelecia que no caso de conflito entre o pequeno ocupante e comunidades locais, seria dada prioridade à regularização em benefício das comunidades locais e, em áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas e unidades de conservação, vedando a titulação de terceiros, nos termos do Art. 4º da Lei nº 11.952/2009 (grifos nossos).

<sup>22</sup> Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2689764>.

A Lei do Programa Terra Legal, portanto, não tinha o objetivo de proteger os territórios coletivos de comunidades tradicionais e quilombolas, pois vedava a titulação de terceiros apenas em terras indígenas, o que nos faz pressupor que aos demais territórios em caso de conflitos com posseiros não haveria óbice à titulação individual.

O entendimento que prevaleceu no STF, no entanto, é que é necessário assegurar, em sua máxima efetividade, a garantia dos direitos territoriais dessas comunidades, compreendendo os direitos dos grupos étnicos, como povos indígenas, comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais que habitam a Amazônia.

Esse entendimento foi incorporado na Lei nº 11.952/2009, por meio da MPV 910/2019, que acrescentou o § 2º ao Art. 4º da referida Lei, determinando que as terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com normas específicas, vedando, portanto, alienações ou concessões de direito real de uso individuais nos termos reguladas por esta Lei.

Apesar disso, ainda há problemas burocráticos criados na estrutura do Estado que podem dificultar e desacelerar os processos de reconhecimento de territórios coletivos ao passo que diferentes leis estão sendo adequadas a pressupostos individualistas de regularização das terras públicas na Amazônia.

Outro diploma jurídico que apresenta dispositivos que podem limitar o acesso de comunidades tradicionais à regularização fundiária de seus territórios coletivos é a Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, fruto da conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que altera a regularização fundiária rural e urbana e institui mecanismos para modificar procedimentos de alienação de imóveis da União.

A Lei 13.465/2017 alterou a Lei nº 8.629/1993, que dispôs sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária; e os processos de regularização fundiária previstos na Lei do Programa Terra Legal, pela Lei nº 11.952/2009, sob regulamentação dos Decretos nº 9.311 e 9.309, de 15 de março de 2018, respectivamente.

Essa Lei acentuou ainda mais o caráter privatista da regularização de terras na Amazônia, pois permitiu o aumento do limite para regularizações que antes era até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), anteriormente prevista na Lei nº 11.952/2009, para áreas de até 2.500 hectares (MONTEIRO; TRECCANI, 2018).

Além de dispensar a análise de cadeia dominial, ainda permite que áreas ocupadas recentemente sejam regularizadas. Atualmente, permite-se da regularização de ocupações mansas e pacíficas anteriores a 05 de maio de 2010<sup>23</sup>, enquanto que antes

<sup>23</sup> Alteração feita pela MPV 910/2019 ao Art. 5, Inciso IV da Lei 11.952/2009 e ao Art. Art. 17, § 2º-A, Inciso I da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. A Lei 13.465/2017 já havia alterado esse marco para 22 de julho de 2008.

era até 01 de dezembro de 2004, dispensando até mesmo licitações para aquisição desses imóveis até 2.500 hectares. Estas alterações interferem indiretamente nos territórios tradicionais à medida que flexibilizam regras para aquisição individual de títulos na Amazônia.

Outrossim, cabe mencionar ainda a Medida Provisória nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844 de 18/06/2019, lançada para formar a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, seguindo a nova gestão política assumida em 2019 no Brasil. Essa medida alterou a Estrutura Regimental do Incra vinculando ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), conforme, depreende o art. 69 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 Art. 69. A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 33. Ficam transferidas do Incra para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1º do art. 21 desta Lei, mantidas as atribuições do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na administração do patrimônio imobiliário das áreas não afetadas à regularização fundiária, e as demais previstas nesta Lei.

Assim, após a sua conversão na Lei nº 13.844 de 18/06/2019 o art. 69 promoveu alteração no art. 33 da Lei nº 11.952/2009, transferindo expressamente para o INCRA as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, bem como expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação de imóveis rurais federais localizados na Amazônia Legal, que antes estavam sob responsabilidade da antiga Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. A MPV 910/2019 previu no Art. 6º caput e § 4º a possibilidade de o Ministério da Economia regularizar áreas ocupadas por meio de alienação e outorgar concessão de direito real de uso, respectivamente, preenchidos os requisitos previstos na Lei.

Além disso, os decretos que regulamentaram a lei 13.465/17 também desoneraram o INCRA da obrigação de ofertar infraestrutura física e políticas de crédito e assistência técnica aos assentamentos, passando aos estados a responsabilidade de prover os serviços básicos, criando mecanismos que facilitam os critérios de titulação e antecipam a emancipação/consolidação dos assentamentos com objetivo de que as terras que foram destinadas fiquem disponíveis para serem transacionados no mercado de terras.

Depois de uma década, durante a qual foram criados centenas de projetos de assentamentos coletivos, de maneira especial, Projetos de Assentamento Agroextrativistas e de Desenvolvimento Sustentável, a partir de 2011 iniciou uma tendência de consolidar uma nova política fundiária que prioriza a titulação individual. Esta política se intensificou a partir de 2017, quando mudanças legislativas definiram as novas regras fundiárias que favoreceram ações de desmatamento, sob o argumento da modernização da regularização fundiária e eliminação de burocracia. Porém, na prática as novas leis acabam favorecendo a grilagem (BRITO, 2019).

Nos último dez anos mais de trinta mil contratos individuais foram emitidos pelo governo federal em projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, muitas vezes acompanhados da liberação de recursos que favorecem atividades desenvolvidas individualmente enquanto os financiamentos para iniciativas produtivas coletivas minguaram.

A proibição de titular pessoas jurídicas nos assentamentos, referendada pelo Acórdão nº 625/2018 do Tribunal de Contas da União, faz com que estas comunidades tenham suas formas específicas de organização sejam negadas. Isso estimula os conflitos internos, o desrespeito aos Planos de Uso debatidos coletivamente, levando ao aumento da violência no campo e a negação dos direitos territoriais destas comunidades.

Essa tendência começa a ser replicada no âmbito dos Estados. Um exemplo é a Lei de Terras do Estado do Pará, Lei n. 8.887, de 08 de julho de 2019, que segue essa lógica de modernização da regularização fundiária e eliminação de burocracia, abrindo a possibilidade, inclusive que títulos em áreas griladas possam ser validados, garantindo maior validade a documentos precários concedidos pelo Estado ainda no século XIX sejam regularizados em favor de supostos proprietários ante a efetiva ocupação das áreas que hoje já possuem outra configuração fática<sup>24</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As comunidades tradicionais na Amazônia conquistaram do Estado a possibilidade de ter seus territórios reconhecimentos coletivamente por meio dos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados. Estas modalidades representam formas adequadas de regularização de terras porque salvaguardam formas específicas de existência de grupos tradicionais, seus usos e costumes além de ser ambientalmente sustentável.

Apesar da insistência dos PCT's de ter do Estado esta salvaguarda jurídica, as atuais alterações legislativas têm demonstrado que esse tipo de regularização não é

<sup>24</sup>G1. Nova lei de regularização de terras é sancionada pelo governador do PA, Helder Barbalho. Disponível: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/07/11/nova-lei-de-regularizacao-de-terras-no-pa-pode-estimular-ocupacoes-ilegais-afirmam-ambientalistas-e-mpf.ghtml>. Acesso em 02/09/2019.

prioridade do Estado brasileiro, pois consolida-se o entendimento de que a titulação individual é a regra nas terras públicas na Amazônia. Não por um discurso explícito, mas pela flexibilização das regras de concessão de títulos individuais, enquanto que as regras para concessão de títulos coletivos passam a ser mais rigorosas, fazendo com que as populações tradicionais amarguem anos para ter seus pleitos territoriais atendidos.

Em verdade, a política atual de regularização fundiária na Amazônia tem o condão de cada vez disponibilizar terras para exploração econômica. Essas medidas futuramente podem ter como consequência a reconcentração de terras em mãos de poucos, além do passivo social e ambiental com o aumento do desmatamento destas áreas. Além disso, as atuais medidas premiam grileiros de terras, pois permite a regularização de terras recentemente ocupadas, em limites que chegam a 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), sem a devida averiguação, alienadas a preços baixíssimos sem a análise de cadeia dominial e sem licitação.

Associado aos pontos citados, a introdução de norma que veda a titulação coletiva para pessoas jurídicas, como previsto em todas as normas disciplinam as modalidades de projetos de assentamento diferenciado, inclusive em casos de CDRU, é a forma mais explícita de interesse do governo federal em colocar as terras da Amazônia à disposição para serem livremente alienadas, uma vez que, historicamente, os pleitos dos povos tradicionais são lidos pelo Estado como atraso ao desenvolvimento da Amazônia.

Estas alterações, além de facilitar a aquisição de títulos individuais, como se não fosse o bastante para criar problemas e embaraços à titulação coletiva, criam obstáculos que dificultam a concessão de títulos coletivos e desestimulam as comunidades tradicionais a requererem o reconhecimento formal dos territórios em razão da burocratização destes procedimentos. Estas medidas desprezam a existência coletiva dos sujeitos da Amazônia e podem causar graves distorções e agravar ainda mais a situação de conflitos agrários e caos fundiário local.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Ane.; PEREIRA, Cassio.; CASTRO, Isabel.; CARDOSO, Alcilene.; SOUZA, Lucimar.; COSTA, Rosana.; BENTES, Antonio José.; STELLA, Osvaldo.; AZEVEDO, Andrea.; GOMES, Jarlene.; NOVAES, Renata. 2016. **Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia: Histórico, Tendências e Oportunidades.**

IPAM, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/>

uploads/2016/02/Desmatamento-nos-Assentamentos-da-Amazônia.pdf. Acesso em: 01.09.2019.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Introdução. In: SHIRAISHI NETO, Joaquim. **Direitos dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil: Declarações, Convenções Internacionais e Dispositivos Jurídicos definidores de uma Política Nacional**. 2. ed. Manaus: UEA, 2010, p. 11 – 21.

\_\_\_\_\_. Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a “proteção” e o “proteccionismo”. **Cad. CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 63-72, Apr. 2012.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; MARIN, Rosa Acevedo. Campanhas de Desterritorialização na Amazônia: o agronegócio e a (re)estruturação do mercado de terras. In **Amazônia: região universal e teatro do mundo**. São Paulo: Editora Globo, 2010, p. 141 – 158.

BENATTI, José Heder. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso de recursos naturais pelas populações tradicionais. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (Orgs.). **Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília: Universidade de Brasília, 2011. p. 93-113.

\_\_\_\_\_. **Posse agroecológica e manejo florestal**. Curitiba: Juruá. 2003.

BRASIL. **Ministério Público Federal, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão: Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais**, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014b.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº. 271, de 28 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências**. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm). Acesso em 01/12/2019.

BRANDÃO JR., Amintas. **Situação do desmatamento nos assentamentos de reforma agrária no Estado do Pará**. Amintas Brandão Jr.; Carlos Souza Jr.;

Adalberto Veríssimo; Andréia Pinto; Paulo Amaral (Orgs.). Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), 2013. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Relatorio%20Desmatamento%20nos%20Assentamentos%20no%20Estado%20do%20PA.pdf>. Acesso em: 01/12/2019.

BRITO, Brenda.; BARRETO, Paulo. **A regularização fundiária avançou na Amazônia Legal?** Os dois anos do Programa Terra Legal. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2011. Disponível em: [https://pib.socioambiental.org/anexos/20934\\_20110927\\_134221.pdf](https://pib.socioambiental.org/anexos/20934_20110927_134221.pdf). Acesso em: 05.01.2019.

BRITO, Brenda. **A Amazônia está à venda: quem der menos leva** Leis federais e estaduais vêm sofrendo mudanças que estimulam o roubo de florestas públicas, **que são desmatadas para assegurar sua posterior privatização**. EL PAIS, 2019. Disponível: <https://brasil.elpais.com/>. Acesso em 02/09/2019.

DUPRAT, Deborah. Prefácio. In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim. **Direitos dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil: Declarações, Convenções Internacionais e Dispositivos Jurídicos definidores de uma Política Nacional**. 2. ed. Manaus: UEA, 2010, p. 23 – 28.

LEPRI, Monica Cavalcanti. **Projetos de assentamento ambientalmente diferenciados: a reforma agrária eco-socialista do séc. XXI?**. IN: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos (CODE – 2011). Brasília, IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area11/area11-artigo14.pdf>. Acesso em 01.09.2019.

LITTLE. Paul E. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Série Antropologia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 02-31.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento**. São Paulo: Editora Empório do Livro, 2009.

MALERBA, Julianna. **Reconcentração fundiária será o maior legado da contrarreforma agrária do governo Temer**. FASE. 2018. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/reconcentracao-fundiaria-sera-o-maior-legado>

da-contrarreforma-agrariadogoverno-temer/ Acesso em: 04 de dez.2019.

MAXIMO, Paula. Lei 13.465/17, **Privatização de Terras Públicas e Coletivas na Amazônia Legal e o Projeto de Assentamento Agroextrativista da Gleba Lago Grande (Santarém - Pa)**. 2019. Disponível em <http://www.nima.puc-rio.br/media/DIR-Paula%20Maximo.pdf>. Acesso em 04.12.2019.

MENEZES, Theresa Cristina Cardoso. Reservas Extrativistas no Amazonas: gênese, metamorfose e efeitos sociais. In SAUER, Sergio e ALMEIDA, Wellington (Org.). **Terras e Territórios na Amazônia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2011. pp. 345-360.

MINAS GERAIS. Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS). Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Belo Horizonte: MPMG, 2014. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>. Acesso em: 02/09/2019.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; TRECCANI, Girolamo Domenico. Regularização Fundiária na Amazônia: notas sobre a Lei nº 13.465/2017. In: **IV Seminário Internacional Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico**. Campinas (SP): Unicamp, 2018. Disponível em: [http://governancadeterras.com.br/2017/wp-content/uploads/2018/03/ARTIGO\\_MONTEIRO\\_TRECCANI\\_SGTDE2018FINAL-1.pdf](http://governancadeterras.com.br/2017/wp-content/uploads/2018/03/ARTIGO_MONTEIRO_TRECCANI_SGTDE2018FINAL-1.pdf). Acesso em: 25/11/2019.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos**. Uma análise a partir dos Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 13-76.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Direitos e/ou povos e comunidades tradicionais: noções de classificação em disputa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 27, Curitiba: Editora UFPR, jan./jun. 2013, p. 71-85. Disponível em <http://revistas.ufpr.br/made/article/view/28306>. Acesso em 05.01.2018.

PRIOSTE, Fernando G. V.; ALVES, Coralina Caraíba N.; CAMERINI, João Carlos Bermeguy. Quem tem medo da Constituição Federal? Quilombolas e o direito ao território. In SAUER, Sergio e ALMEIDA, Wellington (Org.). **Terras e Territórios**

na **Amazônia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2011. pp. 345-360.

SAUER, Sérgio. O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. IN: FRANÇA, Caio Galvão de; SPAROVEK, Gerd (Coord.). **Assentamentos em Debate**. Brasília: MDA/NEAD, 2005, p. 57-74.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. A particularização do universal: povos e comunidades tradicionais em face das Declarações e Convenções Internacionais. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2007.

SOUSA, Cássio Noronha Inglez de. Dimensão fundiária da gestão territorial de Terras Indígenas no Brasil. In SOUSA, Cássio Noronha Inglez de. ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (Orgs.). **Gestão territorial em terras indígenas no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Unesco, 2012. p. 76-124.

TRECCANI, Girolamo Domenico. “Propriedade Coletiva” das Populações Tradicionais Brasileira e os ‘Usi Civici’ na Itália. In: Débora Ungaretti; Marília Rolemberg Lessa; Diogo R. Coutinho; Flávio Marques Prol; Iagê Zendron Miola; Tomaso Ferrando. (Org.). **Propriedades em transformação abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil**. 1ed.São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda., 2018, v. 1, p. 141-167. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/08-21208>. Acesso em 30/11/2019.