

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA: notas sobre a Lei nº 13.465/2017

LAND REGULARIZATION IN AMAZON: notes on Law nº 13.465/2017

Aianny Naiara Gomes Monteiro¹

Girolamo Domenico Treccani²

RESUMO: A nova lei de regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017, introduziu importantes alterações nos mecanismos de regularização fundiária na Amazônia. Tais alterações causam profunda preocupação e desconfiança, tendo em vista que privilegiam a titulação individual da terra. Dessa forma, este artigo visa apresentar e analisar as alterações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 nos processos de reforma agrária previstos na Lei nº 8.629/1993, que dispôs sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária; e nos processos de regularização fundiária disciplinados pela Lei nº 11.952/2009, regulamentadas recentemente pelos Decretos nº 9.311 e 9.309, de 15 de março de 2018, respectivamente. Conclui-se que as alterações não se coadunam com a diversidade sociocultural da Amazônia, motivo pelo qual não são adequadas às comunidades tradicionais, podendo causar graves distorções e agravar a situação de conflitos agrários e o caos fundiário local.

Palavras-chave: regularização fundiária; Lei nº 13.465/2017; comunidades tradicionais.

ABSTRACT: The new land regularization legislation, Law No. 13,465/2017, brought together important changes in the mechanisms for land regularization in the Amazon. Such modifications have caused deep concern and mistrust, considering that they privilege the individual titling of land. Therefore, this article aims to present and analyze the vicissitudes made known to Law No. 13,465/2017 regarding the land reform processes given by Law No. 8,629/1993. Which ruled on the regulation of constitutional provisions related to the agrarian reform and in the land regularization processes delimited by Law No. 11,952/2009, which have been recently regulated by Decrees No. 9,311 and 9,309, of March 15th, 2018. We concluded that the modifications are not in line with the socio-cultural diversity of the Amazon, reason why they are not suitable for traditional communities, being capable to render serious distortions and aggravate the situation of agrarian conflicts and local land chaos.

Keywords: land regularization; Law No. 13,465/2017; traditional communities.

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, sob orientação do Prof. Dr. Girolamo D. Treccani, na linha de pesquisa “Direito Socioambiental e a Amazônia”. E-mail: aiannymonteiro@yahoo.com.br.

² 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. Professor dos Cursos de Pós-Graduação e Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Advogado. E-mail: jeronimotreccani@gmail.com.

1 - INTRODUÇÃO

O caos fundiário, que assola a Amazônia nos dias atuais, é fruto de um conjunto de leis esparsas e contraditórias que pouco ajudaram a organizar e controlar a ocupação dessa região do País. Ao contrário do que se esperava, estas leis estimularam processos de grilagem³ que, em grande parte, culminaram em graves situações de violência contra pequenos produtores, agricultores familiares, e de povos e comunidades tradicionais que aqui residem, seja por parte de agentes privados como do próprio Estado.

De acordo com dados publicados pela Comissão Pastoral da Terra (2017), durante o ano de 2016 foram registrados 61 assassinatos em conflitos no campo, equivalente a uma média de cinco assassinatos por mês, sendo que 13 foram indígenas, 4 quilombolas, 6 mulheres, 16 jovens de 15 a 29 anos, dos quais 1 era adolescente. Em 2017 foram contabilizados 56 assassinatos em conflitos no campo na Amazônia Legal (CPT, 2018), isto é 78,8% do total de 71 vítimas registradas no Brasil. Observa-se, portanto, um protagonismo por parte das “populações tradicionais ao mesmo tempo em que permanecem conflitos envolvendo grupos de posseiros” (MEDEIROS, 2014).

Em sua grande maioria, as leis não levaram em consideração a diversidade sociocultural dos grupos que moram na Amazônia, uma vez que, juridicamente, a preocupação com estas coletividades apenas se tornou realidade após o reconhecimento jurídico que a Constituição Federal de 1988 destinou aos povos tradicionais. Contudo, como bem afirmou Medeiros (2014), o reconhecimento do direito à terra não eliminou a pressão e a violência sobre estas comunidades, reabrindo condições para novos conflitos.

Apesar do avanço oportunizado pela Constituição Federal de 1988 para as comunidades tradicionais da Amazônia, o Governo Brasileiro vem tomando medidas que cada vez mais dificultam a plena realização dos mandamentos constitucionais de acesso à terra e de regularização de territórios coletivos.

O Programa Terra Legal, por exemplo, 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, que dispôs sobre “a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal”, facilitou a regularização individual de pequenos produtores, enquanto as terras coletivas continuam a sofrer um longo e burocrático processo de regularização.

³ A CPI (2002) que investigou a ocupação das terras públicas na Amazônia estimou em mais de cem milhões as terras apropriadas indevidamente no Brasil, destes 55 milhões no Amazonas, 30 no Pará e 3,593 milhões no Acre.

Além disso, nova lei de regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017, trouxe importantes alterações para a regularização fundiária na Amazônia, que podem acentuar o clima de tensão na região por não considerar a diversidade amazônica e os territórios coletivos, preferindo a regularização individual, o que pouco contribui para uma efetiva governança de terras.

Dessa forma, este artigo visa analisar as alterações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 nos processos de reforma agrária previstos na Lei nº 8.629/1993 e nos processos de regularização fundiária disciplinados pela Lei nº 11.952/2009, regulamentadas recentemente pelos Decretos nº 9.311 e 9.309, de 15 de março de 2018, respectivamente.

Objetiva-se apresentar as principais alterações e implicações para a regularização fundiária na Amazônia, em relação aos povos e comunidades tradicionais impostas pelo novo marco regulatório, especialmente por criar mecanismos que facilitam a aquisição de título individual, ao passo que as terras tradicionalmente padecem com um procedimento longo e extremamente burocrático, e as comunidades continuam com a incerteza de ter seus direitos territoriais garantidos.

2 – AS FORMAS ESPECIAIS DE RECONHECIMENTO DE DIREITOS TERRITORIAIS NA AMAZÔNIA

A questão fundiária hoje no Brasil e, conseqüentemente na Amazônia, é fruto de um longo processo histórico que iniciou permitindo a garantia da propriedade da terra só aos “amigos do rei” e dificultando seu acesso aos mais pobres (TRECCANI, 2001), continuou durante um extenso período de 28 anos de ausência de leis reguladoras de formas aquisitivas, o qual corresponde ao período extra legal que se impôs em nosso país, depois da extinção das sesmarias, em 1822, até o advento da chamada “Lei de Terra” (Lei nº 601, de 1850) (MARQUES, 2012).

O efeito prático desse período foi, não apenas a concentração de extensas áreas nas mãos de poucos, como também a proliferação de minifúndios, igualmente nocivo até para os próprios camponeses. A “Lei de Terras”, cujo escopo fora o de corrigir as distorções apontadas, não solucionou o grave problema da má distribuição de terras. Nem mesmo a mudança para o regime republicano, no final do século XIX, com a transferência da administração das terras devolutas para os Estados, foi capaz de ensejar, nas primeiras décadas, corrigidas substanciais na estrutura fundiária brasileira (MARQUES, 2012).

Todos os instrumentos jurídicos pensados para a resolução desse problema seguiram a lógica da Reforma Agrária em seu sentido tradicional, ou seja, a transformação de latifúndios

improdutivos para famílias camponesas (SAUER, 2005, p. 95). Essa forma, entretanto, de regularização ignorava um conjunto de comunidades que ocupavam e usavam a terra de maneira coletiva, uma vez que “pressupõe a existência de um imóvel rural improdutivo que após o processo de desapropriação passa a “assentar” novas famílias em lotes agrícolas independentes entre si, constituindo-se assim um novo espaço de organização social e econômica” (ROCHA; BENATTI, 2017, p. 83).

O olhar do ordenamento jurídico se volta para estes grupos sociais que usam e ocupam a terra de forma coletiva, somente a partir da Constituição Federal de 1988, período de efervescência política e mobilização social que oportunizou que povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais da Amazônia obtivessem do Estado uma resposta positiva para o reconhecimento de seus direitos territoriais. Povos indígenas, comunidades quilombolas e seringueiros extrativistas foram fundamentais nesse processo, pautando suas reivindicações na Constituição Federal de 1988.

Isso permitiu que esses grupos sociais conquistassem do Estado políticas de regularização fundiária que incluíram suas especificidades com a criação de instrumentos de reconhecimento dos apossamentos coletivos levando em consideração a etnicidade, territorialidade, a tradicionalidade e a proteção ambiental da propriedade comunal (BENATTI, 2011).

Em tese, estes instrumentos jurídicos de regularização fundiária, que reconhecem o direito à apropriação comunitária, criaram condições para a correção histórica das políticas fundiárias instaladas no Brasil desde o período colonial e, por isso, são considerados “uma importante política pública para democratizar o acesso à terra no Brasil” (BENATTI, 2011, p. 94), constituindo-se em “políticas afirmativas em favor de grupos historicamente marginalizados” (TRECCANI, 2015, p. 68).

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, contudo, mais especificamente em 30 de julho 1987, foram criados na esfera federal os Projetos de Assentamento Extrativista (PAE), por meio da Portaria INCRA/P/Nº 627, “destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham a ocupar as mencionadas áreas” (Item I).

De acordo com a referida Portaria, a destinação das áreas para os Projetos de Assentamento Extrativistas era feita mediante concessão de uso em regime comunal para as comunidades concessionárias, seguindo a forma por elas decidida (associação, condomínio ou

cooperativa). Essa modalidade foi substituída pelo Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAEX), conforme se verá posteriormente (Item II).

Em seguida, já sob a égide da Constituição Federal de 1988, foram criadas as Reservas Extrativistas (Resex), as quais, juntamente com os Projetos de Assentamento Extrativistas (PAE) representam uma “inovação em termos de estatuto territorial derivados das propostas dos seringueiros do Acre e afirmam-se como demanda dos movimentos sociais no debate suscitado pelo lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária, em 1985” (MENEZES, 2011, p. 345).

A Reserva Extrativista foi institucionalizada a partir da criação da Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989 e do Decreto nº 98.987, de 30 de janeiro de 1990⁴, é uma área de domínio público, sem a previsão de titulação individual ou coletiva, mas com domínio coletivo dos recursos naturais existentes em seu perímetro (MENEZES, 2011). Trata-se de uma área utilizada por comunidades extrativistas com o objetivo de proteger os meios de vida dessas comunidades e assegurar o uso dos recursos naturais da unidade (BENATTI, 2011).⁵

Nos mesmos moldes das RESEX's foram criados os Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE) e, posteriormente, os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF), além das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). Estes meios de regularização “são mais adequados à realidade regional da Amazônia e ao modelo de uso da terra e dos recursos naturais das populações tradicionais, especialmente por incorporarem o apossamento coletivo, isto é, reconhecem e legitimam a posse agroecológica” (ROCHA, 2015, p. 533).

Os Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE) foram criados pela Portaria INCRA/P/Nº 268, de 23 de outubro de 1996, em substituição ao Projeto de Assentamento Extrativista de 1987, também com objetivo de exploração extrativista de forma economicamente viável pelas comunidades que ocupam ou venham ocupar a área (Item I), por meio de concessão de uso em regime comunal, seguindo a forma de organização definida por elas definidas (Item II).

Os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), criados pela Portaria INCRA/P/Nº 477, de 04 de novembro de 1999, “de interesse social e ecológico, destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental (Art. 1º)”. A destinação da área

⁴ A RESEX está regulamentada hoje pelos artigos 14 e 18 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

⁵ Em 2018 foram criadas três RESEX no Maranhão com uma área total de 427.119 ha.

também é feita mediante concessão de uso em regime comunal para as comunidades concessionárias, seguindo a forma por elas decidida (associação, condomínio ou cooperativa) (Art. 2º). A Portaria determina ainda que a criação dessa modalidade de apossamento somente ocorrerá em terras públicas, de dominialidade de organismos federais estaduais e municipais (Art. 4º).

Em relação ao Projeto de Assentamento Florestal, criado pela Portaria INCRA nº 1.141, de 19 de dezembro de 2003, esta modalidade é destinada a áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte (Art. 1º), com a destinação feita por meio de Termo de Concessão de Uso, em regime comunal, conforme a forma determinada pelas comunidades concessionárias (Art. 2), podendo ocorrer em terras de dominialidade federal, estadual e municipal (Art. 3º).

A Reserva do Desenvolvimento Sustentável, por seu turno, foi criada pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, nos termos do seu art. 20:

(...) uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

(...)

§ 1º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

Assim como nas demais modalidades apresentadas, a RDS também é de domínio público (Art. 20, § 2º), sendo a posse e o uso regulados por um contrato firmado entre o Estado e a comunidade (art. 23).

Outras duas modalidades importantes previstas no ordenamento jurídico constitucional pátrio, são a propriedade quilombola e a posse indígena.

A propriedade quilombola está prevista no art. 68 do ADCT e o procedimento para a titulação da área está regulamentada pelo Decreto nº 4887 de 2003. Ao contrário das RESEX e demais projetos de assentamento coletivos, que são cedidos em caráter precários às comunidades tradicionais, por meio de uma Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)⁶, as

⁶ O Art. 7º, do Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967, com redação dada pela Lei nº. 11.481/2007, instituiu a figura jurídica da concessão de uso para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas, seja em terrenos públicos ou particulares, de forma remunerada ou gratuita.

comunidades quilombolas têm a propriedade da terra, concedida através de títulos coletivos⁷, emitidos em nome das associações locais, mediante o critério autoidentificação da comunidade “com presunção de ancestralidade negra relacionada com resistência à opressão histórica sofrida” (BENATTI, 2011, p. 98).⁸

A propriedade das terras indígenas, por sua vez, pertence à União, nos termos do art. 20, inciso XI, da Constituição Federal, mas a posse e usufruto desta são exclusivos dos povos indígenas, tendo, inclusive o diferencial de ser considerada originária (ROCHA et all, 2015). Neste caso, é o critério étnico que fundamenta o direito ao território de povos indígenas marcados pela sua existência anterior à instituição do Estado brasileiro⁹. O procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas é regulado pelo Decreto nº 1.775, de 08 de janeiro de 1996.

Todas essas formas de regularização levam em consideração critérios característicos dos grupos tradicionais que habitam a Amazônia: a etnicidade, no caso dos povos indígenas; a ancestralidade, no caso de comunidades quilombolas; e a consciência ambiental de proteção e uso responsável dos recursos naturais, no caso das demais comunidades tradicionais, em especial as comunidades agroextrativistas. Em todas elas demandou-se proteção especial ao território comunal, o que caracteriza e, em certa medida, unifica os povos da Amazônia, perfeitamente caracterizados no conceito jurídico de Povos e Comunidades Tradicionais fornecidos pelo Decreto nº 6.040/2007.

3 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL A PARTIR DA LEI Nº. 11.952, DE 25 DE JUNHO DE 2009 (PROGRAMA TERRA LEGAL)

Feito esse breve apontamento sobre as diferentes formas de reconhecimento de apossamentos coletivos na Amazônia, antes de efetivamente adentrar ao tema proposto neste artigo, qual seja as alterações impostas pela Lei nº 13.465/2017, cabe tecer alguns comentários sobre a forma de regularização fundiária que a Lei nº 11.952/2009 inaugurou na Amazônia Legal.

O Programa Terra Legal, instituído após a conversão da Medida Provisória nº 458, 10 de fevereiro de 2009, através da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, dispõe sobre “a

⁷ A propriedade coletiva das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas é comum em diferentes ordenamentos jurídicos latino-americanos: ECUADOR: art. 57 da Constituição de 2008; COLÔMBIA: art. 55 da Constituição de 1991; NICARAGUA: art. 2 da Ley 445/2002; PERU: Resolução Suprema 10/2009; e HONDURAS: art. 94 do Decreto 82/2004.

⁸ De maio 2016 até o maio de 2018 o governo federal só tituló uma única terra quilombola na Amazônia com 1.452,9224 ha (Comunidade de Santa Fé, no município de Costa Marques – RO).

⁹ No governo Michel Temer [maio 2016 a maio 2018] foram declaradas, na Amazônia, uma Terra Indígena (1.208.155 ha) e Homologada uma TI (19.216 ha)

regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal”. De acordo com Menezes (2015), o programa é um dos mais ambiciosos programas de regularização fundiária do país, visando regularizar cerca de 67 milhões de hectares de terras, o que corresponde a 8% do território nacional.

A finalidade do Programa era regularizar os apossamentos de terras situadas em áreas públicas federais localizadas na Amazônia Legal, com o objetivo de acelerar a regularização de ocupações mansas e pacíficas de áreas até 15 módulos fiscais e não superior a 1.500 (um mil e quinhentos) hectares anteriores a dezembro de 2004, por meio de alienações e concessão de direito real de uso de imóveis.

Até julho de 2017, quando foi promulgada a Lei nº 13.465/2017, conforme será melhor detalhado na próxima seção, as áreas superiores a 1.500 hectares e menores de 2.500 hectares somente estariam passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso por meio de processo licitatório, na forma prevista na Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993) (ROCHA *et all*, 2015).

A regularização fundiária do Patrimônio da União, prevista no Programa Terra Legal, se refere à titulação individual e, portanto, não é destinada a territórios coletivos, o que quer dizer que as comunidades tradicionais não possuem a mesma facilidade na concessão de títulos e reconhecimento de seus territórios. Contudo, conforme lição de Rocha *et all* (2015, p. 184), “não se trata de norma geral aplicável ao patrimônio fundiário dos demais entes federados, nem exclui as demais regras gerais que regulamentam o acesso à terra, mas tem caráter complementar e processual administrativo”.

Nesse sentido, 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.

Ademais, de acordo com o art. 8º, inciso I da Lei nº 11.952/2009, no caso de conflito entre o pequeno ocupante e comunidades locais, será dada prioridade à regularização em benefício das comunidades locais e, em áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas e unidades de conservação, fica vedada a titulação de terceiros (art. 4º da Lei nº 11.952/2009).

Essa norma, entretanto, foi considerada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), insuficiente para assegurar a garantia dos direitos territoriais das comunidades

tradicionais da Amazônia. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4269/DF, em outubro de 2017, que questionava a constitucionalidade de dispositivos relacionados à regularização de terras da Amazônia Legal, definidos pela Lei nº 11.952/2009, o STF decidiu, nos termos do voto do Ministro Relator Edson Fachin, que se deve aplicar interpretação conforme 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.

Em relação à vedação de regularização de terceiros não apenas nas terras indígenas, mas também nos territórios de comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais da Amazônia, o STF caminhou bem, pois considerou todo o arcabouço normativo de proteção destas coletividades, desde a Convenção 169 da OIT, passando pela Constituição Federal de 1988, até o Decreto nº 6.040/2007. Deve-se ressaltar ainda que, enquanto a lei tratava de comunidades locais, o STF adotou a denominação de comunidades tradicionais. De certo é um alento e um precedente jurídico importante na pauta dos direitos territoriais desses grupos, no sentido de minorar os efeitos negativos das novas normas de regularização fundiária.

Conforme visto, embora a regularização prevista na Lei nº 11.952/2009, não abrangesse os territórios coletivos, a interpretação dada pelo STF ao art. 4º, II, figura nesse sentido, como uma norma protetiva dos direitos territoriais de comunidades quilombolas e tradicionais da Amazônia. Principalmente porque, conforme destacam Brito e Cardoso Jr. (2015), dentre os problemas identificados nos primeiros cinco anos de execução do Programa Terra Legal, destaca-se a ausência de procedimentos eficazes para resolver sobreposição territorial e evitar a titulação privada em terras indígenas e territórios das comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais. Portanto, a decisão do STF pode contribuir para que esse problema seja melhor equalizado.

Não se deve olvidar, por outro lado, que houve significativas alterações na Lei que criou o Programa Terra Legal, feitas pela Lei nº 13.465/2017, que modificou a regularização de terras e facilitou ainda mais a titulação individual na Amazônia Legal, o que pode ocasionar maior insegurança jurídica e conflitos no campo.

Antes, entretanto, de tratar destas alterações, é importante mencionar que a Lei 11.952/2009, é duramente criticada por diversos autores, tais como Menezes (2015); Prioste, Alves e Camerini (2011); e Almeida (2012), que a consideram inadequada para a realidade fundiária, agrária e ambiental da Amazônia Legal, principalmente porque viabiliza e acelera as titulações individuais em detrimento das titulações coletivas, além de ter tido baixo alcance das metas e objetivos inicialmente estabelecidos pelo Programa Terra Legal, tendo em vista

que nos primeiros 5 anos (até agosto de 2014), somente 6% do objetivo inicial foi alcançado, com a emissão de 8.702 títulos em 662.707 hectares (BRITO, CARDOSO JR., 2015).

4 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL A PARTIR DA LEI Nº 13.465/2017

O governo Federal brasileiro sancionou dia 11 de julho de 2017, a Lei nº 13.465, fruto da conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, conforme Projeto de Lei de Conversão nº 12/2017, alterando a política de regularização fundiária rural e urbana, inclusive no âmbito da Amazônia legal e instituindo mecanismos para modificar procedimentos de alienação de imóveis da União.

Dessa forma, este artigo visa apresentar e analisar as alterações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 nos processos de reforma agrária previstos na Lei nº 8.629/1993, que dispôs sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária; e nos processos de regularização fundiária disciplinados pela Lei nº 11.952/2009, regulamentados recentemente pelos Decretos nº 9.311 e 9.309, de 15 de março de 2018, respectivamente.

O objetivo desta seção é apresentar as principais alterações e implicações para a regularização fundiária na Amazônia em relação aos povos e comunidades tradicionais impostas pelo novo marco regulatório, especialmente por criar mecanismos que facilitam a aquisição de título individual, ao passo que as comunidades suportam um procedimento administrativo longo e são obrigadas a conviver com a incerteza de ter seus direitos territoriais devidamente garantidos. Existem casos de processos quilombolas em tramitação, na esfera federal, que duram há mais de quinze anos.

De acordo com Sauer e Leite (2017, p. 23) um dos objetivos da Medida Provisória nº 759/2009, convertida na Lei nº 13.465/2017, “foi estabelecer regras e critérios para regulamentar a titulação de lotes nos assentamentos, inclusive nos casos de ocupação irregular, e estabelecer critérios para a seleção de famílias como potenciais beneficiários dos programas de reforma agrária”, a qual implicou em importantes alterações que serão apresentadas.

Duas alterações trazidas pela Lei nº 13.465/2017 e regulamentadas pelo Decreto nº 9.309/2018 são preocupantes. Destaca-se a permissão da regularização de ocupações mansas e pacíficas anteriores a 22 de julho de 2008, antes era até 01 de dezembro de 2004, abrangendo áreas de até 2.500 hectares (Art. 6º, § 1º e Art. 5º, § IV). Note-se que houve a redução do marco temporal anteriormente estabelecido pela a regularização de ocupações, que pode

facilitar a regularização de ocupações irregulares mais recentes e possivelmente fruto de processos de grilagem, e o aumento do tamanho passível de regularização.

Estas duas alterações são extremamente relevantes e poderão impactar de forma bastante negativa a Amazônia Legal, tendo em vista o histórico de ocupações irregulares e de conflitos agrários envolvendo posseiros, comunidades tradicionais, empresas privadas e o próprio Estado.

Originalmente, a Lei nº 11.952/2009 estabeleceu em seu art. 6º, § 1º, que seriam “regularizadas as ocupações de área até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares) respeitada a fração mínima de parcelamento”. A redação dada pela Medida Provisória nº 759/2016, Art. 4º, § 1º, manteve os mesmos limites, no entanto, a redação final do artigo citado feita pela Lei nº 13.465/2017 aumentou o limite para a regularização de áreas até 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).

Analisando os processos que tramitaram entre 2009 e junho de 2017, o aumento do tamanho máximo alienável não encontra qualquer justificativa. Segundo Otávio Moreira, Coordenador Geral de Monitoramento e Avaliação da Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal - SERFAL (2017): 95% dos beneficiários possuíam lotes com até 4 módulos fiscais, só 5% extrapolavam este limite.

O aumento do tamanho, sem a criação de mecanismos efetivos de controle social, reativando, por exemplo, o Comitê de Acompanhamento previsto no Art. 35 da Lei nº 11.952/2009, ou criando: “novos mecanismos de controle e participação social na gestão do processo de regularização fundiária como um todo, inclusive proposição de criação de Câmaras Técnicas de Regularização fundiária no âmbito dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável” como propôs Raquel Porto Santori da Subsecretária de Reordenamento Agrário no III Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico: Regularização Fundiária (Campinas 2017, slide 11).

De acordo com Tupiassu, Gros-Desormaux e Cruz (2017) essa alteração é bastante criticada por permitir que áreas ocupadas recente e irregularmente, possivelmente sob grilagem, tendo em vista que dispensam análise da cadeia dominial, possam ser repassadas a particulares, mesmo que a título oneroso.

Acerca da análise de cadeia dominial alienatória, o Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº. 11.952/2009, e dispõe sobre a regularização fundiária das áreas rurais, estabeleceu em seu Art. 38, Inciso I, que no caso de ocupações posteriores a 22 de julho de 2008 ou nas áreas em que tenha havido interrupção da cadeia nessa data, desde que observado o disposto no art. 4º e no art. 5º da Lei nº 11.952, de 2009, e comprovado o

período da ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, apurado até 23 de dezembro de 2016, serão passíveis de venda direta, mediante o pagamento de cem por cento do valor máximo da terra nua definido na pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo INCRA.

Essa medida, portanto, se demonstra temerária, uma vez que não considera o histórico que grilagem de terra na Amazônia Legal, visando regularizar de forma individual inclusive aquelas áreas que possuem origem duvidosa.

Outra alteração importante diz respeito aos conceitos de exploração direta e indireta e cultura efetiva. A Lei nº 13.465/2017 alterou o artigo 2º, incisos III, IV e V, da Lei nº 11.952/2009, modificando o conceito de exploração direta, prevendo a possibilidade de pessoas jurídicas deterem posses diretas.

A exploração direta deixa de ser “atividade econômica exercida em imóvel rural, praticada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, ou com a ajuda de terceiros, ainda que assalariados” para ser a “atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral” (grifo nosso). Note-se que a alteração deste dispositivo foi inserida pela MP nº 759/2016.

A possibilidade de regularizar as áreas ocupadas por pessoas jurídicas tinha sido incluída no artigo 7 da Lei nº 11.952/2009, mas foi objeto de veto pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que alegava: “Não obstante a motivação que embasou esta ampliação, não é possível prever seus impactos para o desenvolvimento do processo de regularização fundiária, uma vez que não há dados que permitam aferir a quantidade e os limites das áreas ocupadas que se enquadram nessa situação”. A MP 759/2016 restaurou, portanto, o que tinha sido vetado sem apresentar qualquer estudo que justificasse sua adoção.

Em relação do conceito de exploração indireta, que originalmente se caracterizava como “atividade econômica exercida em imóvel rural por meio de preposto ou assalariado”, o inciso IV do art. 2º da Lei do Programa Terra Legal foi alterado, ampliando este conceito que passa a abarcar a “atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada, de fato ou de direito, por terceiros, que não sejam os requerentes”.

Também houve uma ampliação do conceito de cultura efetiva, prevista no art. 2º, inciso V, da Lei nº 11.952/2009, uma vez que foi excluído do conceito original o objetivo da exploração de “prover a subsistência dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda”, através da atividade agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou

outra atividade similar mantida no imóvel rural. Além das atividades listadas e da atividade turística, incluída pela Lei 13.465/2017, a parte final do inciso foi alterada, passando a admitir que cultura efetiva seja qualquer “atividade similar que envolva a exploração do solo”.

Outra importante alteração diz respeito à dispensa de licitação desses imóveis, conforme previsão dos artigos 11 e 12, da Lei nº 13.465/2017. Segundo Tupiassu, Gros-Desormaux e Cruz (2017, p. 192) “o Estado alienará suas terras por menos, ou melhor, até muito menos, do que pagará para desapropriar áreas particulares para fins de reforma agrária”, tendo em vista que deverá assegurar a avaliação entre 10% a 50% do valor estipulado pelo INCRA para fins de pauta mínima da terra nua para a reforma agrária (Art.25, § 1º, do Decreto nº 9.309/2018).

O Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº. 11.952/2009 e dispõe sobre a regularização fundiária das áreas rurais, nos artigos 24 e 25, trata sobre a alienação e concessão de direitos real de uso de ocupações em áreas contínuas de até um módulo fiscal e acima de um módulo fiscal até o limite de 2.500 hectares, dispondo que em ambos os casos, respeitadas as disposições e hipóteses previstas na Lei nº 11.952/2009 ocorrerão de forma gratuita e dispensa de licitação.

Acerca dos requisitos da regularização fundiária de até 04 (quatro) módulos fiscais, o artigo 13 da Lei estabelece que a averiguação será feita por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa, com dispensa de vistoria prévia. Contudo, o STF também se manifestou, na ADI nº 4269/DF, sobre a dispensa de vistoria prévia para regularização de pequenas propriedades rurais, determinando interpretação conforme ao disposto no artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, para afastar interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais.

A decisão determinou que, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal, o ente federal deve utilizar de todas as medidas disponíveis de fiscalização para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia. Logo, a dispensa de vistoria precisa ser fundamentada.

O Decreto nº 9.309/2018 dispõe que a regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas rurais com área superior a 04 (quatro) módulos fiscais e até o limite de 2.500 hectares será precedida de declaração firmada pelo requerente e pelo seu cônjuge ou companheiro e de vistoria da ocupação, com o respectivo relatório.

Sauer e Leite (2017) chamam a atenção para o fato de que o texto aprovado da MP nº 759/2016, suprimiu a expressão “os títulos referentes às áreas de até 04 (quatro) módulos fiscais serão intransferíveis e inegociáveis” por um prazo de 10 anos, que constava no §3º do Art. 15 do texto anterior da Lei, abrindo a possibilidade para alienar áreas regularizadas sem qualquer restrição temporal.

Além disso, houve a nacionalização do Programa Terra Legal, que antes era aplicado apenas às regularizações fundiárias das ocupações da Amazônia Legal, passando, com a aprovação do PLV nº 12/2017, a ser aplicada inclusive em áreas que estão fora da dessa região, mesmo que os resultados do programa tenham sido baixos (SAUER; LEITE, 2017).

Além disso, o Decreto n. 9.309/2018 determina em seu Art. 2º, § 1º que a regularização fundiária executada pelo Programa Terra Legal, se aplica subsidiariamente a outras áreas não descritas no art. 3º da Lei nº 11.952/2009 sob domínio da União na Amazônia Legal, que serão regularizadas por meio dos instrumentos previstos na legislação patrimonial, cabendo à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República, na Amazônia Legal; e ao INCRA, em áreas localizadas fora da Amazônia Legal (Art. 3º, Dec. nº 9.309/2018).

No que tange à Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta e disciplina as disposições relativas à reforma agrária (Art. 1º), alterada pela Lei nº 13.465/2017, e regulamentada pelo Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, é importante destacar as inclusões feitas nos §§ 6º e 7º, do Art. 17, os quais tratam da consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária.

A leitura conjunta destes dispositivos denota o interesse do Governo Federal em consolidar os projetos de assentamento, mesmo que não tenham sido cumpridos os requisitos previstos no inciso V do mesmo Art. 17, ou seja, a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

Isso porque, o §, 6º do Art. 17, determina que independentemente da implementação dos requisitos supramencionados, os projetos de assentamento que atingirem o prazo de 15 anos de sua implementação são considerados consolidados, salvo por decisão fundamentada do INCRA; e aqueles que, em 1º de junho de 2017, contaram com 15 anos ou mais de criação terão o prazo de três anos para serem consolidados (§ 7º, Art. 17). Deve-se ressaltar ainda que o Art. 46, § 1º, prevê que a consolidação do assentamento desobriga o INCRA de disponibilizar investimentos de infraestrutura e os recursos destinados aos créditos para assentados previstos na Lei nº 13.001/2014.

A falta de ênfase na fiscalização das ações do Programa por parte da sociedade, a transferência do processo de seleção das famílias a serem beneficiadas pela reforma agrária para os municípios, decisão que enfraquece os movimentos sociais do campo que historicamente pressionaram o governo federal para atender os “sem terra”, poderá voltar a submeter as populações rurais ao controle ainda maior das oligarquias agrárias locais, adversárias da política de reforma agrária. Associado a isso a alteração do conceito de “reforma agrária”. Enquanto no parágrafo primeiro do art. 1º do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964 se previa: “Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (grifo nosso), o Art. 2º do Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018 afirma: “Considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visam a realizar uma melhor distribuição da terra com acesso a políticas públicas para promover o desenvolvimento social e econômico das famílias beneficiárias”. Percebe-se como a modificações no regime de sua posse e uso, isto é o instrumento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária deixa de ser prioritária.

O mais grave é que a política de contrarreformas que leva a profundas modificações das normas, foi realizada via Medida Provisória e um debate parlamentar que não favoreceu a ampla participação popular retirando este tema tão importante para os camponeses, da discussão pública e democrática.

Acerca da forma de titulação dos imóveis rurais, a Lei determina que será feita por meio de 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 mantém a vedação de inegociabilidade dos títulos de domínio e da CDRU pelo prazo de 10 anos (§ 1º, Art. 18), entretanto, estabelece, através da inclusão do § 14 pela Lei nº 13.465, de 2017, que a outorga coletiva, seja por título de domínio como por CDRU, prevista no §. 3º, não poderá ser realizada a pessoa jurídica, inviabilizando, dessa forma, a titulação provisória ou definitiva de comunidades tradicionais para as quais se exige a constituição de personalidade jurídica, seja por meio de associação, condomínio ou cooperativa, deixando claro que a Lei não se adequa à realidade social existente na Amazônia, conforme visto na primeira seção deste trabalho.

O Decreto nº 9.311/2018, que regulamenta a Lei nº 8.629/1993 e dispõe sobre a seleção das famílias candidatas a beneficiária do Programa Nacional de Reforma Agrária -

PNRA, a verificação das condições de permanência das famílias beneficiárias no Programa, a regularização das ocupações dos projetos de assentamento, a titulação provisória e definitiva das parcelas concedidas e a destinação de áreas remanescentes a projetos de assentamento (Art. 1º), determina que a formalização da distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será feita:

- a) Em caráter provisório, por meio de Contrato de Concessão de Uso (CCU) gratuito (Art. 24, § 1, I), inegociável, celebrado sem prazo determinado, podendo sua vigência ser encerrada com titulação definitiva ou com a rescisão, respeitados as hipóteses estabelecidas no Decreto (Art. 25);
- b) Em caráter definitivo, por meio de CDRU gratuito ou Título Definitivo gratuito ou oneroso (Art. 24, § 1º, II). O CDRU tem força de escritura pública que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, o direito real de uso condicionado à exploração rural de imóvel da reforma agrária ao beneficiário (Art. 30), sendo inegociável *inter vivos* pelo prazo de 10 anos (Art. 31), podendo o titular da concessão objeto do CDRU a qualquer tempo, optar por convertê-lo em título definitivo, sem prejuízo na contagem do prazo de inegociabilidade, cujo valor da alienação será calculado na forma estabelecida no art. 38 (Art. 33); Já o título definitivo (TD) é o instrumento com força de escritura pública que transfere, de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade do imóvel da reforma agrária ao beneficiário e também é inegociável durante o período de dez anos (Art. 34).

Em ambos os casos, a titulação pode ser individual, com fração de área coletiva ou coletiva, com fração ideal (Art. 24, § 2º), inexistindo determinação que vede a titulação coletiva para pessoa jurídica.

Dessa forma, conforme visto as críticas apresentadas por diversos autores, entre eles Almeida (2012), Prioste, Alves e Camerini (2011) e Menezes (2015), se reforçam na medida em que as alterações trazidas pela nova lei de regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017, à lei do Programa Terra Legal (Lei nº 11.952/2009), cria mecanismos que facilitam a aquisição de título individual, de forma célere e simplificada, ao passo que as terras tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades tradicionais padecem com um procedimento longo e com a incerteza de ter seus direitos territoriais garantidos.

Tais mecanismos possibilitam a grilagem de terras, pois permitem a regularização de áreas recentes e podem ser um estímulo, diante da demora e das dificuldades burocráticas dos

processos de regularização de territórios tradicionais para que grupos, que antes buscavam a titulação coletiva, recorram ao Programa Terra Legal para ter seus imóveis regularizados.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

As atuais políticas de regularização fundiária para Amazônia Legal se caracterizam pelo seu caráter privatista e individualista, em função dos mecanismos adotados que privilegiam a titulação individual dos apossamentos na Amazônia, por meio da agilização da titulação individual parece ser evidente a tentativa do governo de *aquecer* o “mercado formal de terras”. Além disso, causa preocupação a possibilidade de regularizações de posses muito recentes sem a devida averiguação e dispensa de análise de cadeia dominial e de licitação, com a adoção de preços muito abaixo dos que deveriam ser praticados.

A estratégia adotada pelo governo federal a partir das alterações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017, parecerem querer neutralizar o caráter coletivo das ocupações, vendendo inclusive a concessão de CDRU coletivo para pessoas jurídicas. Vale ressaltar que é requisito exigido pelas legislações vigentes a constituição de personalidade jurídica para a regularização de territórios tradicionais.

Nesse sentido, conforme fora apresentado, se viu como o número de terras reconhecidas em favor de povos indígenas e quilombolas foi muito baixo, e que estas alterações não se coadunam com a diversidade sociocultural da Amazônia, motivo pelo qual são adequadas às comunidades tradicionais, podendo causar graves distorções e agravar a situação de conflitos agrários e caos fundiário local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a "proteção" e o "protecionismo". **Cad. CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 63-72, abr., 2012.

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.

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DESTINADA A INVESTIGAR A OCUPAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS NA REGIÃO AMAZÔNICA. **Ocupação das Terras Públicas na Região amazônica. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito**, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2002.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, **Mensagem nº 488**, de 25 de junho de 2009, publicada no Diário Oficial da União em 26 de junho de 2009.

BRITO, Brenda. CARDOSO JR, Dario. **Regularização Fundiária no Pará: Afinal, qual o problema?**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2015. Disponível em: http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf. Acesso em: 05.01.2018.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo no Brasil, 2016**. Goiânia: CPT, 2017.

_____. **Atlas de Conflitos na Amazônia**. Goiânia: CPT; São Paulo: Entremares, 2017.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo no Brasil, 2017**. Goiânia: CPT, 2018, disponível em <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/5-assassinatos/14082-assassinatos-2017?Itemid=0>, acesso em 08 de junho de 2018.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Conflitos fundiários e violência no campo. In: **Conflitos no campo – Brasil 2014**. Goiânia: CPT, 2016, p. 26 – 30.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 10ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

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.

_____. A regularização fundiária e as novas formas de expropriação rural na Amazônia. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**. Ano. 23, Vol.1, Rio de Janeiro: UFJR, 2015, p. 110 – 130. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/583/405>. . Acesso em 05.01.2018.

MOREIRA, Otávio do Carmo Júnior. **Terra Legal Amazônia**. Apresentação no III Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico: Regularização Fundiária. Campinas: Unicamp. 2017.

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.

RAQUEL PORTO SANTORI. **Regularização de Terras Públicas**. III Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico: Regularização Fundiária. Campinas: UNICAMP. 2017.

ROCHA, Ana. Luisa. Santos. Populações Tradicionais: Avanços constitucionais x dia-a-dia marcado pelo conflito. In: Livia Gaigher Bosio Campello; Norma Sueli Padilha; Marcelino Meleu. (Org.). **Direito ambiental e socioambientalismo I**. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 521-541. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=956f9d4b926a8af0>. Acesso em 05.01.2018.

ROCHA, Ana Luisa Santos; BENATTI, José Heder. Política Nacional de Reforma Agrária e seus diferentes instrumentos fundiários. In: **Revista de Direitos Agrário e Agroambiental**. V. 3, n. 1, p. 78-96, jan/jun, 2017.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de Direito Agroambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

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.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisório 759: Descaminhos da Reforma Agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. In: **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, v. 20, n. 1, 2017, p. 14 - 40.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém (PA): UFPA/ITERPA, 2001.

_____. Quilombos na América Latina: uma experiência continental. In: PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; ARAÚJO, Eduardo Fernandes. (Org.). **Direito Constitucional Quilombola: Análises sobre a ação direta de inconstitucionalidade 3239**. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, v. 1, p. 59-85.

TUPIASSU, Lise; GROS-DESORMAUX, Jean-Raphael; CRUZ, Gisleno Augusto Costa da. **Regularização Fundiária e Política Ambiental: Incongruências do Cadastro Ambiental Rural no Estado do Pará**. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 7, nº 2, 2017 p. 187-202.