



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DA SOCIEDADE**

DOMINGOS DANIEL MOUTINHO DA CONCEIÇÃO FILHO

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A USUCAPIÃO SUB-REPTÍCIA DE TERRAS
PÚBLICAS NA AMAZÔNIA**

**SANTARÉM – PA
2021**

DOMINGOS DANIEL MOUTINHO DA CONCEIÇÃO FILHO

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A USUCAPIÃO SUB-REPTÍCIA DE TERRAS
PÚBLICAS NA AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências da Sociedade da Universidade Federal do Oeste do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências da Sociedade.

Linha de pesquisa: Direitos humanos, sociedade e cidadania ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Jarsen Luís Castro Guimarães.

**SANTARÉM – PA
2021**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/UFOPA

C744r Conceição Filho, Domingos Daniel Moutinhoda
A regularização fundiária e a sucupia sub-
reptícia de terras públicas da Amazônia. / Domingos Daniel Moutinhoda Conceição Fil-
ho. – Santarém, 2021.
204p. : il.
Inclui bibliografias.

Orientador: Jarsen Luís Castro Guimarães
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Oeste do Pará, Pró-reito-
riade Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação Tecnológica, Programa de Pós-Gra-
duação em Ciências da Sociedade.

1. Grilagem. 2. Amazônia. 3. Ilícitos agrários e ambientais. I. Guimarães, Jarsen Luís C
astro, *orient.* II. Título.

CDD: 23ed. 352.4409811



Universidade Federal do Oeste do Pará
Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação Tecnológica
Instituto de Ciências da Sociedade
Programa de Pós-graduação em Ciências da Sociedade
Mestrado Acadêmico em Ciências da Sociedade



ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ao trigésimo primeiro dia do mês de março do ano de dois mil e vinte e um, às 16 horas, no Campus de Santarém, Link(sala) <https://meet.google.com/syx-oxse-kxx>, instalou-se a banca examinadora de dissertação de mestrado do aluno **Domingos Daniel Moutinho da Conceição Filho**. A banca examinadora foi composta pelos professores Dr. Jarsen Luis Castro Guimarães, UFOPA, (Presidente), Dr. Thiago Almeida Vieira, UFOPA/PPGSND-examinador externo, Dr. Abner Vilhena de Carvalho, UFOPA- examinador interno, Dra. Ana Maria Silva Sarmento, UFOPA-examinadora interna, e Dra. Ednea do Nascimento Carvalho, UFOPA-examinadora interna. Deu-se início a abertura dos trabalhos, por parte do Orientador, que, após apresentar os membros da banca examinadora e esclarecer a tramitação da defesa, passou de imediato ao mestrando para que iniciasse a apresentação da dissertação, intitulada **“A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A USUCAPIÃO SUB-REPTÍCIA DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA”**, marcando um tempo de 40-50 minutos para a apresentação. Concluída a exposição, o Prof. Jarsen Luis Castro Guimarães, presidente, passou a palavra aos examinadores, para argüirem o candidato. Após as considerações sobre o trabalho em julgamento, a banca se reuniu por vídeo chamada e deliberou que o discente foi **APROVADO** na sua defesa de dissertação de mestrado, conforme as normas vigentes na Universidade Federal do Oeste do Pará. A versão final da dissertação deverá ser concluída no prazo de trinta dias, contendo as modificações sugeridas pela banca examinadora e constante na folha de correção anexa, sob pena de o (a) candidato(a) não obter o título se não cumprir as exigências acima. Para efeito legal segue a presente ata assinada pelo professor orientador, pelos professores avaliadores e pelo mestrando.

Prof. Dr. Jarsen Luis Castro Guimarães


JARSEN LUIS CASTRO GUIMARÃES
Diretor do ICS
Portaria 732018/GRUFOPA

Orientador PPGCS

Prof. Dr. Thiago Almeida Vieira



-UFOPA – Avaliador Externo-PPGSND

Prof. Dr. Abner Vilhena de



Carvalho

Avaliador

Interno-PPGCS

Profa. Dra. Ana Maria Silva Sarmento



Avaliadora Interna PPGCS

Profa. Dra. Ednea do Nascimento Carvalho



Avaliadora Interna

PPGCS

Domingos Daniel Moutinho da Conceição Filho



- Mestrando PPGCS



Universidade Federal do Oeste do Pará
Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação Tecnológica
Instituto de Ciências da Sociedade
Programa de Pós-graduação em Ciências da Sociedade
Mestrado Acadêmico em Ciências da Sociedade



FOLHA DE CORREÇÕES

Autor: Domingos Daniel Moutinho da Conceição Filho

Título: “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A USUCAPIÃO SUB-REPTÍCIA DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA”

Banca examinadora:

Prof. Prof. Dr. Thiago Almeida Vieira UFOPA

Prof. Abner Vilhena de Carvalho: UFOPA

Prof(a). Ana Maria Silva Sarmento: UFOPA

Prof(a). Ednea do Nascimento carvalho: UFOPA

Prof. Jarsen Luis Castro Guimarães: Presidente

JARSEN LUIS CASTRO GUIMARÃES
DIRETOR DO ICS
Portaria 733/2018/UFOPA

Os itens abaixo deverão ser modificados, conforme sugestão da banca

1. [] INTRODUÇÃO
2. [] REVISÃO BIBLIOGRÁFICA
3. [] METODOLOGIA
4. [] RESULTADOS OBTIDOS
5. [] CONCLUSÕES

COMENTÁRIOS GERAIS:

Declaro, para fins de homologação, que as modificações, sugeridas pela banca examinadora, acima mencionada, foram cumpridas integralmente.

JARSEN LUIS CASTRO GUIMARÃES
DIRETOR DO ICS
Portaria 733/2018/UFOPA

Prof. _____
Orientador

Dedico este trabalho aos meus pais, que procuraram sempre oferecer aos filhos um ambiente de amor, conforto e amparo; e à minha irmã, que participa, com emoção franca e profunda, de tudo na minha vida. Dedico-o, também, à minha esposa, Larissa, que é o fundamento da minha felicidade serena, plena e real; e às minhas filhas, que despertam em mim o amor mais profundo, complexo e de difícil explicação;

Por fim, dedico a presente dissertação à professora Pilar Leão, que, no final do ano letivo da quinta série do ensino fundamental, me brindou com palavras de incentivo que me marcaram para sempre. Em nome dela, dedico esta pesquisa a todos os professores do ensino básico, os verdadeiros heróis da educação no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Jarsen Guimarães, que me incentivou a regressar à Academia e a conhecer o universo da pesquisa científica;

Ao Professor Vitor Moutinho, meu primo e amigo, pelo insistente compartilhamento de ideias e sugestões de melhoria no desenvolvimento do presente trabalho;

Ao Professor Rodolfo Maduro, cujo curso sobre o emprego de imagens georreferenciadas foi um verdadeiro divisor de águas nas pesquisas aqui desenvolvidas;

À Professora Edinéa do Nascimento Carvalho, pela solicitude e usual gentileza, especialmente na orientação sobre material bibliográfico a respeito da Geografia da Amazônia;

À Professora Lise Tupiassu, que me contemplou com sugestões determinantes para os rumos do presente trabalho;

À Professora Luciana de Carvalho, por nos oportunizar compreender e ampliar nossas possibilidades nas pesquisas em matéria de ciências da sociedade;

Ao Professor Nirson da Silva Neto, pela dedicação, didática e planejamento singulares em suas disciplinas do Mestrado;

Aos pesquisadores Brenda Brito, Heron Martins e Pedro Sobania, cujo auxílio foi determinante para a coleta e análise dos dados empregados nas discussões do presente trabalho;

Aos meus colegas de mestrado, com que sempre pude contar e trocar informações valiosas e urgentes para a confecção desta dissertação;

Ao professor Girolamo Treccani, que sempre esteve disponível para auxiliar no presente trabalho, especialmente quanto ao esclarecimento de temas do Direito Agrário.

“As novidades têm contra si o ódio de todos; o menor erro compromete-as”
(VICTOR HUGO, 1866, p. 48).

RESUMO

A ocupação desordenada de terras públicas na Amazônia é uma característica de todo o seu processo de “colonização”. A execução não planejada de grandes projetos de infraestrutura, entre os quais se inclui a construção e, mais recentemente, o asfaltamento da BR 163 (Rodovia Santarém – Cuiabá), é parte determinante da configuração do cenário de caos fundiário de todo o entorno dessas intervenções estatais, com destaque para a região do Vale do Jamanxim, ante a sua localização às margens da rodovia e em pleno limite da fronteira agropecuária na Amazônia. Na ausência de uma política estatal de governança, esse processo é marcado por episódios de violência e grilagem. A política de regularização fundiária dessas ocupações irregulares tem sido apontada pela literatura como um elemento de legitimação estatal da grilagem e, conseqüentemente, de fomento a esse fenômeno ilícito. A lacuna das abordagens até então elaboradas está na ausência de uma análise da relação entre grilagem e regularização fundiária, sob uma perspectiva constitucional que tenha em conta a realidade fática que condiciona e sofre a incidência dessa relação. A partir das premissas metodológicas da Teoria Estruturante do Direito, de Friedrich Muller, o presente trabalho promove pesquisas a respeito dessa realidade, para fins de concretizar a Constituição frente à política estatal de regularização fundiária em âmbito federal. Os resultados encontrados nessas pesquisas mostram, de um lado, a franca omissão da União no exercício do domínio sobre suas terras (abandono das metas de desenvolvimento sustentável, ineficiência sistemática da fiscalização ambiental e deficiente exercício do *jus puniendi* em matéria penal ambiental) e, de outro, a ocupação desenfreada das terras públicas, sem a objeção estatal, por meio de técnicas de grilagem condicionadas e fomentadas pela legislação referente à regularização fundiária. Também resulta das pesquisas que a política de regularização tem subvertido os objetivos a que se presta o instituto, contribuindo para a insegurança jurídica e para o aumento dos conflitos e da degradação ambiental. O estudo, assim, conclui que a titulação das terras públicas federais indevidamente ocupadas ao longo do tempo, após a franca omissão de sua proprietária (União) em reavê-las ou gerir-lhes a ocupação, mediante um processo de regularização flexibilizado e irrazoavelmente facilitado, acaba por aproximar esse processo, mais que o devido, da usucapião. Por fim, assenta que esse cenário e a disciplina vigente a respeito da regularização

fundiária de terras públicas federais confrontam, significativamente, a norma constitucional de vedação à usucapião de terras públicas, num processo que o trabalho denomina usucapião sub-reptícia.

Palavras Chave: Grilagem. Amazônia. Ilícitos agrários e ambientais. Teoria Estruturante do Direito. Usucapião sub-reptícia.

ABSTRACT

The disorganized and illegal occupation of public lands is a defining trait of the Amazon's "colonization" process. The unplanned implementation of major State infrastructure projects, such as the construction of the Santarém–Cuiabá highway (BR 163), is a major agency in the chaotic panorama found in the lands surrounding these projects—notably the Jamanxim Valley, located alongside said highway, in the frontier separating cultivated and forest land. The absence of State policies overseeing these projects allows for episodes of violence and land grabs—and are often followed by land regularization processes, which, according to specialized sources, contribute to State-promoted legitimization of these illegal seizures. Approaches employed so far have not offered an analysis of *land grab* and *land regularization* conducted under a constitutional perspective that have taken into account the reality that both shapes and bears the consequences of such binomial. This thesis stems from Friedrich Müller's Structural Theory of Law and its methodological assumptions and encouraged further research into this scenario. By doing so, it aims at the enforcement of the Constitution against the backdrop of State-sanctioned policies of land regularization. The results found in this research portray, on the one hand, the federal government's sheer oversight in the management of its lands (dropping of sustainable development goals, systematically inefficient environmental supervision, and poor *jus puniendi* exercise in regards to environmental laws). Furthermore, the findings also expose the unbridled occupation of public lands, unfretted by the State, via strategies and techniques conditioned and endorsed by the current land regularization legislation. This research also states that these land regularization policies have directly influenced the creation of an uncertain legal outlook, as well as the increase of conflicts and environmental degradation, subverting thus the very reason for what they have been created in the first place. The study concludes that the ownership of illegally occupied public federal lands (de facto possession)—considering their legal proprietor's (the federal government) stark omission in repossession attempts and occupation management—has been brought dangerously close to an acquisitive prescription process (usucaption), due to its unreasonably facilitated and overly-accommodating regularization nature. It finally establishes that the current scenario regarding public federal land regularizations goes against the constitutional norm opposing public land acquisitive prescriptions—

such illegal processes are described in this thesis as surreptitious acquisitive prescriptions of public lands.

Keywords:Land grab. Amazon. Land regularization. Structural Theory of Law. surreptitious acquisitive prescription.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Rodovias projetadas para o Norte do Brasil – 1973.....	35
Figura 2 - Obras de construção da rodovia BR-163.	36
Figura 3 - Inauguração da Obra de Pavimentação da BR 163, com a presença do Presidente da República, do Ministro da Infraestrutura e do Governador do Estado.	43
Figura 4 - Anúncio da Concessão da BR 163.	44
Figura 5 – As fases da regularização fundiária quanto ao regime da propriedade..	132
Figura 6 - Modelo de título de propriedade resolúvel.	133
Figura 8 – A fixação da data de início da ocupação.....	139
Figura 9 – Regras sobre a (des)necessidade de vistorias.	141
Figura 10 – Regras sobre a fixação do preço da terra	143
Figura 11 – Ciclo da grilagem segundo o TCU.....	154

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Certidões do INCRA I.....	117
Imagem 2 – Certidões do INCRA II.....	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - “Evolução” normativa sobre regularização fundiária.	55
Tabela 2 – Levantamento de processos penais ambientais conforme o resultado. Atualizado até dezembro de 2020.....	99
Tabela 3 – Tempo de duração dos processos	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tempo de Duração dos Processos 1ª VF Santarém.....	103
Quadro 2 - Tempo de duração dos processos 2ª VF Santarém.....	104
Quadro 3 – Comparativo das leis quanto à exploração direta das terras.....	144
Quadro 4 - comparativo das leis quanto à cultura efetiva nas terras.....	145
Quadro 5 – Comparativo entre os CAR maiores e menores que 1500 ha antes e depois da Lei 13.465/2017,	158

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Uso do solo desflorestado na região do Jamanxim até 2014.	41
Gráfico 2 - Produção de soja no Brasil e no Centro-Oeste entre 1960 e 2006.....	43
Gráfico 3 - Curvas no cenário de exploração dos recursos naturais sem governança, segundo o Plano BR 163 sustentável.	48
Gráfico 4 - Curvas no cenário de exploração dos recursos naturais com elevada governança segundo o Plano BR 163 Sustentável.	49
Gráfico 5 - Uso do solo desflorestado na região do Jamanxim em 2014.	62
Gráfico 6 – Índices anuais de desmatamento na área branca da BR 163 no Jamanxim.	68
Gráfico 7 - Comparativo entre embargos e desmatamento no Jamanxim entre 2008 e 2018.	69
Gráfico 8 – Embargos autuados anualmente na área branca da região do Jamanxim.	71
Gráfico 9 – Tempo médio de duração do processo administrativo (em anos).	74
Gráfico 10 – Levantamento de execuções fiscais ambientais por fases.	76
Gráfico 11 – Levantamento de Ações Cíveis Públicas sobre dano ambiental, por fases.....	78
Gráfico 12 – Comparativo dos índices de desmatamento na área branca e nas áreas protegidas no Jamanxim.	81
Gráfico 13 – Comparativo de embargos na área branca e nas áreas protegidas.	82
Gráfico 14 – Desmatamento consolidado no Jamanxim em 2018	83
Gráfico 15 – Comparativo dos índices de desmatamento antes e depois da criação das áreas protegidas no Jamanxim (2000 a 2018).	84
Gráfico 16 – Comparativo em atuação estatal satisfatória e deficiente.....	100
Gráfico 17 – Resultados dos processos de atuação deficiente.....	100
Gráfico 18 - Resultados dos processos de atuação satisfatória.....	101
Gráfico 19 – Tempo de duração dos processos.....	102
Gráfico 20 - Tempo de duração dos processos 1ª VF Santarém.	103
Gráfico 21 - Tempo de duração dos provessos 2ª VF Santarém.	105
Gráfico 22 - Comparativo entre sentenças condenatórias e absolutórias.	106
Gráfico 23 - Quantidade de pena aplicada nas condenações.....	107
Gráfico 24 – A evolução da área máxima para titulação.	136

Gráfico 25 – Sistemas de registros de ocupação de terras.....	150
Gráfico 26 – Uso do solo no Jamanxim.....	157
Gráfico 27 – Evolução do tamanho médio dos imóveis no SICAR entre 2015 e 2019.	157
Gráfico 28 - Quantidade de imóveis cadastrados como “posses” na Amazônia Legal.	180
Gráfico 29 - Área dos imóveis cadastrados como “posses” na Amazônia Legal.....	180
Gráfico 30 – Comparativo entre os valores de mercado e os pagos na regularização fundiária.....	183
Gráfico 31 – Índices anuais de desmatamento no Jamanxim entre 2008 e 2018. ...	188
Gráfico 32 - CAR classificados pela área florestada	190

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Atividade garimpeira no Vale do Jamanxim até 2014.	39
Mapa 2 - Exploração do solo no Jamanxim até o ano de 2014.....	40
Mapa 3 - Evolução do desmatamento consolidado no Jamanxim entre 2007 e 2018.	51
Mapa 4 - PDS no Jamanxim;.....	52
Mapa 5 - Ocupação de terras no Jamanxim até 2019.....	56
Mapa 6 - Índice de esgotamento sanitário nos municípios do Pará.	58
Mapa 7 - Atividade garimpeira no Vale do Jamanxim (2014).	60
Mapa 8 - Exploração do solo no Jamanxim (2014).	61
Mapa 9 - IPS Amazônia Segurança 2018.	64
Mapa 10 - Desmatamento no Jamanxim em 2007, 2012 e 2018.....	67
Mapa 11 - Embargos no Jamanxim até 2019.....	71
Mapa 12 – Comparativo entre embargos e CAR no Jamanxim até 2019.	72
Mapa 13 - UC e TI no Jamanxim.....	80
Mapa 14 - Ocupação das terras na área branca do Jamanxim até 2019.....	86
Mapa 15 - Ocupação das terras na área branca e nas áreas protegidas do Jamanxim até 2019.	87
Mapa 16 - ocupação da área desafetada da TI Baú entre 2003 e 2014.	89
Mapa 17 - Ocupação da área a ser desafetada na Flona Jamanxim entre 2006 e 2016.	91
Mapa 18 - Glebas da União no Jamanxim.	147
Mapa 19 - Áreas protegidas no Jamanxim.	148
Mapa 20 – ocupação das terras no Jamanxim.....	149
Mapa 21 – Comparativo entre a ocupação de terras e o desmatamento consolidado.	151
Mapa 22 – Presença de embargos e CAR no Jamanxim.....	152
Mapa 23 – ocupação de terras na área branca e nas áreas protegidas do Jamanxim.	156
Mapa 24 – CAR existentes na área branca da BR 163.....	183
Mapa 25 – Avanço do desmatamento consolidado entre 2007 e 2018.....	187

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ações Diretas de Inconstitucionalidade –
AGU	Advocacia Geral da União-
Apa	Área de Proteção Ambiental
Car	Cadastros Ambientais Rurais
CGU	Controladoria Geral da União
Flona	Floresta Nacional
Ibama	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Ipam	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
MPF	Ministério Público Federal
Pac	Programa de Aceleração do Crescimento
Paof	Plano Anual de Outorga Florestal
Pin	Programa de Integração Nacional
Sicar	Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural -
Spvea	Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TCU	Tribunal de Contas da União
Ufopa	Universidade Federal do Oeste do Pará
ZEE	Zoneamento Econômico Ecológico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	25
2	JAMANXIM: DA CONSTRUÇÃO DA BR 163 À CONCLUSÃO DE SEU ASFALTAMENTO	30
2.1	As políticas desenvolvimentistas na Amazônia do século XX.....	30
2.2	A BR 163 enquanto vetor de ocupação do Oeste do Pará.....	34
2.2.1	A ocupação das terras do Vale do Jamanxim	38
2.2.2	O asfaltamento da rodovia BR 163.....	41
3	O ESTADO EM OMISSÃO.....	45
3.1	A frustração das metas para o desenvolvimento sustentável da região do Jamanxim.....	45
3.1.1	O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163.....	45
3.1.2	As estratégias para o Plano BR 163 e os possíveis cenários para a região.	47
3.1.3	O atendimento das metas e ações do Plano BR 163	50
3.1.3.1	As metas do Plano BR 163 Sustentável em matéria de meio ambiente.....	50
3.1.3.2	As metas do Plano BR 163 Sustentável em matéria de gestão de terras públicas	52
3.1.3.3	As metas do Plano BR 163 Sustentável em matéria de educação, saúde e cidadania.	56
3.1.3.4	As metas do Plano BR 163 Sustentável em matéria de economia sustentável.	59
3.1.3.5	As metas do Plano BR 163 Sustentável em matéria de segurança e justiça. ...	
3.2	Fiscalização Ambiental: multas nunca pagas, embargos desrespeitados e obrigação de reflorestar jamais adimplida.....	64
3.2.1	A responsabilização pela prática de ilícitos ambientais	64
3.2.2	O auto de infração foi expedido, e agora?.....	65
3.2.3	O desmatamento nas áreas não afetadas do Vale do Jamanxim.	66
3.2.4	As autuações ambientais e sua relação com os índices anuais de desmatamento.....	68
3.2.5	O franco desrespeito aos embargos de áreas autuadas.	70
3.2.6	O índice de adimplemento das multas ambientais e a demora na condução dos autos de infração.	73

3.2.7	Fracasso das execuções fiscais de multas ambientais no Jamanxim	75	
3.2.8	O insucesso das Ações Cíveis Públicas de recomposição do dano na região ...		77
3.3	Espaços especialmente protegidos e sua relação com a grilagem e o desmatamento	79	
3.3.1	A instituição das unidades de conservação do Jamanxim.....	79	
3.3.2	A relação entre a criação de espaços especialmente protegidos e os índices de desmatamento.....	81	
3.3.3	As unidades de conservação e suas terras “não griláveis”.....	85	
3.3.4	A desafetação de áreas especialmente protegidas.....	88	
3.3.5	O caso da Terra Indígena Baú	88	
3.3.6	O caso da Floresta Nacional do Jamanxim	90	
3.4	O exercício do jus puniendi em matéria agrário-ambiental no Jamanxim		92
3.4.1	A certeza de penas suaves é mais efetiva que a esperança da impunidade frente a penas severas: O índice de efetividade da tutela penal.	93	
3.4.2	Análise dos resultados dos processos criminais agrário-ambientais no Jamanxim	94	
3.4.3	Morosidade sistemática	101	
3.4.4	Tutela penal ambiental: proposta punitivista de encarceramento?.....	106	
4	A OCUPAÇÃO INDEVIDA DE TERRAS PÚBLICAS (GRILAGEM) E SUA REGULAÇÃO PELO ESTADO	108	
4.1	O conceito de grilagem de terras públicas	108	
4.1.1	A grilagem tradicional	109	
4.1.2	A grilagem contemporânea.....	112	
4.1.3	Estado: o cartório da grilagem.....	115	
4.1.3.1	As famigeradas certidões do INCRA.....	115	
4.1.3.2	As procurações em causa própria para a “venda” de imóveis em terras públicas.	119	
4.1.3.3	Os loteamentos grileiros (laranjais)	121	
4.2	A história da destinação das terras públicas no Brasil: das sesmarias ao Terra Legal	124	
4.2.1	A origem da propriedade no Brasil: o regime das sesmarias	125	
4.2.2	O Império das Posses	126	
4.2.3	Lei de Terras: a opção institucional pelo latifúndio	127	
4.2.4	O Registro Torrens e a Estadualização das terras devolutas.....	128	

4.2.5	O Estatuto da Terra	128
4.2.6	1976: A Lei 6.383 e as Resoluções 005 e 006 do CSN.....	129
4.2.7	A regularização fundiária da ocupação de terras públicas sob a Constituição de 1988.....	130
4.2.7.1	Regularização fundiária: da identificação das glebas à titulação.....	131
4.2.7.2	O contínuo aumento da área suscetível de regularização.....	135
4.2.7.3	A sucessiva aproximação das novas datas de início da ocupação	137
4.2.7.4	A flexibilização da exigência de vistorias.....	139
4.2.7.5	A gradual mitigação do preço da terra.....	142
4.2.7.6	As mudanças qualitativas no modo de exploração da terra	144
4.3	O cenário da ocupação de terras públicas no Jamanxim.....	145
4.3.1	A titularidade das terras do Jamanxim.....	146
4.3.2	A generalizada ocupação indevida das terras públicas federais no Jamanxim	148
4.3.3	No Jamanxim, o desmatamento segue a ocupação ilegal das terras.....	150
4.3.4	A ausência de ações possessórias e reivindicatórias no Jamanxim	153
4.3.5	O Estado Regulador da grilagem: a lei como parâmetro da grilagem no Jamanxim	155
5	A CONCRETIZAÇÃO DA VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À USUCAPIÃO DE TERRAS PÚBLICAS FRENTE À POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	159
5.1	As impugnações frente à (in)constitucionalidade das leis do Terra Legal	159
5.1.1	As ações diretas de inconstitucionalidade e seus paradigmas interpretativos.	
5.1.2	A insuficiência do positivismo exegético X o risco do decisionismo	165
5.1.3	A Teoria Estruturante do Direito como proposta de paradigma legitimamente pós-positivista para a concretização do Direito.	167
5.1.4	Como nossas pesquisas chegaram até aqui: da análise da ocupação de terras e da regularização fundiária na Amazônia à preocupação com a vedação constitucional à usucapião de terras públicas.	170
5.2	A usucapião e a imprescritibilidade dos bens públicos	171
5.2.1	Os elementos essenciais e suplementares da usucapião	172
5.2.2	O exercício da posse <i>ad usucapionem</i>	173
5.2.3	A omissão do proprietário no exercício do domínio sobre o bem	174
5.2.4	A capciosa figura da posse agrária.....	174

5.3	A realidade fático-social em torno da regularização fundiária na Amazônia.....	176
5.3.1	O exercício da ocupação (posse) sobre as terras públicas do Jamanxim e a omissão da União (proprietária) no exercício de seu domínio.....	176
5.3.2	A função socioambiental da ambiental da propriedade e a regularização fundiária.....	177
5.3.3	Quem é (deveria ser) o público-alvo da regularização fundiária?.....	179
5.3.4	A Regularização fundiária para além da pequena propriedade rural.....	181
5.3.5	A “doação” de terras públicas a grandes ocupantes.....	182
5.3.6	A dispensa das exigências e vistorias prévias e o fracionamento ilícito de lotes	184
5.3.7	A regularização conteve e conterà o desmatamento?.....	187
5.3.8	O fim da vistoria final e o não atendimento das cláusulas resolutivas.....	190
5.3.9	O Terra Legal enquanto programa permanente: segurança jurídica para quem?.....	193
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS: A NORMA DE DECISÃO CONCRETIZADA A PARTIR DO ART. 191, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CF E A USUCAPIÃO SUB-REPTÍCIA DE TERRAS PÚBLICAS	196
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	202

1 INTRODUÇÃO

A ocupação das terras públicas na Amazônia tem sua história marcada pela ilegalidade, pela violência e pelo clientelismo. A distribuição das terras do Estado, uma vez que a serviço do atendimento a interesses de grupos determinados, tradicionalmente ignorou as populações locais, especialmente as tradicionais, e mergulhou a região em um ciclo de conflitos sociais e de degradação ambiental sistemática. Treccani, *in* “Violência e Grilagem, instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará”, abordou esse cenário, ao afirmar que

centenas de oportunistas e aventureiros disfarçados de investidores apossaram-se de terras paraenses valendo-se, em muitos casos, de meios escusos, quando não totalmente ilegais. Seja ontem que hoje o Estado foi colocado ao serviço dos homens de posses, permitindo, mais uma vez contra a legislação em vigor, que parcela significativa das terras paraenses fossem vendidas a preço de banana como se diz na linguagem popular, sem qualquer projeto de colonização (TRECCANI, 2001, p 381).

A grilagem de terras públicas, traduzida, em suma, na sua ocupação mediante meios escusos, é elemento central na “colonização” da Amazônia. Trata-se de processo que, periodicamente, conta com eventos de regularização estatal generalizada, de modo a se ver convolada em propriedade toda a ilegalidade e violência que anteriormente haviam caracterizado a tomada dessas terras. Mello-Théry (2011, p. 130) também atentou para relação intrínseca que há entre a ocupação de terras na Amazônia e a violência e a grilagem: “a potencial fonte de conflitos pela propriedade e controle do território tem uma componente predominante da grilagem e violência como forma de apropriação e controle fundiário na Amazônia”. Em seguida, a autora vai além para estabelecer uma premissa que é fundamental em nossas pesquisas: a de que a regularização fundiária tem funcionado, historicamente, como instrumento de legitimação da propriedade conquistada por meio da grilagem de terras públicas. Segundo ela,

a maioria absoluta dos grandes proprietários presentes hoje na Amazônia não necessariamente compraram suas terras de particulares ou do próprio Estado. As sucessivas ondas de regularização da posse da terra é um indicador do processo de grilagem-regularização e da impunidade quando os limites legais foram ultrapassados (MELLO-THÉRY, 2011, p. 130).

A região do Vale do Jamanxim, aqui delimitada pelo polígono formado entre as unidades de conservação, terras indígenas e área militar que circundam a BR 163 (Rodovia Santarém Cuiabá), à altura do distrito de Castelo dos Sonhos, no município de Altamira; do Município de Novo Progresso; e do distrito de Moraes Almeida, no município de Itaituba; é um interessante extrato dessa realidade de ocupação e exploração econômica desordenada e pautada pela grilagem. Recortada pela Rodovia BR 163, a região se encontra no extremo da fronteira agropecuária na Amazônia, fruto da influência do norte do Mato Grosso. Ao classificar os municípios que caracterizam o Oeste do Pará, Ariovaldo de Oliveira (2005, p. 147) inclui Novo Progresso e os distritos de Moraes Almeida e Castelo dos Sonhos entre aqueles “nascidos do garimpo”. Segundo o autor, essa categoria de municípios “nasceu da conjunção ilegal de grileiros de terra, madeira e minério. O Estado ali se constituiu, nasceu da ilegalidade das ações. Os defensores desse estado foram os que grilaram. A ordem é a desordem e a desordem é a ordem”.

As sucessivas leis que tratam da regularização fundiária, as quais culminam, mais recentemente, no Programa Terra Legal, reeditam e atualizam esse processo de legitimação da grilagem. A flexibilização dos requisitos e exigências para a titulação de terras públicas é uma constante nas atualizações normativas do tema. O título de apresentação da obra de Torres(2017), subscrito por Cândido Neto da Cunha, trata, entre outros assuntos, dessa política de regularização fundiária, com menção especial ao Terra Legal, na região que aqui também nos servirá de substrato amostral:

a explosão do desmatamento no sudoeste do Pará e os poderosos esquemas de grilagem de terras nessa região não ocorrem apesar das medidas de combate adotadas pelo Estado brasileiro. Ao contrário, os salvo-condutos trazidos pelas leis nº 11.952/2009 (regularização fundiária na Amazônia Legal por meio do Programa Terra Legal) e nº 12.641/2012 (novo Código Florestal) foram estímulos para essas práticas, criando todas as lacunas para a sua ampliação e, até, vias para sua institucionalização (TORRES, 2017, p. XI).

A despeito dessas profundas abordagens de tão complexa realidade, a lacuna que há em torno do debate que envolve a confluência dos temas terras públicas, grilagem e regularização fundiária reside na ausência de uma abordagem sobre eles do ponto de vista constitucional. O mérito da presente dissertação reside em preencher esse *gap* científico, mas, mais do que isso, propor para tanto uma

abordagem que tenha em conta a complexidade fática, social, enfim, real do assunto. Neste ponto, a importância do trabalho está não só em enfrentar uma lacuna nas pesquisas existentes, como também em propor para esse enfrentamento o emprego de método da interpretação/aplicação do Direito capaz de comportar o transporte da realidade da ocupação desordenada de terras públicas na Amazônia para o processo hermenêutico de concretização da Constituição. O trabalho, então, constrói, um verdadeiro retrato da realidade que deve integrar esse processo de interpretação constitucional.

No capítulo 2, analisa-se, com fundamento em extensa e diversificada pesquisa bibliográfica, o processo de ocupação da Amazônia, especialmente a partir das grandes intervenções de infraestrutura na região na segunda metade do século XX. Nesse contexto, cuida-se, especificamente, do histórico e da contextualização da construção da BR 163 e da ocupação das terras do Vale do Jamanxim, ao final do quê traça-se um panorama atual da conclusão do asfaltamento da rodovia até os portos de Miritituba, no Pará.

A omissão do Estado na gestão de suas terras é concretamente enfrentada no Capítulo 3, no qual, inicialmente, abordam-se, mediante agrupamentos temáticos, as ações e metas de sustentabilidade do Plano BR 163 Sustentável e em que medida foram abandonadas ou jamais executadas pelo Governo Central na região do Jamanxim. Em seguida, é objeto de discussão a situação da fiscalização ambiental na mesma região, o que é feito, conforme dados e métodos indicados nos subitens respectivos, mediante levantamentos sobre os resultados das cobranças das multas ambientais, a condução dos processos administrativos das autuações, a relação entre autuações e índices de desmatamento e o nível de desrespeito aos embargos de atividade poluidoras. Ainda no capítulo 3, por fim, são enfrentados os números relativos aos crimes ambientais e agrários objeto de ações penais no Jamanxim. Nos levantamentos a eles referentes, cujos dados e métodos, novamente, são declinados nos itens respectivos, classificam-se os resultados dessas ações de modo a se concluir a respeito do nível de (in)eficiência da atuação estatal em matéria penal agrário-ambiental.

Se de um lado, o capítulo 3 trata de omissão do Estado sobre suas terras, o capítulo 4 traz como tema o traçado da realidade estudada sob a ótica da ocupação indevida por particulares dessas terras no Oeste do Pará e, mais

especificamente, no Jamanxim. Inicialmente, tecem-se considerações, especialmente a partir de casos concretizados enfrentados em processos judiciais, a respeito das modalidades de grilagem (tradicional e contemporânea), após o quê abordam-se a maneiras como Estado tem atuado no sentido de viabilizar esse longo processo histórico de ilicitudes. Ao final do capítulo 4, o trabalho executa minudente pesquisa legislativa e normativa a respeito do constante processo de flexibilização e degradação dos requisitos para a regularização fundiária e, ato contínuo, apresenta o cenário concreto da ocupação das terras públicas federais no Jamanxim e de sua relação com essas frequentes alterações legislativas.

A relevância das pesquisas aqui desenvolvidas se sobreleva ainda mais quando se constata que não só a doutrina jurídica científica carece de abordagens concretas da realidade como as aqui propostas, como também, na práxis judicial, o enfrentamento do tema é superficial, se considerado que os julgados se baseiam em escassos dados a respeito da realidade e, em especial, da relação prática entre regularização fundiária e grilagem. Trata-se de assunto abordado, entre outros temas, no capítulo 5 da dissertação. Ao analisar as petições e decisões contidas nas ações diretas de inconstitucionalidade – ADI propostas em face das leis do Programa Terra Legal, o trabalho conclui pela ausência de dados fáticos mínimos em seus termos e em sua instrução que permitam ao Supremo Tribunal Federal compreender a profundidade/gravidade do tema e, assim, decidir conforme essa compreensão.

Nesse contexto, a partir das lições de Barroso (2008) e Streck (2016) sobre o constitucionalismo contemporâneo, a dissertação conclui pela insuficiência do positivismo exegético e do decisionismo a que pode conduzir a equivocada abordagem da normatividade dos princípios, enquanto paradigmas metodológicos de compreensão do fenômeno normativo e de sua relação com a realidade. O trabalho, em seguida, tem o mérito de propor, em substituição, o emprego do método da Teoria Estruturante do Direito, de Friedrich Muller (2008), na concretização constitucional, de modo a ter a realidade enquanto parte integrante da norma jurídica, construída a partir da imbricação entre o que autor denomina programa normativo e âmbito normativo.

Dito isso, o presente estudo se propõe a extrair, a partir de sua base amostral, dados da realidade que permitam efetivamente concretizar a Constituição frente ao tema da regularização fundiária. Nessa tarefa, deve enfrentar, a partir

deinformações concretas coletadas diretamente ou a partir de outras obras: a omissão sistemática da União em exercer o domínio sobre as terras de que é proprietária; a forma e as técnicas de ocupação indevida dessas terras pelos interessados na regularização; o desvirtuamento dos requisitos, formalidades e comprovações exigidas para a regularização fundiária e seus antecedentes e consequências na realidade fática da Amazônia.

Uma vez que a regularização fundiária cuida da titulação de terras públicas em favor de particulares que exercem, por determinado lapso de tempo, sobre elas o fato posse (apesar de juridicamente desqualificado enquanto tal), o instituto se aproxima, em alguma medida, da usucapião (posse + tempo), embora com ela não se identifique. Porém, diante das informações coletadas a partir da realidade fática objeto da pesquisa, surge o problema no sentido de saber se e em que medida a norma constitucional de vedação à usucapião de terras públicas¹ se vê confrontada pela política de regularização fundiária em âmbito federal e pelas leis que a regem atualmente. O propósito central do presente estudo está em percorrer, sob as premissas metodológicas da Teoria Estruturante do Direito e de sua Metodica, o trajeto da concretização da norma constitucional de vedação à usucapião de terras públicas, pautado pela realidade fática da ocupação dessas terras na Amazônia e pela maneira como, na prática, é conduzida a política pública de regularização fundiária na região. Esse processo hermenêutico nos trará a resposta ao problema apresentado.

¹ O texto normativo que condiciona e limita a concretização da norma constitucional em questão reside no art. 191, parágrafo único, da Constituição Federal: “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.

2 JAMANXIM: DA CONSTRUÇÃO DA BR 163 À CONCLUSÃO DE SEU ASFALTAMENTO

2.1 As políticas desenvolvimentistas na Amazônia do século XX

A população residente na Amazônia esteve quase sempre ao largo dos debates políticos acerca das propostas de desenvolvimento para o país. De uma invisibilidade deliberada, passou-se a um debate meramente instrumental e objetificante (ALMEIDA, 2008), de modo que os anseios locais legítimos jamais foram tidos em conta nas escolhas atinentes a essas políticas. A inserção da Amazônia na economia nacional foi de todo confusa, na medida em que políticas contraditórias foram-lhe impostas, de modo a restar-lhe um ambiente conflituoso do ponto de vista social, fundiário e econômico.

O direcionamento das escolhas, por parte do projeto de governabilidade e governança instituído pela esfera federal, aliado à ausência de uma transição processual com respeito às especificidades locais, foram fatores centrais na criação do cenário atual, especialmente em estados como o Pará, diretamente afetado pelas políticas desenvolvimentistas nacionais.

A despeito de experiências econômicas anteriores, especialmente marcadas pela extração das chamadas drogas do sertão e pelo manejo do cacau, o primeiro ciclo econômico da borracha foi dos mais expressivos na região, de modo a atrair significativamente a atenção para o potencial de exploração dos recursos naturais do Norte (GUIMARÃES, 2012, p. 29). Na virada do século XIX e nos anos iniciais do século XX, a economia local crescia ante a necessidade de coleta do látex com vistas a atender à demanda internacional por borracha. Passado o auge desse ciclo, a decadência do comércio dos insumos da borracha, frente, especialmente, à concorrência do recém-surgido mercado asiático, impôs à região a necessidade de um rearranjo de fato de seus contornos fundiários.

Até então, prevaleciam estruturas clientelistas de ocupação da terra, em que os seringalistas dominavam grandes áreas de seringais, nos quais seringueiros executavam os trabalhos da coleta de insumos e, não raramente, residiam e desenvolviam modos de produção de subsistência, intimamente relacionados a uma economia de aviação frente aos senhores das terras. Era uma economia primitiva, assim, localmente desenvolvida, a serviço da economia internacional industrializada, que ostentava grande demanda por borracha. Com a decadência desse processo

econômico na segunda década do século XX, aquelas terras que antes estavam a serviço da extração da seringa e do caucho, passaram a ser empregadas em outras atividades rurais, o que demandou uma readaptação não só de seu uso, como também dos papéis desempenhados pelos diversos personagens que viviam na região. Ianni (1981) retrata esse cenário relativo à ocupação da terra na região do município de Conceição do Araguaia no período após o declínio da economia local da borracha e antes da “modernização” da economia local.

nos anos 1912-60 consolidou-se uma estrutura fundiária na qual sobressaíram grandes posses mal delineadas ou demarcadas, ao lado de sítios localizados. A rigor, não era nítida a gana e a trama das posses grandes médias ou pequenas. Mas era apenas uma impressão. Na prática, cada um sabia o que era seu, qual era a extensão dos seus limites. A ausência de cercas ou marcas e marcos físicos nas terras não significava a ausência de cercas, marcas e marcos nas posses de cada um. Os limites físicos poderiam ser um tanto indiferentes, mas as relações sociais ali constituídas deixavam bastante claros os limites do que era ‘meu’, ‘seu’, dos índios, terra de ninguém, do sem fim. [...] por sob a aparência de uma malha de posses sem marcas nem demarcações, havia se constituído uma malha razoavelmente articulada de sítios e fazendas, ou pequenas posses familiares e latifúndios de estreita ou larga extensão (IANNI, 1981, p. 87).

É preciso afirmar que nesse processo de “apropriação” de terras ainda rudimentar, já ocorria a predominância da formação de latifúndios, herdados, em grande parte, dos antigos seringais. Havia, porém, uma “razoável articulação” na forma como foram atribuídas parcelas do solo aos diversos agentes ocupantes da região amazônica. A economia da borracha foi, rapidamente, substituída por uma economia de subsistência, paralela ao desenvolvimento da pecuária nos latifúndios da região.

Na década de 1960, especialmente com os governos militares, inicia-se uma nova fase de políticas voltadas para a Amazônia. Era chegada a hora de “modernizar” a economia da região. Acreditava-se que a economia extrativista era um fardo e a forma de exploração dos recursos da região necessitava se redesenhar e se libertar das amarras da primitividade. Essa impressão a respeito da economia extrativista tradicional chegou a constar expressamente no Plano Quinquenal da Amazônia, documento elaborado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM em 1966. De acordo com o referido documento:

o extrativismo constituiu, durante muitos anos, a principal fonte de renda da Amazônia, tendo mesmo possibilitado época de grandeza e fausto. Diluído

no conceito geográfico da Amazônia Legal, o extrativismo é hoje mais um problema social do que esteio econômico (ALMEIDA, 2008, p. 66).

Tratava-se de perspectivas equivocadas, que, porém, integravam um projeto maior de desenvolvimento para a Amazônia, inaugurado, essencialmente, com a criação, ainda na era Vargas, da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, precursora da SUDAM enquanto agência estatal de fomento na região (OLIVEIRA, A., 2005, p. 77). O projeto desenvolvimentista para a Amazônia se consolida e se intensifica na década de 1970 e tem como marco o Programa de Integração Nacional – PIN (DL 1.106/1970), editado no Governo Médici, que tinha, expressamente, entre seus objetivos: deslocar a fronteira agrícola para a Amazônia e incorporar a região à economia de mercado. O Programa de Integração Nacional - PIN estabelecia quais eram os propósitos reservados para as terras públicas presentes na Amazônia. Entre seus objetivos, figuravam: “reorientar as emigrações de mão-de-obra do Nordeste, em direção aos vales úmidos da própria região e à nova fronteira agrícola” e “assegurar o apoio do Governo Federal ao Nordeste para garantir um processo de industrialização tendente à autossustentação”. Enfim, a Amazônia serviria para solucionar o problema do excedente populacional nordestino, ante as secas que assolavam o Nordeste. Tratava-se da chamada “Marcha para o Oeste” (CASTRO, 2008, p. 191).

Os recursos liberados principalmente por meio da SUDAM destinavam-se prioritariamente para a execução de grandes projetos, principalmente pecuários, em casos muitas vezes marcados pela grilagem de terras. Ao norte do Mato Grosso, principalmente, instalaram-se grandes empresas rurais, para fins de colonização privada e para a execução de atividades agropecuárias.

Esse cenário, em que se denota uma priorização do governo central à formação de grandes empresas rurais, em detrimento do atendimento à população camponesa, fica muito claro nos números apresentados por Ianni (1981) a respeito dos projetos e subsídios aprovados pela SUDAM em favor de empreendimentos a serem implementados na região de Conceição do Araguaia a partir da segunda metade da década de 1960. Neles, resta evidente essa opção do Poder Público, especialmente quando se observam as dimensões das áreas contempladas pelos benefícios concedidos:

À medida que se desenvolvia o capitalismo industrial, com base no Centro-Sul, alteravam-se os arranjos das estruturas agrárias em muitas partes do país. Ao mesmo tempo, ganhavam novos dinamismos os excedentes populacionais constituídos nos Estados do Nordeste. Uma parte da população rural desses e outros Estados começara a dirigir-se para áreas do Pará e outros Estados, nos quais havia terras devolutas. Pouco a pouco ocorreram alterações na calma social e nos ritmos tradicionais da Amazônia [...] Os principais fatores mais antigos parecem ter sido a construção da Belém-Brasília e a decisão da SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) de conceder a projetos agropecuários incentivos fiscais... De fato, a abertura de grande estrada deu início a um processo de corrida às terras marginais, ao mesmo tempo em que começou a suscitar intensa atenção de especuladores e empresas do Pará... Enquanto isso, fortes contingentes de trabalhadores do Nordeste, Goiás e Minas vieram a assentar-se nos terrenos laterais da rodovia e nos das estradas que o próprio Estado construía. Por seu turno, os projetos agropecuários amparados pela SUDAM, empresados por administradores estranhos à região, iniciaram sua implantação. Em breve, emergiram tensões sobre os terrenos disputados.

Realmente, entre 1966 e 1975 a SUDAM aprovou 33 projetos agropecuários para serem implantados no município de Conceição do Araguaia. A área de cada um desses projetos variava de 2.586 até 69.748 hectares. Todos, portanto, envolviam grandes extensões de terras. As terras devolutas e de posseiros, além das terras de latifúndios preexistentes em Conceição, começavam a ser redefinidas, enquanto objeto e meio de produção. A terra começava a ganhar novas formas sociais, devido a penetração do capitalismo em terras devolutas, latifúndios antigos ou recentes, nos quais se produzia principalmente para o autoconsumo.

Mas a área dos 33 projetos aprovados pela SUDAM nos anos 1966-1975 compreendia apenas 1/6 da área total do município, se tomarmos por base os dados do INCRA relativos a 1972. Os 33 projetos cobriam 430.189 hectares, ao passo que os 2.689 imóveis registrados no INCRA totalizavam 2.594.017 hectares; ou seja, praticamente 6 vezes mais em extensão de terras. Note-se, no entanto, que, em 1972, apenas 366 imóveis, de um total de 2.689, compreendiam mais de 86 por cento das terras do município. (IANNI, 1981, p. 90-91).

A realidade assim descrita caracteriza um Estado que deliberadamente coaduna com a grilagem. Os projetos, tanto aqueles de isenções fiscais aprovados pela SUDAM, quanto aqueles que necessitavam de financiamento público e aqueles que precisavam de aprovações de manejo junto aos órgãos ambientais, eram instruídos com documentos de credibilidade absolutamente duvidosa, embora suas áreas apresentassem dimensões, como no caso transcrito acima, muito superiores ao próprio teto constitucional para fins de alienação de terras públicas.

Assim, fica clara a contradição das políticas estatais para a população da Amazônia. De um lado, incentiva-se a vinda de hordas de trabalhadores para a região, sem que se lhes confirmem condições dignas de trabalho; de outro, priorizam-se processos econômicos que não os que lhes dizem respeito e admite-se a regularização de ocupação de grandes porções de terras nas quais se dá sua exploração.

2.2 A BR 163 enquanto vetor de ocupação do Oeste do Pará

A BR 163, que liga o município de Santarém, no Pará, a Cuiabá, no Mato Grosso, é ainda objeto de profundos estudos e de muitas polêmicas. Como todo o processo de “colonização” da Amazônia a partir da segunda metade do século XX, sua ocupação é repleta de políticas autoritárias e contraditórias (OLIVEIRA, A., 2005, p. 77-130), que resultaram no abandono de populações e nos conflitos a ele inerentes. Tudo isso somado à aniquilação de populações indígenas (OLIVEIRA, B., 2005, p. 220-233), bem assim, à intensa degradação da floresta amazônica e do cerrado mato-grossense:

O processo histórico da ocupação dessa imensa área, coberta ao norte pela floresta amazônica e ao sul pelo cerrado, contém as marcas dos desmatamentos feitos pelos projetos agropecuários financiados pela Sudam, que têm apresentado baixos resultados econômicos em face de vasta destruição do ecossistema, e esse processo trouxe conseqüentemente o aprofundamento da concentração fundiária. (OLIVEIRA, A., 2005, p. 74).

Embora a construção da rodovia date da década de 1970, os planos para sua efetivação datam das primeiras décadas do século XX. Segundo Costa (2012, p. 62), a primeira referência ao projeto “data de 1927, quando foi sugerida, embora não concretizada, uma conexão entre as cidades de Cuiabá e Óbidos”. Em alusão aos projetos sob a gestão dos governos militares, de acordo com Oliveira, Nogueira (2015), a proposta original do Estado para a BR 163 residia em ligar o Centro-Sul do Brasil até o Suriname, atingindo a fronteira entre os países especificamente onde hoje se encontra a base militar de Tiriós. O projeto, porém, foi deixado de lado, na medida em que a chamada Rodovia Perimetral Norte (BR 210), mostrou jamais ter saído do papel. Originalmente, pensava-se que a Rodovia Santarém-Cuiabá cruzaria a perimetral no extremo norte do Pará, de modo a se interligarem os municípios de Roraima e do norte do Amazonas diretamente à BR163 (Figura 1).

Figura 2 - Obras de construção da rodovia BR-163.



Legenda: a) e b) obras de erraplanagem; c) entroncamento da rodovia Transamazônica com a BR-163; d) trecho concluído da BR-163; e) marco simbólico onde ocorreu a inauguração; f) placa descerrada pelo Presidente Gêiser em 20 de outubro de 1976.

Fonte: Nogueira; Oliveira (2015, p. 6).

À época, as instituições de controle eram de todo incipientes. Não havia propriamente fiscalização sobre os impactos e os meios adotados pelos governos militares na implementação de seus grandiosos projetos. Talvez por isso tenham efetivamente saído do papel em um curto espaço de tempo, se considerada a tradicional burocracia estatal brasileira. A BR 163, cujas obras haviam iniciado em 1972, foi inaugurada em 1976, apesar de seus mais de 1.500 quilômetros. O General Oswaldo Ferreira, hoje militar da reserva, participou ativamente da construção da rodovia, naquele momento ainda na condição de tenente. Em entrevista concedida em outubro 2018 ao jornal O Estado de São Paulo, ele relembrou, com certo saudosismo, aqueles idos tempos:

Eu fui tenente feliz da vida. Quando eu construí estrada, não tinha nem Ministério Público nem o IBAMA. A primeira árvore que nós derrubamos (na abertura da BR 163) eu estava ali... derrubei todas as árvores que tinha à frente, sem ninguém encher o saco. Hoje, o cara para derrubar uma árvore, vem um punhado de gente pra encher o saco (ESTADÃO, 2018).

Como podemos perceber na fala do general, naquele tempo, literalmente, “não tinha nem o Ministério Público nem o IBAMA”. É que, até a Constituição de 1988, o Ministério Público Federal- (MPF) não existia enquanto instituição autônoma, na medida em que se confundia com o que hoje é a Advocacia Geral da

União(AGU). Não havia uma instituição destinada exclusivamente à defesa dos interesses coletivos - em sentido amplo – em âmbito federal. Aos integrantes dessa carreira, competia tanto essa tarefa quanto a defesa judicial da União. Enfim, certamente essa confusão de funções dificultava a atuação independente de seus membros. De outro lado, o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA somente foi criado em 1989, quando passou a englobar as atribuições de uma série de órgãos esparsos na estrutura da Administração Pública Federal, desempenhando funções não raras vezes contraditórias.

Com a construção da rodovia, teve início um intenso fluxo migratório em direção a alguns de seus trechos, sempre sob o incentivo do governo. Era o projeto Rondon que, a respeito da Amazônia, fazia uso do bordão “integrar para não entregar”. Mais uma vez, o desenvolvimentismo nacionalista ditava as regras para a região. A partir da conclusão dos traçados da Transamazônica e da Santarém-Cuiabá, institui-se que toda a faixa de 100 Km ao longo das rodovias federais seria de interesse da segurança nacional, de modo que a região passava, assim, ao domínio da União (CASTRO, 2008, p. 14). Dessa faixa de terras da União ao longo da rodovia, os dez primeiros quilômetros seriam dedicados ao assentamento de famílias de produtores rurais. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, criado em 1970, seria a instituição competente para gerir esse processo. Logo surgem, na região, os Projetos Integrados de Colonização – PIC de Altamira e de Itaituba. São fundadas rurópolis e agrovilas, muitas das quais dão origem às atuais sedes dos municípios da região. Mas logo esses projetos se veem esvaziados, em função de que grande parte da infraestrutura prometida quando de sua fundação jamais foi implementada. Os colonos abandonam seus lotes ou os vendem para terceiros (CASTRO, 2008, p. 15). Além disso, processos de grilagem, que contavam com a colaboração de diversas instituições do Estado, retiram dos produtores a posse sobre suas terras. Aliás, os próprios grileiros passam a acusar os pequenos produtores de grilagem e invasão de terras.

Na porção mais ao sul da BR 163 em território paraense, situa-se a região do Vale do Jamanxim, marcada por um processo de ocupação com algumas particularidades, porém, igualmente desordenado.

2.2.1 A ocupação das terras do Vale do Jamanxim

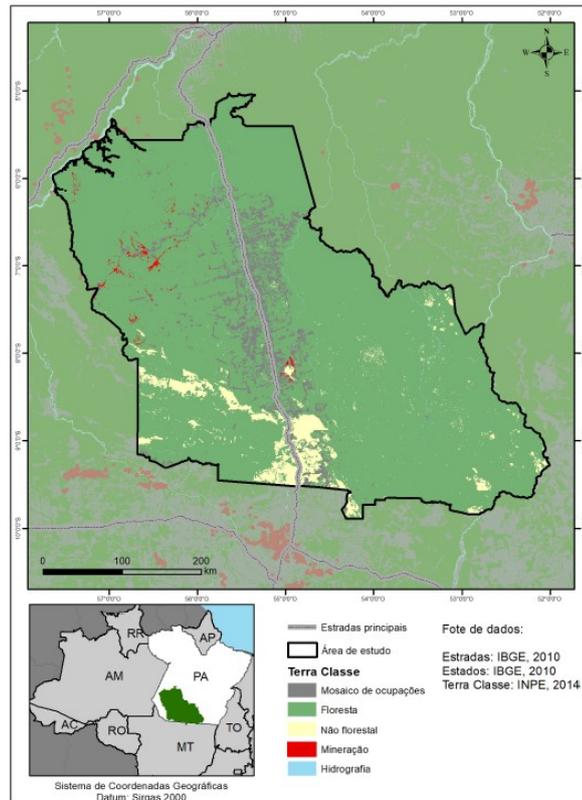
O Rio Jamanxim é um dos principais afluentes do Rio Tapajós e tem suas nascentes na Serra do Cachimbo. Na respectiva região, são referências enquanto pequenos aglomerados urbanos: o distrito de Moraes Almeida, no município de Itaituba; a sede do município de Novo Progresso; e o distrito de Castelo dos Sonhos, no município de Altamira; todos às margens da BR 163. Na região:

muito antes de se projetar a BR 163 e de sua inauguração em 1970, famílias numerosas habitavam as margens do Rio Jamanxim, por volta de 1950, extraindo o látex e fazendo plantações de seringais, no interior da mata e nas margens do rio misturado à floresta já crescida depois do abandono (IBGE, 2017a).

Mas o povoamento substancial dos núcleos urbanos da região teve como mote essencial a exploração garimpeira. A atividade de exploração de ouro de aluvião nos rios da região conduziu, inclusive, ao desenho do traçado da assim conhecida Rodovia Transgarimpeira, que tem início na BR 163, nas proximidades do distrito de Moraes Almeida, e segue floresta adentro nas proximidades do Rio Novo, até alcançar o rio Crepori, ambos cursos d'água que detêm atividade garimpeira em abundância.

O garimpo continua a ser um expoente da economia local. Imagens extraídas da plataforma Terra Class, mostram a localização dos principais focos de exploração garimpeira. Essas áreas têm grande incidência principalmente no entorno da sede do município de Novo Progresso e ao longo dos diversos pontos de extração situados no traçado da Rodovia Transgarimpeira, conforme mapa 1. São pontos desflorestados concentrados, porém, pulverizados, que somam um total 298,56 Km² de área de mineração garimpeira.

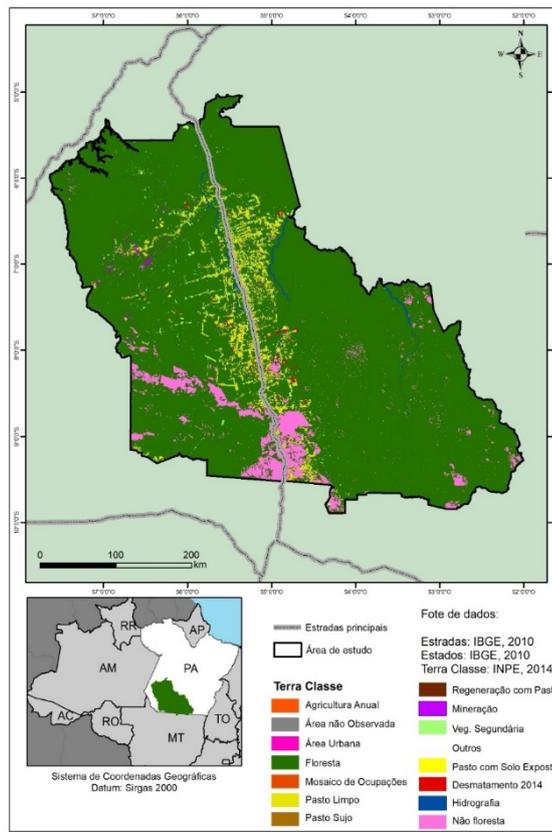
Mapa 1 - Atividade garimpeira no Vale do Jamanxim até 2014.



Fonte: Terra Classe. Elaborado por Martins, H. D (2014).

Apesar disso, a economia do vale do Jamanxim se diversificou e atualmente apresenta sensível identidade com o norte do Mato Grosso. Segundo Castro (2008, p. 197), “o processo recente de ocupação do sul paraense pela BR 163 é uma espécie de expansão da ocupação do norte do Mato Grosso que sobe em direção ao Pará. A atividade econômica está voltada para a agricultura, pecuária e extração madeireira”. Com o avanço da supressão da cobertura florestal o longo da rodovia, a pecuária extensiva tem se consolidado, porém, como a principal atividade de uso do solo no Jamanxim. (mapa 2).

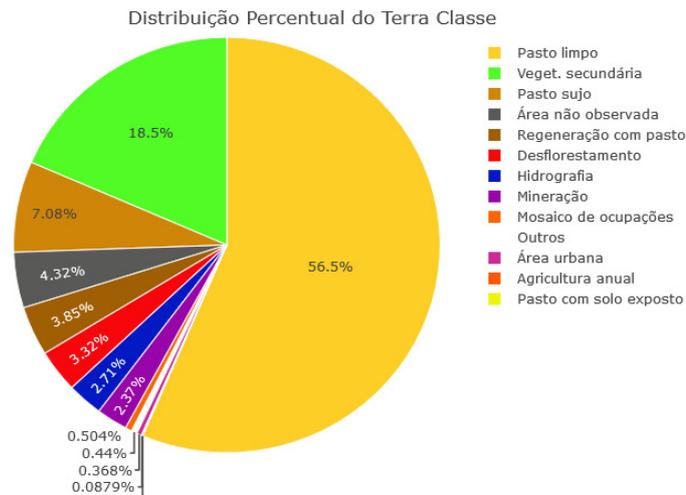
Mapa 2 - Exploração do solo no Jamanximaté o ano de 2014.



Fonte: Terra Classe. Elaborado por Martins, H. D. (2014).

Observa-se, assim, que a pecuária é o meio amplamente dominante de exploração econômica do solo de áreas desflorestadas. A agricultura anual, por exemplo, ainda representa um percentual muito tímido entre as atividades econômicas. Excluídas as áreas de floresta, a classificação como “pasto limpo” representa 56,5% do uso do solo. No mais, segundo dados do Censo Agropecuário do IBGE em 2017 (BRASIL, 2017a), somente no Município de Novo Progresso, há 335.930 hectares de “pastagens plantadas em boas condições”, o que comprova o uso predominante de terras na região para a pecuária. (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Uso do solo desflorestado na região do Jamanximaté 2014.



Fonte: Terra Class (2014).

Às margens da BR 163, a história da região do Vale do Rio Jamanxim se confunde com a da rodovia. Seus ciclos econômicos estão intimamente ligados à construção da estrada e aos estágios de desenvolvimento das regiões por ela percorridas. Em última instância, a região em tudo se relaciona à postura do Estado brasileiro, por meio das várias gestões governamentais, frente à Amazônia, suas riquezas, suas particularidades geográficas e seus povos.

2.2.2 O asfaltamento da rodovia BR 163

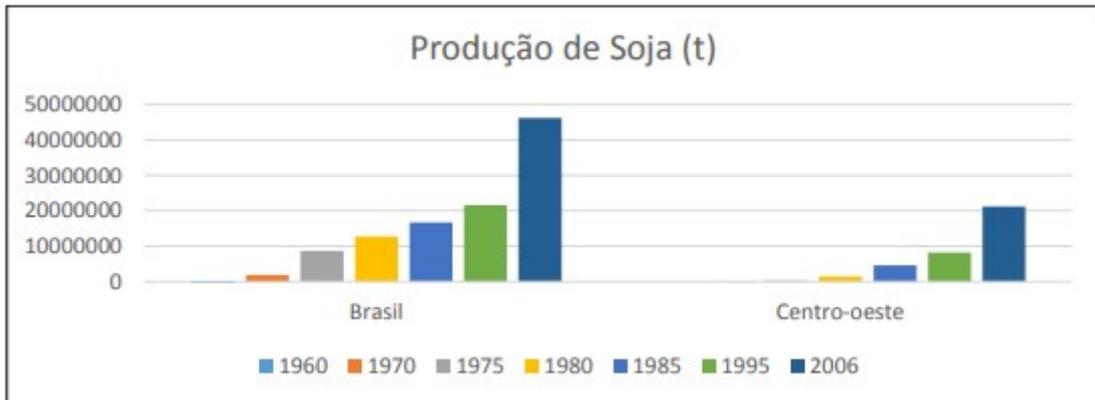
O rodoviarismo é parte de um projeto geopolítico de controle do território, por meio da integração de seus rincões a partir da criação de vias de circulação de pessoas e mercadorias. No Brasil, o incentivo à abertura de rodovias foi a opção estatal adotada em larga escala na segunda metade do século XX, ante a plasticidade do modal rodoviário (NOGUEIRA, OLIVEIRA, 2015, p. 8). Tratava-se, mais do que do simples planejamento para a solução de gargalos logísticos, de um projeto de integração nacional, capaz, em tese, de preencher os “vazios demográficos” de nosso território, de modo a fazer convergir “os homens sem-terra do Nordeste e a terra sem homens na Amazônia” (MATTOS, 1977, apud NOGUEIRA, OLIVEIRA, 2015, p. 4).

A concepção da Amazônia como um “vazio demográfico” era, como dito anteriormente, um equívoco. De qualquer forma, foi sob essas premissas que a floresta foi recortada no século passado por meio da construção de grandes

rodovias, entre as quais figura a BR 163. Desde a construção de seu traçado, porém, a rodovia esteve à míngua, especialmente nos trechos em território paraense. Ainda no final da década de 1970, o Estado começa a enfrentar a escassez de recursos ante a crise econômica (MORAES, 1999, apud NOGUEIRA, OLIVEIRA, p. 9). Mais adiante, os organismos financiadores de projetos passam a impor exigências que condicionavam empréstimos “a prévias avaliações ambientais e canalizando os recursos para metas precisas” (BECKER, 2001, apud NOGUEIRA, OLIVEIRA, 2015, p. 9).

O recorte da rodovia em meio à floresta, seguido de seu abandono, aliado ao incentivo de fluxos migratórios desordenados para a região gerou uma realidade de caos e conflito. A ausência de medidas com vistas à conclusão efetiva da obra, com a sua pavimentação, quando todo um fluxo migratório se tinha consolidado, era o pior dos cenários. O absurdo se agravava especialmente diante da crescente produção de grãos do centro-oeste, a depender, em grande parte, de seu escoamento por meio dos portos do sudeste e sul do país. E é justamente a pressão pela criação de uma alternativa racional para o escoamento da produção do Centro-oeste que funciona como um dos principais catalisadores no processo de conclusão da pavimentação da rodovia. Os portos paraenses estão estrategicamente muito melhor posicionados frente aos mercados internacionais, se comparados, por exemplo, aos portos de Santos, em São Paulo, e Paranaguá, no Paraná. Porém, as más condições de tráfego da rodovia Santarém-Cuiabá em solo paraense vinham servindo como entrave à consolidação desse corredor logístico. No gráfico 2, observa-se a crescente relevância da participação do Centro-Oeste na produção de soja no país, desde a década dos anos 1980 até meados dos anos 2000.

Gráfico 2 - Produção de soja no Brasil e no Centro-Oeste entre 1960 e 2006.



Fonte: Nogueira; Oliveira(2015, p. 14).

É nesse contexto que o asfaltamento dos trechos paraenses da rodovia tem estado há muito na pauta dos diversos governos que estiveram à frente do país após a redemocratização. A obra foi incluída em ambas as versões do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, durante os governos do Partido dos Trabalhadores, quando foi retomada. Em 2020, a pavimentação da BR 163 entre Sinop/MT e o porto de Miritituba, no Pará (figura 3), tem concluídos seus últimos trechos, entre a localidade do Moraes Almeida e o porto.

Figura 3 - Inauguração da Obra de Pavimentação da BR 163, com presença do Presidente da República, do Ministro da Infraestrutura e do Governador do Estado.



Fonte: Portal G1 (2020).

Concluído o asfaltamento da rodovia entre o Mato Grosso e Miritituba, o Ministério da Infraestrutura já anunciou o início do processo de concessão do trecho à iniciativa privada, como bem mostra a figura 5. Os respectivos atos de convocação para a licitação foram encaminhados ao Tribunal de Contas da União, para análise. Seus termos preveem como critério para julgamento do leilão a menor tarifa e um prazo de duração de 10 anos para a concessão.

Figura 4 - Anúncio da Concessão da BR 163.

Concessão da BR-163/PA
Mais uma etapa concluída!

PARÁ
MIRITITUBA

MATO GROSSO
SINOP

13 MUNICÍPIOS SERÃO BENEFICIADOS
Prazo de concessão: 10 anos
Critério do leilão: menor tarifa

- Investimentos previstos:**
 - R\$ 1,89 bilhão de investimento privado
 - R\$ 1,02 bilhão em custos e despesas operacionais
- Obras:**
 - 35km de faixas adicionais
 - 30km de vias marginais
 - 173km de alargamento
 - 187 acessos, incluindo nova entrada aos portos de Miritituba
- Obrigações contratuais:**
 - Serviços de atendimento médico
 - Secorro mecânico
 - Combate a incêndio
 - Desconto para o uso de pagamento automático (TAG)
 - Pontos de Parada e Descanso

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

Fonte: Ministério da Infraestrutura(2020).

O asfaltamento da BR 163 entre o Mato Grosso e os portos de Miritituba encerra parcialmente um processo de quase quatro décadas. A ideia, porém, de conduzir a pavimentação da rodovia acompanhada de um planejamento frente aos impactos ambientais e socioeconômicos na região parece ter ficado para trás. As metas e ações inicialmente previstas para tanto restaram em grande parte frustradas, de modo que, se tem, então, novamente, a lógica de usual dos grandes projetos de infraestrutura na Amazônia.

3 O ESTADO EM OMISSÃO

3.1 A frustração das metas para o desenvolvimento sustentável da região do Jamanxim.

A retomada do asfaltamento da BR 163 em solo paraense era apresentada como uma oportunidade de dinamização da economia local, apesar de pautada, essencialmente, por interesses relacionados ao escoamento da produção do Centro-oeste. No Jamanxim, os impactos sobre as terras federais em termos de ocupação e degradação ambiental eram certos. Por isso, a ideia de conduzir um complexo planejamento interdisciplinar para a mitigação desses impactos era necessária, caso não se pretendessem repetir os modelos usuais de exploração econômica na Amazônia. A União, porém, enquanto proprietária de uma vastidão de glebas na região, falhou em conduzir a execução dos planos e metas inicialmente traçados, deixando seu domínio à mercê da ocupação desordenada e da degradação ambiental que a acompanha.

3.1.1 O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163

Após duas décadas sem grandes investimentos logísticos na Amazônia, a União volta outra vez seus olhos à região. Ainda no governo FHC, torna-se a falar na pavimentação da Rodovia Santarém-Cuiabá e durante os governos do PT os trabalhos são retomados (FERREIRA, 2010, p. 79). Pretendia-se, à época, promover a execução das obras a partir de uma abordagem distinta daquelas típicas das grandes intervenções de infraestrutura na Amazônia. E o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163, ou simplesmente Plano BR 163 Sustentável, era a peça central dessa nova abordagem.

Em 15 de março de 2004 é instituído o Grupo de Trabalho Interministerial destinado a compor e aprovar o planejamento para o desenvolvimento sustentável da área sob a influência da BR 163. O propósito do grupo residia, essencialmente, em mitigar os impactos ambientais e sociais das obras de asfaltamento da rodovia, ante a sua iminente retomada. Passados mais de dois anos, o Plano BR 163 sustentável foi finalmente aprovado e sua versão final foi apresentada em 5 de junho de 2006 (Dia Mundial do Meio Ambiente e Ecologia) (FERREIRA, 2010, p. 83).

O plano teve como objetivo geral “implementar um novo modelo de desenvolvimento local e regional e organizar a ação de Governo, com base na valorização do patrimônio sócio-cultural e natural, na viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras e no uso sustentável dos recursos naturais, visando à elevação do bem estar da população em geral” (BRASIL. 2006, p. 75). Enfim, tratava-se de um “planejamento concebido e constituído sob os princípios da governança e da sustentabilidade” (IPAM, 2007, apud FERREIRA, 2010, p. 92). O propósito era romper com o modelo de implantação de grandes projetos na Amazônia adotado essencialmente na segunda metade do século XX, o qual foi responsável por legar à região uma série de externalidades negativas, cujos efeitos são até hoje ressentidos nos locais em que as obras de infraestrutura foram executadas sem o devido planejamento.

O Plano BR 163 previa uma série de objetivos, metas e ações, nas mais diversas searas e instituía um complexo emaranhado de instâncias consultivas e deliberativas, tudo com vistas a criar um nível mínimo de governança em que assegurada a participação dos diversos atores e instituições envolvidos no processo. Além da demora na aprovação do plano, que teria prejudicado sensivelmente o *timing* de sua implementação, são apontadas diversas dificuldades que levaram por vezes ao retardamento na adoção de medidas e por vezes à própria paralisação do Plano.

Ferreira (2010) aponta algumas das razões que tanto dificultaram a implantação do Plano BR 163 Sustentável. Em referência à oficina “Políticas públicas, meio ambiente e direitos humanos”, realizada em Alter do Chão em 2007, o autor afirma que uma crítica presente entre os participantes recaía sobre o caráter muitas vezes vago das propostas do plano, e na “falta de clareza em relação aos objetivos, diretrizes, ações e prioridades”. Outro elemento crítico na execução do plano estava na ausência de dotações orçamentárias e financeiras voltadas especificamente a sua execução e à viabilização de seu processo. Não havia recursos destinados às ações do Plano, senão aqueles já afetados às políticas nele descritas, como no caso dos recursos educacionais repassados pelos fundos e programas federais aos municípios. Por fim, apesar do excessivo número de instâncias deliberativas e consultivas, seus integrantes ressentiam-se da ausência de institucionalidade dessas instâncias, deficiência esta que somente foi

parcialmente contornada em dezembro de 2007, com a criação do Fórum do Plano BR 163, por meio do decreto nº 6.290/2007.

Mas o cerne das dificuldades em torno do projeto de desenvolvimento sustentável para a BR 163 estava na incapacidade do Estado em lidar com a contradição de interesses na adoção de medidas para o bem estar da população na região. No confronto entre os grandes ocupantes de terras públicas e os praticantes da agricultura familiar e trabalhadores, acabou prevalecendo, de certo modo, a impressão de que as ações do plano engessariam a economia local. Assim, os responsáveis pela degradação ambiental sentiam-se intimidados pelas ações de fiscalização e preservação, enquanto que os trabalhadores sentiam-se ameaçados pela perda de emprego, por conta de visualizarem um cenário em que não haveria uma alternativa viável para seu sustento, uma vez que as terras seguiam cada vez mais tomadas por grandes fazendas.

Nesse contexto, o asfaltamento da BR 163 foi inserido nas duas versões do Plano de Aceleração do Crescimento, de modo que, na prática, o Plano BR 163 Sustentável cedeu seu protagonismo ao PAC, relegando a último plano todas as propostas que visavam à construção de um processo marcado pela governança e pela sustentabilidade. Apesar das raras ações pontuais, o projeto todo acabou por se resumir ao asfaltamento da estrada.

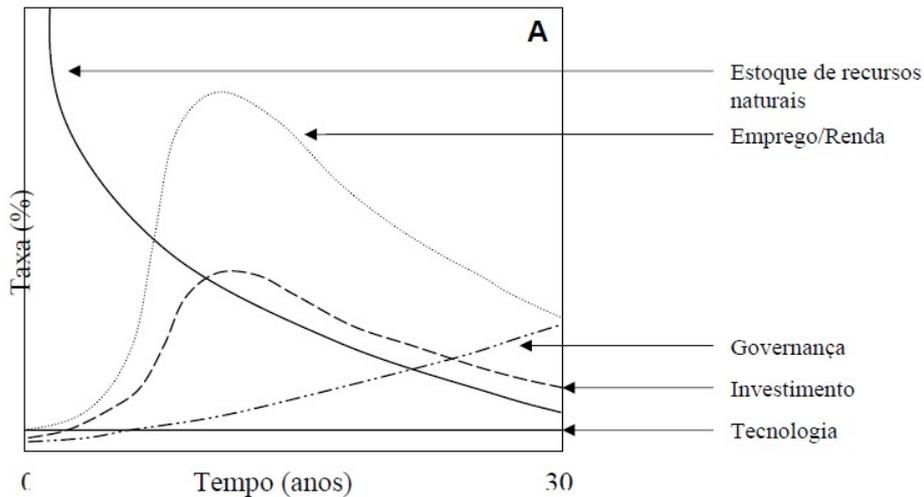
3.1.2 As estratégias para o Plano BR 163 e os possíveis cenários para a região

Traçado o objetivo geral do Plano BR 163 sustentável, foram delineados dois possíveis cenários para o asfaltamento da rodovia. A diferença essencial entre um e outro está na construção ou não de uma governança estatal que seja capaz de conferir sustentabilidade ao desenvolvimento da região, a partir da conjugação e controle dos fatores nele envolvidos. O cenário desejado é aquele marcado pela presença da governança; o indesejado é aquele em que não se observa.

A exploração de recursos naturais invariavelmente produz riqueza e, em certa medida, viabiliza o surgimento de postos de trabalho. Assim, ainda que promovido em ritmo predatório, o uso desses recursos é capaz de gerar resultados talvez até vultosos, porém, certamente de curto prazo e sujeitos a externalidades negativas de efeitos duradouros. De acordo com o gráfico 3, a curva do crescimento da renda e do emprego, quando do uso predatório dos recursos naturais, sobe

vertiginosamente, na medida inversa do esgotamento dos recursos naturais. Contudo, logo em seguida, sofre acentuada inflexão não mais revertida.

Gráfico 3 - Curvas no cenário de exploração dos recursos naturais sem governança, segundo o Plano BR 163 sustentável.



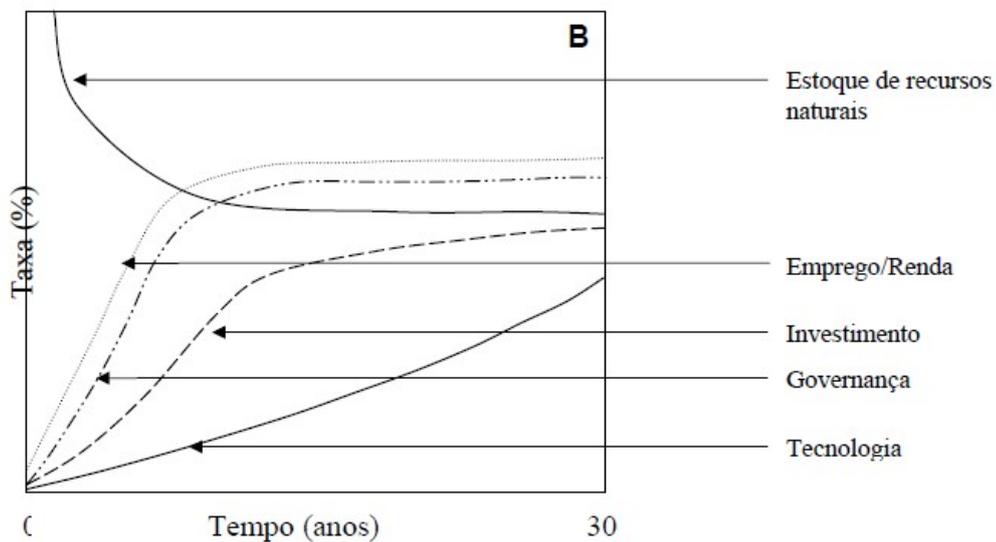
Fonte: Plano BR 163 Sustentável (BRASIL, 2006, p. 77).

Nesse cenário, a governança estatal chega tardiamente. Quando se aproxima o exaurimento dos recursos naturais ou a estabilização de seu uso, a renda e o emprego já se encontram em estágio avançado de queda. Assim, resta ao Estado, agora sem muitas alternativas, adotar medidas que talvez sequer consigam reverter a situação encontrada. Esse tem sido um padrão comum dos ciclos econômicos em várias localidades do Pará. É característico também desse cenário carente de governança o baixo índice de investimento e a pouca preocupação com a implantação de soluções tecnológicas. Ao fim do breve ciclo de crescimento econômico, o que resta é um esgotamento relativo dos recursos naturais, um contingente populacional sem emprego e nenhuma solução tecnológica que possa oferecer alternativas econômicas para a região. A essa altura só mesmo o Estado é capaz de agir, sem dispor, no entanto, de muitas opções.

Por outro lado, em um cenário de elevada governança, o comportamento das curvas das variáveis analisadas é essencialmente diferente. O crescimento do emprego e da renda é menos súbito e vertiginoso, porém, a partir de um ponto, os números a eles referentes se estabilizam, de modo que não há uma imediata inflexão da curva marcando a igualmente súbita decadência do ciclo econômico.

Isso se deve ao fato de que os recursos naturais são usados de modo sustentável, de maneira que sua exploração se revela estável. Além disso, a curva da governança acompanha quase paralelamente a curva do emprego e da renda, viabilizando um crescimento permanente e imune a grande parte das externalidades negativas fruto da exploração dos recursos naturais. Por fim, os investimentos seguem o mesmo padrão de curva e a tecnologia, embora tenha uma ascensão mais demorada, acaba por alcançar, adiante, os níveis das demais variáveis (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Curvas no cenário de exploração dos recursos naturais com elevada governança segundo o Plano BR 163 Sustentável.



Fonte: Plano BR 163 Sustentável (BRASIL, 2006, p. 77).

No segundo cenário, a questão está em conduzir esse processo de desenvolvimento e uso dos recursos naturais com rígida governança, desde o seu princípio, de modo a se preservar, a longo prazo, um horizonte sustentável e efetivo de crescimento econômico aliado ao bem estar. Esse cenário, é claro, era o desejado a partir das premissas de governança e sustentabilidade que norteavam o Plano BR 163 Sustentável. Resta saber se ele foi alcançado. A análise dessa questão se dará adiante, a partir do cotejo analítico das propostas contidas na versão final do Plano.

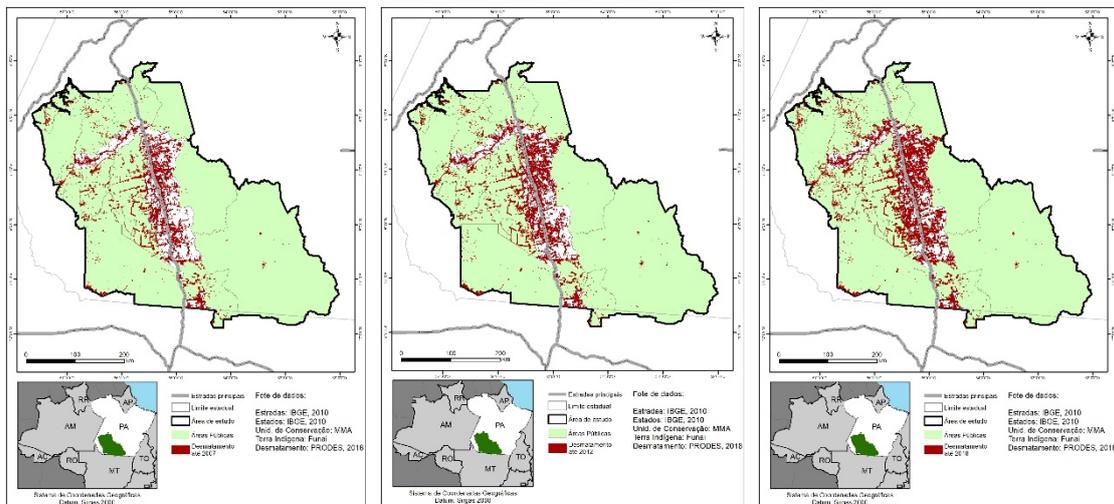
3.1.3 O atendimento das metas e ações do Plano BR 163

As metas e ações previstas no Plano BR 163 Sustentável foram aqui divididas conforme suas áreas. Seu agrupamento se deu de acordo com os seguintes eixos temáticos: a) meio ambiente; b) gestão de terras públicas; c) educação, saúde e cidadania; d) economia sustentável; e) justiça e segurança.

3.1.3.1 As metas do Plano BR 163 Sustentável em matéria de meio ambiente.

A meta central do Plano para o meio ambiente não surpreende: prevenir o desmatamento. No entorno desse propósito, sugeria-se o uso de áreas de ocupação antigas, com a contenção das atividades econômicas inclusas em seus atuais limites, a partir da potencialização de sua produtividade, sem a necessidade de que mais áreas fossem desmatadas. Embora, ao longo dos anos que sucederam a aprovação do Plano, o ritmo do desmatamento tenha variado, observa-se que a degradação de novas áreas foi um processo contínuo. No mapa a seguir, a partir do comparativo entre as imagens do desmatamento acumulado em 2007, 2012 e 2018, é possível observar que as áreas degradadas avançam cada vez mais, especialmente na área branca da região (fora de unidades de conservação- UC ou terras indígenas -TI). Nessas áreas não afetadas, o desmatamento acumulado chega a 987.766,86 ha, o que corresponde a cerca de 39% do total de terras fora de UC ou TI.

Mapa 3 - Evolução do desmatamento consolidado no Jamanxim entre 2007 e 2018.



Fonte: Prodes (2018). Elaborado por Martins, H. D. (2020).

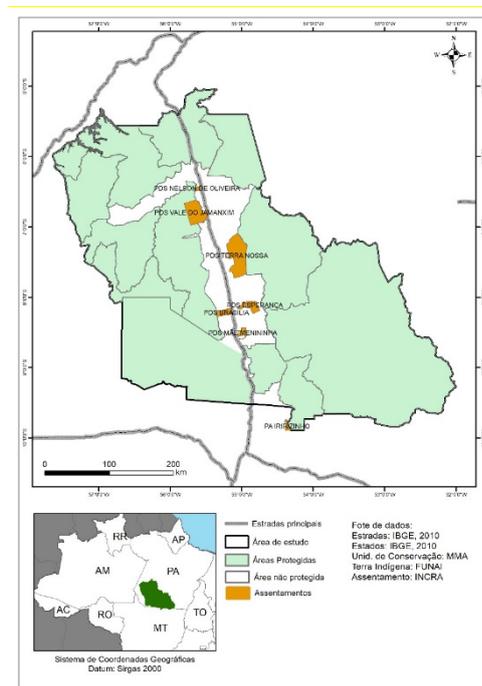
As ações referentes à criação de unidades de conservação, por outro lado, foram pelo menos parcialmente atendidas. No contexto da implementação do Plano BR 163 foram instituídas as seguintes Unidades de Conservação: Área de Preservação Ambiental do Tapajós (Decreto s/n, de 13.02.2006), Floresta Nacional do Armanã (Decreto s/n, de 13.02.2006); Floresta Nacional do Crepuri (Decreto s/n, de 13.02.2006), Floresta Nacional do Jamanxim (Decreto s/n, de 13.02.2006), Parque Nacional do Rio Novo (Decreto s/n, de 13.02.2006), Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo (Decreto s/n, de 20.05.2005), Parque Nacional do Jamanxim (Decreto s/n, de 13.02.2006) e Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio: Decreto s/n, de 08.11.2004. Entre elas, apenas a APA Tapajós, o PARNA Jamanxim e o PARNA Rio novo ainda não tiveram os planos de manejo aprovados, embora as duas últimas unidades estejam bastante adiantadas na elaboração do plano.

O Zoneamento Econômico Ecológico-ZEE da região se encontra inserido no zoneamento do Oeste do Estado do Pará (BRASIL, 2010). Nos estudos respectivos foi, inclusive, sugerida e acolhida a proposta de redução da reserva legal para 50% nas áreas classificadas como de consolidação e expansão, de acordo com permissão prevista no art. 13 do Código Florestal Trata-se de documento que, porém, sem uma política efetiva de fiscalização e controle, pode não gerar efeito algum.

3.1.3.2 As metas do Plano BR 163 Sustentável em matéria de gestão de terras públicas

Nesta seara, uma das principais metas instituídas pelo Plano BR 163 Sustentável residia na criação de assentamentos rurais em suas modalidades sustentáveis. Na região do vale do Jamanxim, há registro de nove projetos de assentamentos do INCRA, três deles porém qualificam-se como da modalidade convencional de assentamento: PA Nova Fronteira, PA Santa Júlia e PA Esperança. Os assentamentos que atendem aos propósitos da meta no sentido da não emissão de títulos individuais de terra e do caráter sustentável da produção são, por seu turno, seis: PDS (Projeto de Desenvolvimento Sustentável) Nelson de Oliveira, criado em 06.06.2006; PDS Vale do Jamanxim, criado em 12.12.2005; PDS Terra Nossa, criado em 03.06.2006; PDS Brasília, criado em 23.11.2005; PDS Esperança, criado em 14.12.2006; e PDS Mãe Menininha, criado em 14.12.2006 (Mapa 4).

Mapa 4 - PDS no Jamanxim;



Fonte: INCRA. Elaborado por Martins, H. D.(2020).

A região aqui objeto de estudo conta, ainda, com três terras indígenas (TI Baú, TI Menkragnoti e TI Panará), as quais, segundo informações da FUNAI, se encontram regularizadas. Apesar disso, a demarcação dessas terras não foi exatamente técnica. No caso da TI Baú, por exemplo, houve a redução dos seus

limites em um processo resultante da pressão de produtores locais, que culminou na alteração da posição do parecer antropológico da FUNAI, em contradição com tudo aquilo que se expusera anteriormente sobre os contornos da terra indígena.

Em setembro de 2013, quando se iniciavam os trabalhos de demarcação física da TI Baú, situada em porções dos municípios de Altamira e São Félix do Xingu (Pará), a mobilização contrária ao reconhecimento dos direitos territoriais dos Kayapó (Mebengokre) Mekrãgnoti⁵⁸ passou a se manifestar em ameaças aos indígenas, a funcionários da Fundação Nacional do Índio (Funai) e da empresa contratada para dispor os marcos. A faixa oeste da TI, ao longo do rio Curuá — de onde os indígenas tradicionalmente extraíam castanhas para autoconsumo e comercialização — era visada por não índios para extração de madeira (principalmente, mogno), garimpo e implantação de fazendas de gado.(...) Em 8 de outubro de 2003, o então ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, editou a portaria nº 1.487, revogando a portaria nº 645/1991, que declarara a TI com 1,85 milhões hectares de extensão. Com isso, 17,2% da TI, uma área de comprovada ocupação indígena, foram subtraídos e se tornaram formalmente terras públicas sem destinação e — na prática, como se pôde constatar em curto prazo — terras disponíveis para a grilagem e a degradação ambiental. [...] Em 2004, o MPF ingressou com uma ACP, solicitando a nulidade da desafetação (TORRES, 2017, p. 105-107):

Quando da edição, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT e pela empresa Ecoplan, em outubro de 2002, do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA que fundamentou o licenciamento da obra de asfaltamento da BR 163, uma das condicionantes dizia respeito à necessidade de atenção às populações indígenas da região. Nesse sentido, foi aprovado o Programa Básico Ambiental BR 163 – Componente indígena – PBA-CI, que previa uma série de ações a serem adotadas no sentido de oferecer suporte a essas populações. O PBA-CI já se encontra em seu 6º Termo Aditivo, porém, recentemente, travou-se um impasse entre a FUNAI e as lideranças indígenas sobre os termos da renovação do plano. Aqui, mais uma vez, o tema foi parar no Judiciário. Na petição inicial da ACP 1002995-31.2020.4.01.3903, o MPF apresenta o cenário e as perspectivas para os povos indígenas no entorno da BR 163:

Nesse contexto, o Estudo de Impacto Ambiental sobre a pavimentação da BR 163, embora tenha sido categórico em afirmar a importância do projeto, em razão dos benefícios sociais e econômicos que traria, junto da melhora da qualidade de vida da população e do acesso a equipamentos e serviços públicos essenciais, é também categórico em afirmar que a reprodução física e cultural das comunidades indígenas Kayapó e Panará não estava garantida. O EIA atesta a alta vulnerabilidade desses povos face às transformações previstas para a pavimentação da BR 163, considerando

como impacto principal o aumento significativo da pressão sobre seus territórios, com as consequências daí advindas (...).

Aliciamento. Promessas falaciosas. Transmissão de doenças. Dependência e conflitos. O EIA descreve a forma como se operava a relação dos Kayapó com os não indígenas que objetivam agir ilegalmente dentro de suas terras. E conclui pela imprescindibilidade de alternativas de geração de renda de baixo impacto – mediante a exploração de produtos florestais não madeireiros – como meio de redução da vulnerabilidade desses grupos e, principalmente, como mecanismo de proteção da higidez dos territórios tradicionais.

Deste modo, o Estudo de Impacto Ambiental afirma que as obras de pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém aumentariam significativamente a já alta vulnerabilidade das comunidades e territórios Kayapó Mekragnotire e Panará. Aponta a necessidade de se diminuir a vulnerabilidade social cultural e territorial desses povos, embora o prognóstico seja a sua maximização.

Na avaliação do componente indígena socioambiental, o EIA reconhece a luta histórica desses indígenas na defesa de seu território e a imprescindibilidade de seu fortalecimento. Afirma que o principal impacto negativo do empreendimento (o aumento da pressão sobre os territórios) poderia ser mitigado e atenuado pelo seu impacto positivo (o acesso dos produtos florestais, de extrativismo não madeireiro e artesanato ao mercado consumidor). Com isso, os benefícios prometidos com a abertura da estrada seriam compartilhados com as comunidades, em benefício da proteção de seus territórios tradicionais.(...)

A compreensão do impasse em torno da execução do PBA-CI da BR163 e o atraso significativo de seu início é fundamental para que se vislumbre a excepcionalidade da via de gestão adotada neste componente indígena, tendo em vista que as obras de pavimentação da rodovia já estavam em plena atividade, sem qualquer ação às comunidades indígenas.

(...) Conforme consta das investigações em curso na Procuradoria da República em Altamira, com todo o documental que instrui a presente, o histórico de execução deste PBA-CI da BR 163 é parte de um grande esforço por parte dos indígenas para manter sua floresta em pé, com apoio dos recursos repassados aos programas do PBA-CI. Mas ao mesmo tempo é um constante descumprimento de prazos e compromissos por parte do DNIT, que não demonstra compreender o seu lugar, enquanto de poluidor-pagador. O que vem resultando em rupturas, conflitos e protestos. Perdas que devem ser reparadas, com riscos de retrocessos e danos irreversíveis, quando a FUNAI deixa de cumprir seu papel institucional (BRASIL, 2020a):

Mas o tema central das principais ações previstas no Plano BR 163 a propósito das terras federais na região do Jamanxim é a regularização fundiária. Difundida como a solução para os conflitos agrários da região, a regularização fundiária foi conduzida de modo subvertido se consideradas as finalidades que a Constituição Federal comina, em seu art. 188, às terras públicas federais. Na sucessão de normativos que regem o tema, observa-se uma relação inversamente proporcional entre:

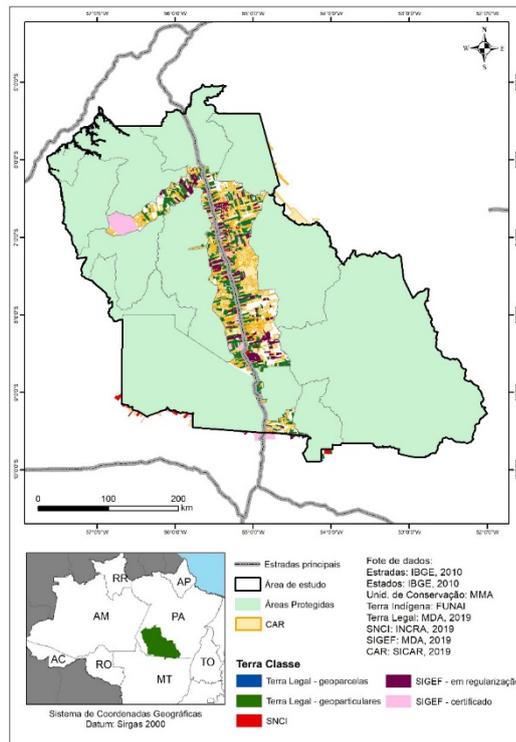
Tabela 1 - “Evolução” normativa sobre regularização fundiária.

De um lado:	E de outro:
- o aumento da área máxima suscetível de regularização;	- a redução da necessidade de realização de vistorias no procedimento;
- a atualização do marco temporal de início das ocupações;	- a redução ou anulação do valor a ser pago pela terra.
- a simplificação das demais exigências em face do ocupante.	- a diminuição das hipóteses de submissão a processos de concorrência pela aquisição.

Fonte: Consulta legislativa. Elaboração do autor.

A área máxima suscetível de regularização, por exemplo, era originalmente de 100 ha, conforme artigo 29 da Lei 6.383/76; foi alçada a 500 ha pela Lei 11.196/2005; em seguida aumentou para 1.500 ha por conta da edição da Lei do Terra Legal (Lei 11.952/2009) e, por fim, acabou fixada em 2.500 ha quando da edição de Lei 13.465/2017. E esse limite somente não foi adiante porque se trata do teto previsto na Constituição Federal, em seu art. 188, §1º: “a alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional”. Na região do Jamanxim, mais especificamente em sua área branca (não afetada), apenas 19% das terras ainda não se encontram incluídas no Cadastro Ambiental Rural - CAR ou em outro cadastro fundiário (SIGEF, Terra Legal etc). A área está devidamente “partilhada”, à espera de regularização (Mapa 5).

Mapa 5 - Ocupação de terras no Jamanxim até 2019.



Elaborado por Martins, H. D (2019).

Em lugar de conferir segurança jurídica e paz ao campo, contemplando aqueles que se caracterizam enquanto mercedores das políticas agrárias previstas na Constituição, o processo de regularização de ocupações de terras na Amazônia tem servido com instrumento de fomento e legitimação de ocupações ilegais por médios e grandes produtores. E o resultado tem sido uma crescente corrida pelas terras, mediante processos marcados pela grilagem e especulação imobiliária, com a consolidação de imóveis rurais das mais diversas dimensões, sempre na expectativa de sua futura regularização.

3.1.3.3As metas do Plano BR 163 Sustentável em matéria de educação, saúde e cidadania.

A propósito da participação da sociedade local nas decisões tomadas em torno das ações do Plano BR 163, a sensação apurada localmente por Ferreira (2010, p. 98) era de frustração. Segundo o autor, “a forma de estruturação (das consultas) dedicou mais tempo à exposição e esclarecimento de dúvidas quanto a conteúdos previamente formulados, do que à identificação de novos problemas, à

elaboração de propostas e à construção de consensos em relação às ações a serem executadas”. No mesmo sentido:

havia uma resistência por parte de vários segmentos do governo em ouvir a sociedade civil e compartilhar com esta os espaços de tomada de decisão [...] havia também uma tentativa de controle em relação aos participantes dos eventos, aos assuntos a serem tratados durante as audiências públicas e ao próprio conteúdo dos documentos referentes ao Plano (FERREIRA, 2010, p. 99).

A conscientização da população local sobre a prevenção e controle do fogo é outra medida que não obteve sucesso. As queimadas são frequentes na região e o período de sua maior incidência é de conhecimento das autoridades de fiscalização ambiental. Episódio recente ilustra bem essa realidade: em 10 de agosto de 2019, um grupo de produtores de Novo Progresso, após mobilização organizada por meio das mídias sociais, promoveu a realização coordenada de queimadas na região, ato que ficou mundialmente conhecido como o “Dia do Fogo”². Embora o referido evento revele um manifesto ato criminoso, o uso do fogo segue sendo uma prática comum no manejo, por exemplo, de pastagens na região, ainda que eventualmente sem propósitos delituosos. Em levantamento recente do INPE³, Novo Progresso, Itaituba e Altamira, que englobam toda a região do Jamanxim, aparecem entre os 10 primeiros municípios classificados como “críticos” ante a incidência de queimadas ao longo de 2020.

Não há instituições oficiais de pesquisa na região. A própria Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA tem instalado *campus* apenas na sede do município de Itaituba, a algumas centenas de quilômetros distante do Jamanxim. E os tais centros de biotecnologia e bioindústria nunca foram instalados em Novo Progresso. Recentemente, há notícia de iniciativa ainda incipienteno sentido da interiorização da pesquisa e ensino superior públicos no Jamanxim, que e, reside na

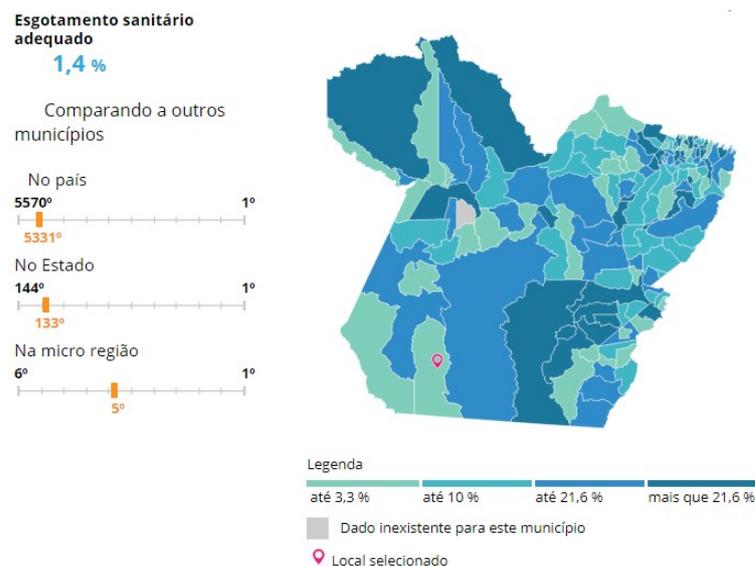
² Trata-se de evento de repercussão na mídia internacional: <https://www.reuters.com/article/uk-brazil-environment-wildfire-investiga/day-of-fire-blazes-ignite-suspicion-in-amazon-town-idUKKCN1VW1N9?edition-redirect=uk>. Acesso em 20.03.2021.

³ Trata-se de informação contida no item 4 do Boletim Técnico nº 0002, disponível em <https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal/outros-produtos/fogo-no-bioma-amazonia/BoletimTcnico0002.pdf> (Acesso em 20.05.2021).

abertura de graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental em Novo Progresso, cujo primeiro processo seletivo de discentes ainda segue pendente de realização⁴

Quanto aos números sobre a saúde, segundo o IBGE, o índice de mortalidade infantil no município de Novo Progresso é de 17,71 óbitos por mil nascidos vivos e o total de internações por diarreia é de 0,2 por mil habitantes. No município, há 16 estabelecimentos de saúde e 50 leitos para internação (IBGE, 2009). Não há, porém, nada que relacione eventuais incrementos no sistema de saúde de Novo Progresso às intervenções decorrentes do Plano BR 163 Sustentável. A propósito do saneamento básico, segundo dados do IBGE, somente 1,4% do município de Novo Progresso tem acesso a “esgotamento sanitário adequado”. Esse índice o coloca na pior das quatro faixas percentuais no comparativo com os demais municípios do Pará. (Mapa 6).

Mapa 6 - Índice de esgotamento sanitário nos municípios do Pará.



Fonte: IBGE (2017b).

Por fim, os índices relacionados à educação em Novo Progresso incluem o município em posição relativamente confortável em relação aos demais municípios do Estado do Pará. O IDEB progressense é de 5,0 para os anos iniciais do ensino fundamental e de 3,6 para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino

⁴O processo seletivo vem sendo adiado sucessivas vezes em virtude da pandemia: https://portalfadesp.org.br/?page_id=8086 (acesso em 20.05.2021).

médio (Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2017). Trata-se, porém, de índices ainda bastante aquém da média nacional, apurada, respectivamente, em 5,5 e 4,4. Aqui, porém, cabe, novamente, a ressalva de que não há como relacionar a situação da educação no município a eventuais investimentos do Plano BR 163, especialmente porque não havia recursos destinados às ações do Plano, senão aqueles já afetados às políticas neles descritas, como no caso dos recursos educacionais repassados pelos fundos e programas federais aos municípios.

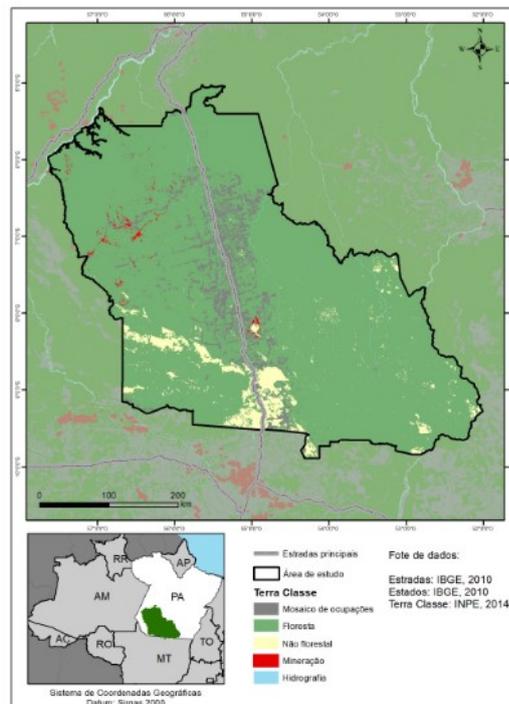
3.1.3.4 As metas do Plano BR 163 Sustentável em matéria de economia sustentável.

A concessão de florestas públicas era uma das principais medidas propostas no Plano BR 163 a fim de viabilizar economicamente o então criado Distrito Florestal Sustentável da BR 163. Contudo, novamente, as expectativas criadas não foram suficientemente atendidas. Segundo informações do Serviço Florestal Brasileiro, na região do Jamanxim, apenas estão em funcionamento as concessões florestais da Floresta Nacional – FLONA de Altamira. A concessões licitadas na FLONA Crepori estão paralisadas devido à judicialização de seu procedimento. Quanto à concessão da FLONA do Amaná, devido às dificuldades logísticas na sua exploração, não teve sucesso a licitação. As concessões no interior das FLONA Itaituba I e II também seguem pendentes. Todas elas (Flona Crepori, Flona do Amaná, Flona Itaituba I e II), porém, encontram-se indicadas no Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF 2021 (BRASIL, 2021) como selecionadas para realização de novos processos de concessão no ano subsequente.

Os garimpos presentes na região, quando não clandestinos, tiveram suas licenças ambientais outorgadas pelos municípios. É que, por conta da edição da Lei Complementar 140, em 2011, as instituições ambientais federais somente atuam no licenciamento de atividades em caráter excepcional. Os procedimentos conduzidos pelas secretarias municipais de meio ambiente são de duvidosa tecnicidade, daí porque a concessão da licença ambiental não é propriamente um atestado do atendimento dos requisitos ambientais para a atividade. Outrossim, em recente auditoria, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020) apurou que a Agência Nacional de Mineração (antigo DNPM) tem atuado de modo exageradamente moroso na conclusão dos processos de Permissão de Lavra Garimpeira, o que tem

vido determinante para a manutenção da informalidade na região e para a precariedade na aquisição e transferência de títulos sobre os garimpos. Imagens referentes aos anos de 2020, 2012 e 2014, extraídas do projeto Terra Class, as quais qualificam áreas desflorestadas a partir do uso do solo, mostram a localização dos principais focos de exploração garimpeira. Essas áreas têm grande incidência principalmente no entorno da sede do município de Novo Progresso e ao longo dos diversos pontos de extração situados no traçado da Rodovia Transgarimpeira, conforme mapa 7. São pontos desflorestados concentrados, porém, pulverizados, que somavam, até 2014, um total 298,56 Km² de área de mineração garimpeira.

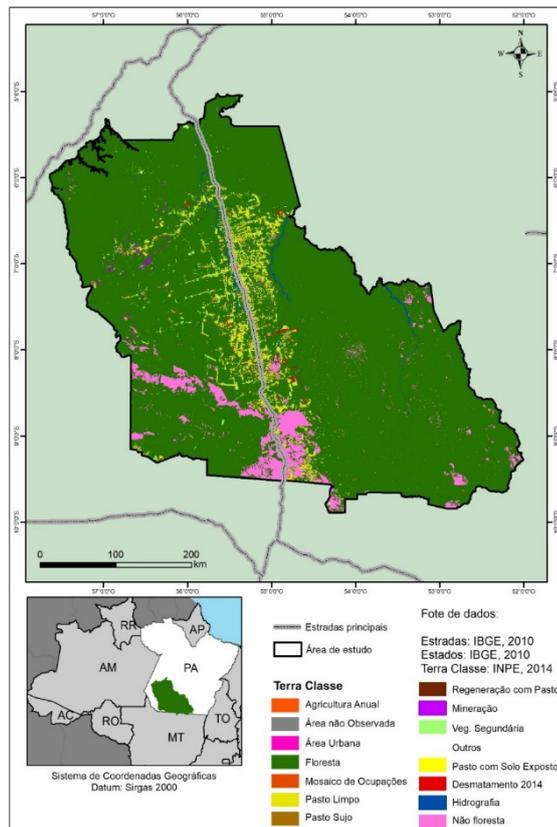
Mapa 7 - Atividade garimpeira no Vale do Jamanxim (2014).



Quando à mudança das técnicas de manejo do gado, com a condução para o uso intensivo das áreas já degradadas, não há registros de sua ocorrência, o que se comprova pela constante necessidade de ampliação dos pastos e eventualmente abandono de terras sem o seu reaproveitamento para outros usos. Segundo estudos sobre o manejo da pecuária intensiva na Amazônia (VALE et al., 2019, p. 57), as experiências observadas no Pará concentram-se, essencialmente, no leste do Estado. Na região do Jamanxim, ao contrário, com o avanço da

supressão da cobertura florestal o longo da rodovia, a pecuária extensiva tem se consolidado como a principal atividade de uso do solo no Jamanxim. (mapa 8).

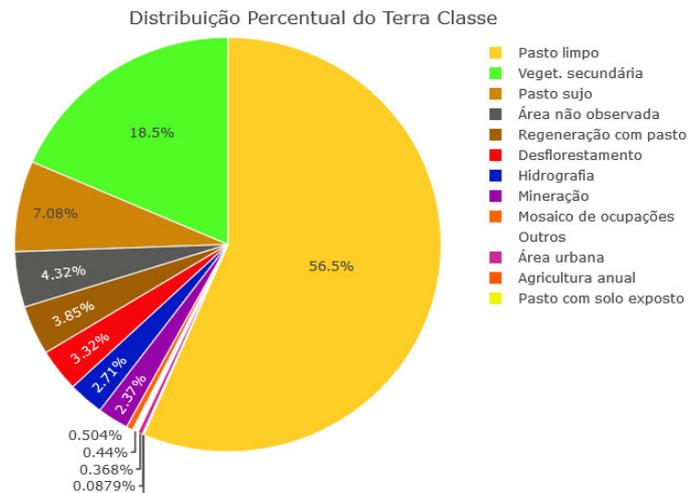
Mapa 8 - Exploração do solo no Jamanxim(2014).



Fonte: Elaborado por Martins, H. D(2020).

Observa-se, assim, que a pecuária é o meio amplamente dominante de exploração econômica do solo de áreas desflorestadas. A agricultura anual, por exemplo, ainda representa um percentual muito tímido entre as atividades econômicas. Excluídas as áreas de floresta, a classificação como “pasto limpo” representa 56,5% do uso do solo. No mais, segundo dados do Censo Agropecuário do IBGE em 2017 (BRASIL, 2017a), somente no Município de Novo Progresso, há 335.930 hectares de “pastagens plantadas em boas condições”. Trata-se de informação que se soma àquela apurada nas imagens georreferenciadas do Terra Class (2014), a partir das quais se apura a seguinte distribuição do uso do solo desflorestado na região:

Gráfico 5 - Uso do solo desflorestado na região do Jamanxim em 2014.



Fonte: Terra Class (2014).

3.1.3.5 As metas do Plano BR 163 Sustentável em matéria de segurança e justiça.

Acerca das propostas de instalação dos órgãos federais de polícia, tem-se que o posto da Polícia Rodoviária Federal em Novo Progresso nunca foi implantado, quanto menos teve lugar a instalação de uma delegacia federal na localidade. A Polícia Federal somente tem sua delegacia em Santarém, a centenas de quilômetros do Jamanxim, sem qualquer unidade operacional sob sua circunscrição. O posto avançado da PF em Itaituba vinha funcionando com base no rapasse de recursos das penas aplicadas pela Justiça Federal, porém, há algum tempo não contava com delegado e esteve sempre na iminência de ser fechado.

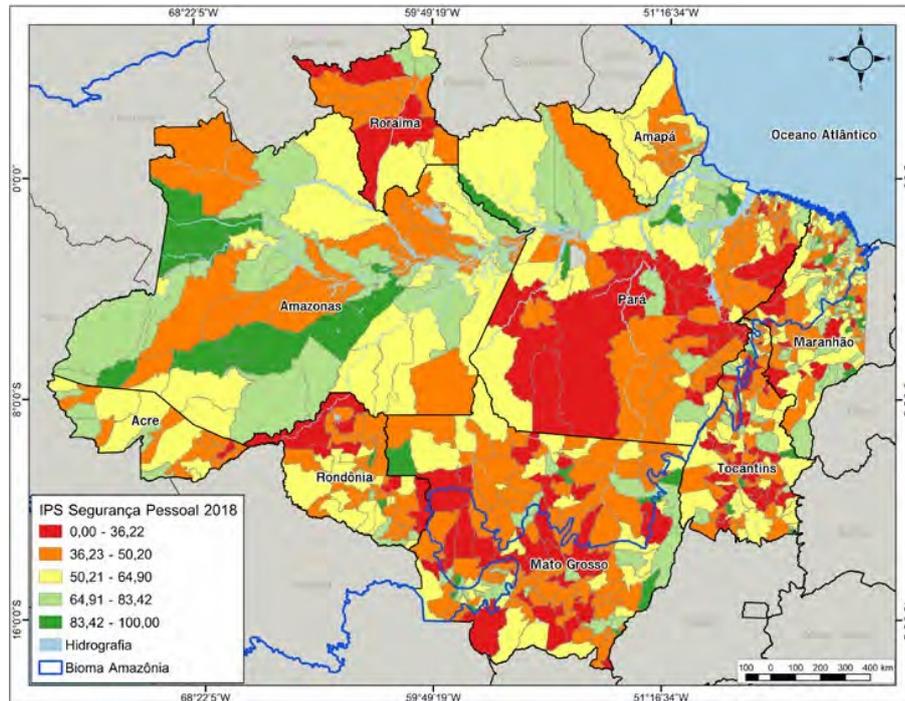
O Ministério Público Federal, a quem competiria militar pela presença das instituições federais na região, desmobilizou sua sede em Itaituba na calada da noite. Após custear vultosas quantias com aluguel de imóvel e contrato de vigilância por cerca de dois anos, sem que qualquer procurador tenha jamais entrado em exercício presencial na localidade, fechou a respectiva unidade. O curioso é que os estudos técnicos internos jamais apontaram para essa solução (Nota Técnica 01/2018 – SGE SEI nº 3174-48.2018.4.01.8010 ID 6649823 p. 69 e ss), especialmente quando há diversas unidades do MPF em outras regiões do país que justificariam muito mais sua extinção, seja sob a ótica da demanda de trabalho, seja sob a ótica geográfica, seja sob o prisma geopolítico da presença do Estado em uma região tão conflituosa. Ao final, prevaleceu o argumento das dificuldades

orçamentárias, o que se revela, no mínimo, questionável, quando se observa que unidades cuja extinção seria muito menos traumática seguem existindo e onerando o orçamento da instituição.

A comarca da Justiça Estadual em Novo Progresso é sobrecarregada. Como se trata de localidade com grande trânsito de pessoas, além de seu acervo normal, a Justiça Estadual precisa lidar com um número incomum de cartas precatórias, entre as quais grande parte provém da Justiça Federal, que não possui sede no município. Segundo informações prestadas pelo então juiz titular da Vara Federal de Itaituba nos autos do Processo Administrativo (SEI TRF1 nº 8670-92.2017.4.01.8010, grifo do autor), **“tal contexto conduziu à expedição pela Vara desta SSJ de mais de 600 (seiscentas) cartas precatórias somente para a Comarca de Novo Progresso, sendo 124 (cento e vinte e quatro) somente de agosto a outubro deste ano de 2017”**. A propósito, até julho de 2013, era a Justiça Federal em Santarém quem possuía jurisdição federal sobre a região, até que foi criada a Subseção de Itaituba. Persiste, porém, o problema da dependência quanto ao cumprimento de cartas de precatórias, o qual tende a ser mitigado ante a possibilidade de lotação de um meirinho da Justiça Federal em Novo Progresso para cumprir mandados no município e nos distritos de Moraes Almeida e Castelo dos Sonhos (Processo Administrativo Sei TRF1 nº 0008481-17.2017.4.01.8010).

Em matéria de segurança, tanto Novo Progresso, quanto Itaituba (distrito de Moraes Almeida) e Altamira (distrito de Castelo dos Sonhos) ostentam péssimos índices. De acordo com a variável respectiva na apuração do Índice de Progresso Econômico 2018 (ipsamazonia.org. br), iniciativa da organização Social Progress Imperative para aferir variáveis sociais excluídos os números econômicos, a segurança coloca a região no pior de quatro patamares em comparação a todos os reconhecidamente carentes municípios da Amazônia (Mapa 9).

Mapa 9 - IPS Amazônia Segurança 2018.



Fonte: IPS Amazônia (2018).

3.2 Fiscalização Ambiental: multas nunca pagas, embargos desrespeitados e obrigação de reflorestar jamais adimplida.

A ocupação de terras públicas é caracteristicamente acompanhada da degradação ambiental. O exercício do poder de polícia sobre os imóveis onde ocorridos os ilícitos evidencia o pleno conhecimento da União a respeito de sua ocupação e exploração econômica. Nesse ponto, não só não há efetiva objeção à ocupação dessas terras como a fiscalização quanto à prática desses ilícitos é de duvidosa eficácia.

3.2.1 A responsabilização pela prática de ilícitos ambientais

O combate à prática de ilícitos ambientais se dá por meio da responsabilização de seus alegados autores em três esferas distintas: a civil, a criminal e a administrativa. A primeira tem por fundamento legal essencial a cláusula geral em matéria de responsabilidade civil por atos ilícitos, cujo conteúdo se extrai da combinação entre os artigos 186 e 927 do Código Civil, os quais assentam que: “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar

direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” e “aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. O cerne da responsabilidade civil está, portanto, na reparação do dano, o que, em matéria ambiental, se dá comumente pelo reflorestamento de áreas degradadas.

No âmbito criminal, a responsabilização pela prática de ilícitos é fruto do exercício do direito de punir do Estado. Ela se dá por meio do enquadramento da conduta atribuída ao infrator em um dos tipos penais previstos na legislação. Em matéria ambiental, o diploma básico da responsabilidade criminal é a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), embora também existam tipos penais ambientais previstos em leis diversas, a exemplo da Lei nº 8.176/81, da Lei nº 7.643/87 e da Lei nº 7.802/89. Trata-se, aqui, do âmbito da responsabilização de maior rigor, de vez que, em última instância, torna sempre possível a submissão do autor do fato ao encarceramento.

A responsabilidade administrativa, por fim, é a expressão máxima do exercício do Poder de Polícia do Estado. Na Administração Pública Federal, as infrações e sanções ambientais administrativas também estão previstas na já citada Lei nº 9.605/1998, mais precisamente em seu capítulo VI. A Lei 9.873/1999 trata do prazo prescricional para o exercício da ação punitiva administrativa, a Lei 9.748/1999 trata do processo administrativo federal e o Decreto nº 6.514/2008 disciplina o rito específico dos processos administrativos fruto das autuações ambientais dos órgãos federais de fiscalização.

3.2.2O auto de infração foi expedido, e agora?

A lavratura do auto de infração ambiental deflagra o processo administrativo respectivo. Ao longo de seu curso, deverão ser observados procedimentos previstos nos normativos, para que, ao final, se for o caso, tornem-se definitivas as sanções nele cominadas. As penas administrativas para as sanções ambientais estão previstas no art. 72 da Lei 9.605/1998 e são as seguintes: “advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto;

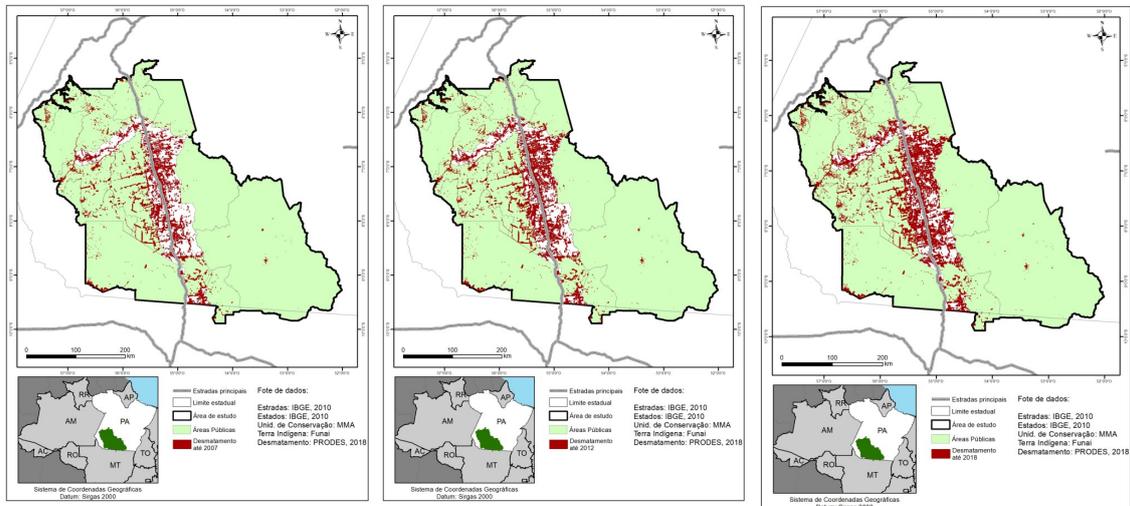
suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades; restritiva de direitos”.

Em se tratando de infrações ambientais decorrentes da supressão de cobertura florestal, o auto de infração gera, principalmente, duas consequências: a multa ambiental e o embargo da área onde realizada a atividade. Apesar dos vultuosos valores aplicados a título de multas ambientais e das extensas áreas submetidas a embargos, a efetividade de tais medidas é sempre posta em xeque, visto que sua só formalização não se traduz, invariavelmente, no seu efetivo cumprimento. É preciso, pois, perquirir se as multas ambientais revertem-se, efetivamente, em receitas para os cofres públicos e se os embargos, de fato, implicam na interdição das áreas e na cessação das atividades poluentes até então nelas desempenhadas.

3.2.3 O desmatamento nas áreas não afetadas do Vale do Jamanxim.

A região do Vale do Jamanxim, especialmente nas áreas mais próximas à margem da Rodovia BR 163, tem sido palco de intensa degradação florestal, especialmente diante da valorização dos imóveis da região frente ao processo de conclusão do asfaltamento da estrada e da formação do corredor logístico a ligar o norte do Mato Grosso aos portos de Santarém e Itaituba (Miritituba). Apesar da situação das áreas situadas fora das unidades de conservação e terras indígenas, é possível concluir que o desmatamento consolidado na região tem tido em seu incremento uma constante, de modo que as áreas desflorestadas já representam boa parte de toda a área branca (área não especialmente protegida) ao longo da rodovia. Os mapas a seguir mostram o desmatamento consolidado apurado nos anos de 2007, 2012 e 2018.

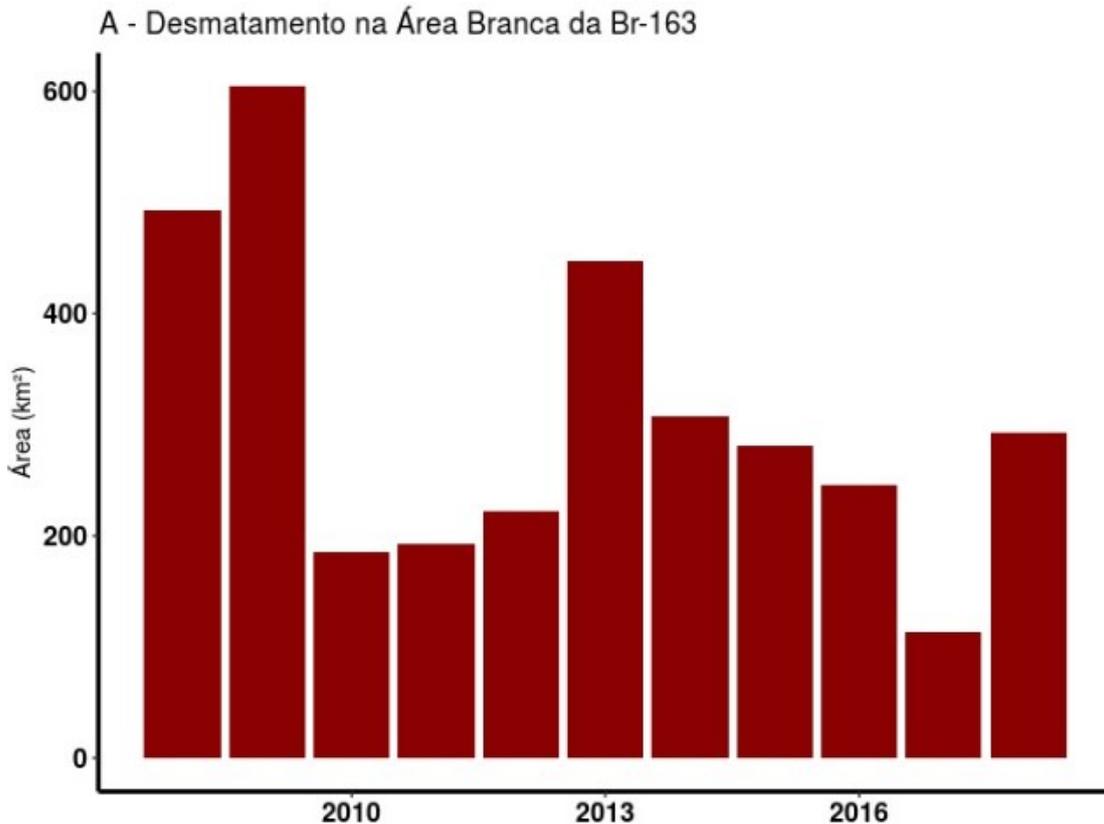
Mapa 10 - Desmatamento no Jamanximem 2007, 2012 e 2018



Fonte: PRODES (2018).

Como dito, o crescimento da área desflorestada consolidada tem sido uma constante. No comparativo entre as imagens de cada ano, fica evidente a gradativa tomada das áreas em vermelho, a representar o desflorestamento consolidado, sobre toda a área situada fora das terras especialmente protegidas. Apesar disso, a intensidade do desmatamento anual é oscilante, o que se traduz na variação dos índices respectivos de desmatamento, conforme se observa do gráfico a seguir:

Gráfico 6—Índices anuais de desmatamento na área branca da BR 163 no Jamanxim.



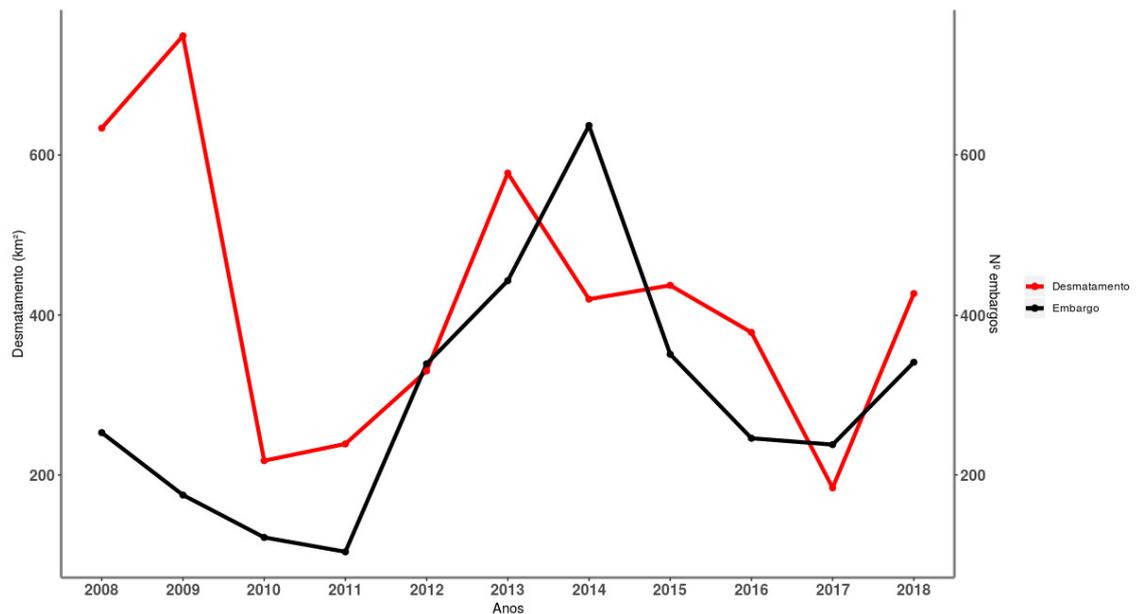
Fonte: PRODES (2018).

Os fatores que influenciam nessa oscilação do desmatamento anual são diversos. Um deles parece residir, porém, na maior ou menor intensidade das ações de fiscalização adotadas nos anos correspondentes e na compreensão dos fiscalizados a respeito da efetividade das medidas sancionatórias cominadas nessas ações.

3.2.4 As autuações ambientais e sua relação com os índices anuais de desmatamento.

Para que se possa relacionar a influência da lavratura de autos de infração sobre o desmatamento, interessa comparar a evolução do número de embargos fixados em virtude dos autos lavrados frente ao índice de desmatamento para o mesmo ano. Os dados constantes do gráfico a seguir referem-se aos embargos de áreas na região do vale do Jamanxim e aos índices anuais de desmatamento para a mesma região.

Gráfico 7 - Comparativo entre embargos e desmatamento no Jamanxim entre 2008 e 2018.



Fonte: IBAMA (2019) e Prodes (2018).

Da leitura do comportamento das variáveis observadas, conclui-se que há evidente relação entre a quantidade de embargos/autos de infrações cominados pelas autoridades de fiscalização e o índice de desmatamento na região. Entre 2010 e 2013 houve crescimento no índice anual de desmatamento. O número de embargos ainda decrescia entre 2010 e 2011, quando houve a retomada do aumento das autuações, processo que se observou até 2014. Esse período de aumento do número de embargos (2011 a 2014) não foi capaz de, de pronto, gerar a inflexão da curva de crescimento do desmatamento anual, mas, após 02 anos de aumento nas autuações, houve finalmente a redução desses índices anuais, processo que se prolongou até 2017. Por outro lado, entre 2014 e 2017 houve a progressiva redução de número anual de embargos, o que era acompanhado pelo decréscimo dos índices de desmatamento. Em 2018, porém, o índice de desmatamento anual voltou a subir.

O que se observa, assim, é que a lavratura dos autos de infração e a fixação dos respectivos embargos repercute na redução, ainda que retardada, dos índices anuais de desmatamento. Contudo, não se observa uma conscientização de longo prazo no sentido da consolidação desses índices. Passados alguns anos desde a redução das autuações, o desmatamento anual volta a subir. A razão para

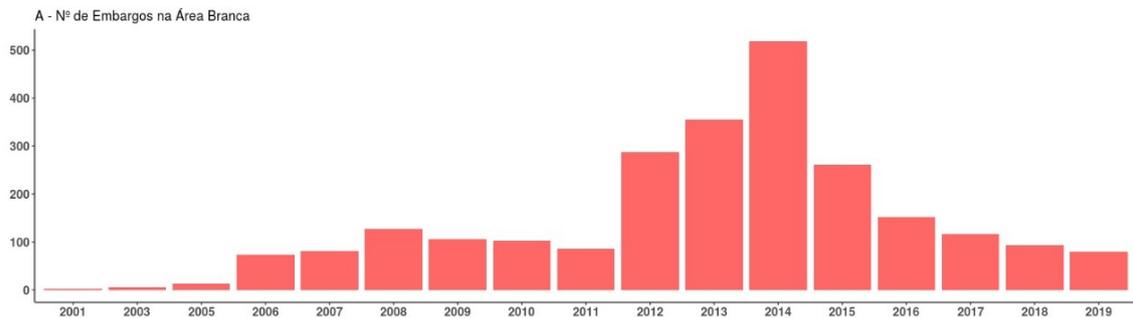
tanto, parece estar na consciência de que as autuações ambientais são pouco eficientes no sentido de fazer valer as cominações nelas contidas, o que se observa no recorrente desprezo pelo pagamento das multas ambientais e no manifesto desrespeito aos embargos aplicados.

As razões aqui indicadas para explicar o porquê de as autuações ambientais não serem capazes de fazer cessar o desmatamento e nem mesmo consolidar a redução dos seus índices anuais são compartilhadas por Torres (2007), em cujas pesquisas de campo restou constatado um destemor generalizado frente à eficácia da fiscalização ambiental. De acordo com o autor, os entrevistados em suas pesquisas afirmavam que “o fato de pesarem embargos e autuações sobre a área visada não representava, segundo eles, maiores problemas ou, sequer, grande fator de depreciação” e “que isso seria tão secundário”. Por essa razão os mesmos entrevistados “se mostraram dispostos a comprar terras para, logo em seguida, ‘colocar a mata no chão’”.

3.2.5 O franco desrespeito aos embargos de áreas autuadas.

Os embargos de obra ou atividade estão entre as possíveis sanções administrativas previstas no art. 72 da Lei 9.605/1998. Trata-se de medida entre as mais amplamente aplicadas pelos agentes de fiscalização ambiental. Ela se propõe a fazer cessar toda a atividade lesiva ao meio ambiente constatada no momento da autuação. A realidade nos mostra, porém, que os embargos, apesar de formalmente aplicados, pouco são observados. Na região do Jamanxim, o número de embargos aplicados anualmente, apesar de oscilante, pode ser tido como significativo, conforme gráfico a seguir:

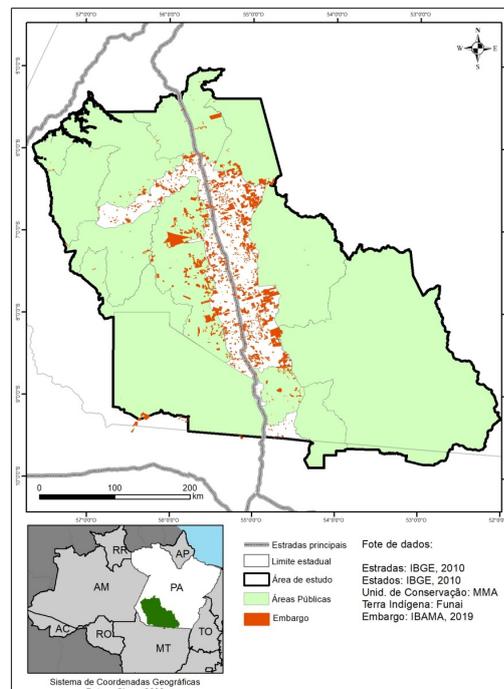
Gráfico 8 – Embargos autuados anualmente na área branca da região do Jamanxim.



Fonte: IBAMA (2019).

Não só os números anuais de embargos aplicados são altos, como também as áreas a eles correspondentes encontram-se disseminadas em toda a região do Jamanxim e já representam uma parte relevante de todo espaço disponível para exploração, especialmente quando consideradas apenas as terras situadas fora das unidades de conservação e terras indígenas que ladeiam a rodovia BR 163. O mapa a seguir revela os pontos onde situadas as áreas embargadas na região.

Mapa 11 - Embargos no Jamanxim até 2019.

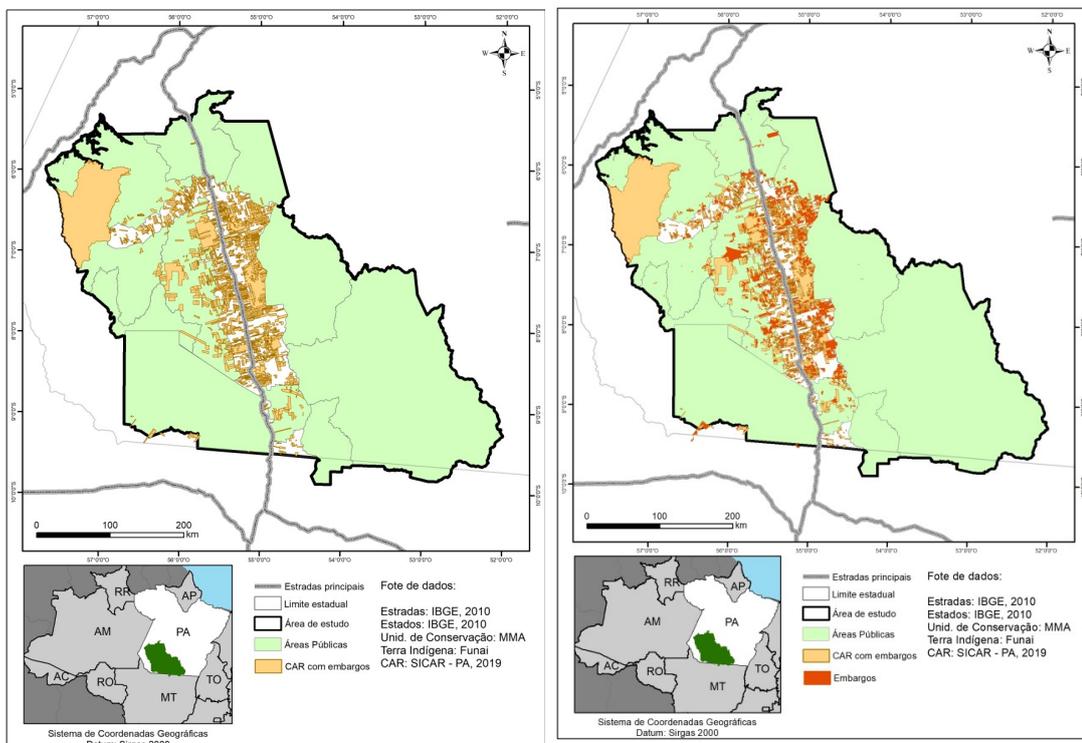


Fonte: IBAMA(2019).

Contudo, o grande número de embargos e a considerável extensão das áreas embargadas não parecem ter sido capazes de fazer cessar o desmatamento e nem mesmo de consolidar a redução dos seus índices anuais. Isso se deve, claramente, ao fato de que não há uma efetiva preocupação dos autuados ou mesmo de terceiros no sentido de observar a necessidade de cessação das atividades embargadas.

Os Cadastros Ambientais Rurais – CAR são cadastros realizados voluntariamente e em caráter declaratório pelos detentores, possuidores e proprietários de terras rurais e, enquanto tais, são elementos interessantes na análise da ocupação de terras ou na intenção de promovê-la. Com base nessa premissa, foram indicados, nos mapas a seguir, todos os CAR encontrados na região, que se sobrepõem parcial ou integralmente a embargos aplicados pela fiscalização ambiental. No primeiro mapa, seguem indicados apenas os CAR, no segundo, suas áreas constam confrontadas com as áreas dos embargos que consigo coincidem.

Mapa 12–Comparativo entre embargos e CAR no Jamanxim até 2019.



Fonte: SICAR (2019) e IBAMA (2019).

Os números por trás desses mapas corroboram a constatação no sentido do manifesto desprezo pelos embargos aplicados na região. Apurou-se, aqui, que

3.254 CAR sobrepõem-se a áreas embargadas e que 2.625 embargos têm em si algum CAR cadastrado. O resultado disso é que, do total de 7.210,29 Km² de áreas embargadas, 5.961,23 Km² estão submetidos à sobreposição de Cadastros Ambientais Rurais.

3.2.6 O índice de adimplemento das multas ambientais e a demora na condução dos autos de infração.

As multas ambientais, ao lado dos embargos, estão entre as medidas de polícia administrativa mais comumente aplicadas nos casos de autuação ambiental. A previsão legal de sua incidência está no art. 72, II, da Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998). A questão principal a ser analisada no presente capítulo em torno das multas ambientais está na sua ausência de efetividade, tema que já foi objeto de estudos, inclusive, por parte das instâncias de controle em âmbito federal.

A Controladoria Geral da União promoveu, em 2019 (BRASIL, 2019), auditoria que tinha por objetivo avaliar os “resultados da gestão do IBAMA no que tange ao processo sancionador ambiental”, com vistas a aferir se: a) “o processamento dos autos de infração [...] é eficiente?”; b) “as condições institucionais favorecem a qualidade e a imparcialidade das decisões proferidas?”; e c) “os instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental são eficazes?”.

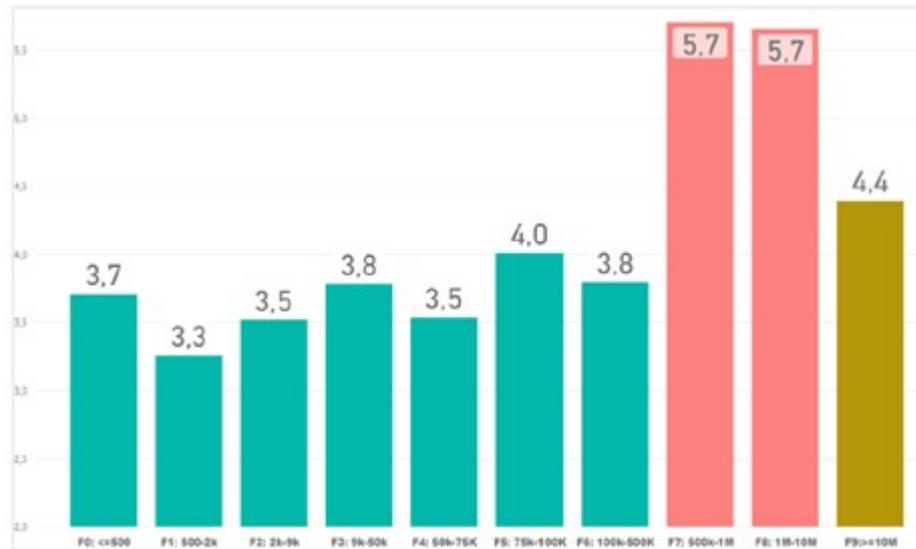
E as respostas encontradas para essas perguntas foram todas frustrantes. Segundo as próprias conclusões daquele órgão de controle, “os processos permanecem por tempo excessivo em todas as suas etapas” e “o modelo que define as autoridades julgadoras é inadequado para atender à demanda de processos”. A auditoria constatou, ainda:

um elevado estoque de processos físicos (96.485) aguardando digitalização para terem seus trâmites retomados; deficiências no modelo concebido para investidura e destituição das autoridades julgadoras do IBAMA, que impactam na qualidade e na imparcialidade das decisões proferidas; fragilidades na governança do processo; fragilidade dos controles relativos aos prazos prescricionais e deficiências no processo de apuração de responsabilidade funcional de quem deu causa à prescrição (BRASIL, 2019, p. 3).

A CGU apurou, portanto, uma generalizada ineficiência na condução, pelo IBAMA, dos processos administrativos deflagrados a partir dos autos de infração

ambientais. E a característica principal dessa ineficiência se mostra presente na absoluta morosidade na condução, conclusão e julgamento dos feitos. A depender da faixa de valor da multa ambiental aplicada, o tempo de julgamento supera os cinco anos e, em qualquer hipótese, nunca é inferior a três anos.

Gráfico 9 – Tempo médio de duração do processo administrativo (em anos).



Fonte: BRASIL (2019, p. 15).

Uma questão relevante no que diz respeito à auditoria promovida pela CGU, está, porém, no fato de que seu objeto se resumia a avaliar os níveis de eficiência na condução e julgamento dos processos administrativos. Suas análises, portanto, sequer se aprofundaram em apurar se, após o trâmite desse tortuoso processo, as medidas nele aplicadas eram efetivamente atendidas e observadas pelos autuados. A CGU não se debruçou, por exemplo, sobre o índice de (in)adimplemento das multas ambientais.

O Tribunal de Contas da União, por outro lado, em auditorias promovidas ao longo de diversos anos, nas quais proferiu uma série de acórdãos, procurou acompanhar a efetividade da arrecadação das multas administrativas aplicadas pelo IBAMA e por uma série de outros entes federais de fiscalização, em especial, as agências reguladoras. E as constatações a respeito dos índices de arrecadação das multas fixadas pelo IBAMA foram sempre no sentido de sua irrisoriedade.

No Acórdão 482, proferido em 2012 (BRASIL, 2012), o TCU constatou que apenas 0,6% das multas apuradas no período auditado vinham a se reverter em

receitas. Em 2014, apesar de mais alto, o percentual apurado seguia insignificante: segundo o Acórdão 1.665 (BRASIL, 2014), somente 2,4% das multas tidas em consideração foram efetivamente pagas. No último dos acórdãos dessa auditoria de acompanhamento (Acórdão 1.215) (BRASIL, 2015a), o TCU constatou, em 2015, que o índice de arrecadação das multas ambientais não passava de 0,3%.

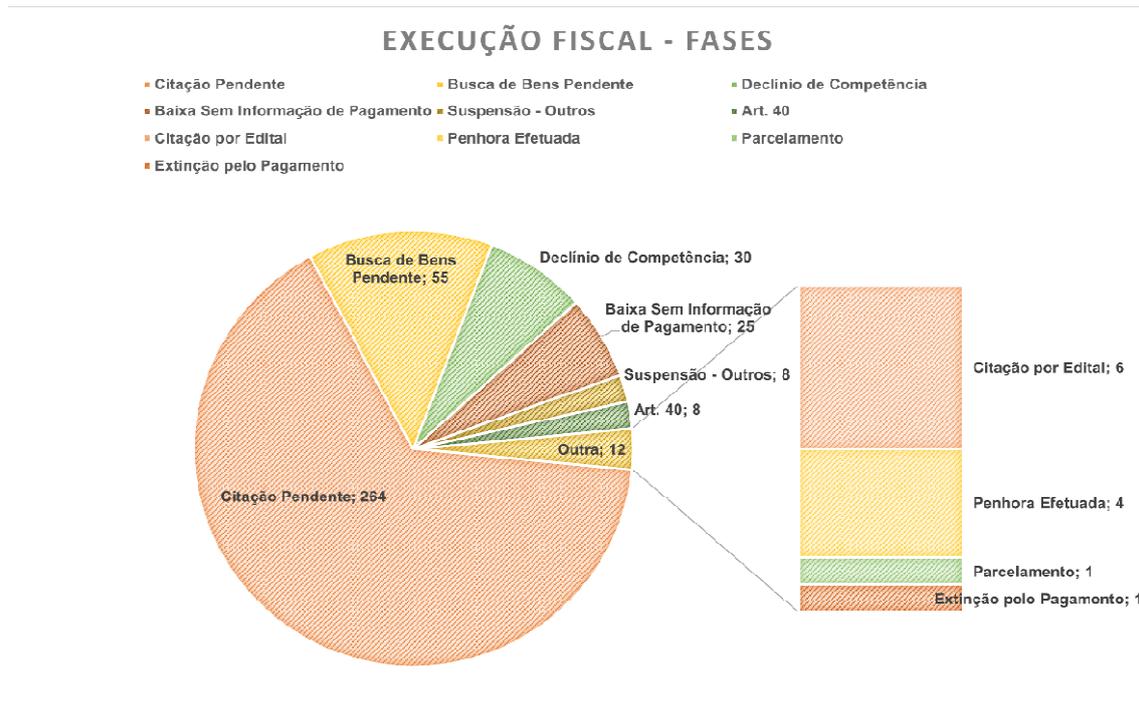
3.2.7 Fracasso das execuções fiscais de multas ambientais no Jamanxim

As auditorias de controle conduzidas pela CGU e pelo TCU revelaram um cenário bastante problemático em relação à fiscalização ambiental promovida pelo IBAMA, especialmente no que diz respeito à ausência de efetividade nas multas aplicadas aos autuados pela prática de ilícitos ambientais. De um lado, a CGU deixou evidente que os processos administrativos de sua aplicação são morosos e ineficientes e, de outro, o TCU apurou que as multas ambientais são em muito pouco adimplidas pelos respectivos autuados. Os números a que se referem as auditorias em questão são gerais, de modo que, no presente item pretende-se analisar, em específico, a situação das multas ambientais aplicadas pela prática de ilícitos ambientais na região do Jamanxim no que diz respeito ao seu pagamento.

No método adotado no presente levantamento, inicialmente foram apurados os CAR presentes no polígono objeto do estudo via base de dados do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR. Em seguida, a partir dos nomes a que referentes os cadastros apurados, realizaram-se pesquisas no sistema de busca processual da Justiça Federal, filtrados os processos de execução fiscal que tenham por autores os entes de fiscalização ambiental (IBAMA e ICMBio) em trâmite junto à Vara Federal da Subseção Judiciária de Itaituba, a qual possui jurisdição sobre toda a região objeto de pesquisa.

Ao todo, foram encontrados, a partir de batimento de dados com os CAR da região, 402 processos (dados atualizados até junho de 2020), os quais foram classificados conforme as fases processuais em que encontrados na tramitação disponível para consulta pública. As fases consideradas foram as seguintes: citação pendente, baixa sem informação de pagamento, citação por edital, extinção sem pagamento, busca de bens pendente, suspensão – outros, penhora efetuada, declínio de competência, art. 40 e parcelamento.

Gráfico 10 – Levantamento de execuções fiscais ambientais por fases.



Fonte: Consulta processual da Justiça Federal em Itaituba (2020).

Na fase de “citação pendente”, em que foram encontrados 264 processos, o executado sequer foi encontrado, de modo que qualquer medida de constrição dependerá da conclusão de tal diligência, salvo eventual aplicação excepcional de medidas em caráter cautelar pelo juízo. Na “busca de bens pendente”, embora ocorrida a citação, não foram encontrados bens ou valores capazes de se prestar ao pagamento da multa. Com o “declínio de competência” (30 processos), dá-se a remessa do processo a outro juízo, sem a sua conclusão. A “baixa sem informação de pagamento” (25 processos) significa que o processo foi arquivado sem, é claro, que tenha ocorrido o pagamento. Nos casos de suspensão (“suspensão – outros” e “art. 40”), os processos foram sobrestados. Especificamente em relação aos suspensos por conta do art. 40 da Lei de Execução Fiscal, a suspensão ocorre porque, sem que tenham sido encontrados bens, o feito tramitava até então inutilmente, de modo que o processo é suspenso até que surjam bens ou mesmo até que a dívida prescreva.

Mas o que mais chama a atenção nos números contidos no gráfico acima é o fato de que, de um universo 402 processo pesquisados, há um único e solitário feito que foi extinto por pagamento. Portanto, o índice de adimplemento das multas

ambientais do Jamanxim cobradas judicialmente é de apenas 0,25%, inferior, inclusive, aos índices apurados pelo TCU nos acórdãos 452/2012, 1.665/2014 e 1.215/2015. Com muito boa vontade, podem-se incluir entre as execuções fiscais ambientais com mínima efetividade os processos com “penhora efetuada” (4 processos), já que neles foram encontrados bens para eventual alienação e reversão em pagamento, ainda que parcial; e o processo em que houve “parcelamento” (1 processo), de vez que nele a execução teria servido ao menos para que o autuado buscasse adimplir parceladamente a multa. Ainda assim, somados os processos com penhora efetuada, com o processo em que ocorreu pagamento e o processo em celebrado parcelamento, seu total chega a apenas 6 feitos, o que representa menos de 1,5% do total de execuções.

3.2.8 O insucesso das Ações Cíveis Públicas de recomposição do dano na região

Como dito nos itens acima, a multa ambiental e os embargos de atividades são medidas previstas em lei como sanções frente à prática de ilícitos ambientais. São instrumentos decorrentes do uso do Poder de Polícia pelos entes de fiscalização ambiental, os quais representam, portanto, a responsabilização dos autuados em âmbito administrativo. A recomposição do dano, levada a efeito por meio de medida de restabelecimento da cobertura florestal, quando em casos de desmatamento, é, por seu turno, efeito da responsabilidade civil pela prática de ato ilícito, cuja cláusula geral está inscrita nos artigos 186 e 927 do Código Civil.

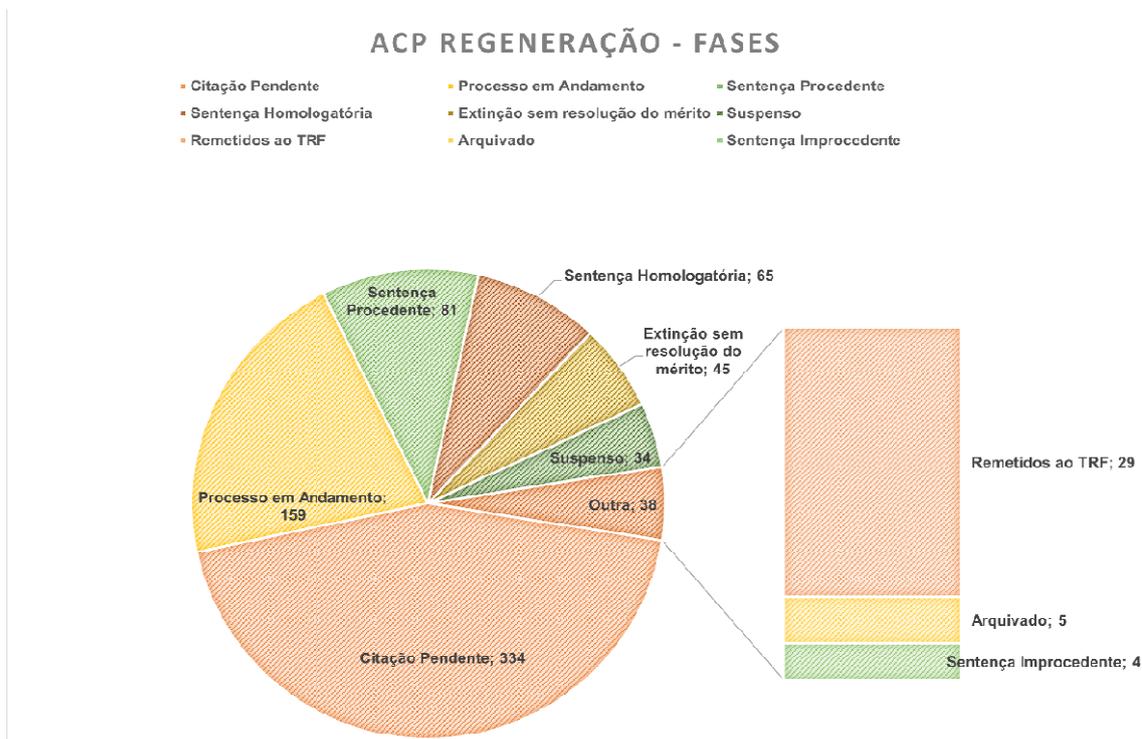
Com o propósito de fazer valer essa vertente da responsabilização dos desmatadores, o Ministério Público Federal, sem prejuízo da cobrança das multas ambientais pelos órgãos fiscalizadores, tem proposto ações cíveis públicas voltadas especificamente a compeli-los a recompor o dano florestal. No Jamanxim, são centenas as demandas propostas com esse objeto e sua tramitação se dá perante a Vara Federal da Subseção Judiciária de Itaituba (SSJ/IAB), cuja jurisdição se estende sobre a região. Assim, no presente item, pretende-se analisar, em específico, a situação dessas ACP no que diz respeito a seu estágio de andamento.

No método adotado no presente levantamento, inicialmente foram apurados os CAR presentes no polígono objeto do estudo via base de dados do SICAR. Em seguida, a partir dos nomes a que referentes os cadastros apurados, realizaram-se pesquisas no sistema de busca processual da Justiça Federal na base

de dados da Subseção Judiciária de Itaituba. filtrados os processos de Ação Civil Pública que tenham por autor o MPF, com o posterior descarte pontual de processos eventualmente impertinentes.

Ao todo, foram encontrados, a partir de batimento de dados com os CAR da região, 756 processos (dados atualizados até junho de 2020), os quais foram classificados conforme as fases processuais em que encontrados na tramitação disponível para consulta pública. As fases consideradas foram a seguintes: citação pendente, sentença homologatória, remetidos ao TRF, processo em andamento, extinção sem resolução do mérito, arquivado, sentença procedente, suspenso e sentença improcedente.

Gráfico 11 – Levantamento de Ações Cíveis Públicas sobre dano ambiental, por fases.



Fonte: Consulta processual da Justiça Federal em Itaituba (2020).

Na fase de “citação pendente”, em que foram encontrados 334 processos, o demandado sequer foi ainda encontrado. À exceção das fases “sentença procedente”, “sentença homologatória” e “remetidos ao TRF”, em todos as demais ou o processo ainda segue pendente de julgamento ou nem sequer mais tramita. As três fases em questão são as únicas em que possível a ocorrência de julgamento que tenha cominado ao demandado a obrigação de reflorestar. Somados, são 175

os processos que nelas se encontram, de maneira que representam menos de um quarto dos processos pesquisados.

É preciso consignar, porém, que nem mesmo as sentenças procedentes ou aquelas que homologados acordos para o reflorestamento podem nos garantir que as áreas pertinentes tenham sido regeneradas. É que não foi objeto do presente estudo a análise da situação real dos polígonos tratados em cada uma das ações que tiveram a obrigação de reflorestar formalmente cominada aos desmatadores. Assim, é possível que, mesmo entre esses poucos processos que representam um quarto do total, as áreas jamais tenham sido reflorestadas.

3.3 Espaços especialmente protegidos e sua relação com a grilagem e o desmatamento

3.3.1. A instituição das unidades de conservação do Jamanxim

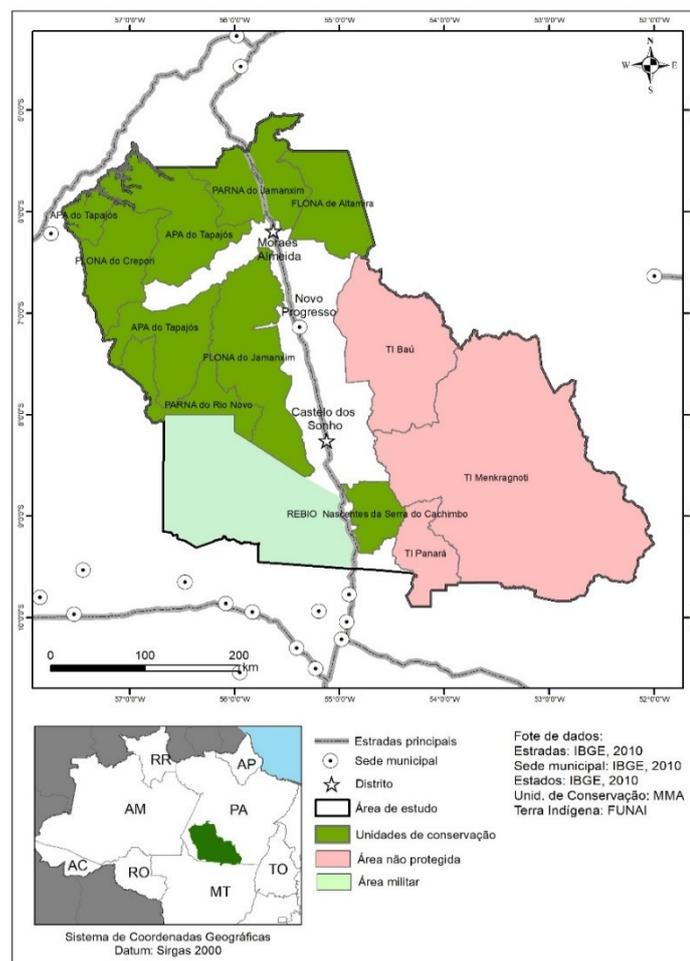
Conforme mencionado em oportunidades anteriores no presente estudo, a instituição de unidades de conservação e a conclusão dos processos de demarcação de terras indígenas estavam entre as metas ações previstas no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163 – Plano BR 163 Sustentável. Nesse sentido, trata-se de uma das poucas medidas prevista no referido instrumento de consolidação de políticas públicas que efetivamente se viu concretizado, ainda que parcialmente. Em meados dos anos 2000, foram criadas várias unidades de conservação na região de abrangência do Plano, várias delas situadas na região do vale do rio Jamanxim. Esses espaços protegidos formaram, em conjunto com a área militar e as terras indígenas demarcadas na região um verdadeiro mosaico de área especialmente afetadas, que ladeiam a BR 163 desde os limites entre os estados do Mato Grosso e do Pará até as proximidades de sua intercessão com a Transamazônica.

No contexto do Plano BR 163 Sustentável, foram criadas a seguintes unidades de conservação na região do Jamanxim: Área de Preservação Ambiental do Tapajós, Decreto s/n, de 13.02.2006; Floresta Nacional do Armanã, Decreto s/n, de 13.02.2006; Floresta Nacional do Crepuri, Decreto s/n, de 13.02.2006; Floresta Nacional do Jamanxim, Decreto s/n, de 13.02.2006; Parque Nacional do Rio Novo, Decreto s/n, de 13.02.2006; Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo, Decreto s/n, de 20.05.2005; Parque Nacional do Jamanxim, Decreto s/n, de

13.02.2006; Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio, Decreto s/n, de 08.11.2004. As referidas unidades de conservação vieram para se somar às unidades já anteriormente existentes na região: Parque Nacional da Amazônia (década de 70), Florestas Nacionais de Itaituba I e II (década de 90) e Floresta Nacional de Altamira (Década de 90).

Às unidades de conservação, somam-se, a leste da rodovia, as terras indígenas Baú, Menkragnoti e Paraná. A oeste da rodovia, no extremo sul do Pará, ao fim das unidades de conservação recentemente criadas, fica, ainda, a área militar do Cachimbo, submetida à fiscalização do Campo de Provas Brigadeiro Veloso, organização militar da Aeronáutica instalada na região. Assim, pode-se dizer que o trajeto da rodovia ao longo de toda a região do Vale do Jamanxim segue ladeado de unidades de conservação e de outros espaços especialmente protegidos, de modo que, à exceção das terras mais próximas ao eixo da rodovia, as demais áreas ou não estão sujeitas a exploração ou o estão sob estritas hipóteses e requisitos.

Mapa 13 - UC e TI no Jamanxim.



Fonte: Elaborado por Martins, H. D(2020).

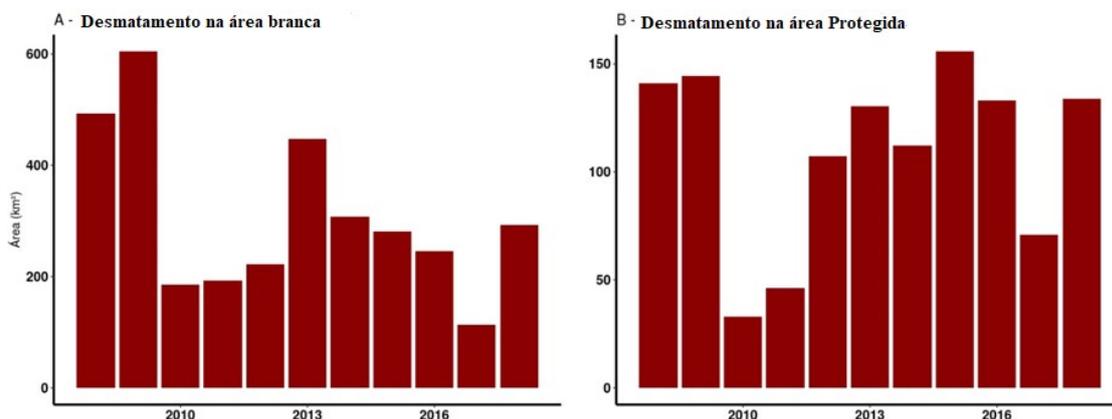
3.3.2 A relação entre a criação de espaços especialmente protegidos e os índices de desmatamento.

As diversas modalidades de unidades de conservação ostentem níveis diferenciados de restrição de uso e exploração, especialmente quando tidos em conta sua classificação conforme unidades de proteção integral ou unidades de uso sustentável. De todo modo, em qualquer uma delas, seu objetivo essencial é a preservação do meio ambiente.

A gestão e fiscalização das unidades de conservação federais compete ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBio, cuja estrutura, porém, está certamente aquém das condições necessárias ao efetivo controle das unidades sob sua responsabilidade. A coordenação regional do ICMBio em Itaituba (CR-3), responsável pelas unidades de conservação na região do Jamanxim, contava, segundo informações colhidas em 2017, “com 25 analistas e três técnicos para gerir 12 UCs, em um total de 9,2 milhões de hectares” 2015 (ARAÚJO et. al, 2017, p. 31).

Ainda, assim, é possível constatar um relativo êxito na contenção do desmatamento em áreas especialmente protegidas. No Vale do Jamanxim, os índices anuais de desmatamento dentro das áreas especialmente protegidas e fora delas são substancialmente distintos, conforme mostram os gráficos comparativos a seguir:

Gráfico 12–Comparativo dos índices de desmatamento na área branca e nas áreas protegidas no Jamanxim.

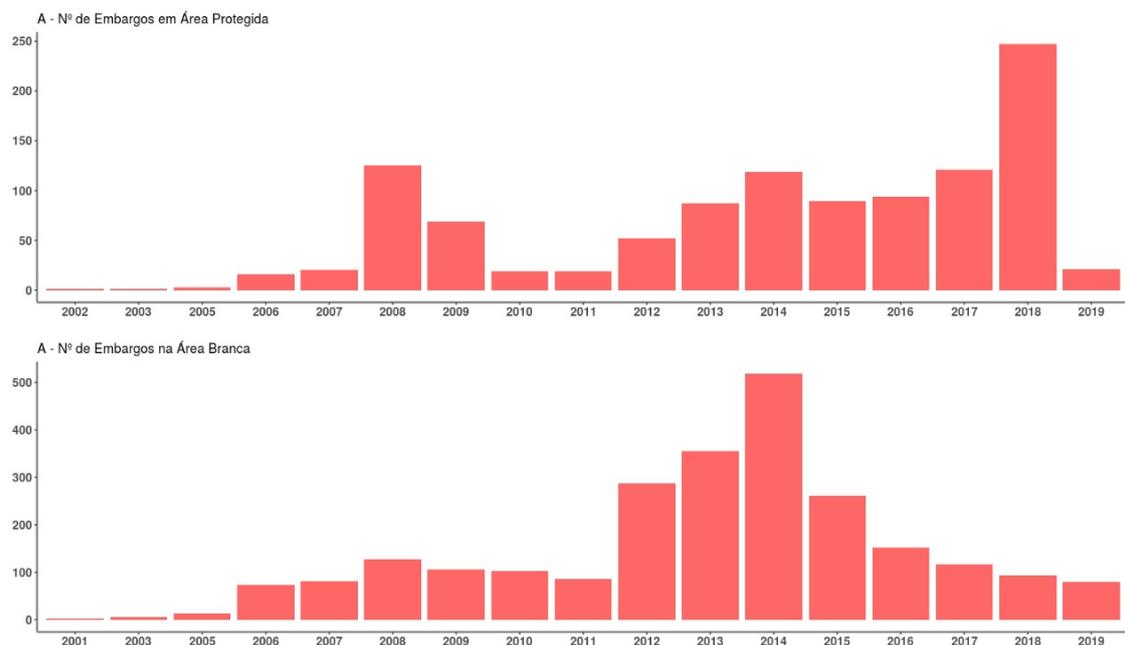


Fonte:PRODES (2018).

As colunas do gráfico acima revelam que o índice anual máximo de desmatamento no interior das áreas protegidas no Jamanxim (UC e TI) entre os

anos de 2008 e 2018 chegou a cerca de 150 Km². De outro lado, no mesmo período, o índice anual de desmatamento da área branca da região (fora de UC e TI) aproximou-se de 600 km², um número correspondente a quatro vezes aquele observado nas áreas protegidas. Diante dos índices de desmatamento apurados nos gráficos acima, é intuitivo que o número anual de embargos no interior de espaços protegidos seja também inferior ao de embargos nas áreas não protegidas.

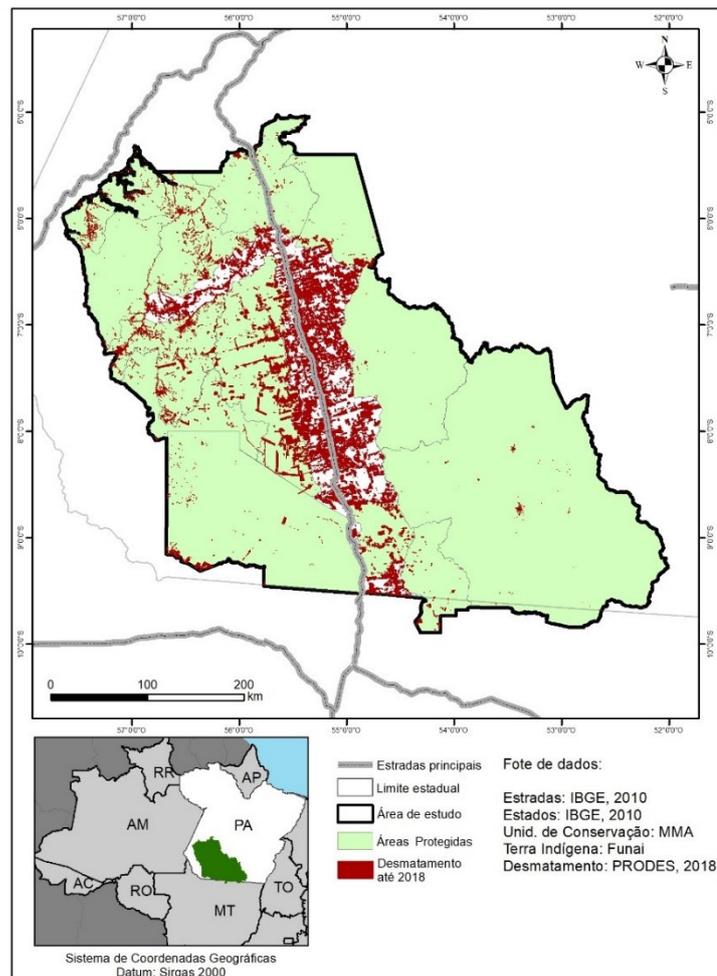
Gráfico 13—Comparativo de embargos na área branca e nas áreas protegidas.



Fonte: IBAMA (2019).

O mapa do desmatamento consolidado na região até o ano 2018 retrata os mesmos resultados. Fica evidente que as áreas degradadas dentro das unidades de conservação e terras indígenas no Jamanxim são muito inferiores, tanto em termos absolutos quanto, e mais ainda, em termos relativos, que as áreas degradadas fora delas. O desmatamento total dentro das áreas protegidas é de 386.440,06 ha, o que corresponde a 2% dos espaços abrangidos por elas. Já o desmatamento total na área branca (não protegida) chega a 987.766,86 ha, correspondente a 39% de toda a sua extensão.

Gráfico 14—Desmatamento consolidado no Jamanxim em 2018



Fonte: Elaborado por Martins, H. D. (2019).

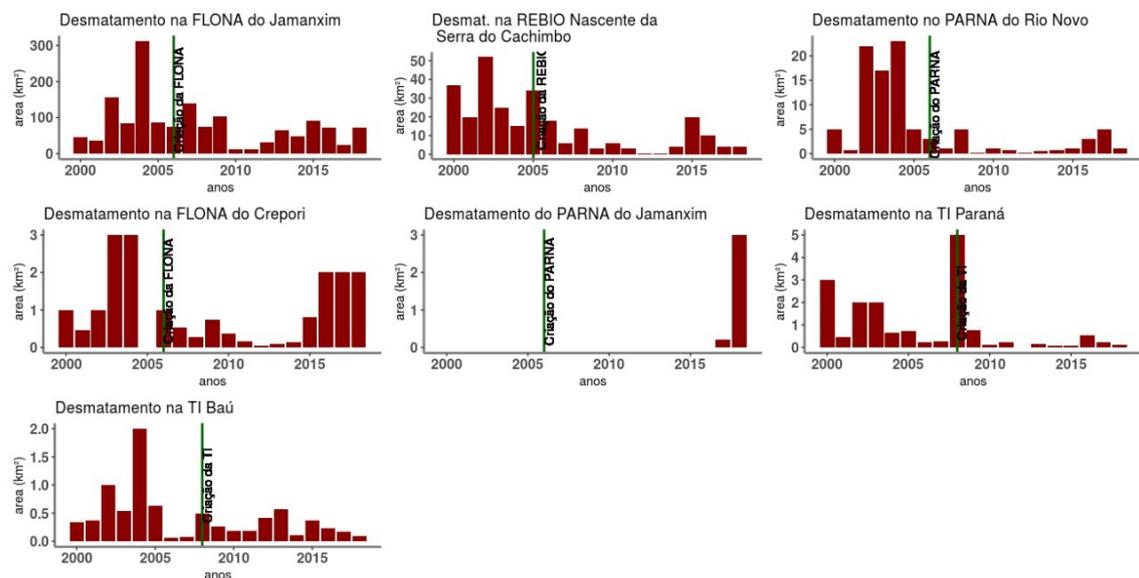
É preciso registrar, porém, que os menores índices de desmatamento nas áreas protegidas, quando comparados aos índices das áreas não protegidas, não podem ser exclusivamente atribuídos à especial proteção dessas áreas, mas também ao fato de que as unidades de conservação e mesmo as terras indígenas, quando de sua instituição e demarcação, usualmente costumam deixar de fora de seus territórios as áreas mais fortemente já submetidas à pressão da ocupação e exploração.

No caso do Jamanxim, observa-se que a área branca remanescente após a criação do mosaico de unidades de conservação e de terras indígenas é justamente a que ladeia os traçados da BR 163 e da Rodovia Trasgarimepeira, de modo que se trata, naturalmente, da área de maior concentração populacional e, portanto, de maior potencial de exploração. Grande parte das áreas abrangidas pelas unidades de conservação e terras indígenas encontra-se em regiões de difícil

acesso, de modo que sua exploração podese revelar econômica e/ou materialmente inviável.

É preciso, então, perquirir se o índice de desmatamento nas áreas protegidas é inferior exclusivamente por conta da própria geografia da demarcação ou se esses números também se devem ao regime de proteção instituído sobre essas áreas a partir da criação da UC e da TI. O método para tal aferição, que se soma à comparação dos índices de desmatamento nas áreas não protegidas, reside em analisar os números do desmatamento antes e depois da criação das áreas protegidas, exclusivamente dentro de seus respectivos territórios, o que é feito na forma dos gráficos a seguir, que se referem a grande parte das unidades de conservação e terras indígenas do Jamanxim.

Gráfico 15 – Comparativo dos índices de desmatamento antes e depois da criação das áreas protegidas no Jamanxim (2000 a 2018).



Fonte:PRODES (2018).

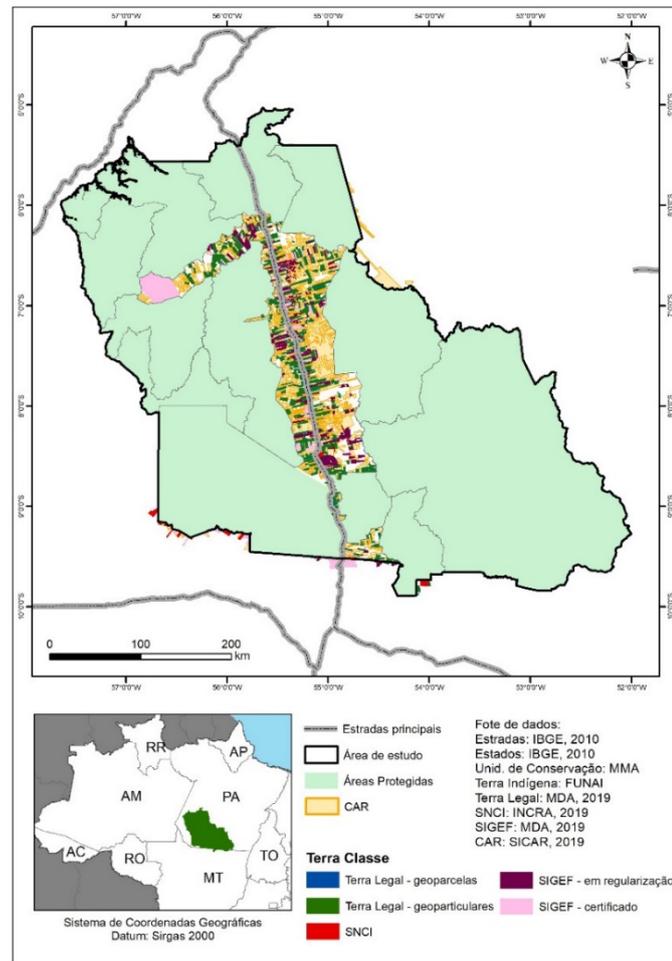
À exceção do PARNA do Jamanxim e, de certo modo, da Flona Crepori, em todos os espaços especialmente protegidos, criados na década dos anos 2000, os índices anuais de desmatamento posteriores ao ano de sua criação sofreram significativa redução. Embora se observem oscilações nesses índices, em nenhum desses casos observou-se a retomadas dos índices máximos que se chegaram a registrar nos anos anteriores à criação da UC ou TI.

3.3.3 As unidades de conservação e suas terras “não griláveis”

Se, de um lado, a criação de espaços protegidos se mostra minimamente exitosa na contenção do desmatamento em seus territórios, o mesmo êxito se mostra presente quando analisada a contenção da ocupação ilegal de terras públicas. Será tema de debate específico no presente estudo a relação entre o desmatamento e a grilagem, a propósito do quê haver-se-á de concluir que se trata de fenômenos imbricados. Assim, pode-se dizer a análise da ocupação ilegal de terras no interior dessas áreas protegidas guarda íntima relação e tende a concluir pela observância da mesma dinâmica observada quanto ao desmatamento.

O delineamento de um mapa fundiário que tem por fonte os diversos cadastros relativos à ocupação de terras públicas federais (Terra Legal, SIGEF, SNCI e CAR) é o método a ser aqui empregado na análise da ocupação dessas terras em um comparativo entre aquelas situadas no interior das UC e TI da região e aquelas situadas na área branca (não protegida). Um retrato inicial considerando apenas os cadastros gerados na área branca da região revela o seu preenchimento quase integral por esses que, se não são instrumentos que já revelam a efetiva ocupação das terras, retratam no mínimo e clara intenção de seus titulares em ocupá-las.

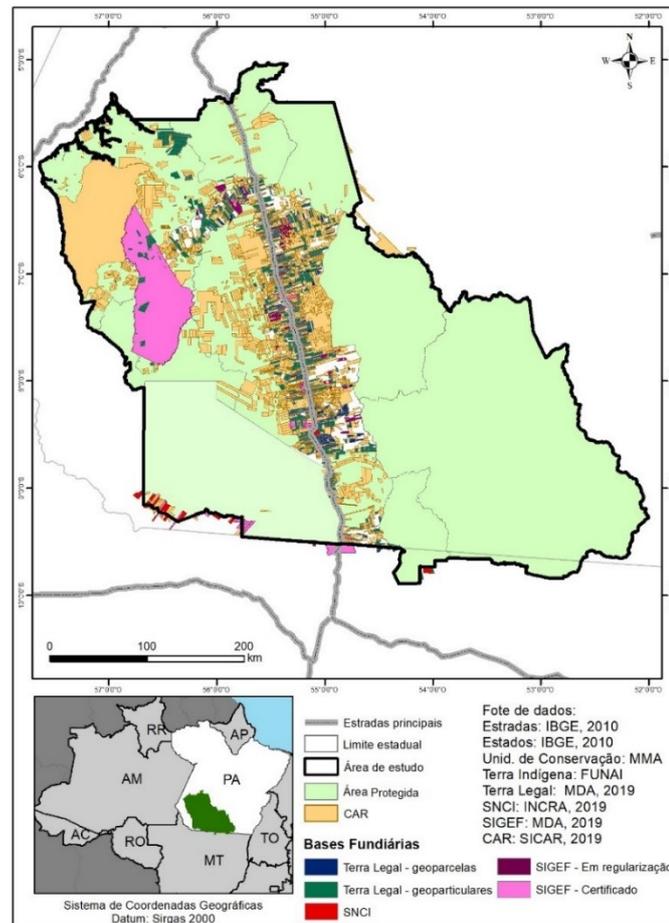
Mapa 14 - Ocupação das terras na área branca do Jamanxim até 2019.



Fonte: SIGEF, SICAR, Terra Legal. Elaborado por Martins, H. D (2019).

Quando tidos em conta tanto os cadastros gerados na área branca quanto aqueles existentes no interior de unidades de conservação e de terras indígenas, fica evidente que, nos espaços especialmente protegidos, os registros do CAR, do SIGEF e do Terra Legal são bem mais rarefeitos. O total da área dos 912 CAR registrados dentro das áreas protegidas é de 2.234.467,88 ha, o que corresponde a 17% dos espaços abrangidos por elas. Já o total dos 6.481 CAR registrados na área branca (não protegida) chega a 3.313.327,01 ha, correspondente a 69% de toda a sua extensão.

Mapa 15 - Ocupação das terras na área branca e nas áreas protegidas do Jamanxim até 2019.



Fonte:SIGEF, SICAR, Terra Legal. Elaborado por Martins, H. D (2019).

Um dos elementos certamente determinante para a redução de ocupação ilegal de terras públicas nos espaços especialmente protegidos diz respeito ao fato de que a inclusão das terras nesses espaços retira-as, pelo menos juridicamente, do mercado de especulação de terras públicas sob a perspectiva da possibilidade de futura regularização fundiária da ocupação. É que o art. 4º, incisos II e III, da Lei do Programa Terra Legal (Lei 11.952/2009) é expresso ao afirmar que

não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso [...] as ocupações que recaiam sobre áreas [...] tradicionalmente ocupadas por população indígena; de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação.

E embora a lei em questão tenha sofrido incisivas flexibilizações, tanto pela Lei 12.465/2017 quanto pela MP 910/2019, no sentido de fartamente facilitar a

regularização fundiária, nenhum dos referidos normativos revogou ou mesmo alterou a vedação existente nos incisos II e III do art. 4º.

3.3.4A desafetação de áreas especialmente protegidas.

A criação de unidades de conservação e de terras indígenas revela-se, conforme os dados anteriormente expostos, como medida relativamente exitosa na contenção do desmatamento e da grilagem nas terras de seus territórios. A realidade nos mostra, porém, que uma circunstância é capaz de subverter essa lógica. Trata-se da desafetação dessas áreas, que, antes mesmo de concretizada, acaba por gerar uma corrida pela exploração e pela ocupação ilegal de suas terras. A só iminência da desafetação, marcada por tratativas políticas e manifestações de autoridades em apoio a ela, já é suficiente para deflagrar esse novo processo de degradação e grilagem.

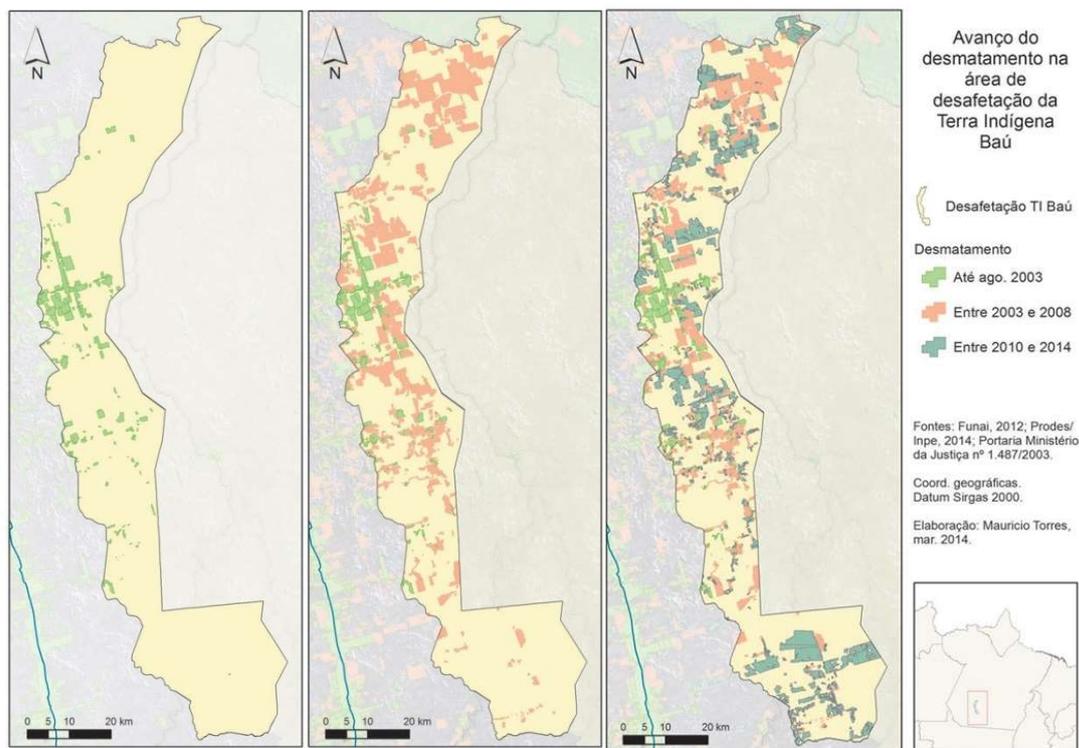
Trata-se, de todo modo, da exceção a confirmar a regra. De um lado, tem-se que o regime jurídico (ambiental e fundiário) dos espaços especialmente protegidos repercute significativamente na mitigação dos impactos da ocupação em suas áreas. De outro, observa-se que a só iminência da desafetação desses espaços é o suficiente para que a pressão pela sua exploração cresça exponencialmente, de modo a, eventualmente, conduzir à concreta supressão da proteção especial conferida à área. E a realidade no Jamanxim nos apresenta dois exemplos concretos desse processo de “desproteção” das áreas afetadas: o caso da Terra Indígena Baú e o caso da Floresta Nacional do Jamanxim. No primeiro deles, o processo de subversão da proteção jurídica completou-se com a efetiva desafetação de parte do espaço protegido. No segundo, esse processo segue em franco curso, com a intensificação da pressão pela desafetação ou redução da proteção da FLONA.

3.3.5 O caso da Terra Indígena Baú

A situação enfrentada no interior da terra indígena Baú foi analisada por Torres (2017). Segundo o autor, antes mesmo de sua efetiva demarcação, em 2003, foi editada a portaria 1.487 pelo Ministério da Justiça, a qual revogava parcialmente a portaria 645/1991, reduzindo a área indicada, na década anterior, como

tradicionalmente ocupada. A área desafetada na oportunidade correspondia à porção oeste da TI, próxima às margens da BR 163 e à sede do município de Novo Progresso. O mapa a seguir revela que a degradação ambiental na área desafetada, que até 2003 restringia-se a polígonos isolados, cresce exponencialmente logo nos três anos seguintes à desafetação, processo que segue continuamente no período entre 2010 a 2014, de modo a atingir parte significativa da totalidade da área extirpada da Terra Indígena.

Mapa 16 - ocupação da área desafetada da TI Baú entre 2003 e 2014.



Fonte: Torres (2017).

Parte da área desafetada da TI Baú, é bem verdade, deu lugar ao projeto de assentamento PDS Nossa Terra, de modo que, em tese, nos respectivos limites, as terras federais desafetadas se prestariam ao desenvolvimento de produção rural sustentável. Porém, segundo Torres (2017), em 2015, foi editada a Portaria INCRA SR-30 nº 3, que “reduziu a área do PDS de “149.842 para 20.081 hectares” e, ainda, diminuiu drasticamente a capacidade de suporte, que antes se prestaria a 1.000 (mil) unidades familiares agrícolas e passou a destinar-se a apenas 373 unidades

familiares. Esse ato de redução do PDS, porém, acabaria revogado, após recomendação do MPF ao então superintendente regional do INCRA.

3.3.6 O caso da Floresta Nacional do Jamanxim

A Floresta Nacional do Jamanxim foi a terceira unidade de conservação da Amazônia mais desmatada no período entre 2012 e 2015 (Araújo et. al, 2017, p. 30). Entre as unidades de conservação federais, é a mais devastada, já que as duas primeiras do ranking geral são UC criadas pelos Estados de Rondônia e do Pará. A posição geográfica da FLONA do Jamanxim explica em boa parte a pressão a que está submetida. Às margens da BR 163, ela é a unidade de conservação da região mais próxima da sede do município de Novo Progresso, epicentro da movimentação econômica e das mobilizações associativas na região. De acordo com Araújo,

as primeiras pressões e ameaças estão associadas a interesses fundiários e de pecuária. [...] levantamento socioeconômico de 2009 demonstra que as ocupações existentes se caracterizavam por alta concentração fundiária, baixa empregabilidade e baixa produtividade (pecuária extensiva de corte) (ICMBio, 2009). [...] o desmatamento crescente é usado para descaracterizar a UC, pressionar por sua redução e mostrar 'ocupação produtiva da terra' para futura regularização fundiária (ARAÚJO, 2017, p. 30).

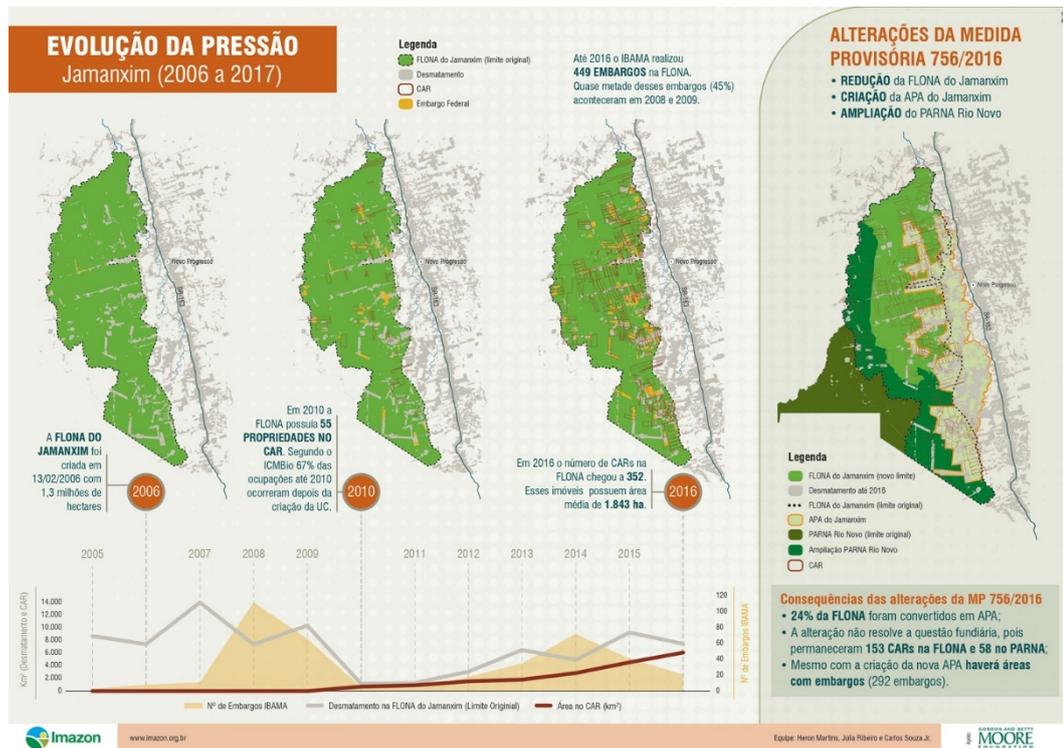
Em resumo, a ocupação da UC se dá para fins de exploração econômica não relacionada à subsistência e por meio da manifesta grilagem das terras, com o propósito inicial de pressionar pela desafetação da UC para, em última instância, tornar possível a regularização das áreas ilegalmente ocupadas.

O ICMBio, em 2017, editou a Nota Técnica nº 116, que daria fundamento para a redução da proteção da área abrangida pela FLONA. A MP 756/2016 concretizou essa desafetação, por meio da inclusão de parte da área da FLONA em uma extensão do PARNA Rio Novo e da criação, nas áreas mais densamente ocupadas, de uma nova unidade de conservação: a APA do Jamanxim, modalidade convenientemente eleita, já que entre aquelas de mais superficial proteção, por ter a “vantagem” de admitir a existência de propriedade privadas em seu interior. À FLONA do Jamanxim, restou uma área cheia de recortes, reduzida em 57% de seu tamanho original. A medida provisória, apesar de aprovada pelo Congresso

Nacional, teve, ao fim, seu projeto de lei de conversão vetado pela Presidência da República, após forte pressão de movimentos ambientais, inclusive internacionais. Hoje, tramita no Parlamento o PL 8.107/2017, que procura desafetar, na via legislativa, a Floresta Nacional do Jamanxim.

O mapa a seguir (MARTTINS et al. 2017, p. 1) revela a dinâmica da ocupação das terras no interior da FLONA do Jamanxim entre os anos de 2006 e 2016, o que é feito com base nos CAR encontrados no interior da UC. O que há de mais interessante em suas imagens reside no fato de que, em grande parte, as ocupações ilegais coincidem com as áreas incluídas, pela Medida Provisória 756/2016, na *novel* APA do Jamanxim.

Mapa 17 - Ocupação da área a ser desafetada na Flona Jamanxim entre 2006 e 2016.



Fonte: Martins (2017).

A atuação no ICMBio, com a edição da Nota Técnica 116/2017, foi objeto de questionamento perante o Poder Judiciário, por meio da Ação Civil Pública nº 0001990-15.2016.4.01.3908, proposta pelo Ministério Público Federal perante a Vara Federal da Subseção Judiciária de Itaituba. Na sentença da dita demanda, a Justiça condenou o ICMBio à “obrigação de não fazer consistente em deixar de dar prosseguimento a propostas de alterações da FLONA Jamanxim não alicerçadas em

estudos técnicos, que correlacionem os três eixos (social, econômico e ambiental), indispensáveis a garantia dos objetivos de sua criação e da manutenção de sua integridade”. A despeito das limitações a que o Poder Judiciário está submetido no que diz respeito à análise do mérito do ato administrativo, concluiu-se na dita demanda que a NT 116/2017 ICMBio era ilegítima porque proferida, na realidade, à míngua de mínimos fundamentos técnicos e em sentido contrário, inclusive, aos estudos da própria autarquia que concluíram por recomendações, a respeito da FLONA do Jamanxim, completamente distintas à ideia de sua desafetação ou de sua conversão em APA.

3.40 exercício do jus puniendi em matéria agrário-ambiental no Jamanxim

O Direito Penal é subsistema jurídico cujo acionamento se justifica apenas em caráter subsidiário. Essa é uma premissa elementar na doutrina penalista. Assim, somente se justifica que o âmbito de responsabilização alcance as sanções criminais quando e se as medidas consequenciais de que dispõem os demais subsistemas jurídicos fracassarem no sentido de coibir as agressões ao bem jurídico tutelado. Por isso, são de todo pertinentes aos debates do presente tópico as premissas estabelecidas nos itens e subitens dedicados à fiscalização ambiental e à responsabilização pela reparação do dano ambiental.

Naquela oportunidade, analisados os dados especialmente referentes ao Vale do Jamanxim, assentou-se que há, na região, um generalizado descompromisso com as ações de polícia ambiental nela praticadas, o que se revela concretamente no franco desrespeito aos embargos de atividades poluidoras e na total inadimplência das multas ambientais, sanções administrativas das mais graves entre as previstas na lei de crimes ambientais. A respeito da recomposição do dano ambiental, constatou-se, no ensejo, não haver concretamente medidas voltadas a ela, senão o contrário: o contínuo aumento da área desmatada consolidada na região.

As medidas de que se poderia lançar mão a pretexto da responsabilização ambiental administrativa são sistematicamente descumpridas. E a reparação civil dos danos na região é inexistente. Do ponto de vista da subsidiariedade o exemplo é ilustrativo. Inócuas as sanções civis e administrativas, não restaria ao Estado outra alternativa senão o exercício do *jus puniendi*. É sobre o

desempenho das instituições estatais a esse propósito na região do Jamanxim que se prestam os subitens seguintes.

3.4.1 A certeza de penas suaves é mais efetiva que a esperança da impunidade frente a penas severas: O índice de efetividade da tutela penal.

Já deu para perceber que o presente trabalho procura dedicar o mínimo de tempo a debates estritamente teóricos. Assim, não se pretende aqui revolver o profundo e complexo debate a respeito da real efetividade do Direito Penal frente ao que dele se espera. O tema é fundamental e a análise das teorias clássicas e modernas sobre o assunto é essencial para, acima de tudo, o aprimoramento do exercício do jus puniendi pelo Estado. No método adotado nas pesquisas aqui desenvolvidas, a opção é apenas por uma abordagem mais pragmática e específica do tema.

Não faltam teorias modernas sobre o papel do Direito Penal e mesmo sobre a sua própria existência, algumas delas, inclusive, a defender sua abolição. A solução de conflitos por meios alternativos e de abordagens sensivelmente distintas às usuais é tema de obras de profunda e fundamental complexidade e atualidade. Mas a premissa teórica da presente pesquisa é um tanto menos pretensiosa e seus fundamentos se “contentam” com o que há de mais clássico no Direito Penal: Cesare Beccaria.

Em sua obra “Dos delitos e das Penas”, Beccaria(2016) sintetiza a crítica à equivocada compreensão de que, conforme mais rigorosas sejam as penas, maiores são as chances de se inibir a agressão ao bem jurídico tutelado. O autor explica que, em um cenário em que é nutrida a esperança da impunidade, pouco importa o nível de severidade do castigo teoricamente previsto. De outro lado, em um sistema em que privilegiada a certeza da responsabilização, ainda que por meio de sanções suaves, a chance de êxito na coibição de ilícitos parece muito mais efetiva. Vejamos:

Não é o rigor do suplício que previne os crimes com mais segurança, mas a certeza do castigo, o zelo vigilante do magistrado e essa severidade inflexível que só é uma virtude no juiz quando as leis são brandas. **A perspectiva de um castigo moderado, mas inevitável causará sempre uma forte impressão mais forte do que o vago temor de um suplício terrível, em relação ao qual se apresenta alguma esperança de impunidade.** O homem treme à ideia dos menores males, quando vê a impossibilidade de evitá-los; ao passo que a esperança, doce filha do céu,

que tantas vezes nos proporciona todos os bens, afasta sempre a idéia dos tormentos mais cruéis, por pouco que ela seja sustentada pelo exemplo da impunidade, que a fraqueza ou o amor do ouro tão freqüentemente concede (BECCARIA, 2016, p. 70-71, grifo do autor).

É claro que a ideia da intransigente inevitabilidade do castigo, inclusive com questionamentos sobre a admissibilidade do perdão pelo ofendido ou da concessão de graça, merece ser contextualizada e atualizada. Mas a premissa expressada por Beccaria no sentido de que a esperança da impunidade, e não a suavidade das penas, é quem retira efetividade do sistema penal é uma premissa compartilhada por este estudo e sua consideração nos é fundamental porque é a partir de si que se definirá o método de classificação dos resultados dos processos criminais objeto de levantamento.

3.4.2 Análise dos resultados dos processos criminais agrário-ambientais no Jamanxim

Para os levantamentos no presente tópico, foram extraídos relatórios no sistema Oracle de tramitação de feitos na Justiça Federal. Os relatórios foram organizados por ano e órgão jurisdicional, conforme a jurisdição em matéria criminal ambiental era transferida a partir da criação de novas varas federais. O levantamento inclui processos criminais iniciados entre 2008 e 2014, distribuídos na 1ª Vara Federal de Subseção Judiciária de Santarém, na 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Santarém e na Vara Federal única da Subseção Judiciária de Itaituba.

O julgamento dos processos criminais ambientais da região do Jamanxim, até 25 de janeiro de 2012, era da responsabilidade da então vara única e hoje primeira vara federal de Santarém, que tinha jurisdição sobre todo o oeste do Pará (Baixo Amazonas e Tapajós). Em 26 de janeiro de 2012, a jurisdição criminal ambiental sobre a região passou para a 2ª Vara Federal de Santarém, que passou a compartilhar a competência territorial da 1ª Vara, mas absorveu toda a matéria ambiental do oeste do Pará, o que incluía as ações penais por crimes ambientais. Finalmente, em janeiro de 2013, foi criada a Vara Federal de Itaituba, que assumiu, em caráter exclusivo, toda a jurisdição sobre a região do Vale do Jamanxim (município de Novo Progresso e distritos de Moraes Almeida e Castelo dos Sonhos). Em ambas as instalações das novas varas federais (2ª VF de Santarém e vara única

de Itaituba), os processos criminais com denúncia recebida foram mantidos nem seus órgãos originais, razão por que nosso levantamento inclui processo de três varas distintas, apesar de, hoje, a jurisdição sobre o Jamanxim se concentrar em apenas uma delas.

Extraídos os relatórios com todos os processos criminais distribuídos para cada vara nos seus respectivos períodos, passou-se a filtrar, entre eles, aqueles de pertinência temática e territorial. Quanto à pertinência temática, foram selecionadas apenas as ações penais referentes a crimes ambientais e agrários e a crimes comuns a eles relacionados: arts. 40, 50-A e 41 da Lei de Crimes Ambientais - LCA (desmatamento em terras públicas e em UC); art. 2º da lei 8.176 e art. 55 da LCA (exploração ilegal de minérios); arts. 299, 297 e 304 do Código Penal e arts. 48 e 69 da LCA (ATPF falsas e transporte ilegal de madeira; e art. 20 da Lei 4.947/66 (grilagem de terras públicas). A propósito da pertinência territorial, foram também selecionados apenas os processos de crimes ocorridos em Novo Progresso, nos distritos de Moraes Almeida (Itaituba) e Castelo dos Sonhos (Altamira) e nas unidades de conservação da região do Jamanxim.

Os filtros automáticos do sistema processual (Oracle) da Justiça Federal são absolutamente limitados e, salvo a possibilidade de seleção dos processos de classes criminais, não permitem nem a análise, com precisão, dos objetos desses processos, nem, muito menos, a indicação do local da ocorrência dos fatos objeto de sua apuração. Além disso, tratava-se de processos, em sua totalidade, físicos, de modo que a só tramitação processual nem sempre nos trazia informações suficientes. Foi um trabalho praticamente manual. Nos feitos já sentenciados, era possível extrair informações das sentenças, caso estas tivessem sido assinadas eletronicamente pelo juiz. Nos demais, era preciso, para saber se se tratava de processos por crimes ambientais e correlatos ocorridos no Jamanxim, extrair informações de fontes auxiliares: informações quanto à expedição de carta precatória à comarca de Novo Progresso na própria consulta processual do feito; busca das execuções fiscais correlatas na busca processual da Subseção de Itaituba; consulta pública de áreas embargadas no sítio eletrônico do IBAMA; informações pública sobre CNPJ no caso de crimes que envolviam empresas etc.

De todo esse levantamento resultou uma lista total de 401 processos, todos referentes aos crimes indicados anteriormente e a fatos ocorridos na região do Vale do Rio Jamanxim. Esses processos foram então classificados conforme o seu

resultado ou estágio atual, de modo que restaram divididos entres aqueles em que observada: 1) Atuação Estatal Deficiente ou 2) Atuação Estatal Satisfatória. Essa classificação, conforme se verá, nem de longe se restringiu a classificar a atuação estatal satisfatória apenas nos casos de sentenças condenatórias, de vez que nesse nicho também foram incluídas algumas hipóteses de absolvição e de extinção da punibilidade. O que definiu, no método aqui adotado, a atuação do Estado como deficiente foi a constatação, no processo respectivo, de um resultado que findaria por consagrar o que Beccaria chamou de “esperança de impunidade”. Ou seja, foram classificados como atuação estatal deficiente aqueles processos em que o Estado não foi capaz de sequer formar a convicção (condenatória ou absolutória) a respeito do fato suspostamente criminoso ocorrido: a) porque, devido ao decurso de tempo, o processo acabou extinto ou b) porque a perquirição estatal não foi eficiente em apurar o autor do fato ou c) porque a proteção estatal devida (tipo penal ou UC) ainda não existia à época do fato ou d) porque o processo ainda não teve seu desfecho. Enfim, os resultados/estágios classificados como de atuação estatal deficiente foram os seguintes:

a) Prescrição abstrata: a punibilidade do réu acaba extinta porque, desde o recebimento da denúncia já haveria transcorrido o prazo da prescrição calculado com base na pena máxima em abstrato, sem o advento de qualquer causa interruptiva;

b) Prescrição retroativa: embora editada a sentença condenatória antes da prescrição abstrata, a pena concretamente aplicada acaba alcançada pela prescrição, de modo que os parâmetros do prazo prescricional passam a ser tidos em conta com base nela (pena concreta) e não mais na pena máxima em abstrato;

c) Enunciado 36 do FONACRIM⁵: embora ainda não atingida a prescrição abstrata, o processo acabava precocemente extinto por falta de interesse de agir porque se vislumbrava que, qualquer pena a ser concretamente aplicado

⁵ Eis o teor do enunciado: “no curso da instrução criminal, caso o MPF, intimado para tanto, não demonstre a existência de circunstâncias que possam importar na fixação da eventual pena eventual em patamar no qual a pretensão punitiva não estaria prescrita, o processo poderá ser extinto por falta de interesse de agir”. Disponível em: https://ajufe.org.br/images/2019/compiladosforuns/Enunciados_FONACRIM.pdf. Acesso em 20.03.2021.

ao seu fim acabaria fatalmente por ser alcançada pela prescrição retroativa concreta.

d) Absolvição por desmatamento anterior à criação da UC ou anterior à lei do art. 50-A: não se trata de uma absolvição que se dá pela conclusão de que não houve ilícito, mas sim porque devido a essas circunstâncias, a conduta não poderia se enquadrar nem no art. 40 da LCA (dano direto ou indireto a UC) nem no art. 50-A da LCA (desmatar floresta de domínio público).

e) Extinção pela morte do agente: a morte do réu conduz à extinção da sua punibilidade, de modo que o Estado não pode ir adiante com a investigação ou instrução processual.

f) Suspensão pelo art. 366 do CPP: trata-se de caso em que, embora a acusação tenha sido formalmente apresentada, o réu jamais foi encontrado, de modo que sua citação se deu por edital, circunstância que impõe a suspensão do processo.

g) Pendente de julgamento: o simples fato de um processo ainda estar em curso e sem julgamento não o torna necessariamente deficiente, mas no presente levantamento, como os processos mais recentes foram distribuídos em 2014⁶, já não se pode falar em atuação satisfatória.

f) Absolvição por não identificação do autor do fato: neste caso, a absolvição não teria ocorrido porque se concluiu não haver fato a ser punido, mas porque as instâncias de investigação e apuração não foram capazes de apontar comprovadamente quem teia sido responsável por sua prática.

Por seu turno, os resultados e estágios processuais que foram classificados como representantes de uma atuação estatal satisfatória foram aqueles em que a instituições conseguiram conferir o curso normal e esperado ao processo, seja qual fosse a conclusão final a seu respeito (absolvição, condenação ou extinção da punibilidade). Esses resultados, para mais uma vez usar as expressões de

⁶A escolha de 2014 como último ano de apuração para os processos não foi aleatória. Em 2020, a Meta 2 do CNJ previa a necessidade de julgamento de 100% dos processos distribuídos até 31.12.2015. Ou seja, o julgamento de processos de 2015 em 2020 ainda estaria dentro do razoavelmente esperado pelas metas do CNJ. Já processos anteriores a esse marco (2015) deveriam ter sido concluídos até 2019, quando a meta 2 previa a necessidade de julgamento de 100% dos processos distribuídos até 31.12.2014. Ou seja, sob a ótica do CNJ, julgar, em 2020, processo de 2015 seria algo aceitável, enquanto os processos de 2014 deveriam ter sido julgados até 2019.

Beccaria, não nutriram nos agentes a “esperança de impunidade”, mas sim a sensação de que o Estado teria sido capaz de dar ao caso a resposta possível e que dele se esperava. Eis os resultados e estágios processuais classificados como satisfatórios:

a) Condenação transitada em julgada: tem-se aqui uma pena aplicada e já em execução ou apta para tanto.

b) Condenação não definitiva: apesar de editada a sentença condenatória, ainda estão pendentes recursos em face dela.

c) Absolvição por não caracterização de crime ou por insignificância ou subsistência: se não há fato a punir ou se a conduta foi insignificante ou praticada para fins de subsistência não há o que se esperar do Estado senão a absolvição.

d) Transação penal ou suspensão condicional do processo em curso e cumpridos: trata-se aqui dos institutos despenalizadores previstos na Lei 9.099/95. Nesses casos, embora o Estado não chegue a concluir, em uma sentença, a respeito do conteúdo da acusação, o réu se submete antecipadamente a medidas de restritivas ou contributivas e, assim, vê sua punibilidade extinta⁷.

Feitas todas essas considerações, apurou-se que, dos 401 processos pela prática de crimes ambientais e correlatos na região do Jamanxim, 282 ostentam resultados ou estágios classificados atuação estatal deficiente e 119 deles foram

⁷Ao classificarmos o presente resultado como marca da atuação estatal satisfatória, afastamo-nos um pouco, é preciso admitir, das premissas de Beccaria, para quem a certeza do castigo, ainda que ameno, é essencial e intransigível na busca pela efetividade do sistema penal. Em sua obra, Beccaria critica expressamente tanto o perdão do ofendido quanto a graça concedida pelo rei.

A propósito do perdão, critica o ofendido que perdoa: “às vezes, a gente se abstém de punir um delito pouco importante, quando o ofendido perdoa. É um ato de benevolência, mas um ato contrário ao bem público. Um particular pode bem não exigir a reparação do mal que se lhe fez; mas, o perdão que ele concede não pode destruir a necessidade do exemplo”. Em seguida, o autor também se volta contra o rei que concede graça: “O direito de conceder graça é sem dúvida a mais bela prerrogativa do trono; é o mais precioso atributo do poder soberano; mas, ao mesmo tempo, é uma improbação tácita das leis existentes. O soberano que se ocupa com a felicidade pública e que julga contribuir para ela exercendo o direito de conceder graça, eleva-se então contra o código criminal”.

E assim, conclui: “se se deixar ver aos homens que o crime pode ser perdoado e que o castigo nem sempre é a sua conseqüência necessária, nutre-se neles a esperança da impunidade; faz-se com que aceitem os suplícios não como atos de justiça, mas como atos de violência”. Como dito por nós anteriormente, porém, “a ideia da intransigente inevitabilidade do castigo [...], merece ser contextualizada a atualizada”, assim que a transação penal e a suspensão condicional do processo serão aqui mantidas como exemplos de atuação estatal satisfatória.

classificados como exemplos de atuação estatal satisfatória. Em relação às subclassificações, os processos ficaram assim distribuídos:

Tabela 2–Levantamento de processos penais ambientais conforme o resultado. Atualizado até dezembro de 2020.

Atuação Estatal Deficiente		Atuação Estatal Satisfatória	
Prescrição Abstrata	110	Absolvição. Outros. Não caracterização de crime	11
Pendente de Julgamento	12	Condenação Não Definitiva	59
Enunciado FONACRIM	20	Absolvição por Insignificância ou Subsistência	15
Prescrição Retroativa	23	Suspensão Condicional em Curso	3
Suspensão do art. 366	63	Transação/Suspens Cond Penal Cumpridos	17
Absolvição por não identificação do autor do fato	31	Condenação Transitada em Julgado	14
Absolvição. Desmantamento anterior ao tipo ou à UC	12		
Extinção por morte do agente	11		
Total	282	Total	119
	70,40%		29,60%
Deficiente	282		
Satisfatória	119		
	401		

Fonte: Sistema Oracle Justiça Federal e Consulta processual das subseções de Santarém e Itaituba. 2020. Elaboração do autor.

Chama a atenção o fato de que os processos classificados como exemplos de atuação estatal deficiente superam os 70% da totalidade de processos analisados, de modo que se está diante de uma realidade em que a atuação estatal é sistematicamente aquém do que dela se deve esperar. E o maior dos problemas apurados reside, sem dúvida, na morosidade que culmina em um número assustador de casos de prescrição. Se considerados os três itens a ela relacionados (prescrição

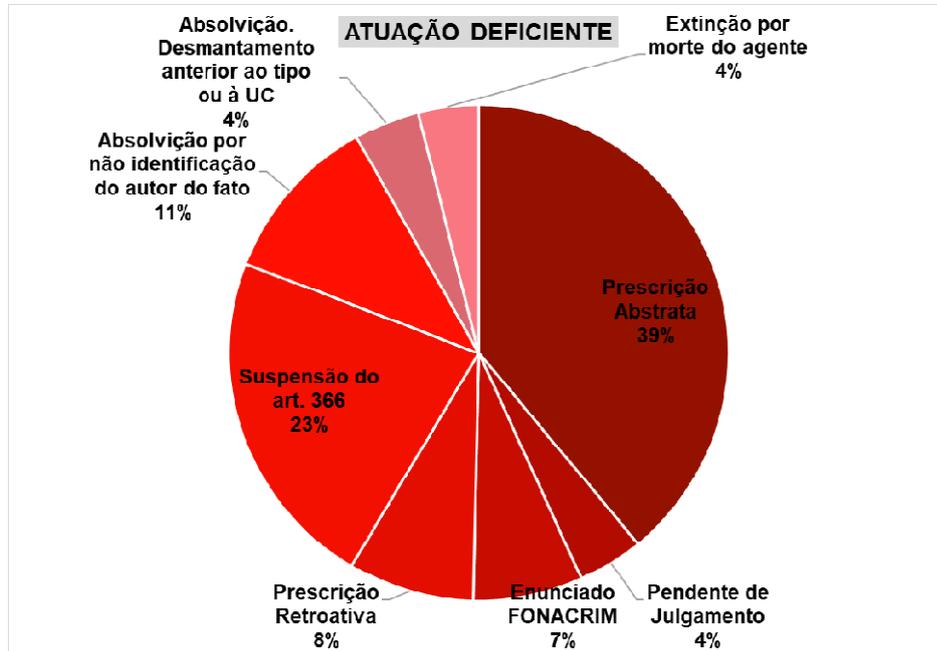
abstrata, prescrição retroativa e enunciado FONACRIM), esses resultados representam mais da metade dos casos de atuação deficiente.

Gráfico 16–Comparativo em atuação estatal satisfatória e deficiente.



Fonte:Consulta Processual Justiça Federal. Elaboração do autor. 2020.

Gráfico 17–Resultados dos processos de atuação deficiente.

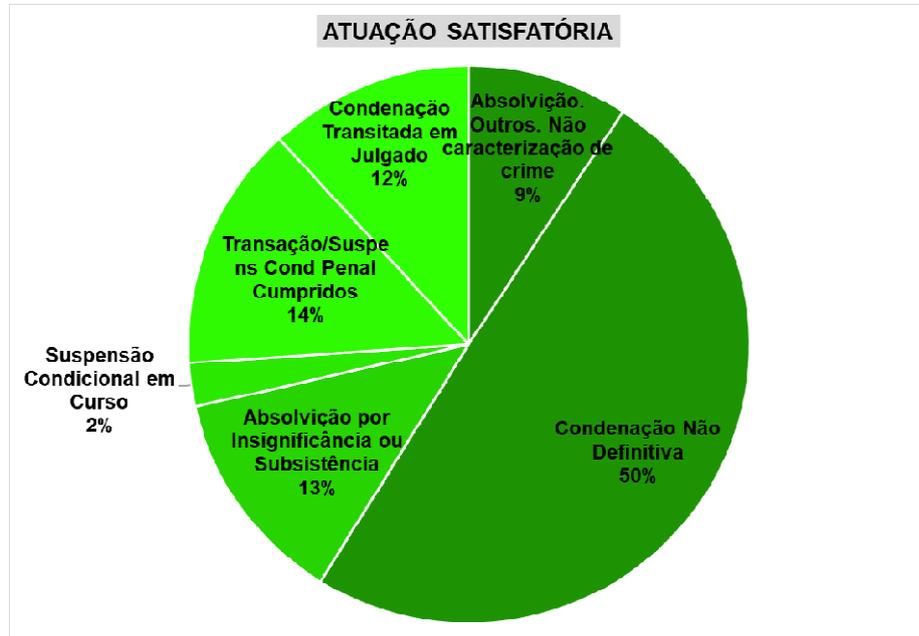


Fonte:Consulta Processual Justiça Federal. Elaboração do autor. 2020.

Do lado dos processos classificados como de atuação satisfatória, os quais representam menos de 30% dos processos totais, chama atenção especialmente uma constatação: de todos os 401 processos analisados, em apenas 14 existem sentenças com trânsito em julgado, de maneira que somente nessa

parcela de menos de 3,5% do total de processos as penas podem ter início. Mesmo nos casos em que há sentença proferida, ainda existe a possibilidade de prescrição.

Gráfico 18 - Resultados dos processos de atuação satisfatória.



Fonte:Consulta Processual Justiça Federal. Elaboração do autor (2020).

3.4.3 Morosidade sistemática

Conforme já constatado, existe, nos processos, um problema generalizado de demora na prestação jurisdicional. Mesmo quando considerados apenas os casos em que houve sentença de mérito (absolvições e condenações em ambos os grupos de classificação), observa-se que o transcurso dos processos até a edição da sentença é exageradamente demorado. Entre os 165 processos com sentença de absolvição ou condenação, o cenário observado a propósito do tempo aproximado de duração dos processos foi o seguinte:

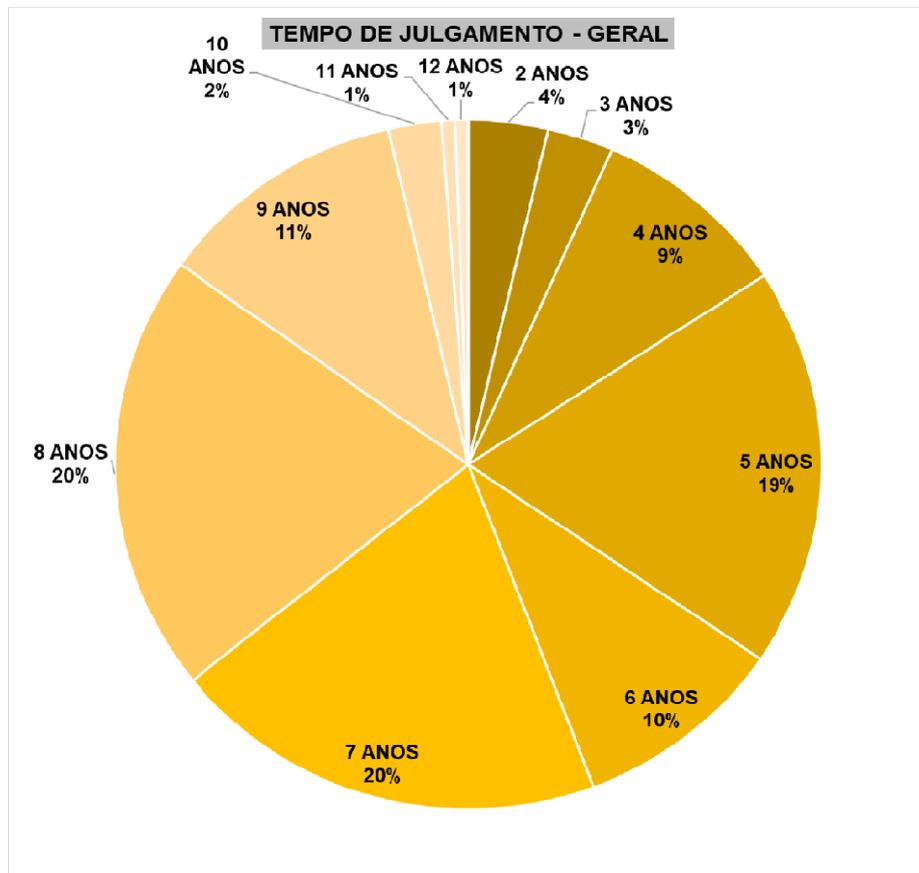
Tabela 3–Tempo de duração dos processos

SENTENÇAS DE MÉRITO	
	165
TEMPO	QUANTIDADE DE PROCESSOS
2 ANOS	6
3 ANOS	5
4 ANOS	15
5 ANOS	31
6 ANOS	16
7 ANOS	33
8 ANOS	34
9 ANOS	19
10 ANOS	4
11 ANOS	1
12 ANOS	1

Fonte:Consulta Processual Justiça Federal. Elaboração do autor. (2020).

Em termos percentuais, concluiu-se que mais 50% do total de processos sentenciados no mérito da acusação tramitaram em tempo aproximado de 7 anos ou mais. Vejamos:

Gráfico 19 – Tempo de duração dos processos.



Fonte:Consulta Processual Justiça Federal. Elaboração do autor (2020)

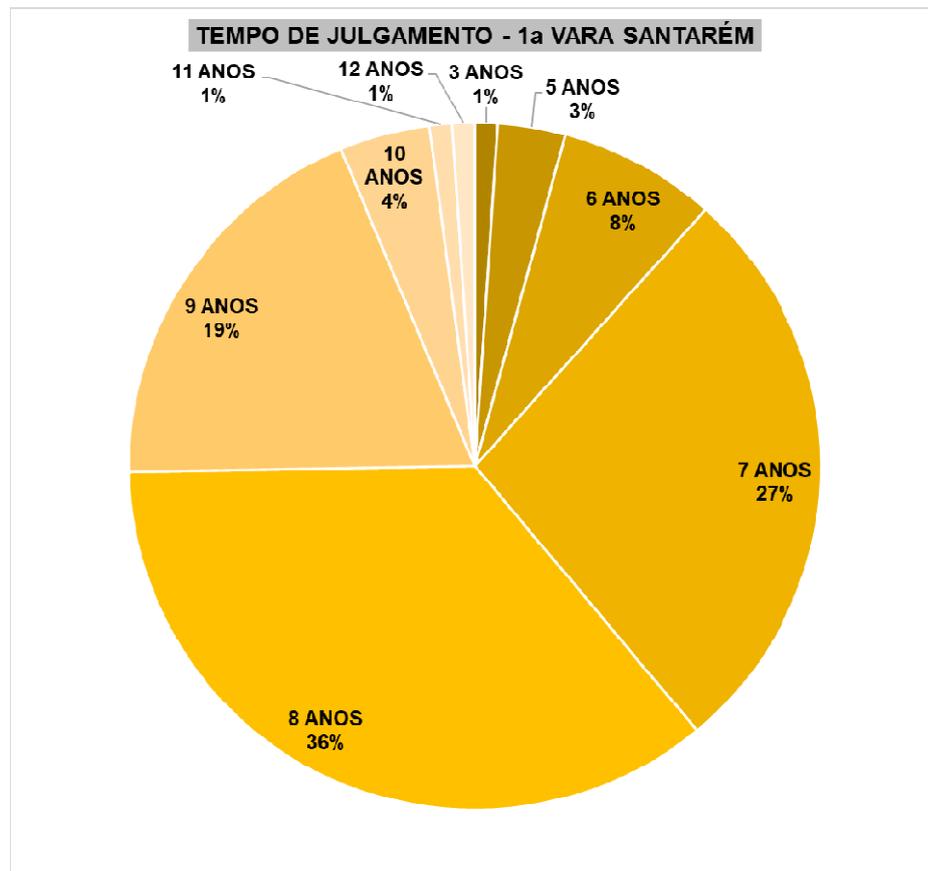
Quando tidos em conta apenas os processos da 1ª Vara Federal de Santarém (janeiro de 2008 a janeiro de 2012), os números são piores. Nesse cenário, os processos com aproximadamente 7 anos ou mais de duração representam 90% do total de 95 feitos.

Quadro 1 - Tempo de Duração dos Processos 1ª VF Santarém

1a VARA-STM	95
3 ANOS	1
5 ANOS	3
6 ANOS	7
7 ANOS	26
8 ANOS	34
9 ANOS	18
10 ANOS	4
11 ANOS	1
12 ANOS	1

Fonte:Consulta Processual Justiça Federal. Elaboração do autor. (2020).

Gráfico 20 - Tempo de duração dos processos 1ª VF Santarém.



Fonte:Consulta Processual Justiça Federal. Elaboração do autor (2020).

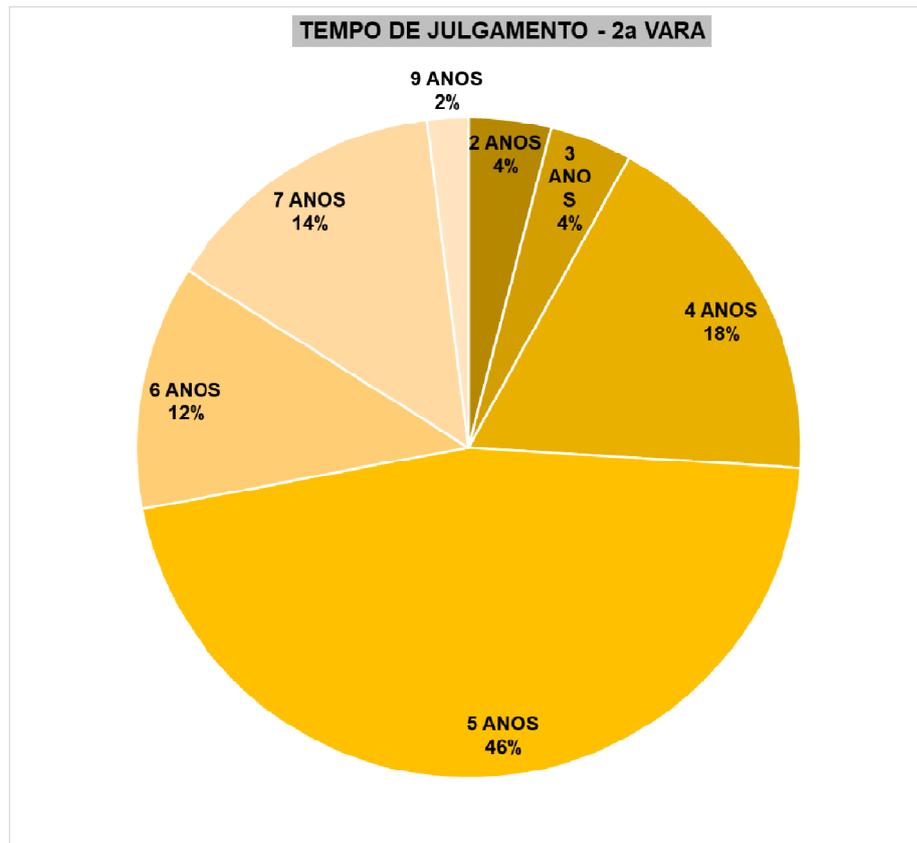
Quando considerados os números em torno dos processos da 2ª Vara Federal (janeiro de 2012 a julho de 2013), esse percentual se revela um pouco melhor. Pode-se, aqui, acreditar que a comparação em questão seria distorcida porque, como os processos da 2ª VF são mais recentes, aqueles ainda em trâmite podem vir a mudar os percentuais quando vierem a ser julgados. Mas o uso da comparação aqui será mantido, porque, entre os processo da 2ª VF de Santarém há um único feito ainda pendente de julgamento, de modo que, o tempo que seu julgamento demandará não subverterá significativamente as estatísticas de tempo de duração dos processos com sentença de mérito. Pois bem, considerados apenas os processos da 2ª VF/STM, aqueles com duração aproximada de 7 anos ou mais representam apenas cerca de 16% do total.

Quadro 2 - Tempo de duração dos processos 2ª VF Santarém

2a VARA-STM	50
2 ANOS	2
3 ANOS	2
4 ANOS	9
5 ANOS	23
6 ANOS	6
7 ANOS	7
9 ANOS	1

Fonte:Consulta Processual Justiça Federal. Elaboração do autor (2020).

Gráfico 21 - Tempo de duração dos processos 2ª VF Santarém.



Fonte:Consulta Processual Justiça Federal. Elaboração do autor (2020)

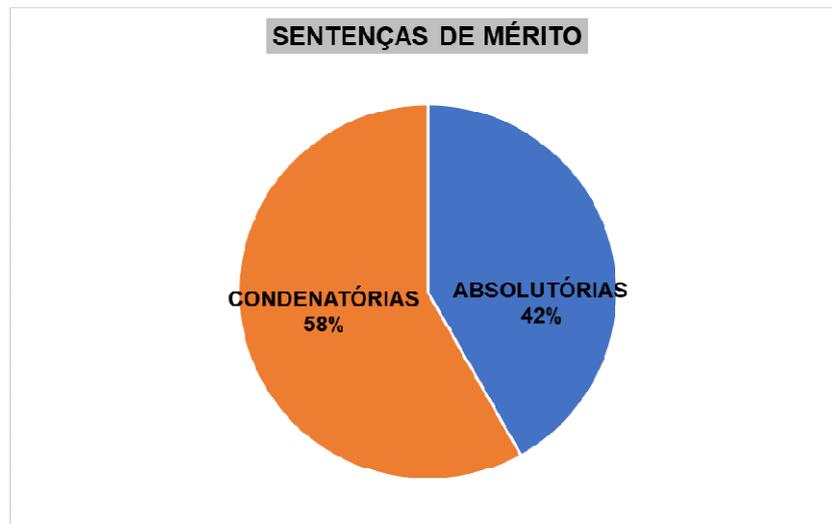
A comparação com os números exclusivos de Itaituba, por seu turno não será realizada, porque, de fato, impertinente. A uma, porque, uma vez criada em 2013, a vara tende a ter poucos processos sentenciados com duração aproximada de 7 anos. E, a duas, porque a vara ainda tem uma quantidade significativa de processos pendentes de julgamento (9 de um total de 35 processos), de modo que o tempo de duração ainda é uma variável indefinida.

De qualquer sorte, a só comparação entre os números da 1ª e da 2ª Varas federais de Santarém já nos revela que a divisão da jurisdição antes absorvida por uma única vara trouxe uma significativa melhora no que diz respeito ao tempo demandado para a tramitação processual.

3.4.4. Tutela penal ambiental: proposta punitivista de encarceramento?

Tratar da efetividade do Direito Penal não significa necessariamente ser um entusiasta do encarceramento em massa. Os números extraídos das sentenças de mérito objeto do levantamento revelam, inclusive um razoável equilíbrio entre sentenças condenatórias e absolutórias.

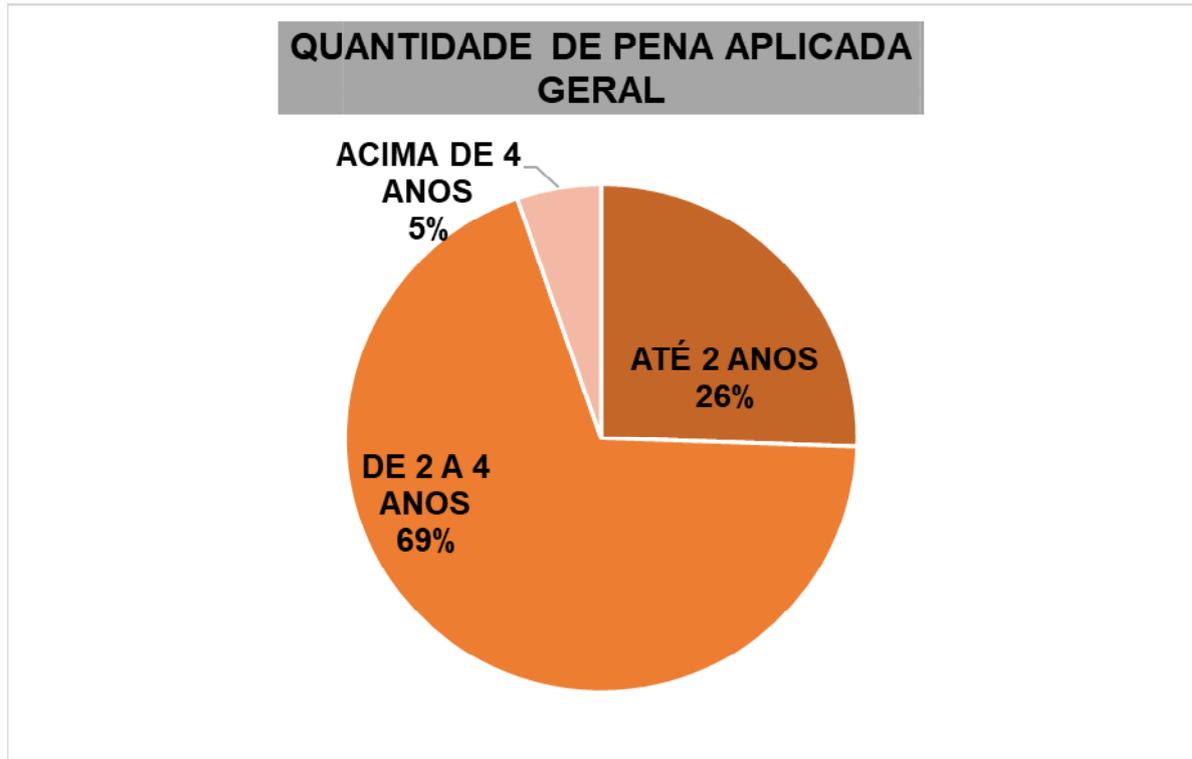
Gráfico 22 - Comparativo entre sentenças condenatórias e absolutórias.



Fonte: Consulta Processual Justiça Federal. Elaboração do autor (2020).

O tema de que trata o presente subitem no aproxima mais uma vez de Beccaria. O pai do Direito Penal moderno defende, por diversas vezes, o recurso a “castigos moderados”, “menores males”, “penas menos cruéis”, desde que acompanhadas da sensação de efetividade. Nos poucos processos em que houve sentença condenatória no presente levantamento, o cenário observado, quanto à duração das penas aplicadas foi o seguinte:

Gráfico 23 - Quantidade de pena aplicada nas condenações.



Fonte: Consulta Processual Justiça Federal. Elaboração do autor (2020).

Entre as penas aplicadas, portanto, 95% não superam o patamar de 04 anos, justamente aquele até o qual a lei admite a conversão de penas privativas de liberdade em penas restritivas de direitos. E mesmo entre aquelas 5% penas aplicadas em patamar superior a 04 anos, há a chance de que se lhes confira o regime inicial semi-aberto, de modo que o encarceramento, entre as penas aplicada nos processos analisados, é cenário distante e improvável.

4 A OCUPAÇÃO INDEVIDA DE TERRAS PÚBLICAS (GRILAGEM) E SUA REGULAÇÃO PELO ESTADO

4.1 O conceito de grilagem de terras públicas

A propósito da grilagem, o conceito que aqui se pretende adotar considera as suas mais diversas modalidades de expressão. Longe de se restringir ao modo tradicional de aquisição fraudulenta de terras públicas por meio da confecção de títulos de propriedade contrafeitos, com ou sem a participação dos titulares dos respectivos registros, a grilagem agrega uma série de modalidades de ocupação ilegal de terras, mediante os mais diversos instrumentos ilícitos. Nesse sentido, Treccani apresenta em sua obra esse cenário diversificado em torno do qual se agregam as modalidades de grilagem:

A história também ensinou que a pratica de grilagem no Brasil é secular: esticar os limites da posse legal falsificando títulos, queimar cartórios, subornar fiscais, invadir terra camponesa com gado, fazem parte da tradição da ocupação da fronteira. No começo se estimula o avanço dos camponeses para desbravar a mata, quando ela começa a ser beneficiada, chegam os grandes empreendedores capitalistas, que limpam a área e se apoderam da mesma. Segundo LARANJEIRA (1984: 143) **grilagem é toda a ação tendente a obter a posse e/ou a propriedade da terra, através de um meio ilícito.**(TRECCANI, 2001, p. 198, grifo do autor).

Ainda de acordo com Treccani, esse processo, apesar de ilícito, ocorre sob o conhecimento do Estado e, em muitos casos, com a sua cooperação. Sua obra menciona as diversas comissões parlamentares de inquérito instauradas com o propósito de dar solução a esse problema, embora suas consequências práticas tenham sempre sido pouco efetivas nesse sentido. Nesse contexto, Treccani (2001) se refere à grilagem como todo “meio fraudulento de se apoderar das terras públicas”, a propósito do quê menciona trechos do Relatório Veloso, aprovado em uma das históricas CPI que visavam a apurar o cenário de grilagem no Brasil, o qual:

ainda em 1968, descrevia a grilagem desta maneira (apud LARANJEIRA, 1984:148). Por intermédio deste processo, todos os tipos de fraude são aplicados, desde escrituras falsificadas, aparentando documentos antigos, até títulos definitivos de compra e venda de terras devolutas, também falsos. (TRECCANI, 2001, p. 199)

Mas além de um processo ilícito que tem lugar com o conhecimento do Estado, a grilagem parece fazer parte de toda a história da ocupação de terras no Brasil. Treccani, novamente, afirma que:

a grilagem não é um fenômeno recente, mas está incorporada ao patrimônio cultural brasileiro desde o começo da colonização: já em 1758 surgiram as primeiras denúncias de grilagem: 'era conveniente que os tomão terras de sesmaria fossem obrigados a demarcá-las dentro de cinco anos [...] porque mostra a experiência que alguns pedem duas léguas e debaixo da concepção dellas dominão maus em fraude do conselho' (Camareiros de Recife apud COSTA PORTO, 1965: 139-140). [...] Recentemente o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário lançou o 'Livro Branco da Grilagem' (1999^a:7) confirma que a grilagem remonta desde tempos antigos e apontava a trágica convivência entre grileiros e o Poder Público que gerava a violência contra posseiros e índios: 'Desde o início do século XIX, por diversos meios e muitas vezes em conluio com representantes do Poder Público, grileiros avançam sobre terras da União e dos estados, falsificando títulos de propriedade com a conivência de Cartórios e órgãos de terras e usando a violência para expulsar posseiros e comunidades indígenas. As raízes históricas deste processo remontam à colonização (TRECCANI, 2001, p. 199-200).

Treccani, assim, nos revela que os relatos de grilagem são tão diversificados quanto antigos em nossa história. Todas as descrições anteriormente reproduzidas, sejam aquelas que remontam ao século XVIII, sejam aqueles que datam das décadas de 80 e 90, seguem absolutamente atuais. Poderiam tais narrativas, perfeitamente, referir-se ao cenário vigente do caos fundiário em matéria de ocupação irregular de terras públicas na Amazônia.

4.1.1 A grilagem tradicional

A despeito do amplo conceito sugerido na seção anterior, a grilagem que aqui se pretende alcunhar como tradicional é aquela que tem como artifício fraudulento a contrafação de supostos títulos de posse e propriedade, tanto mediante o uso de informações falsas em documentos verdadeiros (falso ideológico), quanto mediante a falsificação material de partes de documentos existentes ou mesmo a criação original de documentos integralmente falsos. Trata-

se de um dos meios mais comuns de artifício empregados por grileiros nas décadas finais do século que passou.

Nesses mecanismos de grilagem, seus agentes contavam, não raramente, com o apoio dos oficiais de cartórios de notas e/ou de registros de imóveis. Eles participavam da contrafação dos documentos de posse ou propriedade que visavam legitimar fraudulentamente a ocupação absolutamente ilegal das terras públicas. No oeste do Pará, esse expediente foi utilizado mais de uma vez. No âmbito da 1ª Vara Federal de Santarém, que até 2012 detinha a jurisdição federal sobre toda a região, há, pelo menos, dois exemplos de processos que tiveram por objeto fraudes grileiras que fizeram uso desses artifícios ditos tradicionais.

Nos autos do processo nº 0001952-07.2005.4.01.3902, o Ministério Público Federal denunciara a fraude perpetrada em torno de uma empresa exportadora de madeiras, a qual obtivera a autorização para o manejo de madeiras em fazendas cuja titulação era marcada por artifícios grileiros. A sentença proferida no processo sintetiza a lógica desse sistema de grilagem logo quando dá início à análise das provas: “promove-se um emaranhado de contratos, registros e procedimentos fraudulentos que, ao fim, de maneira incompreensível e quase caótica, acabam por titular a propriedade de terras em favor dos agentes criminosos ou por aumentar-lhes sensivelmente as áreas de que se apresentam como titulares”.

A grilagem “tradicional” por meio da qual teriam sido legitimadas as posses sobre três das fazendas da empresa exportadora de madeiras envolvia, inclusive, fraude de profunda complexidade, que teve sua origem na criação de um personagem fictício, de nome Carlos Medeiros, a quem se atribuía a propriedade de enormes porções de terras no Estado do Pará. Sua existência nunca se revelou comprovada, quanto menos a propriedade sobre tantas terras. As tratativas em nome do fantasma de Carlos Medeiros eram sempre realizadas por meio de pretensos procuradores e sobre terras falsamente por ele tituladas. O processo de criação fantasioso desse personagem e da atribuição a si de grandes porções de terras é também narrado na sentença:

Sua suposta propriedade era até então do senhor nome Carlos Medeiros, conhecido “fantasma” do Estado do Pará, criado a partir de uma engenhosa operação fraudulenta que lhe conferiu a propriedade de terras a ponto de torná-lo um dos maiores proprietários de terras do planeta. Os documentos carreados às fls. 904/921, 932/968, 971/1666 são um verdadeiro compêndio

da história da criação do referido espectro e das diversas medidas administrativas e judiciais a seu respeito [...] por meio da reabertura de processo de inventário de dois senhores de prenome Manoel, a partir da pretensa restauração dos respectivos autos, foram expedidas autorizações, com o aval do Judiciário Estadual, para que se titulassem, em seu nome, terras que sequer eram dos falecidos. Por volta do ano 2000, a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará determinou o cancelamento dos registros em nome de Carlos Medeiros. A fraude foi desvelada, mas antes disso, diversos interessados “adquiriram” de Carlos Medeiros, por meio de seus procuradores, já que aquele jamais existiu, as terras fraudulentamente tituladas⁸

Além da titularidade original das terras griladas em nome do fantasma de Carlos Medeiros, chamavam atenção no caso as circunstâncias do registro das fazendas onde operava a empresa exportadora de madeiras. A esse respeito, a sentença observa que, embora as terras estivessem situadas no município de Santarém, na região do Tapajós, seus registros teriam ocorrido em Senador José Porfírio, município cuja sede fica às margens da confluência entre os rios Amazonas e Xingu.

No processo de nº 0001338-26.2010.4.01.3902, ainda no contexto dos artifícios tradicionais de grilagem, o cerne da fraude que lhe era objeto residia na adulteração fraudulenta de documentos cartorários de titulação das fazendas utilizadas pelo grupo empresarial que as explorava na atividade madeireira. Essas fraudes, de acordo com a sentença proferida nos autos, consistiam em dois pontos: “a alteração fraudulenta das medidas dos imóveis, obviamente no sentido de sua ampliação; e o registro das titularidades em cartório de registros de imóveis sediado em local totalmente distinto daquele onde sediados os terrenos, mediante, inclusive, a alteração do próprio município de sua localização”.

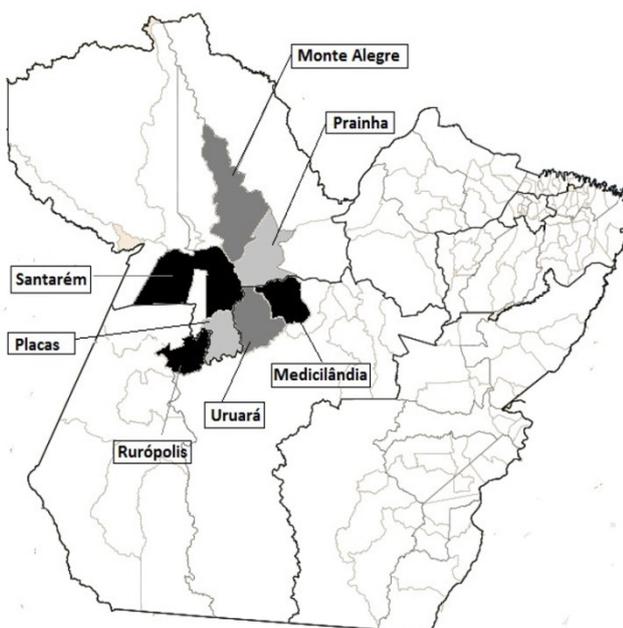
No primeiro caso (alteração fraudulenta das medidas dos imóveis), na transação que desmembrou a fazenda original e destinou os imóveis desmembrados aos seus exploradores, a área total de seu registro saltou de 1800 ha para 2400 ha. Tudo isso sem contar que o próprio registro original da fazenda sequer havia sido encontrado no cartório respectivo. Mais uma vez, o caos documental busca confundir as conclusões sobre a titularidade da área.

Na segunda fraude (registro das titularidades em cartório de registros de imóveis sediado em local totalmente distinto), constatou a sentença que os registros dos imóveis explorados eram realizados em cartórios de municípios que nada

⁸ Disponível em <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/numeroProcesso.php?secao=STM>.

tenham de relação com os locais onde sediadas as fazendas. A confusão entre os municípios envolvidos é evidente e a sentença bem a retrata, inclusive mediante o emprego de mapa ilustrativo:

Causa estranheza a afirmação de que a área inscrita na matrícula 4295, registrada no cartório de registro de imóveis em Monte Alegre, esteja hoje localizada no Município de Placas, sob a jurisdição de Rurópolis. Observe-se que se outrora a área estava encravada no Município de Prainha, deveria então este imóvel situar-se, no máximo, nos municípios de Uruará ou de Medicilândia, os quais foram originados a partir do desmembramento de Prainha. O Município de Placas, no entanto, foi fruto de desmembramento do Município de Santarém. Assim, se, de fato, o imóvel estivesse localizado em Placas, sua matrícula deveria ser proveniente do registro de imóveis de Santarém. Estas verificações comprovam que houve uma reunião de intenções com o intuito de falsificar escritura pública e o consequente registro, utilizando-se os réus de astúcia para criar áreas inexistentes. Vejamos, no mapa a seguir, a localização geográfica dos municípios anteriormente mencionados⁹



4.1.2 A grilagem contemporânea

A transição do modo tradicional de grilar para o uso de instrumentos contemporâneos de grilagem é marcada por um maior entranhamento desse

⁹Disponível em <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/numeroProcesso.php?secao=STM&enviar=ok>.

processo nas instituições estatais¹⁰. Se antes grileiros necessitavam obter, de cartórios, escrituras e registros fraudulentos para, em tese, ludibriar, quanto à posse e propriedade de terras, órgãos e entidades da Administração Pública; na grilagem contemporânea, esses entes passam a ser empregados como verdadeiros sócios dos empreendimentos grileiros. São os próprios órgãos e autarquias que tratam da gestão de terras e da fiscalização ambiental que oferecem aos ocupantes ilegais de terras públicas elementos que legitimavam indevidamente perante uns aos outros essa ocupação. Os entes estatais passam de vítimas a parceiros da grilagem.

No oeste do Pará, a Operação Faroeste teve por objeto um paradigma histórico desse modo de grilagem que se entranha no próprio Estado e conta com seu suporte no propósito de explorar terras públicas das quais não se é titular nem se tem a legítima posse. Desdobrada em uma série de processos judiciais, entre os quais os de nº 2374-69.2011.4.01.3902, de nº 2826-69.2017.4.01.3902 e de nº 2367-33.2018.4.01.3902, a referida operação investigava um grupo de empresários dos ramos da soja e da madeira, que contavam especialmente com parceiros dentro do INCRA e MPF e que obtinham, perante os órgãos ambientais, autorizações para manejo que se fundamentavam nos documentos fundiários nessas circunstâncias obtidos.

Em síntese, o regime de apropriação de terras públicas se dava nesses casos por meio da criação de mosaicos de ocupação fracionada das terras públicas, nos quais eram utilizados nomes de “laranjas” cujas frações se referiam a parcelas de terras limitadas ao máximo em tese regularizável. Esses “laranjas” eram geralmente empregados dos empreendimentos que exploravam as terras, as quais tinham dimensões muito superiores às das frações indicadas em cada processo individual de regularização fundiária. A sentença do processo nº 2374-69.2011.4.01.3902 narra esse esquema quando aprecia as provas referentes ao uso desses laranjas:

o modus operandi da quadrilha denunciada neste processo [...] de se utilizar de terceiros interpostos para fraudar os processos de regularização das terras públicas federais irregularmente ocupadas por ele, por meio da confecção e utilização de documentos públicos com informações falsas

¹⁰ Os cartórios não são instituições que propriamente integram o Estado, embora estejam sujeitos a regime jurídico sui generis, submetidos que estão à fiscalização e correição dos Tribunais de Justiça e à necessidade de ingresso na atividade mediante concurso público. Na dicção do art. 236 da CF, “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”.

para, em seguida, lograr autorização para o manejo florestal dessas áreas, as quais, em seu nome, não seria possível fazê-lo licitamente.

o cerne da materialidade desse delito reside na falsificação quanto a quem era o real interessado na regularização das áreas objetos dos procedimentos a seguir relacionados, na medida em que foram forjados documentos em nome de “laranjas” para fraudar o Incra e ocupar terras públicas federais por meio da regularização [...], que, após a documentação referente à regularização fraudulenta, usaria essas terras públicas para a prática de crimes ambientais, mormente a exploração ilegal de matéria prima.

[...] o esquema, embora bastante engenhoso e audacioso, desenvolvia-se de forma direta e eficaz, na medida em que uma área de cerca de 35.000 hectares não poderia ser regularizada pelo Incra para posterior elaboração de plano de manejo; logo, ela foi dividida entre diversos funcionários da madeireira, que afirmavam falsamente serem agricultores e possuidores de pequenas porções de terras rurais – já que não eram agricultores tampouco possuíam a terra que era ocupada de fato pela madeireira – as quais, depois de regularizadas e aprovado o plano de manejo, seriam graciosamente cedidas em favor da madeireira para que pudesse explorar o material natural ali existente¹¹

Esse modelo de apropriação e uso desvirtuado de terras públicas se replicou em diversas outras oportunidades. No processo de nº 2403-51.2013.4.01.3902, a ação penal movida pelo MPF também culminou na condenação do titular da empresa florestal que era conhecida na região pelo seu “laranjal”, composto por seus próprios empregados, com o fim de legitimar a ocupação da extensa área onde eram explorada a extração madeireira. A denúncia do referido feito, segundo a sua sentença, narrava que o acusado “ocupa área de cerca de 68.000 halocalizada no interior de terras públicas, bem como pretende regularizar outras possesdentro da área do PA Curua II usando seus empregados como pretensos posseiros, em área de aproximadamente 4.500 ha”.

Também como exemplo do uso da regularização fundiária enquanto instrumento da grilagem de terras públicas figura o processo nº 0000032-51.2012.4.01.3902. No referido caso, tratava-se de fazenda em que explorada atividade agropecuária no município de Oriximiná, cujas falsas frações regularizáveis eram atribuídas nos respectivos processos administrativos a pessoas da família do réu ou mesmo a laranjas que sequer sabiam ter tido seus nomes usados na referida empreitada. Segundo a sentença:

o documento de fl. 149 revela aquele que era um verdadeiro loteamento grileiro na região. Trata-se de expediente apresentado ao INCRA local, no qual fica delineada a divisão da área total em diversos pequenos lotes, pretensamente suscetíveis de titularização. Entre os supostos titulares dos

¹¹ Disponível em <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/numeroProcesso.php?secao=STM>.

pequenos terrenos, estão diversos integrantes das famílias [...], bem assim outros laranjas, vários dos quais, a propósito, jamais sequer pisaram no Estado do Pará

Nas diligências empreendidas pela Polícia Federal (fls. 179/192) foram enumerados quase todos os cidadãos indicados no loteamento grileiro. De todos os 28 identificados, apenas dois possuem endereço no Pará. Os outros todos têm como domicílio os municípios de Xaxim, Xanxere, Ponta Serrada e Chapecó, todos em Santa Catarina; e os municípios de Campo Verde, em Goiás e Coronel Bicaro, no Rio Grande do Sul¹²

Em todos os casos acima mencionados, o propósito de protocolar os requerimentos individuais de regularização fundiária estava em obter do INCRA a certidão que, a despeito de expressamente afirmar que sua expedição “não implica reconhecimento de domínio pleno”, permitia aos empreendedores grileiros viabilizar a obtenção de planos de manejo junto ao IBAMA, a solicitação de benefícios fiscais junto à SUDAM e o deferimento de créditos junto ao BASA.

4.1.3 Estado: o cartório da grilagem

A partir da leitura das sessões anteriores é natural a conclusão de que o próprio Estado assumiu aos poucos um papel cada vez mais direto na viabilização da grilagem. Embora sua tolerância com esse processo seja histórica, conforma já se mencionou oportunamente, é por meio dos procedimentos relacionados à regularização fundiária que sua participação assume maior protagonismo na legitimação da ocupação indevida de terras públicas. Seus órgãos e entidades tornam-se verdadeiros balcões de negócios em que viabilizada a emissão de documentos usados diretamente nesse propósito.

4.1.3.1 As famigeradas certidões do INCRA

Embora os processos administrativos que tinham por objeto a regularização fundiária em terras públicas tivessem de passar por uma longa instrução, o que incluía vistorias, análises técnicas, juntada de documentos, desde o princípio de sua tramitação era comum que o INCRA expedisse certidões acerca de seu andamento e conteúdo. Os interessados nessas certidões eram os autores dos requerimentos de regularização e o propósito de requerer tais certidões residia e

¹² Disponível em <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/numeroProcesso.php?secao=STM>.

pleitear junto a outras instituições estatais medidas de seu interesse. A maioria delas se destinava, por exemplo, a instruir requerimentos de deferimento de Planos de Manejo junto ao IBAMA, mas havia também casos de certidões utilizadas para apresentação junto à SUDAM, para fins de inclusão em programas de benefício fiscal, e para apresentação junto a instituições de crédito, especialmente o BASA, dadas as linhas voltadas ao crédito regional subsidiado.

Na certidão que a seguir nos serve de ilustração, o INCRA, por exemplo, certifica, para fins de prova junto ao IBAMA, a respeito de imóvel de 2.500 ha, que o “imóvel foi medido e demarcado”, que a interessada o “ocupa mansa e pacificamente sem litígios nem embargos”, que ele não incide “em área indígenas, biológicas e nem em projetos de assentamento do INCRA, e que o imóvel está cadastrado “como simples posse, classificado como grande propriedade improdutiva”.

Imagem 1–Certidões do INCRA I.


 RUB: Va | FL. N.º 345
 RUB: Th
 345
 Q

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA
 INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
 SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO PARÁ - SR (01) PA

CERTIDÃO

N.º 25

O SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, no Estado do Pará - SR(01), no uso de suas atribuições, com fundamento no inciso XXXIV, alínea b, do art.º 5º da Constituição Federal e com base nos documentos e informações juntados no Processo/INCRA/N.º 54100.003176/2001-11, de interesse de LILIA BARBOSA DE SOUSA, CERTIFICA, para fins de prova junto ao IBAMA, objetivando autorização do Plano de Manejo Florestal Sustentado, com observância da Lei nº 4 711/65 e suas alterações, que o imóvel rural denominado "FAZENDA VENEZA", com área de 2 500,00 ha, está situado no município de Medicilândia, e apresenta as seguintes características

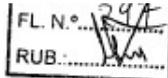
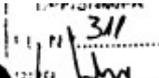
- O referido imóvel já foi medido e demarcado e titulado pelo INCRA, sendo a requerente atual possuidora.
- A Prefeitura Municipal de Medicilândia, às fls 03, declarou que a interessada ocupa mansa e pacificamente sem litígios nem embargos o referido imóvel existindo diversas benfeitorias.
- Após georreferenciamento, ficou constatado que o imóvel está localizado no município de Medicilândia, em terras da União Federal, sendo parte na Gleba Jarauçu, matriculada sob o nº 21 625, Lv.2-AAO, fls 180 e, na Gleba Penetecal, matriculada sob o nº 21 624, Lv 2-AAO, fls 017, Comarca de Altamira, não incidindo em áreas Indígenas, Florestais, Biológicas e nem em Projetos de Assentamento do INCRA.
- Em consulta feita ao Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, verificou-se que o imóvel encontra-se cadastrado sob o nº 000-051 212 314-1, em nome da requerente, como simples posse, classificado como Grande Propriedade Improdutiva

Esta Certidão não implica em reconhecimento de domínio pleno, nem de eventuais direitos de terceiros sobre o imóvel, identificado nos autos do processo em referência

Fonte: processo 2374-69.2011.4.01.3902. fl. 345 dos autos principais.

Já na certidão a seguir reproduzida, também destinada ao IBAMA, que trata de imóvel de área de 100 ha, consta que o documento foi expedido a pedido de seu interessado para "que se caracterize a sua posse sobre o imóvel", que "o imóvel foi georreferenciado", que a "a pretensão sobre a área se caracteriza como posse em área da União Federal, regularizável" e que "sobre área, não há registro nos autos [...] de conflitos agrários".

Imagem 2–Certidões do INCRA II.


MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA
 INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
 SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO PARÁ - SR (01) PA

CERTIDÃO

N.º

O SUPERINTENDENTE REGIONAL SUBSTITUTO DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, no Estado do Pará (SR-01), no uso de suas atribuições regimentais e legais, com fundamento no inciso XXXIV, alínea "b", do art. 5º, da Constituição Federal e com base nos documentos e informações juntados no Processo/INCRA/Nº 541000000105/2003-11, de interesse de IVANILDO DA COSTA SANTOS, CERTIFICA, para fins de prova junto ao IBAMA, objetivando Projeto de Manejo Florestal Sustentável, com observância da lei nº 4 711/65 e suas alterações (Código Florestal), que o imóvel rural denominado "SÍTIO PIAUÍ", com área de 100,00 há (cem hectares), localizado na Gleba MANDUACARI, Município de Portel/PA, e cadastrado sob o código nº 0000518697404, em nome de IVANILDO DA COSTA SANTOS, apresentando as seguintes características

- a) A área é de domínio da União Federal, matriculada sob o nº AV 2/M- 1094, Fls 1094, Livro 02-C, levada a efeito no Cartório do Único Ofício da Comarca de Portel/PA.
- b) O ocupante, através de seu procurador, solicita Certidão que caracterize a sua posse sobre o imóvel.
- c) O imóvel foi georreferenciado, constatando-se que a área em sua totalidade, está incrustada na Gleba Manduacari, de propriedade da União Federal;
- d) A pretensão sobre a área se caracteriza como posse em área da União Federal, regularizável na forma da NE/INCRA/SD/Nº 29/02 e FAX/CIRC /SD/Nº 272/02. (Fls 17);
- e) O imóvel não foi objeto de vitória técnica pelo INCRA.
- f) A posse faz parte de um complexo maior, composto por outras 14 áreas, cuja somatória perfaz o total de 1.408,50 há, todas incidindo na Gleba Manduacari, de propriedade da União;
- g) Sobre a área, não há registro nos autos (Proc INCRA/Nº 54100.0000105/2003-11) de conflitos agrários.

Esta Certidão não implica em reconhecimento de domínio pleno, nem de eventuais direitos de terceiros sobre a referida área

Fonte: processo 2374-69.2011.4.01.3902. fl. 346 dos autos principais.

Observa-se, assim, que não havia propriamente uniformidade no conteúdo das certidões, mesmo porque a situação de cada imóvel tendia a ter suas peculiaridades. Mas as certidões tinham sempre um ponto em comum: a afirmação de que seu conteúdo "não implica em reconhecimento de domínio pleno, nem de eventuais direitos de terceiros sobre a referida área". Essa informação serviria, porém, no máximo para respaldar os subscritores de eventual responsabilização funcional, porque seu propósito era sempre conferir, na prática, direitos aos seus interessados, seja para fins creditícios, seja para fins de licenças ambientais.

A questão sobre a legalidade dessas certidões chegou a ser discutida internamente no INCRA por meio da Ordem de Serviço nº 146/2003¹³, a qual instituíra comissão com vistas a uniformizar os procedimentos para a sua emissão. Menos de um ano depois de sua constituição, a comissão foi dissolvida (OS 078/2004), sob a alegação de que não eram efetivamente concretizados atos de regularização fundiária em áreas superiores a 100 hectares. O problema é que, a despeito de não se levar a cabo os processos de regularização, a sua simples instauração com a emissão da certidão respectiva, era suficiente para que seus interessados explorassem livremente as terras. Nesse mesmo sentido são as conclusões de Torres (2006, p. 135/136):

Apesar de, ao que apuramos, nenhum título haver sido expedido em decorrência dos processos protocolados [...] o Incra deferia uma ilegal “certidão de posse”, comumente aceita pelo órgão ambiental (à época, o Ibama) para a aprovação de planos de manejo madeireiros. A emissão dessas certidões foi um dos elementos que motivou a Operação Faroste, desencadeada pela PF em 2004.

O autor, portanto, comunga da constatação de que, embora os processos de regularização fundiária não fossem adiante, as famigeradas certidões de posse emitidas pelo INCRA eram suficientes para atender aos interesses dos grileiros. E desse modo foram deferidos planos de manejo, privilégios fiscais e creditícios em favor de diversos ocupantes ilegais de terras públicas.

4.1.3.2 As procurações em causa própria para a “venda” de imóveis em terras públicas.

A regularização fundiária é um processo de várias etapas, conforme melhor se analisará adiante. E a emissão do título de domínio não encerra por completo esse complexo mecanismo de titulação. Isso porque se trata de título de propriedade resolúvel, que traz condições resolutivas cujo descumprimento pode conduzir ao retorno do imóvel à titularidade da União. Entre essas condições costuma sempre figurar a cláusula de inalienabilidade do imóvel pelo tempo fixado nos normativos e no instrumento de titulação.

¹³ As ordens de serviço aqui citadas podem ser consultadas às fls. 348 e 349 dos autos principais do Processo nº 2374-69.2011.4.01.3902.

Na prática, porém, observou-se que a inalienabilidade dos bens não era devidamente observada pelos titulares dos documentos de titulação, em mais uma franca manifestação das subversões à lógica do processo de regularização fundiária. E uma das formas de burlar a inconveniente inalienabilidade das terras estava na emissão do engenhoso documento de procuração em causa própria, no qual a parte no título de domínio outorgava, na prática, todos os poderes inerentes à propriedade a um terceiro. Esse tema foi levado à consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário em consulta a respeito da natureza dessas procurações e de eventual caracterização de violação à condição resolutiva do título que impunha a inalienabilidade do imóvel pelo prazo nela fixado.

No parecer nº 687/2011, a Advocacia da União junto à Coordenação Geral de Regularização Fundiária na Amazônia Legal-CGRFAL concluiu que as procurações assim emitidas consistiam em verdadeiros instrumentos de compra e venda dos imóveis, de modo que, nessas hipóteses, dever-se-ia ter como descumprida a condição resolutiva que impunha a temporária inalienabilidade dos bens. Vejamos:

a procuração somente serve de instrumento para um verdadeiro contrato de mandato quando o seu conteúdo revela os elementos caracterizadores da representação; se a procuração contiver os requisitos essenciais à formação de uma outra espécie de negócio jurídico, assumirá as feições deste último e será apta a gerar as respectivas consequências jurídicas.

[...] o mandato ou procuração em causa própria é muito utilizado para a celebração de contratos de compra e venda, com o objetivo de facilitar a transmissão da propriedade, evitando a necessidade de presença física do alienante.

[...] No mandato em causa própria, não há simples outorga de poderes de representação em atos a serem praticados [...] há uma autêntica cessão de direitos.

Portanto, por meio da expedição de procurações em causa própria, as cláusulas de inabilidade dos títulos de domínio expedidos em sede de regularização fundiária eram sistematicamente violadas, de modo que, à exceção dos casos em que a gestão do programa tinha conhecimento de sua existência, os imóveis eram livremente negociados e transmitidos, na prática, a terceiros estranhos ao processo de regularização.

4.1.3.3 Os loteamentos grileiros (laranjas)

A despeito de tantas possibilidades de uso da regularização para fins grileiros, a organização desses verdadeiros loteamentos grileiros era o eixo de todo esse mecanismo de burla aos objetivos do programa. Conforme já se expôs anteriormente quando se cuidou da dita grilagem contemporânea, a regularização fundiária nestes casos se dá, na prática, em favor de pessoas estranhas àquelas que figuram nos requerimentos individuais de regularização, os quais fazem uso de laranjas (empregados, parentes ou terceiros completamente estranhos) a fim de fracionar as áreas totais que se pretendem explorar, mas que não seriam regularizáveis pelas regras legais vigentes. Torres (2005, p. 135) descreve essa metodologia da grilagem nos seguintes termos:

Em primeiro lugar, a área era ficticiamente parcelada em partes de, no máximo, 2.500 hectares cada, respeitando-se o limite determinado pela Constituição Federal para a aquisição privada de terras públicas. A cada parcela de 2.500 hectares, atribuía-se um nome diferente — os famosos “laranjas”. Cada um deles, segundo a versão alegada da fraude, ocuparia a fração de terra e, conseqüentemente, a requeria ao Incra, em caráter de regularização fundiária. Para cada lote dava-se entrada em um processo independente, como se de fato cada um fosse ocupado e pleiteado por uma pessoa diferente. Comumente, todos os processos tinham o mesmo representante legal e sempre eram protocolados no Incra em um só bloco, tendo números de entrada e horários sequenciais [...] Após os processos serem protocolados junto ao Incra, esperava-se a vistoria ser realizada pelos técnicos do órgão. A essa altura, era importante ter uma parte de cada um dos lotes desmatada para se demonstrar a efetiva ocupação da terra e seu status de “posse produtiva” ou, então, contar com os préstimos de um servidor corrupto⁷³. Após a vistoria, a terra sofria considerável valorização. Era na vistoria que, teoricamente, certificava-se a veracidade da ocupação, ainda que isso nada representasse em termos de alienação do patrimônio público ao requerente.

Chama atenção o fato de que esse processo de loteamento grileiro é feito à luz do dia, com amplo conhecimento de todos os que possam conhecer a área. Em outra obra, Torres (2018) menciona a existência de anúncios em sítios da internet que expressamente informam o fracionamento da área total anunciada (100 mil hectares) em parcelas limitadas ao teto admissível para fins de regularização fundiária:

Uma síntese do uso do CAR – e do parcelamento e do uso de laranjas e do Terra Legal – para a grilagem foi encontrada em um anúncio de 2016, de uma fazenda de 100 mil hectares no município paraense de Jacareacanga. O vendedor, por meio do sítio OLX, oferta sem constrangimento a detenção

de terras públicas de dimensão 50 vezes maior do que o limite constitucional para aquisição de terras da União sem autorização do Congresso Nacional. 'É uma área de posse mansa e pacífica e está sendo feito o Geo [georreferenciamento] para na sequência fazer o CAR, requerer o título definitivo e consequente escritura definitiva. Está sendo feito o desmembramento da área de até 1.500 ha no projeto [Programa] Terra Legal. (Fazenda, 2016, apud Torres; Doblas; Alarcon, 2017)'. Publicamente, assume-se o parcelamento da imensa grilagem em frações menores, que mediriam 15 módulos fiscais, o limite de atuação do Programa Terra Legal. E, note-se, novamente, coloca-se o CAR como etapa do processo de titulação fraudulenta da terra (TORRES, 2018, p. 17).

Não chega a surpreender a falta de poder expressada no anúncio em questão. Isso porque nem mesmo os entes estatais envolvidos de alguma forma nas atividades econômicas desempenhadas nessas áreas parecem se importar com o uso de tal metodologia de grilagem. Nos autos do processo judicial nº 2374-69.2011.4.01.3902 (autos principais da Operação Faroste), por exemplo, vê-se caso de vistoria realizada pelo Banco da Amazônia para fins de concessão de crédito ao grupo que explora a fazenda vistoriada. A questão é que, nesse caso, o Laudo Técnico de Vistoria e Avaliação¹⁴, em seus itens 04 (Descrição e Caracterização dos imóveis) seguintes expressamente avalia cada uma das cinco fazendas envolvidas no fracionamento da área total, todas, é claro, convenientemente, limitadas individualmente em áreas de 2.500 hectares.

A consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário também foi instada a se manifestar sobre o assunto dos loteamentos grileiros. No parecer nº 41/2010-CGRFAL/CONJUR-MDA/AGU, a Conjur socorreu-se, essencialmente, do conceito de unidade de atividade econômica, para assentar, em suma, que, ainda que o imóvel tenha sido fracionado em pedidos individuais de regularização ou mesmo que haja registros de imóveis em matrículas distintas, se há unidade na sua exploração econômica em favor de um mesmo interessado ou grupo de interessados, é a totalidade da área que deve ser considerada para fins de análise do cabimento do pedido de regularização:

15. Como se vê, as definições são bastante próximas e convergentes entre si, sempre ressaltando o caráter distintivo da exploração econômica do imóvel rural, e desconsiderando sua localização (se situado em área urbana ou rural).

16. Portanto, a primeira conclusão que sobressai é que a atividade econômica é preponderante para a caracterização do imóvel como rural, ou seja, a destinação à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, conforme preconizam os dispositivos citados.

¹⁴ O laudo em questão se encontra às fls. 36/43 DPF do Apenso 6 do PA do MPF.

17. Uma outra característica do imóvel rural, importante para o deslinde da consulta, evidencia-se na "continuidade", isto é, o conteúdo espacial da atividade econômica desenvolvida. Sobre o assunto, é importante transcrever a lição doutrinária de Silvia C. B Opitz e Oswaldo Opitz:

Como empregou o legislador a expressão "área contínua", no art. 4o, I, do ET? A área em si já é contínua, pois é a porção de terra destinada à construção ou edificação, bem como para exploração agrícola ou pecuária. A palavra "contínuo" aqui tem um sentido que transcende todos os sentidos apontados. É a utilitas da área, isto é, deve haver continuidade na utilidade do imóvel, embora haja interrupção por acidente, por força maior, por lei da natureza ou por fato do homem. Há unidade econômica na exploração do prédio rústico. A vantagem é econômica e não física, como aparenta a expressão legal. Se a propriedade é dividida em duas partes por uma estrada ou por um rio, embora não haja continuidade no espaço, há continuidade econômica, desde que seja explorada convenientemente por seu proprietário. É o proveito, a produtividade, a utilidade que se exige da continuidade da área que constitui o imóvel rural.

18. Logo, juridicamente, a noção de continuidade do imóvel rural está intimamente associada à sua utilização econômica singular, destacada e diferenciada dos demais imóveis que lhe circundam fisicamente.

19. Para fim de regularização fundiária de ocupações na Amazônia Legal, a atividade agrícola também é determinante, uma vez que um dos requisitos é a cultura efetiva, assim definida pela "exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e com o objetivo de prover subsistência dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda" (arts. 2o, inciso V, c/c 5o, da Lei nº 11.952, de 2009).

20. A questão que se delimita na presente consulta é saber qual a extensão do imóvel rural a ser regularizado, mormente em relação à exploração econômica ali desenvolvida de forma contínua. Ou, em outras palavras, se a exploração econômica pode ser validamente objeto de seccionamentos, em razão de pedido formulado pelo ocupante baseado numa ficção.

21. Diante dessa problemática, a Coordenação de Regularização Fundiária, para a conceituação de "imóvel rural" para fim de regularização fundiária, sugere que seja adotado o critério definido no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.488, do Supremo Tribunal Federal (STF), qual seja "a unidade da exploração econômica do prédio rústico". Tal conceito vem exteriorizado na ementa do julgado, relatado pelo Ministro Eros Grau, julgado em 19 de maio de 20054, aqui reproduzido.

22. Contudo, a leitura da ementa, descontextualizada do quadro fático que se julgava, pode dificultar, e mesmo desviar, a compreensão acerca do real alcance do precedente. No caso, os impetrantes questionavam a vistoria do Incra, realizada para aferir a produtividade, visando a subsidiar ulterior decreto expropriatório, que tomou por base uma determinada área como uma única propriedade, desconsiderando divisão em frações ideais operada pelos expropriados registrada no Cartório de Imóveis - embora sem que houvesse especificação de qual área certa caberia a cada condômino. Confirmam-se excertos do voto do Ministro Eros Grau:

7. Verifica-se do exame da matrícula do imóvel [fls. 97/98] que a "Fazenda São José da Barra" foi transferida aos impetrantes e às suas duas irmãs após a extinção de sociedade por quotas de responsabilidade limitada da qual todos eram sócios, averbandose a divisão do bem na seguinte forma: "o imóvel fica pertencendo aos proprietários na proporção de 25% para cada um."

8. Trata-se, mais uma vez, de situação condominial, em que não há a especificação da parte certa de cada um dos proprietários, desdobradas em matrículas próprias no registro imobiliário. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. [...]

16. Não há, no presente caso, qualquer elemento a permitir que a "Fazenda São José da Barra" possa ser tomada como quatro propriedades rurais

distintas e individualizadas. Os condôminos não efetuaram o registro da divisão amigável do imóvel em partes certas no cartório competente, o que o Código Civil não só autoriza, mas recomenda e estimula, tendo em vista a prevenção de conflitos e interesses.

23. Nesse caso, pretenderam os impetrantes demonstrar que o fracionamento do imóvel em cartório transformaria a unidade física em imóveis rurais diversos. A jurisprudência do STF repeliu esse entendimento, sob o argumento de que a divisão abstrata no registro de imóveis não caracterizaria propriedades distintas. Veja-se outro trecho do voto do Ministro Eros Grau:

11. Coisa distinta da titularidade do imóvel é a sua integridade física como uma só unidade. Ainda que exista o condomínio sobre o bem, essa unidade não pode ser afastada ou superada quando da apuração da área para fins de reforma agrária. Não se pode, no caso, tomar cada parte ideal, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas.

Falta, porém, levar ao conhecimento das demais instituições estatais essa constatação, para que se abstenham de tolerar essa prática. Mas uma questão central no ponto em que se debate os fracionamentos das áreas objeto de regularização está em admitir que somente a realização de vistoria *in loco* enquanto etapa fundamental do processo administrativo seria garantia mínima de se evitar esse mecanismo malicioso. O problema é que, com as sucessivas flexibilizações que os normativos referentes ao Terra Legal vêm sofrendo, a sua realização é sempre relegada a casos cada vez mais excepcionais, de modo que, nas demais hipóteses, a análise dos pedidos de regularização fica subordinada somente ao sensoriamento remoto da área. O fato é que, assim, se trata de técnica comum, conhecida e usual de uso subvertido da regularização fundiária para fins de grilagem de terras de públicas.

4.2 A história da destinação das terras públicas no Brasil: das sesmarias ao Terra Legal

A destinação das terras públicas no Brasil tem sua história marcada pelo clientelismo. Segundo Treccani (2001, p. 397):

As políticas fundiárias adotadas nestes cinco séculos colidiram frontalmente com os dispositivos legais em vigor, concedendo ou alienando terras para um grupo privilegiado de pessoas [...], dando origem, desta maneira, a um sistema onde a propriedade é altamente concentrada.

Ainda segundo o autor:

a história fundiária brasileira se baseia no antagonismo entre os que procuram a terra para nela se estabelecer, trabalhar e sobreviver e cujo único título é seu trabalho, e aqueles que, graças unicamente à sua condição de amigo do rei, encontravam na na maneira com a qual eram aplicadas as leis, a defesa e o amparo de suas pretensões (TRECCANI, 2001, p. 397):

Esse círculo vicioso que mistura clientelismo, concentração e ilegalidade segue a se repetir, desde o regime das sesmarias até o Programa Terra Legal.

4.2.1 A origem da propriedade no Brasil: o regime das sesmarias

No Brasil, a terras nasceram públicas. Todas pertenciam à Coroa Portuguesa até que se procedessem sobre elas processos que lhes alterassem tal condição. Em Portugal, a Lei de Sesmarias, embora não tenha propriamente rompido com a lógica da concentração de terras, foi um interessante instrumento de contenção do êxodo rural e de incentivo à produção no campo. A esse respeito, Treccani (2001) leciona que, apesar de se ter no regime das sesmarias a origem de toda estrutura (lati)fundiária do país, a Lei respectiva partia de uma premissa que em muito se aproxima da lógica atual a exigir, do direito de propriedade, o desempenho de uma função social:

Esta lei, apresentada como “drástica e violenta” pelos contemporâneos, determinava que os donos de terras ociosas deveriam lavrá-las diretamente ou com seus próprio escravos, ou transferi-las a terceiros, que a tronassem produtivas em troca do pagamento da sexta parte do que iria ser produzido. O não cumprimento destas cláusulas implicava o confisco da propriedade, retornando a mesa ao patrimônio real. O cumprimento, no Brasil, desses dispositivos legais teria impedido a concentração da propriedade da terra e favorecido o nascimento da propriedade familiar. Percebe-se que na base do direito sesmarial, existia a determinação de promover, compulsoriamente, o aproveitamento do solo. Estes dispositivos legais mostravam a preocupação do rei de frear o Êxodo rural, que tinha sua origem nas várias guerras de conquista, no processo de urbanização com os servos da gleba se transformando em artesãos nas cidades, e na ânsia de colonizar os novos países, que estavam sendo descobertos [...]. É importante ressaltar como, implicitamente, estava sendo aplicado o princípio da função social da propriedade e colocada em prática a primeira lei de reforma agrária da história brasileira (infelizmente fada ao fracasso como todas as outras posteriores). Naquele tempo, a propriedade privada não tinha o ranço absolutista, que posteriormente lhe foi reconhecido pelo Código Civil Napoleônico, que permitia ao dono do imóvel de usar como achasse melhor o que lhe pertencia (TRECCANI, 2001, p. 30).

E a necessidade de cumprimento da função social na propriedade sesmarial residia, essencialmente, na imposição de condições relativas: ao

aproveitamento da terra, ao registro da carta, à medição e à demarcação da terra, ao pagamento do foro e, por fim, à confirmação por parte do rei. Mas, afinal, por que razão, no Brasil, o instituto das sesmarias produziu um modelo tão concentrado de propriedade?

Alguns fatores contribuíram para esse resultado. O primeiro deles está no fato de que, a uma distância tão grande da sede da Coroa, somente aqueles com acesso direto à Corte tinham alguma condição de obter a autorização de sesmaria. Outrossim, essa mesma distância fazia com que a fiscalização das condicionantes da carta sesmarial se revelasse deveras complicada ao longo do processo administrativo de sua confirmação. Por fim, o receio e a necessidade de confirmação da posse sobre as terras brasileiras frente a eventuais investidas das demais potências européias fez com que Portugal tivesse de tolerar diversas irregularidades em nome de manter o território ocupado.

4.2.2 O Império das Posses

Houve um breve período na história do Brasil, entre a proclamação da independência e a regulamentação da vindoura Lei de Terras, em que esteve suspenso o regime de sesmarias. Ainda no final do século XVIII (1795), porém, já havia sido editado o Alvará de 05.10.1795, a proteger “aqueles que não possuírem terras sem outro algum título , mais que o da diuturnidade de suas posses”. Em seguida, por meio da Resolução 76, de julho de 1822, Dom Pedro I, suspendeu a concessão de novas sesmarias, ao que se seguiu a edição da Provisão de 22.10.1823, que determinou a impossibilidade de confirmação das sesmarias já concedidas (TRECCANI, 2001, p. 67-70).

O que parecia ser, porém, uma evolução no sentido da consagração da posse-trabalho enquanto legitimadora da titulação das terras foi seguido da promulgação da Constituição do Império em 1884, a qual consagrava o conceito absoluto de propriedade dos Códigos Napoleônicos: “é garantido o direito de propriedade, em toda a sua plenitude”, embora houvesse alguma exceção a admitir a admitir a desapropriação por utilidade pública.

De qualquer sorte, havia um vácuo legal em matéria de regulamentação do exercício da posse sobre as terras, o que fomentou a sua ocupação por camponeses e latifundiários. Nesse processo, estes certamente, saíram

hegemônicos, ante a hipossuficiência daqueles em face de si nos conflitos e na capacidade de exploração das terras.

A esse período, conforme leciona Treccani (2001), convencionou-se chamar de Império das Posses, ou Período Áureo da Posse, considerado que era como um período extralegal, cujo cenário de insegurança jurídica, em lugar de contribuir para a livre ocupação de terras pelos camponeses, findou por consolidar a posse dos grandes latifúndios. De todo modo, no referido período consagrou-se a noção de legitimação da posse, calcada no trinômio: posse mansa e pacífica, cultura e moradia.

4.2.3 Lei de Terras: a opção institucional pelo latifúndio

A Lei 601/1850, também conhecida como Lei de Terras ou Lei das terras Devolutas, procurou sanear o caos do período que a antecedeu, marcado pelo vácuo legislativo e pela predominância da posse enquanto instituto essencial de acesso à terra. Essa lei divide opiniões sobre seus efeitos. É que, de um lado, ela institui a compra como único meio de aquisição das terras públicas, o que afasta negros recém libertos e imigrantes desse processo, mas, ao mesmo tempo, institui a legitimação das posses mansas e pacíficas anteriormente consolidadas pelo prazo nela estabelecido (TRECCANI, 2001)

A Lei de Terras também traz um mecanismo de regularização das sesmarias não consolidadas, abrindo mão de todas as demais condicionantes, caso demonstradas pelo ocupante a cultura e a morada. O propósito da lei era ousado: reorganizar o sistema fundiário, discriminando as terras incorporadas ao patrimônio privado, seja pela compra, normalmente realizada em hastas, seja por meio da legitimação de posses, para, em seguida, demarcar as terras devolutas, as quais voltariam a integrar, após a demarcação, o patrimônio público.

Os resultados, porém, foram frustrantes. Como os preços cobrados eram altíssimos, poucas aquisições foram realizadas e os processos de demarcação jamais saíram efetivamente do papel, de modo que o latifúndio posseiro irregular, tal como antes, seguiu predominado, desta vez apostando no caos e na incerteza quanto à titularidade pública das terras. As oligarquias locais, diz Treccani (2001), souberam muito bem fazer uso desse cenário para a consolidação de sua hegemonia patrimonial.

4.2.4 O Registro Torrens e a Estadualização das terras devolutas

Já no período republicano, o Decreto nº 451/1890 instituiu o chamado Registro Torrens, espécie de ato registral de matrícula de imóvel em face do qual não haveria chance de qualquer oposição. O propósito de tal medida residia em procurar sanear o caos fundiário vivido no país, mas ela não teve o alcance esperado e foi pouco utilizada (TRECCANI, 2001)

Outra medida que marcou o período republicano foi a estadualização das terras devolutas, à exceção daquelas especificamente indicadas, como as localizadas em área de fronteira. Foi a Constituição de 1891 quem o fez, de modo que já se tinha então um cenário similar ao hoje contemplado para as terras devolutas na Carta de 1988 (TRECANI, 2001, p. 84-85).

4.2.5 O Estatuto da Terra

Promulgado em 1964, já durante os governos militares, o Estatuto da Terra trouxe, pela primeira vez, a previsão da legitimação da posse de imóveis de até 100 hectares, desde que demonstrada a moradia e o beneficiamento da terra. Em casos tais, eram concedidas licenças de ocupação, com vigência de até quatro anos, após o quê o titular disporia de direito de preferência para a aquisição do imóvel, desde que demonstrada a capacidade de sua exploração (TRECCANI, 2001)

Paralelamente a isso, o Estatuto ainda previa: a) a alienação com dispensa de licitação de áreas de até 3.000 hectares, desde que demonstrada a posse mansa e pacífica, b) a alienação mediante licitação, até o mesmo limite espacial, c) as concessões especiais e d) a alienação com licitação e direito e preferência (TRECCANI, 2001).

Um outro instrumento previsto no estatuto da terra merece aqui especial atenção, porque consistente em modalidade generosa de regularização fundiária de vasta área de até 600 vezes a dimensão do módulo rural. Destinava-se àqueles casos de terras com vícios insanáveis em seus registros, com cadeia dominial iniciada até 28 de junho de 1966. Trata-se de um dos exemplos mais ilustrativos da legitimação da grilagem de terras pelo Estado Brasileiro através da edição de seus atos normativos.

Apesar de tímidas e de pontos controversos como imediatamente acima exposto, as inovações trazidas pelo Estatuto da Terra forjaram o cenário normativo em que seria possível um processo amplo de reforma agrária. O problema é que as políticas adotadas posteriormente, especialmente na Amazônia, com a instituição do Plano de Integração Nacional, atropelaram as premissas do Estatuto e priorizaram o estabelecimento de grandes empresas rurais na região, mantendo à míngua, no geral, o campesinato residente.

No curso dos governos militares, os camponeses instalados na Amazônia veem a política estatal a si destinada mudar completamente. Anos atrás haviam sido trazidos à região para os grandes projetos de colonização, responsáveis pela instituição da rurópolis e agrovilas. No governo Geisel, já em meados da década de 70, porém, os próprios militares reconhecem o insucesso de seu processo de colonização e passam a priorizar essa inserção do meio rural no mercado, mesmo que o campesinato não tivesse sido em nada preparado para tanto. Assim, posseiros acabam expulsos de suas terras, para que estas dessem lugar a fazendas onde possível a realização dos auspícios militares para a região (TRECCANI, 2001).

4.2.6 1976: A Lei 6.383 e as Resoluções 005 e 006 do CSN

O ano de 1976 é, então, marcado pela edição de grandes instrumentos normativos capazes de legitimar um sem número de casos de grilagem de terras. As resoluções 005 e 006 (exposições de motivos) do Conselho de Segurança Nacional, as quais ostentavam força de lei – lembre-se que se tratava do regime militar – permitiram a regularização de áreas “na medida em que promovam o desenvolvimento da região” até o estratosférico limite de 60 mil hectares, exigindo-se apenas a prova da aquisição da área de boa-fé (TRECCANI, 2001, p. 132). Perceba-se que as resoluções sequer respeitavam o limite constitucional vigente para a alienação de terras públicas (3.000 ha) e, dada a facilidade desse processo de regularização, muitos optaram por simplesmente grilar a terra em lugar de proceder a outros processos mais tortuosos de titulação.

No mesmo ano (1976) é aprovada a lei 6.383, que inverte a lógica sobre a demonstração da titularidade da terra e atribui ao particular o ônus de comprovar sua propriedade, de modo que tudo o demais se presumiria público. Os instrumentos utilizáveis pelo INCRA e pelos demais entes públicos para tanto seriam,

precipuaente, as ações discriminatórias, utilizadas para separar o patrimônio público do privado. Nelas, várias titulações de pequenos posseiros foram reconhecidas, embora não tenham passado imunes à legalização de sofisticados processos de grilagem (TRECCANI, 2001).

4.2.7A regularização fundiária da ocupação de terras públicas sob a Constituição de 1988

A sucessão de leis sobre a destinação das terras públicas rurais no Brasil denota um ciclo sempre marcado pelo favorecimento clientelista e pouco atento aos interesses de populações tradicionais e carentes. Com a redemocratização em 1988, a Constituição vigente pareceu instituir um novo regime para a destinação das terras públicas, especialmente por conta do disposto em seus arts. 186, 187, 188, 189, 190 e 191:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

- I - os instrumentos creditícios e fiscais;
- II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV - a assistência técnica e extensão rural;
- V - o seguro agrícola;
- VI - o cooperativismo;
- VII - a eletrificação rural e irrigação;
- VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião

A submissão da propriedade à necessidade de atender a sua função social, a destinação das terras públicas em termos compatíveis com as políticas agrícola e de reforma agrária e a vedação à usucapião de terras públicas pareciam conferir à política fundiária sobre as terras públicas rurais contornos finalmente republicanos. A ideia de destinar as terras públicas para propósitos que se voltassem a solucionar os problemas fundiários históricos no campo parecia ter sido seriamente encampada pelo Estado.

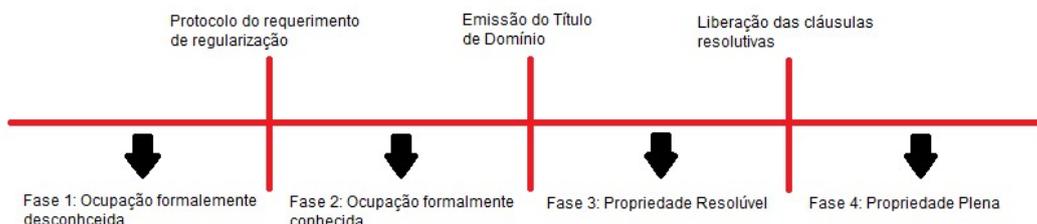
Quando da promulgação da CF vigia, a propósito da regularização das ocupações ilegais sobre terras públicas, a Lei 6.383, que tratava do Processo Discriminatório das Terras Devolutas e previa, em seu art. 29, a figura da legitimação da posse, a permitir a regularização das ocupações em terras públicas limitadas até o máximo de 100 hectares. O que se seguiu depois desse instituto foi a contínua degradação dos propósitos que da regularização fundiária se deve esperar.

4.2.7.1 Regularização fundiária: da identificação das glebas à titulação

O planejamento do processo de regularização fundiária antecede a instauração dos processos individuais de titulação. Seu início se dá com a identificação das glebas federais com vocação e necessidade de regularização, seguida da identificação dos ocupantes em seu interior, para posterior viabilização da adoção dos procedimentos especificamente relacionados a cada um dos imóveis. Do ponto de vista do *status* da ocupação das terras ao longo do roteiro até a titulação definitiva, a despeito das variações pontuais em cada um dos regimes normativos que serão adiante estudados, o processo pode ser resumido em quatro fases: primeiro a da ocupação formalmente desconhecida, seguida pela de

ocupação formalmente conhecida, após o quê seguem as fases da propriedade resolúvel e da propriedade plena.

Figura 5 – As fases da regularização fundiária quanto ao regime da propriedade.



Fonte: Elaboração do autor.

A primeira fase designa-se como de ocupação formalmente desconhecida, porque, em tese, ainda não é conhecimento do Estado que aquela ocupação ocorre. O emprego do vocábulo “formalmente” não é aleatório, já que, em muitos casos, apesar de não haver conhecimento formal da ocupação, o Estado sabe de sua existência, seja por ser ela notória, seja por estar inclusive consignada em outros registros oficiais como o CAR e o SIGEF.

A fase da ocupação formalmente conhecida é aquela que tem início com a formalização do requerimento de regularização fundiária, após o quê o Estado não mais pode assentar seu desconhecimento a respeito da ocupação. Houve aqui o cuidado de se falar em ocupação “conhecida” em lugar de ocupação “reconhecida” para deixar claro que não há, em tese, da parte de Estado, qualquer assentimento ou outorga de direitos enquanto não haja deliberação sobre a viabilidade da regularização. Na prática, porém, com o só protocolo do requerimento de regularização, muitos dos imóveis passam a ser usados como se titulados fossem, ante a inúmeras deficiências que acometem os sucessivos regimes de regularização fundiária.

Após a deliberação sobre o pedido de regularização, concluindo o órgão competente pela sua viabilidade, é emitido, então, o tão esperado título de domínio. Porém, o que parece ser o fim de todo o processo funciona apenas como marco de uma nova fase em seu curso. É que os títulos emitidos nessa fase conferem a seus titulares uma propriedade ainda precária, porque sujeita às condições resolutivas inscritas nas cláusulas do título. A IN INCRA 46/2008 trazia em seu anexo I o então

modelo dos títulos de domínio e das cláusulas em que estabelecidas suas condições resolutivas, entre as quais a de inalienabilidade pelo prazo de 10 anos:

Figura 6 -Modelo de título de propriedade resolúvel.

ANEXO I

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

01 - CARACTERÍSTICAS DO TÍTULO				
ESPÉCIE: TÍTULO DE DOMÍNIO, SOB CONDIÇÃO RESOLUTIVA				
Nº DO TÍTULO	DATA	LOCAL DE EMISSÃO	UF	PROCESSO ADMINISTRATIVO
02 - OUTORGANTE INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, Autarquia Federal criada pelo Decreto-lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, alterado pela Lei nº 7.231, de 23 de outubro de 1984, CGC nº 00.375.972/0001-60, sede e jurisdição em todo território nacional.				
03 - MULHER OUTORGADA			Termo de Compromisso Ambiental - TCA () Sim () Não	
NACIONALIDADE	ESTADO CIVIL	PROFISSÃO / ATIVIDADE PRINCIPAL	Nº RG / ÓRGÃO EXPEDIDOR	
CPF/CGC	DATA DE NASCIMENTO	NATURALIDADE	UF	CÓDIGO DO BENEFICIÁRIO
HOMEM OUTORGADO				
NACIONALIDADE	ESTADO CIVIL	PROFISSÃO / ATIVIDADE PRINCIPAL	Nº RG / ÓRGÃO EXPEDIDOR	
CPF/CGC	DATA DE NASCIMENTO	NATURALIDADE	UF	CÓDIGO DO BENEFICIÁRIO
04 - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL Art. 189 da Constituição Federal; Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964; Lei nº 4.947, de 06 de abril de 1966; Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e alterações posteriores.				
05 - CARACTERÍSTICAS E CONFRONTAÇÕES DO IMÓVEL				
IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL		NÚMERO DO LOTE	DENOMINAÇÃO DA GLEBA	
IMÓVEL	MUNICÍPIO DE LOCALIZAÇÃO	UF	CÓDIGO DO IMÓVEL NO SNCR	ÁREA DO IMÓVEL (ha)
ÁREA OUTORGADA POR EXTENSO				
CONFRONTAÇÕES:				
PLANTA E MEMORIAL DESCRITIVO, EM ANEXO, INTEGRAM O PRESENTE TÍTULO E DEVERÃO, IGUALMENTE, COMPOR O REGISTRO DE IMÓVEL CORRESPONDENTE				
DATA	RESPONSÁVEL PELA MEDIÇÃO/DEMARCAÇÃO	IDENTIFICAÇÃO DO CREA	NÚMERO DA CERTIFICAÇÃO	
REGISTRO DO IMÓVEL				
PROPRIETÁRIO	MATR./TRANSC/REGISTRO	OFÍCIO	LIVRO	FOLHA/FICHA
		COMARCA	UF	
06 - PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO				
VALOR DO HECTARE	VALOR DO IMÓVEL	VALOR DO GEORREFERENCIAMENTO	VALOR TOTAL	CONDIÇÃO DE PAGAMENTO
Nº DE PRESTAÇÕES	FREQUÊNCIA DE PAGAMENTO	VALOR DA 1ª PRESTAÇÃO	DATA DO VENCIMENTO DA 1ª PRESTAÇÃO	
O PRESENTE TÍTULO REGE-SE PELAS CLÁUSULAS E CONDIÇÕES ESPECIFICADAS NO VERSO				



ANEXO I

DAS CLÁUSULAS E CONDIÇÕES

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, na qualidade de OUTORGANTE, com fundamento na legislação federal e após regular procedimento administrativo que atesta o cumprimento de todos os requisitos necessários à expedição de título de domínio, por este ato aliena ao OUTORGADO, qualificado no quadro 03, o imóvel descrito no quadro 05, por meio de concessão do presente TÍTULO DE DOMÍNIO, SOB CONDIÇÃO RESOLUTIVA, pelo preço e forma de pagamento especificados no quadro 06, atendidas as seguintes Cláusulas:

Cláusula Primeira: O OUTORGANTE transmite ao OUTORGADO o domínio do imóvel descrito no quadro 05 deste instrumento, condicionando a validade da alienação ao cumprimento das cláusulas resolutivas constantes do presente termo e demais requisitos impostos pela legislação específica.

Cláusula Segunda: O imóvel alienado deve ser destinado à exploração agropecuária ou outra modalidade de exploração aprovada pelo Incra.

Cláusula Terceira: Sob pena de resolução da alienação e conseqüente retomada do lote, o OUTORGANTE compromete-se a: a) explorar o imóvel de forma contínua e racional; b) manter a destinação agrícola consoante o estabelecido na cláusula segunda; c) preservar o meio-ambiente, inclusive as áreas de reserva legal e preservação permanente, na forma da legislação ambiental federal e estadual vigentes; e f) pagar o valor fixado no quadro 06 nas condições ajustadas.

Cláusula Quarta: É vedado ao OUTORGADO alienar ou transmitir a qualquer título a posse ou o domínio do imóvel, pelo prazo de 10 (dez) anos contados da expedição do título, ressalvada a possibilidade de transmissão por sucessão *causa mortis*.

Cláusula Quinta: O OUTORGADO se obriga a averbar, à margem do registro do imóvel, a área de reserva legal prevista na legislação ambiental.

Cláusula Sexta: O valor fixado para o imóvel poderá ser pago à vista ou a prazo, em até 7 (sete) prestações anuais e sucessivas, com carência de três anos.

As prestações serão corrigidas pela variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, ou por outro índice que vier a substituí-lo, além da incidência de juros de 6% (seis por cento) ao ano.

O OUTORGANTE concederá ao OUTORGADO a redução de 50% (cinquenta por cento) da correção monetária incidente sobre a prestação anual caso o pagamento seja efetuado até a data de vencimento da parcela.

Cláusula Sétima: Resolve-se a alienação, tornando-se nula de pleno direito, independente de ato especial ou de qualquer notificação ou interpelação judicial ou extrajudicial, se: a) o OUTORGADO não cumprir qualquer das obrigações assumidas neste Título, especialmente as constantes da **Cláusula Terceira**, **Cláusula Quarta** e da **Cláusula Sexta**; e b) se o OUTORGANTE exercer o direito que lhe é assegurado pela cláusula décima terceira.

Cláusula Oitava: Na hipótese de resolução da alienação conforme o disposto na cláusula sétima, o domínio e a posse do imóvel serão revertidos ao OUTORGANTE, procedendo-se o cancelamento do registro de imóvel, na forma do art. 250, item III, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, instruído o requerimento do OUTORGANTE com laudo técnico ou documento que comprove a causa da resolução.

Cláusula Nona: Em caso de resolução da alienação e a conseqüente reversão do domínio e da posse do imóvel ao OUTORGANTE, o OUTORGADO fará jus à indenização pelas benéficas úteis e necessárias existentes, e a restituição das importâncias pagas ao OUTORGANTE, corrigidas monetariamente pelos índices oficiais.

Os valores recebidos pelo OUTORGADO de acordo com o disposto nesta cláusula deverão ser aplicados prioritariamente na liquidação ou amortização de empréstimos bancários obtidos com garantia real incidente sobre o imóvel.

Cláusula Décima: É facultado ao OUTORGADO liquidar integralmente o valor de seu débito perante o OUTORGANTE, a qualquer tempo, após a data da emissão deste título, sendo mantida a obrigação de cumprir as demais exigências constantes da cláusula terceira, bem como mantida a inalienabilidade pelos 10 (dez) anos prevista na cláusula quarta.

Cláusula Décima Primeira: O OUTORGANTE autoriza expressamente a constituição de hipoteca, em garantia de financiamentos concedidos por entidades de crédito, para exploração e/ou melhoria do imóvel objeto deste Título.

Em caso de execução da hipoteca, a instituição de crédito deverá identificar o OUTORGANTE, previamente.

Cláusula Décima Segunda: Contra os credores hipotecários mantêm-se as cláusulas resolutivas e de inalienabilidade constante deste Título.

Cláusula Décima Terceira: O OUTORGANTE se reserva o direito de remir, se lhe convier, a hipoteca constituída nas condições referidas na cláusula décima primeira.

Cláusula Décima Quarta: Extingue-se a condição resolutiva, quando cumulativamente: a) o OUTORGADO liquidar integralmente o valor de seu débito perante o OUTORGANTE; b) decorridos dez anos da emissão do Título em face do estabelecido no art. 189 da Constituição Federal; c) houver cumprido as obrigações constantes da cláusula terceira; d) estiver em dia com o pagamento do ITR; e e) estiver o perímetro do imóvel demarcado, georreferenciado e certificado de acordo com a legislação em vigor.

Cláusula Décima Quinta: o não pagamento do valor estabelecido no quadro 06 autoriza o OUTORGANTE a proceder a inscrição do OUTORGADO em dívida ativa, para fins de cobrança administrativa ou judicial, sem prejuízo da resolução prevista na cláusula sétima.

Cláusula Décima Sexta: Os casos omissos no presente Título resolver-se-ão com base na legislação em vigor.

Cláusula Décima Sétima: O OUTORGADO se compromete a recuperar as áreas degradadas existentes no imóvel especificado no quadro 05 do presente Título, por meio de Termo de Compromisso Ambiental – TCA, parte integrante deste Título e anexo a este instrumento.

O presente TÍTULO, firmado em duas vias, tem plena força e validade de escritura pública, a teor do art. 7º, do Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987 não sendo admitidas rasuras ou correções, aceitando o OUTORGADO, expressamente, as cláusulas e condições dele constantes, eleito o foro da cidade sede da Superintendência Regional de localização do imóvel, com renúncia de qualquer outro, para dirimir questões que resultem deste.

OUTORGANTE	
CNPJ:	OUTORGANTE
(NOME DO (A) OUTORGADA (O))	(NOME DO (A) OUTORGADA (O))
NOME DA TESTEMUNHA RG CPF:	NOME DA TESTEMUNHA RG CPF:



Fonte: IN 46/2008 INCRA.

Somente, por fim, após o decurso do prazo em que necessitam ser observadas as condições resolutivas e mediante a declaração de seu atendimento

pelo órgão fundiário é que o titular do imóvel poderia dispor plenamente de seu domínio, razão por que a essa fase denomina-se “propriedade plena”.

Feitas essas considerações gerais sobre o procedimento da regularização fundiária, é o caso, agora, de se analisarem os sucessivos regimes que a regeram ao longo dos anos. Nas seções anteriores, o histórico normativo vinha sendo analisado de acordo com o diploma vigente a cada época. Daqui em diante, porém, adotar-se-á método de análise distinto, com divisão em itens estabelecidos conforme as principais variáveis que fixavam o regime vigente para a regularização fundiária. No interior de cada sessão, serão analisados os normativos que a regiam ano após ano.

4.2.7.2 O contínuo aumento da área suscetível de regularização

A dimensão inicial até a qual se permitia a regularização de ocupações irregulares era de 100 hectares, de acordo com o art. 29 da Lei 6.383/1976. Tratava-se da figura até então chamada de legitimação da posse. Nos imóveis de dimensões superiores a 100 hectares e limitados ao teto constitucional de alienação de terras públicas, somente poderia ocorrer a regularização após a aprovação do Plano Integrado de Destinação de Terras Públicas – PID, o que, na prática, nunca ocorreu. Neste ponto, merecem destaque o caput e o §4º, inciso I, da Norma de Execução 29/2002 INCRA.

Com a edição da Lei 11.196/2005, que promoveu alterações na Lei 8.666/93 acerca da dispensa de licitação na venda de terras públicas, ficou mantido o teto de 100 hectares para legitimação da posse, restando, porém, agora, expressa a possibilidade de regularização fundiária, mediante a venda com dispensa de licitação, dos imóveis de até 500 hectares. Acima desse patamar, os imóveis deveriam ser alienados somente mediante concorrência pública, na forma do regulamento do Poder Executivo (art. 17, §2º, II, e §2º-B, II, da Lei 8.666/93). As regras sobre cada uma das modalidades estavam na IN 31/2006/INCRA (legitimação da posse até 100 ha), na IN 32/2006/INCRA (regularização fundiária até 500 ha) e na IN 41/2007/INCRA (concorrência para imóveis até 1500 ha).

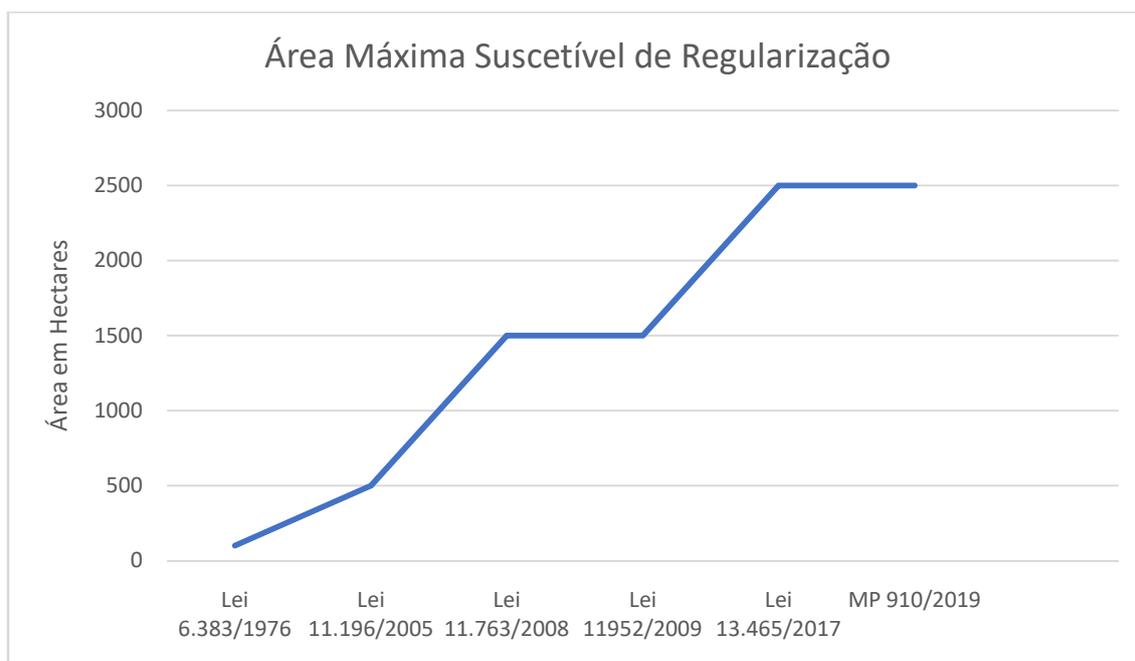
A Lei 11.763/2008 aumentou mais uma vez os patamares da extensão das áreas regularizáveis, uma vez que conferiu nova redação para o inciso II do §2º-B do art. 17 da Lei 8.666/93, instituindo que a regularização das áreas de até 1.500

ha se daria por dispensa de licitação. Os normativos que regiam esse novo regime eram a IN 45/2008/INCRA (legitimação da posse até 100 ha) e a IN 46/2008/INCRA (regularização fundiária até 1.500 ha).

Em 2009 é criado o Programa Terra Legal, que visa a institucionalizar a regularização fundiária e lhe conferir arcabouço normativo e organizacional próprios e específicos. A Lei 11.952/2009, em sua redação original mantinha o patamar de até 1500 ha (ou 15 módulos fiscais) enquanto teto para a regularização fundiária (art. 6º §1º, da Lei). Em 2017, porém, é editada a Lei 13.465/2017, a qual altera a redação do dispositivo legal mencionado, para fins de fixar que “serão regularizadas as ocupações de áreas não superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares)”.

Esse novo patamar de extensão da área suscetível de regularização já alcança o máximo previsto no art. 188, §2º, da Constituição da República enquanto limite em que permitida a alienação de terras públicas. Por essa razão, tanto a Medida Provisória 910/2019, que perdeu eficácia sem sua conversão em lei, quanto o Projeto de Lei 2.633/2020, que tramita no Congresso Nacional com vistas a alterar a Lei do Terra Legal, adotam esse mesmo paradigma máximo para a regularização fundiária.

Gráfico 24—A evolução da área máxima para titulação.



Fonte: Elaboração do autor.

4.2.7.3 A sucessiva aproximação das novas datas de início da ocupação

O regime da legitimação da posse (art. 29 da Lei 6.383/1976), experiência original aqui tida em conta para fins de regularização fundiária, não previa uma data máxima até a qual se deveriam ter como caracterizadas as ocupações regularizáveis. Isso se explicava diante da diminuta área suscetível de regularização (100 ha), inferior, até mesmo, aos parâmetros da pequena propriedade rural. Era, assim, razoável que se tivesse a legitimação como política agrária permanente.

Foi a Lei 11.196/2005 quem, pela primeira vez, instituiu um limite para o início das ocupações a serem regularizadas. No art. 17, §2º-A, I, da Lei 8.666/93, ela inseriu regra que instituía que tanto a legitimação da posse (área de até 100 ha – art. 29 da Lei 6.383/76) quanto na regularização fundiária (áreas de até 500 há – art. 17, §§2º e 2º-B, inc II, da Lei 8.666/93) somente se aplicariam “às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004”.

A Lei 11.763/2008 mantém esse mesmo paradigma temporal. Apesar disso, IN 45/2008/INCRA libera a legitimação da posse (áreas de até 100 hectares – art. 29 da Lei 6.383) para as ocupações iniciadas depois desse marco. Assim, para a regularização fundiária de até 1500 hectares, o início da ocupação necessitava ter ocorrido antes de 1º.12.2004, o que não se exigia da legitimação das posses de áreas de até 100 hectares, restando, porém, fixado que, nesses casos, antes da emissão do título de domínio, seria exigida a obtenção de uma Licença de Ocupação com prazo mínimo de 04 anos (art. 20 da IN 45/2008/INCRA).

Na criação do Programa Terra Legal, a Lei 11.952/2009, em sua redação original, a mantinha, mais uma vez, a data de 1º.12.2004 como de início máximo das ocupações (art. 5º, inciso IV). Menos de uma década depois, porém, foi editada a Lei 12.465/2017, que alterou a redação do referido dispositivo legal, para estabelecer como requisito para a regularização fundiária a comprovação do “exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008”.

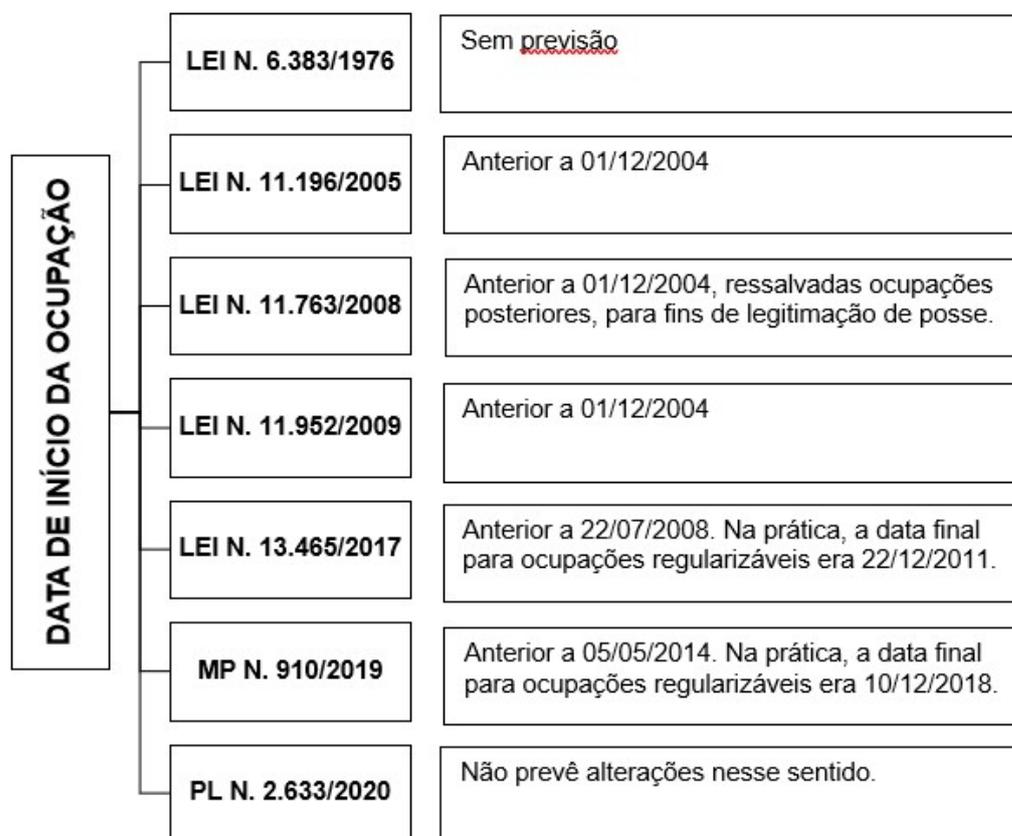
Mas há um detalhe na Lei 12.465/2017 relevante a respeito da data limite para o início das ocupações que pode quase passar despercebido. É que ela inseriu, entre as disposições finais da Lei do Terra Legal, no parágrafo único, inciso I, em seu art. 38, a possibilidade de regularização, por meio da venda direta, de áreas ocupadas há mais de cinco anos até 22.12.2016 (data da edição da Medida

Provisória 759), desde que mediante o pagamento do valor máximo do preço de referência definido nos normativos pertinentes. Na prática, portanto, o referido dispositivo fixava em 22.12.2011 a data final das ocupações regularizáveis

Em 2019, foi editada a Medida Provisória 910, a qual, entre outras tantas regras, alterava mais uma vez a redação do art. 5º, inciso IV, da Lei do Terra Legal. Desta vez, a data inicial máxima das ocupações a serem regularizadas passaria a ser 5 de maio de 2014. À semelhança da técnica já empregada Lei 12.465/2017, a MP 910/2019 também incluía uma exceção no parágrafo único, inciso I, do art. 38 no sentido da possibilidade da regularização por venda direta de ocupações ocorridas até 01 ano antes de 10.12.2019 (data da entrada em vigor da MP 910), também mediante o pagamento do valor máximo do preço de referência. Na prática, portanto, o referido dispositivo fixava em 10.12.2018 a data final das ocupações regularizáveis.

Como já mencionado anteriormente, no entanto, a Medida Provisória 910/2019 caducou sem que tenha sido convertida tempestivamente em lei, de modo que a redação legal instituída pela Lei 12.465/2017 é a que segue hoje vigente. O Projeto de Lei 2.633/2020, por seu turno, da forma como atualmente concebido, não promove alterações nos marcos temporais de início das ocupações já previstos na Lei do Terra Legal.

Figura 7– A fixação da data de início da ocupação.



Fonte: elaboração do autor.

4.2.7.4 A flexibilização da exigência de vistorias.

Originalmente, a vistoria era amplamente empregada nos processos de regularização da ocupação de terras públicas. Sob a vigência do regime da legitimação da terra (art. 29 da Lei 6.383/1976), a vistoria prévia era indiscriminadamente exigida como instrumento de comprovação dos requisitos para a concessão do título (área aproveitável, morada habitual, exploração agropecuária etc), conforme disposição do art. 12, inciso VI, “b”, da Norma de Execução INCRA nº 08/2001¹⁵. No regime da regularização de áreas superiores a 100 hectares, para o que seria necessária a prévia aprovação do Plano Integrado de Destinação de Terras Públicas – PID, o laudo de vistoria, inclusive, demandava as exigências complementares previstas no inciso VII do mesmo artigo.

¹⁵ A NE INCRA 08/2001 foi, depois, sucedida pela NE INCRA 29/2002, a qual, porém, a propósito da vistoria prévia, continha disposições análogas.

No regime seguinte (Lei 11.196/2005), em que a lei já diferenciava a legitimação da posse (até 100 ha) da regularização fundiária (até 500 ha), a vistoria prévia seguia sendo exigida para fins de instrução tanto de uma (art. 5º, inciso III da IN 31/2006 INCRA) quanto de outra (art. 5º, §1º, inciso II, e §2º, da IN 32/2006 INCRA), com a ressalva de que que, para a segunda, havia exigências adicionais para o laudo respectivo. Neste ponto, a IN 32/2006 INCRA chega a falar, inclusive, na necessidade da realização de uma segunda vistoria, esta com vistas à eventual liberação das condições resolutivas do título (art. 13, §2º).

Os normativos administrativos que regulamentariam a nova disciplina legal da regularização (Lei 11.763/2008) mantiveram a exigência geral de instrução dos processos com laudos de vistoria, tanto para a legitimação da posse das áreas de até 100 hectares (art. 11, III, da IN 45/2008 INCRA) quanto para a regularização fundiária das áreas de até 1500 hectares (art. 11, III, da IN 46/2008 INCRA). A novidade deste novo regime fica apenas por conta da supressão das exigências adicionais que eram antes colocadas em face dos laudos de vistoria sobre áreas de maior extensão.

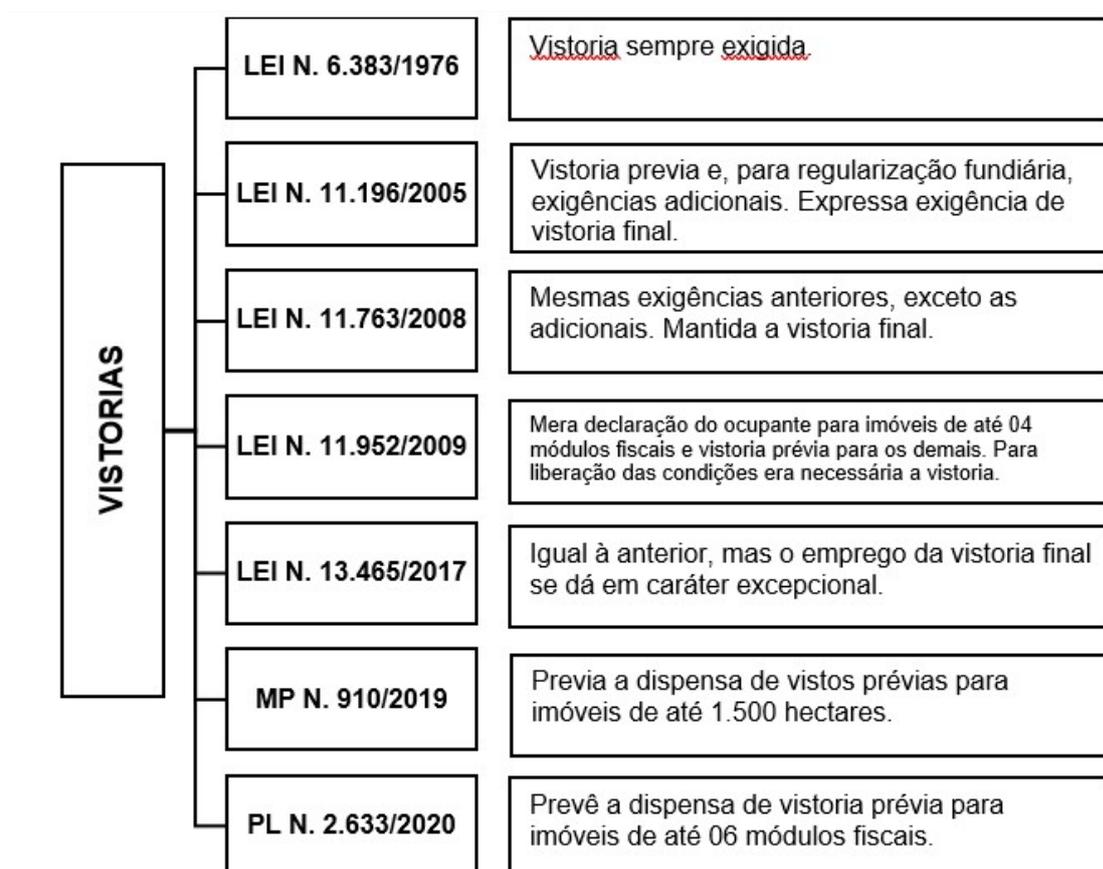
Mas a ideia da supressão da vistoria prévia enquanto requisito necessário à regularização fundiária tem início com a edição da primeira lei do programa Terra Legal. A esse respeito, o art. 13 da Lei 11.952/2009 estabelece que “os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia”. Assim, a vistoria prévia somente passava a ser exigida dos imóveis com área de mais de 4 módulos fiscais, até a extensão máxima então permitida para fins de regularização (1500 hectares). De qualquer sorte, o art. 16 da Lei 11.952/2009 estabelecia indiscriminadamente para os imóveis a serem regularizados que “as condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após vistoria”. Assim, apesar da dispensa parcial da vistoria prévia, era exigida a vistoria final de todos os imóveis.

A Lei 13.465/2017 não promoveu alterações quanto à exigência da vistoria prévia, de modo que foi mantida sua dispensa apenas para os casos de imóveis de até 4 módulos fiscais. A novidade da referida lei, porém ficou por conta da alteração da redação do art. 16 da Lei do Terra Legal. Nesse sentido, se o artigo anteriormente falava expressamente na necessidade de realização de vistoria para a

liberação das condições resolutivas, sua nova redação não mais o faz, instituindo, em seu §1º, que a averiguação do atendimento das cláusulas respectivas se dará “por meio de juntada da documentação pertinente”. Sob esse novo regime, o emprego da vistoria final se dá apenas em caráter excepcional, na insuficiência da checagem do atendimento das condições resolutivas a partir da análise documental.

A Medida Provisória 910/2019, por seu turno, pretendia a significativa supressão da realização de vistorias prévias, dispensando-as para todos os imóveis de até 1500 hectares. Como dito, porém, a dita MP caducou, de modo que agora resta em tramitação o Projeto de Lei 2.633/2020, o qual pretende ver dispensadas as vistorias prévias para a regularização de áreas de até seis módulos fiscais.

Figura 8—Regras sobre a (des)necessidade de vistorias.



Fonte: Elaboração do autor.

4.2.7.5 A gradual mitigação do preço da terra

No regime original da legitimação da ocupação de terras públicas (art. 29 da Lei 6.383/1976), em que a regularização se limitava, em regra, a áreas de até 100 hectares, o preço pago pelo imóvel deveria corresponder ao “valor histórico da terra nua”. A partir da Lei 11.196/2005, que passa a distinguir a legitimação da posse (até 100 ha) da regularização fundiária (até 500 ha), para a primeira é mantido o critério do valor histórico da terra nua (art. 15 da IN 31) e para a segunda o valor deveria ser fixado de acordo com as tabelas aprovadas pelo Conselho Diretor do INCRA (art. 11, parágrafo único, da IN 32).

Sob a disciplina da Lei 11.763/2008, os normativos do INCRA são mais claros ao distinguir o preço pago na legitimação da posse (até 100 ha) e na regularização (até 1500 ha): o valor histórico da terra nua (art. 23 da IN 45/2008) e o valor de mercado do imóvel (art. 24 da IN 45/2008), respectivamente.

O programa Terra Legal (Lei nº 11.952/2009) inaugura uma nova forma de fixação dos preços a serem pagos pela terra. Primeiramente, a regularização das áreas de até um módulo fiscal passa a ser gratuita (art. 11). Já nas áreas superiores a um módulo fiscal:

a avaliação do imóvel terá como base o valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços, sobre o qual incidirão índices que considerem os critérios de anciandade da ocupação, especificidades de cada região em que se situar a respectiva ocupação e dimensão da área, conforme regulamento.

A Lei 13.465/2017 mantém a gratuidade da regularização até um módulo fiscal, mas, por outro lado, substitui o regime de incidência, sobre o valor mínimo de referência das tabelas do INCRA, de índices definidos administrativamente, pela pré-definição legal de percentuais sobre o valor mínimo de referência, conforme disposto no art. 12, §1º, da Lei do Terra Legal: “o preço do imóvel considerará o tamanho da área e será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, conforme regulamento”. O Decreto 10.592/2020 escalona os percentuais incidentes sobre o valor mínimo de referência nos seguintes termos:

§ 1º O preço do imóvel considerará a extensão da área em módulos fiscais e será estabelecido entre dez e cinquenta por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária, instrumento elaborado pelo Incra, nos seguintes termos:

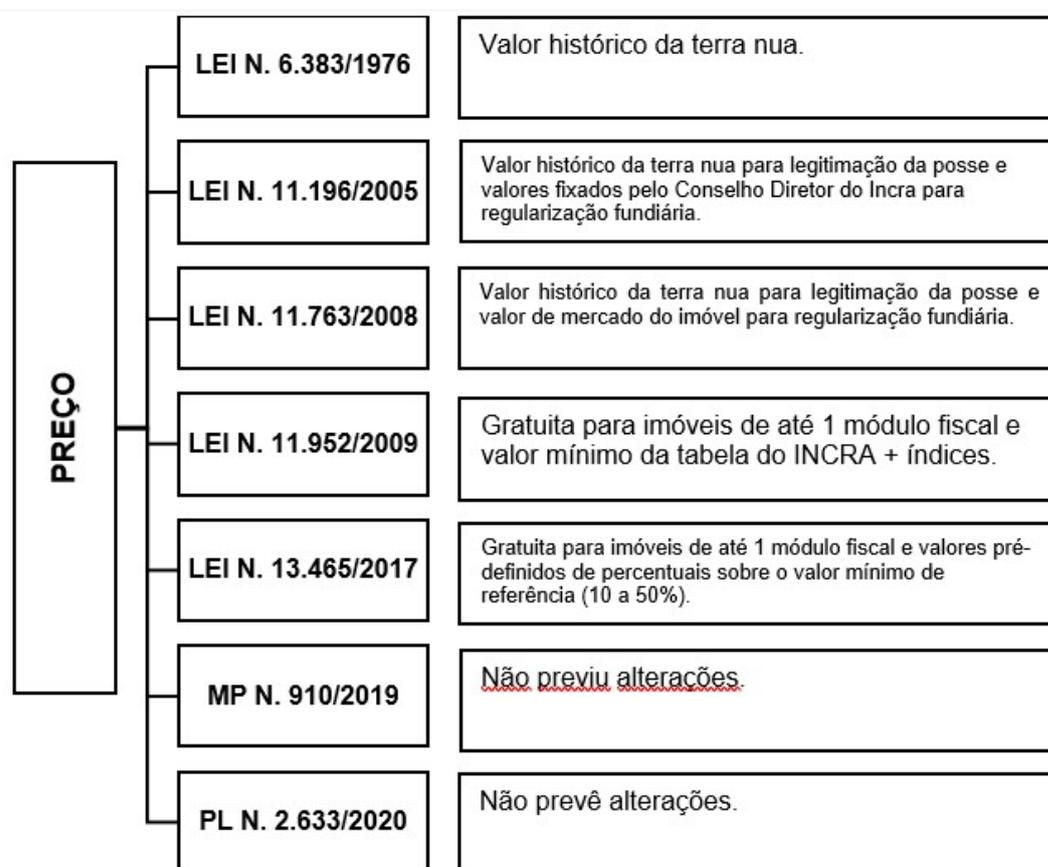
I - até um módulo fiscal - dez por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária;

II - acima de um e até quatro módulos fiscais - entre dez e trinta por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária, conforme a fórmula e os coeficientes estabelecidos no Anexo I e no Anexo III, respectivamente; e

III - acima de quatro módulos fiscais e até dois mil e quinhentos hectares - entre trinta e cinquenta por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária, conforme a fórmula e os coeficientes estabelecidos no Anexo I e no Anexo IV, respectivamente.

A MP 910 não promoveu significativas modificações no que diz respeito ao modo de fixação dos preços da terra e o Projeto de Lei 2.633/2020, com a redação que, até agora, lhe é conferida, tampouco parece pretender promovê-las.

Figura 9–Regras sobre a fixação do preço da terra



Fonte: Elaboração do autor

4.2.7.6 As mudanças qualitativas no modo de exploração da terra

Além das flexibilizações quantitativas promovidas nos requisitos para a regularização (área, data e preço), o Programa Terra Legal também foi, significativamente, alterado em relação ao conceito de “exploração direta”, requisito essencial previsto no art. 5º, inc. IV, da Lei 11.952/2009. Os conceitos de “exploração direta” e de “exploração indireta” foram ambos alterados. Eis o comparativo entre a redação original do art. 2º, incisos III e IV e a redação que lhes foi conferida pela Lei 13.465/2017:

Quadro 3—Comparativo das leis quanto à exploração direta das terras

	Redação Original	Redação pela Lei 13.465/2017
Exploração Direta	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;	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
Exploração Indireta	Atividade econômica exercida em imóvel rural por meio de preposto ou assalariado	atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada , de fato ou de direito, por terceiros, que não sejam os requerentes

Fonte: Elaboração do autor.

A alteração em questão criou um conceito de exploração “direta” que desafia a língua portuguesa. O auxílio de terceiros, ainda que assalariados, sempre foi admitido pela legislação, de modo que, quanto a isso, não há novidades. Por outro lado, enquanto a redação original previa a necessidade que a atividade econômica fosse “praticada diretamente pelo ocupante”, a nova redação admite que a atividade seja apenas “gerenciada diretamente pelo ocupante”. Ademais, pode-se explorar a atividade até mesmo por meio de pessoa jurídica. Esse curioso conceito é reproduzido, a contrário senso, na definição da exploração indireta. Até a alteração

legislativa, a atividade exercida por meio de preposto era tida como indireta. Agora, essa atividade praticada por meio de preposto não é necessariamente indireta caso seja “gerenciada” pelo ocupante, ainda que ele não participe diretamente da atividade. Essa alteração qualitativa tem íntima relação com a mudança da redação do inciso V do art. 2º da lei, que define o conceito de “cultura efetiva”.

Quadro 4 - comparativo das leis quanto à cultura efetiva nas terras.

	Redação Original	Redação pela Lei 13.465/2017
Cultura efetiva	Exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e com o objetivo de prover subsistência dos ocupantes , por meio da produção e da geração de renda	exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo;

Fonte: Elaboração do autor.

A nova redação do dispositivo suprimiu a exigência da finalidade de subsidiada ocupação. A referida mudança, somada à possibilidade de que o ocupante não trabalhe na exploração da terra, senão, no máximo, gerenciando-a, por intermédio, inclusive, de empresa rural, deixa claro que o propósito social da regularização fundiária enquanto política pública foi completamente deixado de lado.

4.30 cenário da ocupação de terras públicas no Jamanxim

A proposta do presente trabalho é, desde o princípio, ter uma abordagem pragmática sobre os temas aqui levantados. Nesse sentido, interessa compreender a quantas anda a ocupação de terras públicas federais na região do Jamanxim e, assim, avaliar em que medida todas essas alterações legislativas têm repercutido nessa dinâmica.

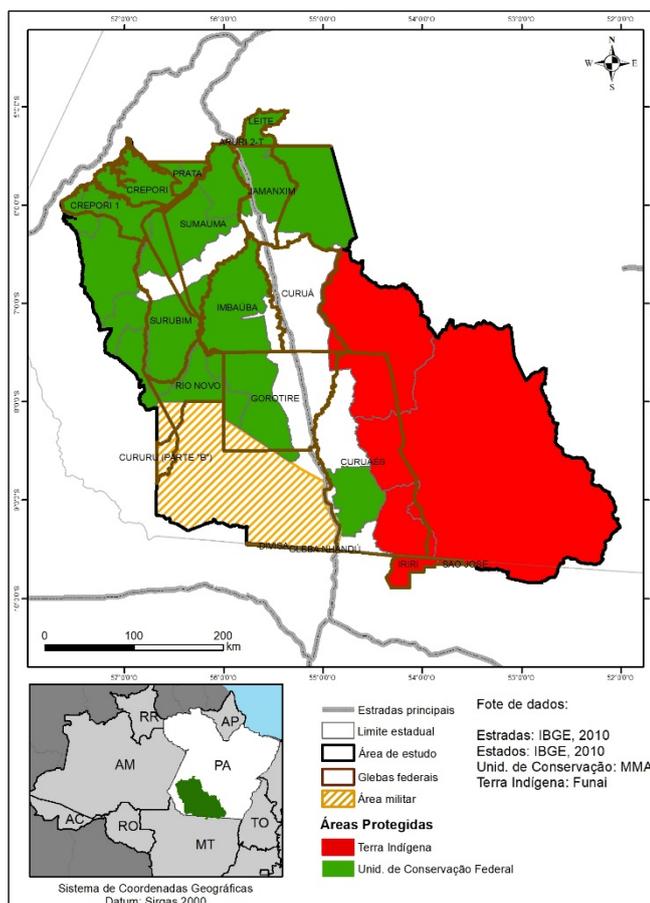
4.3.1 A titularidade das terras do Jamanxim

A região do Jamanxim é, essencialmente, de domínio federal. A federalização das áreas na faixa às margens das rodovias federais¹⁶, entre as quais se inclui, é claro, a BR 163, e a demarcação das glebas da União são eventos que marcam o domínio federal sobre as terras não só do Jamanxim, mas também em grande parte da Amazônia, especialmente nas regiões marcadas pelos grandes projetos da segunda metade do século XX.

No Vale do Jamanxim, as terras que não se encontram no interior das unidades de conservação e das terras indígenas da região, invariavelmente incluem-se nas glebas federais lá delimitadas: Leite, Aruri, Prata, Crepori, Surubim, Jamanxim, Imbaúba, Curuá, Gorotire, Curuaés, Rio Novo, Cururu, Nhandu e Iriri.

¹⁶ O Decreto-Lei 1.164/71 promoveu a federalização das terras situadas na faixa de 100 km ao longo de cada lado das rodovias federais. Posteriormente, o Decreto foi revogado pelo Decreto-Lei 2.375/1987, de modo que as terras devolutas foram “devolvidas” aos estados. O artigo 1º do novo decreto, porém, manteve considerados como indispensáveis à segurança nacional as terras devolutas de diversos municípios na Amazônia, entre os quais Altamira e Itaituba, que abrangiam até então toda a área objeto do estudo, já que Novo Progresso somente foi desmembrado do segundo na década dos anos 1990 (RIBEIRO, 2012, p. 628).

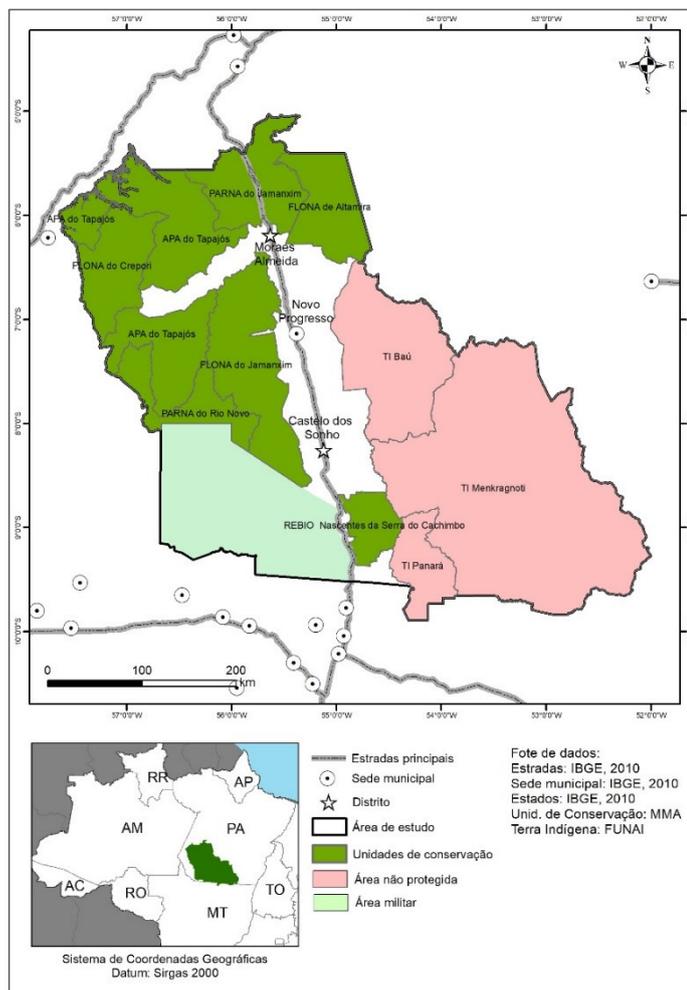
Mapa 18 - Glebas da União no Jamanxim.



Fonte: Elaborado por Martins, H. D(2019).

A área branca, assim designada como aquela que está fora das áreas especialmente protegidas (UC e TI) e área militar, é marcada pelo percurso da Rodovia BR 163 entre o município de Trairão e a divisa com o estado do Mato Grosso pelo traçado da Rodovia Transgarimpeira. Mesmo as áreas especialmente destinadas que envolvem esse polígono de área branca são igualmente de titularidade da União, porque caracterizada por unidades de conservação federais, por terras indígenas e pelo Campo de Provas Brigadeiro Protásio, base militar da Força Aérea.

Mapa 19 - Áreas protegidas no Jamanxim.



Fonte: Elaborado por Martins, H. D(2020).

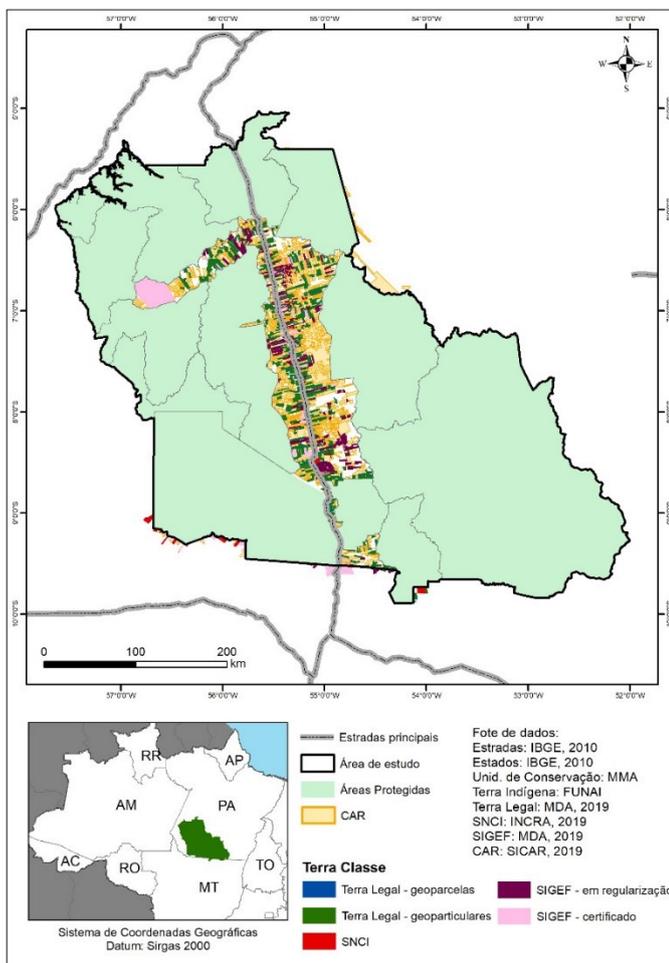
À União, portanto, enquanto grande proprietária das terras da região, competiria zelar pelo seu domínio, coibindo as ocupações indevidas ou mesmo orientando-a a partir de políticas públicas pautadas pelo interesse social e político pertinente à região. No Jamanxim, porém, não é isso que se observa, de vez que evidente a ocupação desregrada e generalizada das terras federais.

4.3.2 A generalizada ocupação indevida das terras públicas federais no Jamanxim

Apesar de ainda titulada em quase sua integralidade pela União, a região do Jamanxim é largamente ocupada e explorada por particulares que nela residem e desempenham atividades econômica. A análise dos diversos cadastros sobre ocupação de imóveis rurais (CAR, SIGEF, SNCI e Terra Legal) revelam o generalizado loteamento das terras localizadas fora das áreas especialmente

protegidas. No mapa a seguir, é possível observar que pouco resta, na área branca, sobre o quê ainda não tenha havido manifestação de interesse pela sua ocupação.

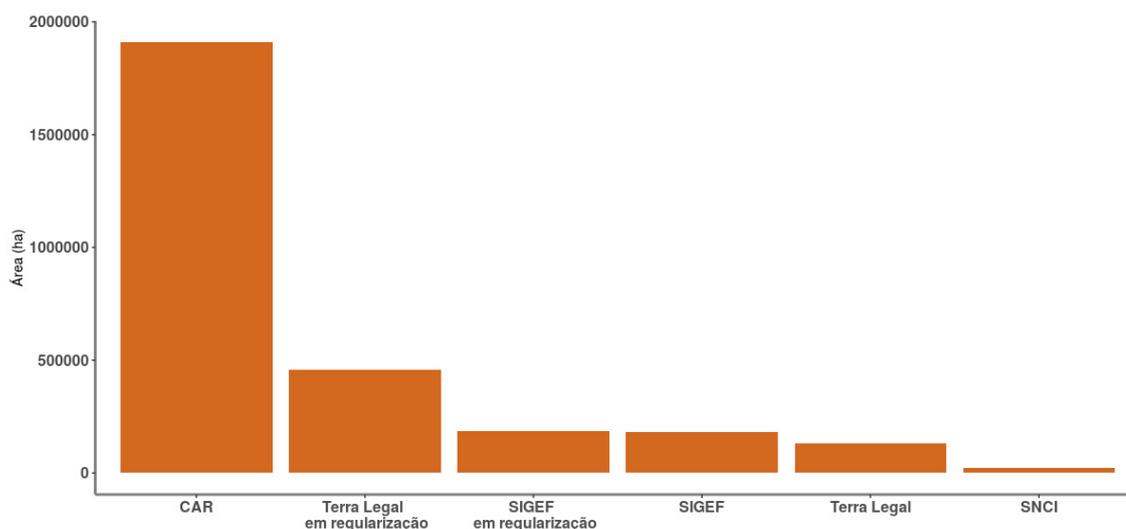
Mapa 20—ocupação das terras no Jamanxim.



Fonte: SIGEF, SNCI, SICAR e Terra Legal. Elaborado por Martins, H. D (2020).

É certo que os cadastros utilizados na análise aqui empreendida não necessariamente refletem a efetiva e atual ocupação e exploração das terras, mas seus dados servem de parâmetro para a amostragem do vasto interesse sobre sua titularidade, afinal esses cadastros costumam servir de pressuposto inicial para qualquer processo de regularização da titulação e uso da terra. O CAR, o mais amplamente utilizado entre eles na área em estudo, compreende a quase integralidade da região.

Gráfico 25—Sistemas de registros de ocupação de terras.



Fonte: SICAR, Terra Legal, SIGEF, SNICI (2020).

Embora, como dito, o CAR consista em simples cadastro de conteúdo autodeclaratório, a combinação de análise de seus dados com a análise da supressão da cobertura florestal, que se promoverá na sessão seguinte, denota que há, sim, evidente relação entre a ocupação e exploração efetivas e as informações que constam do cadastro formal.

4.3.3 No Jamanxim, o desmatamento segue a ocupação ilegal das terras

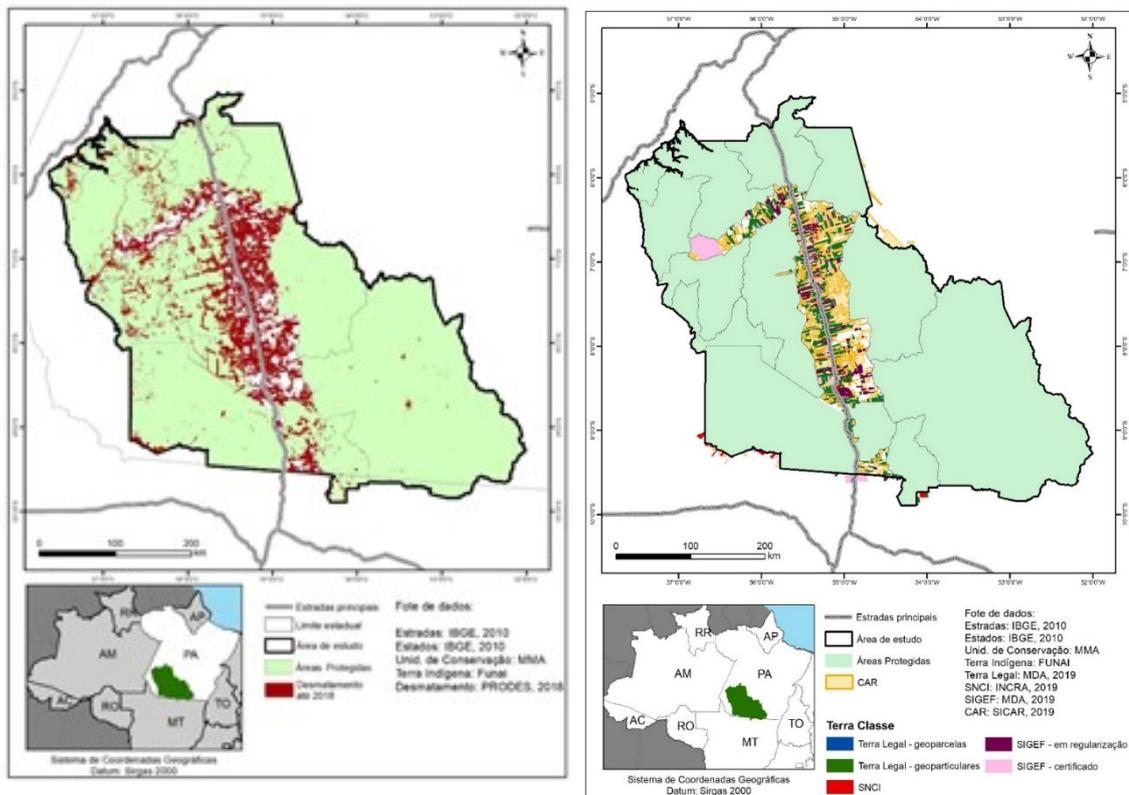
Uma questão que fica evidente ao longo dos estudos desenvolvidos no presente trabalho milita no sentido de que a ocupação ilegal de terras públicas, concepção mais ampla possível para a grilagem, não caminha sozinha ou despropositada. A criação da ilusão da propriedade ou da regularidade da ocupação das terras tem inarredavelmente o propósito de sua posterior exploração econômica, quase sempre de forma não sustentável, a qual, quando não se dá diretamente por meio de atividades como a extração madeireira, a pecuária e a produção de grãos, presta-se à especulação fundiária para posterior comercialização dos imóveis.

Torres (2017) trata das conexões inerentes aos fenômenos da grilagem e do desmatamento em terras públicas. A começar, o próprio título de sua obra aqui referida, “Dono é que desmata”, teria sido uma frase dita por um dos ocupantes ilegais de terras públicas no Jamanxim, quando questionado sobre que título fundamentava sua pretensa propriedade sobre o imóvel ocupado. Segundo a

conclusões de Torres “sim, quem desmata acaba dono [...] e é reconhecido como o dono da terra — inclusive, é comumente beneficiado por políticas públicas criadas recentemente, com amplas brechas para a legitimação da grilagem” (p. 75-77). Ainda de acordo com o autor “hoje, é a grilagem que impulsiona a derrubada de florestas na região”. Assim, nem sempre o desmatamento se volta diretamente ao exercício de atividades produtivas, mas sua ocorrência está inarredavelmente relacionada à grilagem de terras, ainda que dirigida à simples especulação imobiliária com vistas ao incremento vultuoso do valor da área desmatada, já que terras antes avaliadas em cerca de R\$ 300,00 por hectare, passavam a ter o hectare precificado entre R\$ 2.000,00 e R\$ 5.000,00 (Torres, 2017, p. 77).

Em termos gerais, a relação entre o desmatamento e a ocupação ilegal de terras no Vale do Jamanxim, fica evidente quando observada a ampla dominação de área branca pelo desmatamento consolidado, por registros de imóveis no Cadastro Ambiental Rural e em outro cadastros relativos a imóveis rurais.

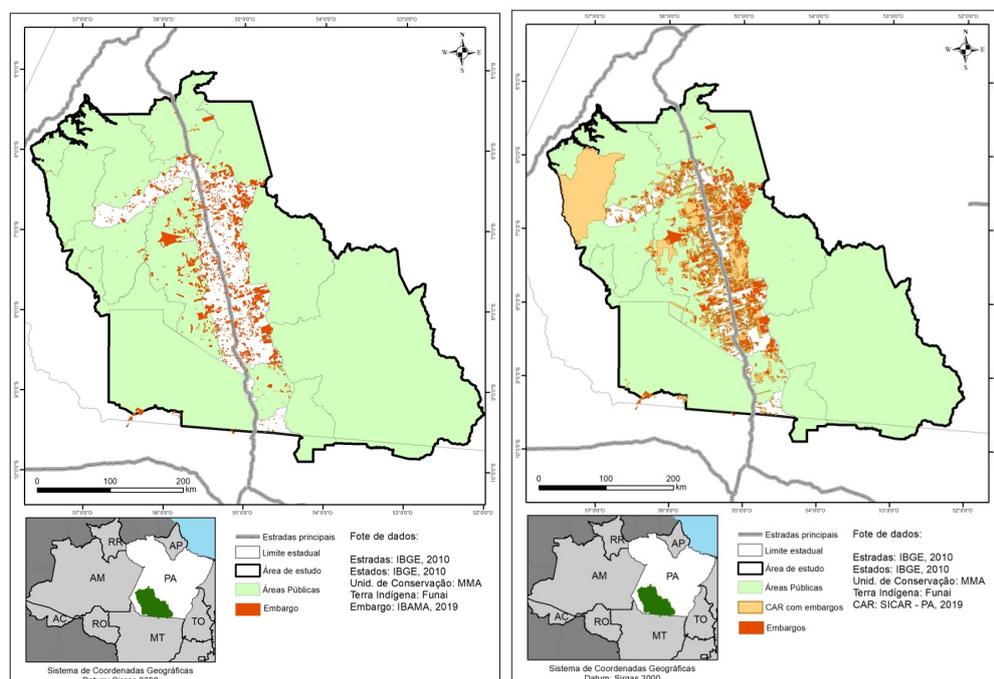
Mapa 21—Comparativo entre a ocupação de terras e o desmatamento consolidado.



Fonte: PRODES, SIGEF, Terra Legal, SNCI. Elaborado por Martins, H. (2020).

Também chama a atenção que, na mesma região, há uma grande quantidade de embargos aplicados a título de autuações ambientais. Novamente, a relação entre os cadastros de imóveis, sua efetiva ocupação e a degradação ambiental em suas respectivas áreas fica demonstrada. Cabe aqui a reprodução dos mapas já mencionados na sessão que analisou a inefetividade de ações de fiscalização ambiental. O primeiro mapa, mostra as áreas embargadas. O segundo mostra-as em conjunto com o CAR referentes aos imóveis em que foram cominadas.

Mapa 22–Presença de embargos e CAR no Jamanxim.



Fonte: SICAR, IBAMA. Elaborado por Martins, H. (2020).

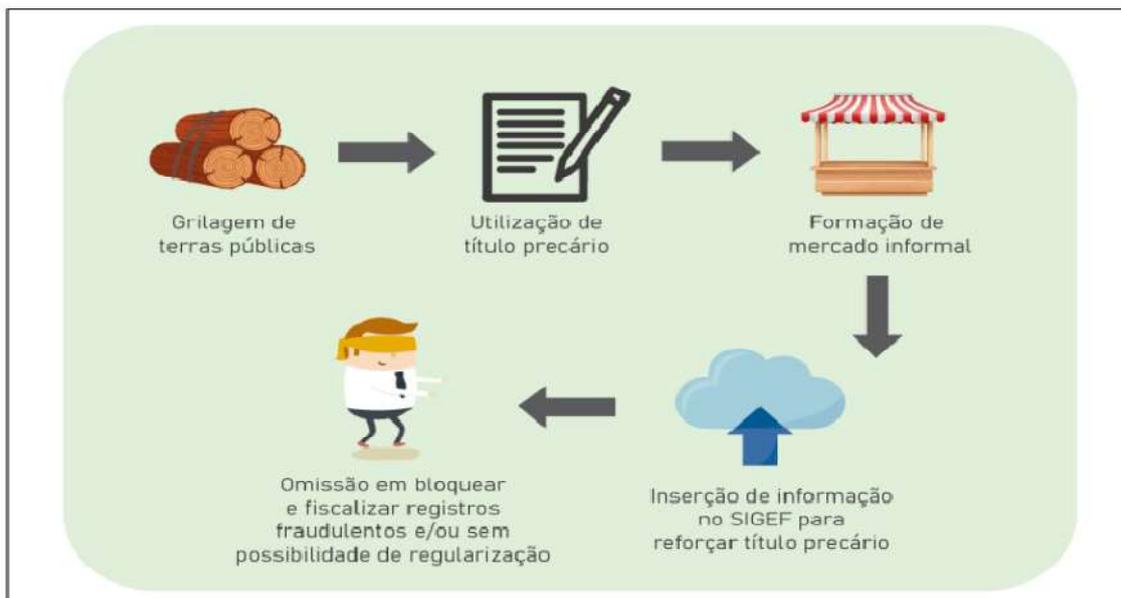
Na mencionada oportunidade em que os ditos mapas haviam sido apresentados, destacou-se a extensa área em que se constata a sobreposição entre CAR e embargos, o que reforça a coincidência entre o dito cadastro e a real ocupação das terras. No ensejo anterior consignou-se, a propósito, o seguinte: “apurou-se, aqui, que 3.254 CAR sobrepõem-se a áreas embargadas e que 2.625 embargos têm em si algum CAR cadastrado. O resultado disso é que, do total de 7.210,29 Km² de áreas embargadas, 5.961,23 Km² estão submetidos à sobreposição de Cadastros Ambientais Rurais”.

4.3.4 A ausência de ações possessórias e reivindicatórias no Jamanxim

É questão que chama a atenção no que diz respeito à gestão da União sobre suas terras a sua absoluta inércia no que diz respeito à retomada das áreas ocupadas ilegalmente por particulares. Isso é especialmente espantoso porque, diante de tantas bases de dados, às quais é possível ter acesso amplo e irrestrito, a ocupação dessa terras de total conhecimento dos entes a quem competiria zelar pela sua gestão e pelo seu uso devido. Esse tema já foi objeto de constatação pelo Tribunal de Contas da União em duas diferentes auditorias sobre os procedimentos do programa Terra Legal (TC 015.859/2014-2 e TC 031.961/2017-7), as quais resultaram nos acórdãos 727/2020 – Plenário (BRASIL, 2020b) e 627/2015 – Plenário (BRASIL, 2015b).

Nas duas oportunidades, o TCU concluiu que não só não eram adotadas medidas para a retomada de terras cujos pedidos de regularização haviam sido indeferidos, como, em muitos casos, ocupações que não atendiam aos requisitos legais não eram reivindicadas, embora fossem de conhecimento do programa. No acórdão 727/2020, a equipe de auditoria adotou metodologia similar à aqui empregada: a partir de dados constantes do cadastro que é conhecido e gerido pela União (SIGEF), apurou que não havia da parte desta a adoção de ações que visassem a retomada de áreas neles cadastradas, embora presentes elementos capazes de fazer deduzir que certas ocupações não atendiam aos requisitos legais. O uso do SIGEF nesses casos acaba por fundamentar o funcionamento do mercado ilegal de terras.

Figura 10 – Ciclo da grilagem segundo o TCU.



Fonte: Elaboração própria do TCU a partir de informações do apêndice I e J e peça 118 dos autos(2020).

O achado de auditoria, neste ponto, foi a “falta de providências para a recuperação de mais de R\$ 1 bilhão em áreas irregularmente ocupadas identificadas nos sistemas de informação à disposição do Programa”. Segundo o TCU apurou, o programa Terra Legal, apesar de ciente das ocupações irregulares através dos sistemas disponíveis, jamais adotava quaisquer medidas com vistas a sua retomada.

Embora o Sigef forneça informações sobre a malha fundiária e ocupações com indícios de impossibilidade de regularização da parcela pelo Programa Terra Legal, os gestores desse programa e os responsáveis pela fiscalização fundiária do Inbra entendem não ser necessário adotar providências para a fiscalização dessas áreas e posterior providências de destinação das mesmas. [...] Isso em razão de entenderem que tal análise e tratamento só deve ser feito caso exista processo de regularização fundiária em andamento, como informado pelo Coordenador Geral de Regularização Fundiária.[...] O Inbra também não inicia processo de fiscalização fundiária para a recuperação do patrimônio grilado e inserido voluntariamente pelo detentor como forma de agregação de valor a sua posse(BRASIL, 2020b, parágrafo 52).

Essa situação foi concretamente observada no Jamanxim, para o quê foi feito levantamento em que, inicialmente, foram apurados os CAR presentes no polígono objeto do estudo via base de dados do SICAR. Em seguida, a partir dos nomes a que referentes os cadastros apurados, realizaram-se pesquisas no sistema de busca processual da Justiça Federal na subseção judiciária de Itaituba.

Ao contrário do que fez a auditoria do TCU, no levantamento em questão, não se analisou se o imóvel referente a cada um dos CAR encontrados se enquadrava ou não condições que o habilitariam para a regularização fundiária. De todo modo, entre os nomes a que se referem os CAR, foram encontrados 402 processo de execução fiscal por multa ambientais e 756 ações civis públicas para a recomposição do dano ambiental, de modo que a necessidade de respeito à legislação ambiental certamente deixou de ser observada em grande parte dos imóveis respectivos.

Para efeito do presente tópico, porém, as buscas pelo nome dos titulares desses CAR não resultaram em nenhum achado de processo de ações possessórias ou reivindicatórias da União ou do INCRA em face de si. Assim, a despeito do conhecimento das ocupações, voluntariamente declaradas nos CAR, e dos fortes indícios da prática de ilícitos ambientais nos imóveis respectivos, o que inibiria sua regularização, não há, por parte desses que são os titulares das terras públicas do Jamanxim, a adoção de medidas para reavê-las em face de quem indevidamente as ocupa.

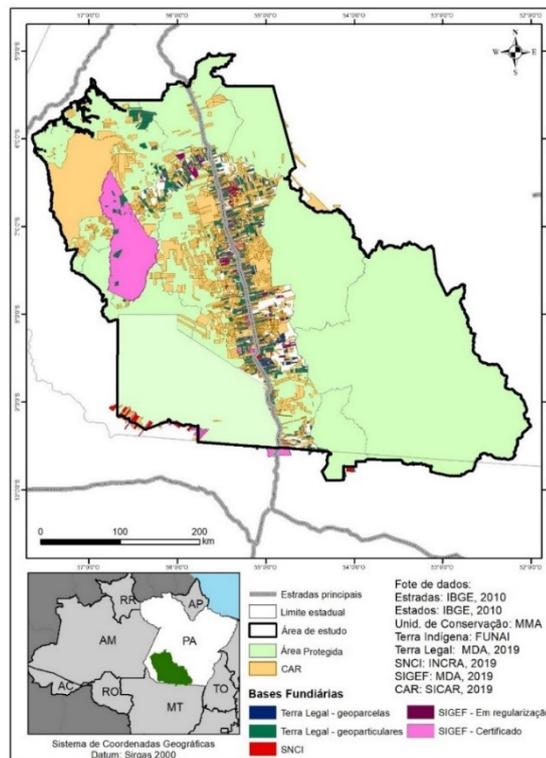
4.3.5O Estado Regulador da grilagem: a lei como parâmetro da grilagem no Jamanxim

O modo como o Estado lida com a grilagem de terras públicas faz parecer que não se trata de um ilícito, mas apenas de uma realidade à qual se pretende apenas impor contornos regulatórios. Em outras palavras, o Estado não inibe e pune a grilagem, ele simplesmente a regula. Exemplos dessa regulação são facilmente observados, quando tidas em conta as regras editadas a respeito da regularização fundiária ao longo dos anos.

Quando as Leis do Terra Legal, apesar de suas sucessivas flexibilizações mantêm a vedação à regularização fundiária em áreas de unidades de conservação e terras indígenas, seus comandos servem de regulação geográfica da ocupação ilegal de terras públicas, de modo que estas acabam por predominar e até se liminar às terras fora das áreas protegidas. É como se o Estado não pretendesse propriamente dizer que a grilagem é vedada, mas sim que ela deve ser realizada fora de unidades de conservação e terras indígenas. No Jamanxim, essa realidade

fica evidente, quando comparados cadastros que espelham imóveis presentes na área branca e nas áreas especialmente protegidas.

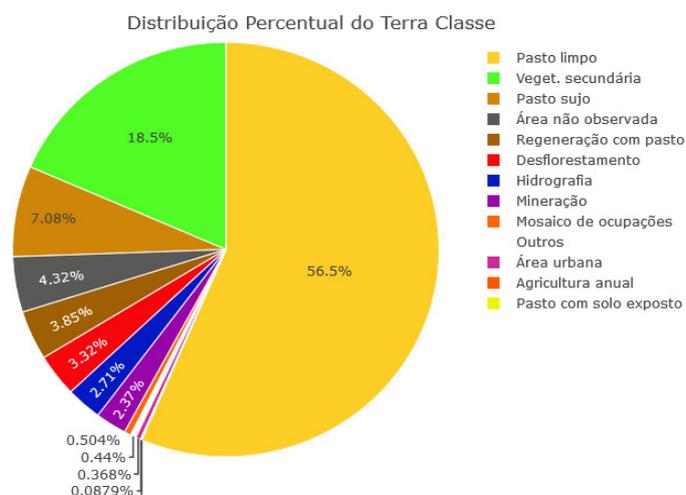
Mapa 23—ocupação de terras na área branca e nas áreas protegidas do Jamanxim.



Fonte: SIGEF, Terra Legal, SNCI. Elaborado por Martins, H. (2020).

O Estado também funciona como verdadeiro regulador/fomentador da grilagem, quando institui o tipo de atividades econômica que deve ser desempenhada nas terras onde se pretende, depois, a regularização fundiária. As leis do terra legal, ao conceituar o requisito da “cultura efetiva”, referem-se à “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo”. Não por acaso, o uso do solo do Jamanxim denota que as atividades ali praticadas estão de acordo com esse conceito, com a absoluta predominância de áreas de pasto.

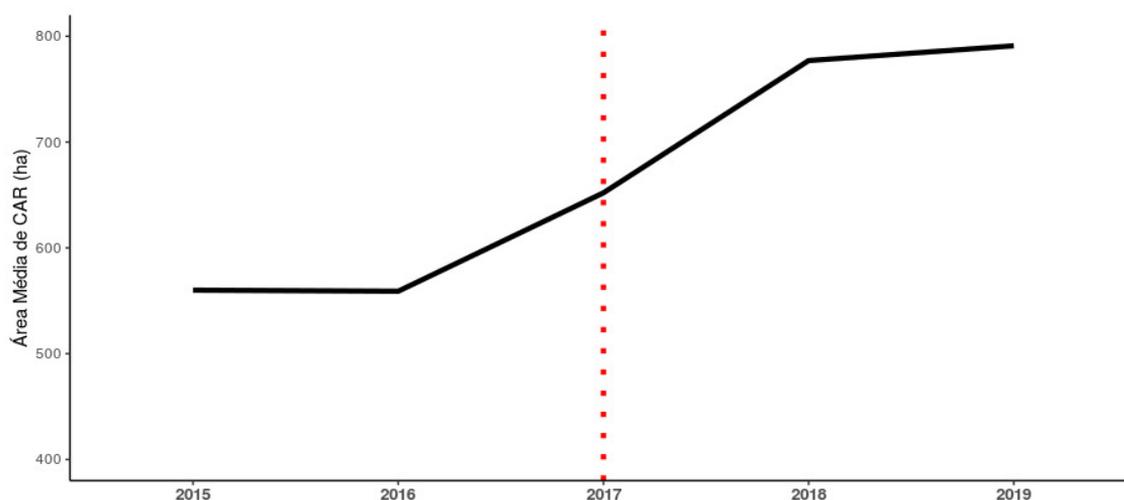
Gráfico 26–Uso do solo no Jamanxim.



Fonte:Terra Class, (2014).

Mais um exemplo da regulação da ocupação indevida de terras públicas no Jamanxim pode ser observado sob o seu aspecto dimensional. As sucessivas alterações legislativas repercutem sensivelmente na dimensão dos imóveis ocupados/cadastrados. Neste ponto, adota-se como paradigma a transição do regime da Lei 11.952/2009, que previa a área de até 1500 hectares como suscetível a regularização, para o regime da Lei 13.465, editada em 11 de julho de 2017, que estendeu esse limite para 2500 hectares. O gráfico a seguir, mostra o significativo aumento do tamanho médio do CAR na região em coincidência com o momento da alteração legislativa.

Gráfico 27–Evolução do tamanho médio dos imóveis no SICAR entre 2015 e 2019.



Fonte: SICAR (2020).

Nos anos de 2015 e 2016, o tamanho médio dos CAR ficava entre 500 e 600 hectares. Nos anos 2018 e 2019, essa média saltou para próximo de 800 hectares. Mas há um dado ainda mais preciso e significativo: a partir da edição da Lei 13.465/2017, o percentual que os novos CAR cadastros com dimensão entre 1500 ha e 2500 ha representa frente aos CAR de dimensão inferior a 1500 ha dobrou se comparado ao que os CAR de mais de 1500 e menos de 2500 costumava representar, até então, frente aos CAR de até 1500 ha.

Quadro 5–Comparativo entre os CAR maiores e menores que 1500 ha antes e depois da Lei 13.465/2017,

	A	B	% de A em relação a B
	CAR maior que 1500 ha e menor que 2500 ha	CAR menor que 1500 há	
Antes de 11.07.2017	264	5424	4,87 %
Depois de 11.07.2017	140	1426	9,82%

Fonte: SICAR, (2020).

5 A CONCRETIZAÇÃO DA VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À USUCAPIÃO DE TERRAS PÚBLICAS FRENTE À POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

5.1 As impugnações frente à (in)constitucionalidade das leis do Terra Legal

O programa Terra Legal, apesar de instituído no ano de 2009, para fins de regular a regularização fundiária de terras públicas rurais na Amazônia, submeteu-se a duas significativas alterações legislativas em um intervalo de pouco mais de uma década. Na cronologia de seus normativos legais, inicialmente foi editada a Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, a qual restou alterada pela Lei 13.465, 11 de julho de 2017, após o quê foi editada a Medida Provisória 910, de 10 de dezembro de 2019, que, porém, não chegou a ter seu texto convertido em lei ante que caducasse. Todos esses diplomas têm sido objeto de questionamento no que diz respeito à sua compatibilidade com a Constituição. O conteúdo dos principais instrumentos de impugnação a esse respeito será aqui analisado.

5.1.1 As ações diretas de inconstitucionalidade e seus paradigmas interpretativos.

As leis 11.952/2009 e 13.465/2017 foram objeto de formal interpelação constitucional perante o Supremo Tribunal Federal. Trata-se da ADI 4269, que impugnava a primeira lei e já teve seu mérito julgado, e das ADI 5771 e 5787¹⁷, que têm por objeto a lei de 2017 e segue pendente de julgamento. A MP 910/2019 não teve sua constitucionalidade questionada perante o Supremo porque caducou antes de sua conversão.

Os fundamentos empregados na impugnação dessas leis e na única decisão judicial que os analisou guardam, pelo menos, um ponto em comum: a precária ou nenhuma análise da facticidade por trás e sob a incidência dessas leis. As iniciais das ADI são acompanhadas de raros elementos de convencimento capazes de retratar a realidade fática sob os aspectos social, administrativo, econômico, agrário e ambiental que necessitavam ser apreciados pela Suprema Corte. No mais, não houve instrução processual nessas demandas, de modo que o julgamento respectivo esteve e estará limitado às alegações contidas na inicial e nas

¹⁷ Uma vez que ambas as ADI veiculam impugnações à mesma lei, aqui serão analisados somente os termos da Ação 5771, proposta pela PGR.

petições protocoladas ao longo da tramitação e nos poucos documentos que as acompanhavam.

Essa carência aqui constatada, concluir-se-á, repercute significativamente na compreensão, pelo STF, da abrangência do problema e da vulnerabilidade imposta à Constituição a partir da maneira como a regularização fundiária vem sendo conduzida nos imóveis públicos federais na Amazônia. Sem realidade minimamente exposta e compreendida, não se pode concretizar devidamente a Constituição.

A inicial da ADI 4269, proposta pela Procuradoria Geral da República, nada mais que tangencia, em termos genéricos, a realidade. Na verdade, portanto, não o faz propriamente. O item referente ao relatório da referida petição inicial resume-se a trazer assertivas de pouco conteúdo em termos de dados concretos:

Essas terras serão transferidas de forma gratuita ou onerosa para particulares, neste segundo caso, em condições econômica bastante vantajosas, sem necessidade de realização de prévio procedimento licitatório. Portanto, foi legalmente autorizada a apropriação privada de valiosíssimo patrimônio público.

É certo que a regularização fundiária das terras federais na Amazônia visa a atingir dois escopos legítimos: promover a inclusão social e a justiça agrária, dando amparo aos posseiros de boa-fé, que retiram da terra o seu sustento; e aperfeiçoar o controle e a fiscalização do desmatamento na Amazônia, ao permitir uma melhor definição dos responsáveis pela lesões ao meio ambiente nas áreas regularizadas. [...] a Lei [...] instituindo privilégios injustificáveis em favor de grileiros que, no passado, se apropriaram ilicitamente de vastas extensões de terra pública. Estas grilagens frequentemente envolvem emprego de extrema violência, uso de trabalho escravo e degradação, em grande escala, do meio ambiente.

[...] o legislador, em alguns pontos deixou de proteger adequadamente este magnífico patrimônio nacional, que a Floresta Amazônia brasileira (art. 225, §4º, CF), bem como os direitos das minorias étnicas como os povos indígenas, os quilombolas e as populações tradicionais que habitam na região.¹⁸

Como dito, são termos que se resumem a tangenciar genericamente a realidade. Ficam muitas perguntas essenciais ao controle da constitucionalidade da Lei 11.952/2009 sem respostas: qual o volume do patrimônio público, em termos monetários mesmo, sobre o qual haverá renúncia? Existe, realmente, relação entre a regularização fundiária, há muito praticada no Brasil, e a segurança jurídica, a redução de conflitos e o controle do desmatamento? Quem são esses grileiros a

¹⁸ Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2689764>.

serem privilegiados e qual é a relação que a grilagem guarda para com a regularização fundiária? Não há, nas petições protocoladas nessa ação de controle de constitucionalidade nem muito menos na decisão judicial nela proferida, resposta para esses problemas, porque não foram eles objeto de análise em termos de faticidade.

No item dedicado à fundamentação da já citada petição inicial da ADI 4269 a sorte segue a mesma. A propósito da regularização fundiária em terras remanescentes de quilombos, para o quê se pretendia interpretação conforme, a ação resume-se a pincelar uma série de diplomas normativos de ordem internacional (Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, Convenção 169 da OIT) e dispositivos da Constituição e do ADCT, para, em seguida, colocá-los em confronto com o texto da lei impugnada (art. 4º).

Sobre a supressão da necessidade de vistoria para os imóveis de até 4 módulos fiscais (art. 13 da Lei 11.952/2009), a inicial recorre aos populares princípios da razoabilidade e da proibição de proteção deficiente. Restringe-se, no mais, a dizer, por exemplo, que “ao dispensar a vistoria para regularização de terras na Amazônia, o legislador expôs bens jurídicos de máxima importância em uma razão suficientemente forte que justificasse esta sua opção”. Nada sobre quantas áreas dentro dos parâmetros de 4 módulos fiscais seriam “privilegiadas” ou sobre as consequências concretamente demonstradas da não realização de vistorias ou mesmo sobre as razões por que as vistorias deveriam ser tidas como essenciais.

E, a respeito do art. 15, inciso I, a exordial apenas afirma ter havido violação do dever estatal de proteção ao meio ambiente, o que reforça com a incessante remissão ao art. 225 da CF. Tampouco há, por exemplo, dados, ainda que amostrais, sobre as áreas degradadas ou objeto de embargos e autuações ambientais que estariam entre as suscetíveis de regularização.

“Texto X texto”: a estratégia não deixa de ser capaz de mostrar alguns dos problemas da lei, mas, sem os dados da realidade, a análise é precária e limitada. “Ponderação de princípios”: mais uma metodologia válida, a qual, porém, no presente caso, não trouxe substratos fáticos para que a Suprema Corte pudesse decidir, especialmente diante do caráter aberto da causa de pedir das ações de inconstitucionalidade, ciente da magnitude do caos fundiário no contexto do qual regularização fundiária tem sido empregada.

Talvez por isso tão tímidas tenham sido as conclusões do Supremo a respeito da ADI 4269. A propósito do art. 15 da Lei, entendeu a Corte ter havido a perda superveniente do objeto ante a então recente edição da Lei 13.465/2017. A respeito do art. 4º (proteção às terras quilombolas), o STF acatou o pedido de interpretação conforme, o que fez com base essencialmente nos mesmos dispositivos textuais internacionais citados na inicial. Quanto ao art. 13 (supressão das vistorias), o STF sofisticou um tanto os fundamentos fáticos até então trazidos, mas, ao final, se resume admitir a interpretação conforme do dispositivo para assentar que a vistoria somente deverá ser suprimida quando os meios alternativos de aferição dos requisitos legais se mostrem seguros para tanto.

A ADI 5771 proposta, pela PGR, em face da Lei 13.465/2017 segue a mesma sorte de argumentos que não enfrentam devidamente a facticidade cuja análise é indispensável à concretização da Constituição. A exordial respectiva é, porém, um tanto mais sofisticada e menos carente de dados da realidade concreta se comparada aos termos da inicial da ADI proposta em face da lei original do terra legal. Ante a sua subdivisão em capítulos, somente serão aqui apreciados os requisitos atinentes à regularização fundiária rural. Nesse sentido, o item 5.2 é a seção aqui pertinente:

5.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL

A Constituição de 1988 é explícita quanto à necessidade de alterar a estrutura fundiária do país, marcada por acentuada concentração de terras. De acordo com o texto constitucional, a reforma agrária deve realizar-se mediante desapropriação de imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade (art. 184) ou por destinação de terras públicas ou devolutas (art. 188).

O investimento constitucional na reforma agrária possui claro propósito: a estreita ligação entre reforma agrária, moradia, dignidade, justiça social e igualdade. A Constituição da República também relaciona diretamente política agrícola e direito a moradia no art. 187, VIII. O Relator Especial da ONU para moradia adequada de 2000 a 2008, MILOON KOTHARI, em informe apresentado em 13 de fevereiro de 2008, apontou como um dos principais obstáculos à realização desse direito, por inúmeros segmentos das sociedades nacionais, o fato de se considerar a moradia, a terra e a propriedade como produtos comercializáveis e não como direitos humanos:

67. A terra constitui o principal ativo que permite aos pobres das zonas rurais assegurar sua subsistência. Sem embargo, estima-se que, de todas as terras do mundo em mãos privadas, quase três quartos estão controladas por apenas 2,5% de todos os proprietários. Milhões de famílias, mesmo que trabalhem a terra, não têm sua propriedade, e se consideram camponeses sem terra. Em média, 71,6% das famílias rurais na África, América Latina e Ásia Oriental e Ocidental (exceto China) carecem de terra ou têm muito pouca.

68. A terra desempenha ainda um papel essencial na vinculação estrutural entre os problemas da habitação rural e da habitação urbana. A despeito de

a migração para as zonas urbanas estar em aumento, não se abordam as causas subjacentes a esse fenômeno. Essa migração geralmente não é voluntária, mas o resultado da extrema pobreza rural como consequência da carência de terra; a insegurança da posse da terra; a utilização da terra para outros fins; a perda dos meios de subsistência por não ter se dado prioridade à reforma agrária ou por não se haverem promovido as infraestruturas rurais; os deslocamentos provocados por projetos de desenvolvimento; as moradas de ínfima qualidade; ou a utilização de terras de cultivo para usos industriais. A falta de reconhecimento legal do direito à terra contribui para essas situações. Nas cidades, impede-se a esses migrantes, com frequência, acesso a moradia adequada e se os obriga a viver em bairros de casebres e outros assentamentos improvisados que se caracterizam pela insegurança e condições de vida inadequadas.

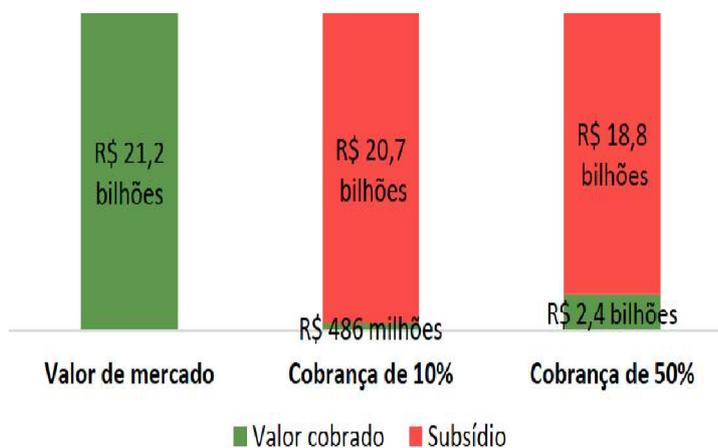
69. As desigualdades na propriedade das terras e a carência de terras geram uma série de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções de subsistência, a má saúde, a fome e a insegurança alimentar, ou a pobreza extrema [...].

A exemplo do que ocorre com os demais direitos fundamentais, há, na reforma agrária, uma dimensão subjetiva e outra objetiva. No primeiro caso, concretiza o direito à moradia e, em consequência, densifica o princípio da dignidade humana. No segundo, realiza os objetivos que a Constituição define para o estado brasileiro, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais.

Por essa razão, o art. 188 da CR estabelece que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”. O dispositivo busca assegurar que: (i) a destinação de terras públicas e devolutas não se faça em prejuízo da população do campo que aguarda a concretização do direito à moradia; (ii) haja democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária brasileira; e (iii) a produção agrícola se diversifique, como garantia de alimentação adequada para todas as brasileiras e brasileiros.

A Lei 13.465/2017 distancia-se do cumprimento dessas metas. Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais.

A aplicação da lei impugnada resultará em um dos maiores processos de perda de patrimônio público da história do Brasil, além de promover sensível aumento do quadro de concentração de terras nas mãos de poucos. A título de exemplo, a nova redação dada ao art. 17, § 5º, da Lei 8.629/1993, permite venda de terras públicas a preço muito abaixo do valor de mercado – “entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra” – e sem necessidade de licitação, o que, segundo cálculos do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), representará perda de R\$ 19 bilhões a R\$ 21 bilhões de reais somente na Amazônia. Tal conclusão resultou da análise de dados empíricos, utilizados pela entidade com base em área de 6,9 milhões de hectares (25.199 imóveis) a ser “regularizada”, e considerou a diferença do valor médio de mercado dos imóveis e a quantia cobrada à luz dos parâmetros da Lei 13.465/2017, conforme gráfico abaixo:



Como forma de conter essa liquidação inconstitucional, inaceitável e ruinosa de bens públicos em proveito de interesses particulares, mormente na área da Amazônia, que abriga em grande parte terras indígenas e territórios de comunidades quilombolas e tradicionais, a 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal expediu, em 14 de julho de 2017, a anexa recomendação 1/2017,37 para orientar que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) se abstenha de aplicar as disposições da Lei 13.465/2017 no Programa Terra Legal, ante a “ausência normativa da pauta de valores de terra nua para fins de titulação e regularização fundiária”.

A privatização em massa de bens públicos operada pela Lei 13.465/2017 – cuja destinação deveria satisfazer, nos termos do art. 188 da CR, a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária –, tem o efeito perverso de indicar que a estrutura fundiária brasileira, há séculos profundamente desigual, conta com o aparato estatal para sua manutenção.

Observa-se, assim, que a inicial da ADI 5771 representa uma sensível evolução frente à demanda anteriormente proposta, no que diz respeito à apresentação, à Suprema Corte, da realidade fática que moldará a incidência da norma e que, em seguida, a receberá. De um lado, traz informações concretas provenientes da ONU sobre a concentração de terras na América Latina e, de outro, apresenta concretamente os valores que a aplicação da lei representará em termos de renúncia de receita pela União. Esses podem bem ser tidos como aquilo que mais adiante se designará como âmbito material e âmbito dos fatos na Teoria Estruturante do Direito.

Apesar do avanço, porém, a apresentação da realidade dos fatos, na ADI 5771, ainda é precária. Não há nela, por exemplo, dados fáticos sobre por que se afirma que pessoas de média e alta renda seriam contempladas com o programa, o que seria, por exemplo, aferível ante a apresentação dos dados sobre a dimensão das áreas regularizáveis e sobre qual a predominância dos imóveis em números e

em dimensão total. Outrossim, mais uma vez, não há elementos fáticos que expliquem em que medida a lei é capaz de “incentivar a ocupação irregular de terras (a ‘grilagem’) e o aumento de conflitos agrários”. Embora isso pareça fazer sentido, a ação não traz elementos concretos que o justifiquem. A propósito, por exemplo, do descumprimento da função social da propriedade, a inicial da ADI chega a afirmar que “não há evidências empíricas de que o programa Terra Legal (...) tenha resultado em diminuição do desmatamento”. Na verdade, era possível mostrar, concretamente, que, desde o ano de instituição do Terra Legal, o desmatamento consolidado somente seguiu aumentando.

Por essa razão, também na ADI 5771 a fundamentação segue se resumindo a recorrer a dispositivos textuais de diplomas internacionais (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Protocolo de São Salvador, a Declaração de Estocolmo) e da Constituição (art 3º, art. 5º e art. 225) e à ponderação de princípios, como a vedação retrocesso, o mínimo existencial e a proporcionalidade. Não se trata de desqualificar o emprego desses fundamentos. Mas, definitivamente, a precária análise concreta da realidade que condiciona o processo de regularização fundiária e que é regulada por ele torna turva a compreensão da gravidade que a sucessão de normativos sobre o tema implica em termos de violação à Constituição. Em outras palavras, analisada a constitucionalidade das leis do Terra Legal sob outra perspectiva metodológica que traga a realidade para a concretização da Constituição, talvez se encontrem nelas mais do que inconstitucionalidades pontualmente relacionadas a dispositivos legais específicos.

5.1.2 A insuficiência do positivismo exegético X o risco do decisionismo

A ruptura com os paradigmas do positivismo legalista é ainda motivo de euforia. No centro dessa ruptura estão uma série de teorias por vezes reunidas sob a marca do Neoconstitucionalismo. Embora caracterizadas pela heterogeneidade entre si, há algo de comum ao entendimento em torno do qual convergem as várias teorias dessa já não tão nova perspectiva: a força normativa da Constituição e dos princípios. Segundo Barroso (2008, p. 342):

O constitucionalismo foi o projeto político vitorioso ao final do milênio. A proposta do minimalismo constitucional, que procura destituir a lei maior de sua dimensão política e axiológica para reservar-lhe um papel puramente procedimental, não é compatível com as conquistas do processo civilizatório. O ideal democrático realiza-se não apenas pelo princípio majoritário, mas também pelo compromisso na efetivação dos direitos fundamentais.

A dogmática jurídica tradicional desenvolveu-se sob o mito da objetividade do direito e o da neutralidade do intérprete. Coube à teoria crítica desfazer muitas das ilusões positivistas do Direito, enfatizando seu caráter ideológico e o papel que desempenha como instrumento de dominação econômica e social, disfarçada por uma linguagem que a faz parecer natural e justa. Sua contribuição renovou a percepção do conhecimento jurídico convencional, sem, todavia, substituí-lo por outro. Passada a fase da desconstrução, a perspectiva crítica veio associar-se à boa doutrina para dar ao Direito uma dimensão transformadora e emancipatória, mas sem desprezo às potencialidades da legalidade democrática.

O pós-positivismo identifica um conjunto de ideias difusas que ultrapassam o legalismo estrito do positivismo normativista, sem recorrer às categorias da razão subjetiva do jusnaturalismo. Sua marca é a ascensão dos valores, o reconhecimento da normatividade dos princípios e a essencialidade dos direitos fundamentais. Com ele, a discussão ética volta ao Direito. O pluralismo político e jurídico, a nova hermenêutica e a ponderação de interesses são componentes dessa reelaboração teórica, filosófica e prática que fez a travessia de um milênio para o outro.

Como dito, uma das marcas desse movimento de ruptura da perspectiva da interpretação e aplicação do Direito é a técnica da ponderação, a respeito do qual Robert Alexy é um dos grandes expoentes. Streck (2016) alerta, porém, para a ausência de parâmetros racionais de controle nessa e em outras teorias agregadas dentro do Neoconstitucionalismo, a ponto de não mais se dizer “filiado” a esse “movimento”, preferindo definir-se como adepto do que ele mesmo chamou de Constitucionalismo Contemporâneo. Segundo o autor, mesmo a sofisticada teoria de Robert Alexy, a permitir o emprego da fórmula de Radbruch na solução de conflitos a ponto de autorizar que se afaste o emprego do Direito Positivo quando importar em grave violação a direitos fundamentais, teria entradas para o decisionismo judicial. O próprio Friedrich Müller, autor de quem se lançará mão adiante, reverbera essa preocupação com o emprego às vezes vulgar da ponderação. Segundo Miozzo (2014,):

Müller verificou que, além do acentuado grau de utilização de elementos da realidade no processo de concretização, outra tendência, contrária também ao paradigma positivista, se fez frequentemente presente. Trata-se da orientação de tratá-los como “valores”, sua totalidade como “sistema” ou “sistema de valores”, bem como de utilizar a “ponderação” de bens ou interesses como forma metódica de proceder na concretização desses dispositivos. Quanto a esta última tendência, Müller se posiciona de forma bastante crítica, sobretudo porque, em sua ótica, a alusão a valores e à

ponderação como método, possui um caráter irracional em termos metódicos, bem como acentua (e ao mesmo tempo mascara) o aspecto subjetivo do processo de concretização.

É sobre, portanto, encontrar uma perspectiva metodológica do Direito que rompa com as amarras do positivismo exegético e das demais modalidades do positivismo quanto aos seus mitos há tanto sedimentados (separação entre sujeito e objeto, recusa à ideia de pré-compreensão do objeto, neutralidade) que se se trata aqui. De outro lado, não se pretende abrir mão das conquistas do positivismo, a ponto de se permitir chegar, em última instância, ao extremo do Realismo Estado Unidense, de modo a se aceitar que o Direito é aquilo que as Cortes dizem ser.

5.1.3 A Teoria Estruturante do Direito como proposta de paradigma legitimamente pós-positivista para a concretização do Direito.

Crítico do Positivismo Legalista, Friedrich Muller (2008) concebe sua Teoria Estruturante do Direito num contexto de franco questionamento a respeito da racionalidade dos métodos tradicionais de interpretação e aplicação das normas. Em suas ponderações, está sempre presente a crítica a tantos dualismos vazios que regem o pensamento humano e que repercutem nas diversas teorias sobre a norma jurídica. A esse respeito, propõe o rompimento da separação quase intransponível entre Direito e Realidade e entre interpretação e aplicação, presentes, especialmente, nas teorias positivistas levadas às últimas consequências, das quais, a Teoria Pura do Direito é dos mais populares expoentes.

Inspirado em premissas da hermenêutica filosófica, apesar de não a transportar por completo para a aplicação do Direito, Muller propõe um novo paradigma que, concretamente, rompe com as concepções tanto reiteradas sobre a relação entre o sujeito e o objeto do conhecimento, admitindo a existência das pré-compreensões daquele sobre este, sem, porém, outorgar-lhe total liberdade para fins decisórios, mas sim para que haja transparência no processo metodológico de análise científica (ciência do Direito) e decisão (metódica estruturante).

Para Muller, a normatividade não é capaz de se manifestar senão a partir dos fatos que o texto normativo se dispôs a regular. Assim, seria sem sentido erigir teorias sobre a norma jurídica que tratem a realidade enquanto fator externo ao Direito, relegando seu estudo à sociologia e afastando-a da conformação da norma. Para a Teoria Estruturante do Direito/Norma, a realidade não é mero objeto da

incidência das normas jurídicas, mas elemento que as concebe, não apenas na influência sobre as opções do legislador, mas, essencialmente, na composição de uma norma geral e, em seguida, de uma norma de decisão resultantes da imbricação do que ele chama de âmbito normativo e de programa normativo.

Mas as críticas de Muller não se dirigem apenas ao dito positivismo legalista. Em sua quase obsessão pela racionalidade na teoria do direito e na sua metódica estruturante a respeito da práxis jurídica, o autor também questiona a legitimidade de teorias como a de Karl Schmidt, a da Jurisprudência de Interesses/Valores e a do Direito Livre, todas a permitir, afinal de contas, um cenário de decisionismo, de modo a recusar, igualmente, em última instância, a normatividade do Direito. Para ele, nenhuma delas apresenta mecanismos racionais de fundamentação e controle das decisões judiciais, por razões diversas, mas que sempre culminam nesse resultado. Por esse motivo, diz-se que a teoria de Muller não é propriamente contrária ao positivismo, mas sim pós-positivista.

Questão central do jusestruturalismo reside na constatação de que o texto normativo não se confunde com a norma, de modo que esta será construída tendo-o como ponto de partida, sem, no entanto, restringir-se ao ilusório silogismo dos fatos ao conteúdo da prescrição legal. Apesar disso, Muller afirma que o texto normativo conteria, naquilo que lhe consta como expresso, os limites desse processo de construção. Qualquer postura que desrespeite este postulado configura franca vulnerabilização do Estado Democrático de Direito. Segundo Muller (2005, Apud MIOZZO, 2014, p 243):

o teor literal demarca as fronteiras extremas das possíveis variantes de sentido, i. e. , funcionalmente defensáveis e constitucionalmente admissíveis. Outro somente vale onde o teor literal for comprovadamente viciado. Decisões que passam claramente por cima do teor literal da constituição não são admissíveis. O texto da norma de uma norma constitucional assinala o ponto de referência e obrigatoriedade ao qual cabe precedência hierárquica em caso de conflito.

Tendo, assim, o texto normativo como ponto de baliza e marco em termos de segurança jurídica, a norma passa pelo processo de sua concretização, o que, para Muller(2008), é bem mais complexo que sua simples aplicação ou mesmo interpretação. E nesse processo há uma imbricação hermenêutica entre o âmbito normativo, onde se situam as relações fático-sociais sujeitas à incidência da norma, e o programa normativo, que seleciona os fatos pertinentes a esse âmbito e baliza a

sua apreciação, a partir, por exemplo, dos métodos tradicionais de interpretação. Não é possível estabelecer, precisamente, uma cronologia nesse processo. Âmbito Normativo e Programa Normativo estão sempre a se influenciar mutuamente, num processo hermenêutico descrito por Muller (2008) como elíptico (2009, Apud MIOZZO, 2014, p. 231):

O jurista, que precisa solucionar um caso de direito constitucional, parte, bem como em outras áreas do direito, das circunstâncias de fato, i.e., do tipo legal, que ele formula profissionalmente. Com esses traços distintivos, ele constrói, a partir do conjunto de textos da constituição, hipóteses sobre o texto da norma, que ele pode considerar 'provavelmente pertinentes' segundo seu conhecimento especialização. Dessas hipóteses ele chega aos fatos genéricos empiricamente vinculados a elas (ao lado dos fatos individuais do caso). O conjunto desses fatos genéricos, o âmbito material [Sachbereich], ele reduz, em regra, de trabalho ao âmbito do caso [Fallbereich], por razões de economia. Com ajuda de todos os elementos de trabalho que são, num primeiro momento, de natureza linguística, i.e., com ajuda dos dados linguísticos, ele elabora o programa da norma. Na medida em que os dados reais do âmbito material ou do âmbito do caso (ainda) são relevantes diante do programa da norma e compatíveis com ele, eles constituem o âmbito da norma [Normbereich]. O jurista interliga então o programa e o âmbito da norma na norma jurídica formulada genericamente 'em um caso como este' [...] – expressa nas frases que formulam os argumentos determinantes (Leitsätze) nos considerandos da sentença. Essa norma jurídica ele individualiza num último passo em direção da norma decisória."

Ilude-se quem resume o programa da norma à lei e o âmbito normativo aos fatos. A relação entre esses elementos é um tanto mais sofisticada que isso. Embora o programa normativo, de fato, esteja mais aproximado do texto da lei em termos de etapas da concretização da norma, ele também é formulado e concebido a partir da análise dos fatos. A concretização é um processo que vai afunilando a concepção da norma. Para conceber o programa normativo analisam-se fatos gerais para que se consiga aferir, ainda genericamente, qual o tema do problema e, nesse momento, traçam-se hipóteses do que a norma poderá vir a ser. Traçado o programa normativo, aí, sim, se estabelece o âmbito da norma: o âmbito material, que trata dos fatos que poderiam em geral ser regulados pela norma, e o âmbito dos fatos, entre os quais já restam somente os fatos individualizados a partir do que sobrou nesse afunilamento¹⁹. São estes os fatos que auxiliarão a compreender

¹⁹ Muller esclarece que as leis e normativos podem na verdade integrar o âmbito normativo enquanto abordados como elementos fáticos de concretização da norma. É o caso, no presente estudo, do detalhado histórico normativo, especialmente aquele relacionado sobre os normativos a respeito da regularização fundiária. Os dispositivos textuais ali mencionados, não estão postos enquanto

concretamente onde a norma vai chegar, processo do qual resultará uma norma concretizada: a norma de decisão.

5.1.4 Como nossas pesquisas chegaram até aqui: da análise da ocupação de terras e da regularização fundiária na Amazônia à preocupação com a vedação constitucional à usucapião de terras públicas.

Não é simples estabelecer uma cronologia das abordagens em um trabalho que se funda no método estruturante. É que o programa normativo não está genericamente posto. Essa noção de que o âmbito material e o âmbito dos fatos serve também inicialmente para se conceber o programa normativo gerou uma dificuldade para definir a sequência dos temas abordados no presente trabalho. Não se tinha, sinceramente, ideia, inicialmente, de que as pesquisas que se debruçariam apenas sobre o Programa Terra Legal culminariam por encontrar uma questão a ser solucionada em termos de possível afronta à vedação constitucional à usucapião de terras públicas.

As pesquisas aqui empreendidas seguiram, em um primeiro momento, sem querer, de modo intuitivo, o roteiro do processo de concretização estruturante. Buscava-se analisar, inicialmente, o problema da ocupação de terras e da regularização fundiária na Amazônia, ao longo da BR 163, quando se constatou a sistemática omissão da União na gestão de seu domínio, concomitante à ocupação ilegal dessas terras, com modelos postos de instrumentalização da grilagem e sua evolução, e mediante a contribuição da regularização fundiária estatal. Foi nesse momento que começou a parecer presente uma questão, um problema hipotético, um programa normativo que precisaria ser definido quanto a saber quais são os limites e o alcance da norma constitucional que veda a usucapião de terras públicas, especialmente diante de um processo de regularização fundiária cada vez mais flexível, facilitado e intimamente relacionado a fatos contrários aos propostos teoricamente por trás da regularização fundiária.

Não era possível definir, previamente, senão a partir de uma análise dos fatos, que o texto legal do art. 191, parágrafo único, era pertinente ao caso. É que, enquanto parcela do programa normativo, esse elemento textual somente foi “descoberto” num momento razoavelmente adiantado das pesquisas sobre a

elementos do programa normativo a ser concretizado, mas sim enquanto realidade que sofrerá a incidência do programa normativo centrado na vedação constitucional à usucapião de terras públicas.

realidade dos fatos na Amazônia, na BR 163 e no Vale do Jamanxim frente ao processo de regularização fundiária. Dito tudo isso, os fatos até então trazidos precisaram ser novamente selecionados, já diante de um programa normativo definido. E, definitivamente, a omissão estatal, a ocupação indevida e generalizada das terras públicas e a regularização fundiária enquanto processo viabilizador e até fomentador da grilagem foram selecionados aqui enquanto âmbito normativo. Esses fatos foram exaustivamente analisados ao longo do trabalho e serão doravante sistematizados já diante da questão posta.

5.2 A usucapião e a imprescritibilidade dos bens públicos

Antes de cuidar dos elementos dogmáticos relativos à usucapião, é preciso conferir absoluta clareza a duas premissas conceituais que nortearão adiante as conclusões do presente trabalho. É necessário que essas premissas sejam desde já colocadas para que se consigne que as características da usucapião não serão adiante analisadas a fim de se enquadrar a regularização fundiária em seus moldes, mas sim a fim de se demonstrar a proximidade entre os institutos, de modo que o desvirtuamento da regularização fundiária de terras públicas federais torna a respectiva política pública absolutamente carente de fundamentos que permitam distingui-la da simples usucapião de terras públicas.

Eis, portanto, as premissas que necessitam aqui assentar. 1ª premissa: Não, o presente trabalho não pretende dizer que a regularização fundiária é uma espécie inconstitucional de usucapião de terras públicas. 2ª premissa: Sim, a regularização fundiária sobre terras públicas federais, tal qual hoje praticada, desvirtuada que foi de seus propósitos, tanto do ponto de vista de seus antecedentes quanto de suas consequências, ambos aferidas na pesquisa a partir da realidade, certamente torna vulnerável a norma constitucional que veda a usucapião de terras públicas

Dito e esclarecido o caminho percorrido pelas pesquisas até aqui, pode-se, então, afirmar que é parte central do objeto de estudo a imprescritibilidade dos bens públicos, o que, em outras palavras, se traduz no fato de que os bens públicos não estão sujeitos à usucapião. O texto constitucional é, a propósito, expresso nesse sentido: “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (art. 191, parágrafo único).

Sob a vigência da atual Constituição, portanto, não há maiores dúvidas quanto a essa vedação. Mas nem sempre foi assim. Ribeiro (2012, p. 594-597) explica que, durante algum tempo, prevaleceu na jurisprudência o entendimento quanto à possibilidade de usucapião de bens públicos, especialmente aqueles meramente tido como patrimoniais, ou dominiais, aos quais não se tinha conferido especial finalidade pública. Foi então que adveio o Decreto 19.224/1931 que parecia deixar clara a vedação à usucapião de bens públicos. Apesar disso, a jurisprudência seguia a entender pela possibilidade de usucapir as terras devolutas, o que fazia com a base na Lei de Terras, de 1850. Eis que foi, então, editado novo diploma normativo, o Decreto 22.785/1933, cujo artigo segundo passou a ser categórico: “os bens públicos, seja qual fôr a sua natureza, não são sujeitos a usucapião”. Assim, dali em diante, somente as terras devolutas já usucapidas até a entrada em vigor do referido decreto poderia ser tidas como sujeitas à prescrição aquisitiva.

O Supremo Tribunal Federal, porém, em dezembro de 1963, editou a súmula 340, a qual antecipou o marco temporal até o qual deveria ser tida como possível a usucapião de bens públicos: 1º de janeiro de 1917, data da entrada em vigor do Código Civil de 1916. O enunciado sumular prescreve o seguinte: “desde a vigência do Código Civil, os bens dominiais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. Portanto, desde o início da vigência do código civil superado não mais se admite a usucapião de bens públicos, sejam eles de uso comum do povo, de uso especial ou mesmo dominiais.

O mote central do presente estudo está, portanto, em saber se e em que medida a vedação à usucapião de bens públicos repercute sobre a regularização fundiária de terras federais na Amazônia, especialmente diante da realidade fática e normativa objeto de pesquisa ao longo de todo o trabalho.

5.2.1 Os elementos essenciais e suplementares da usucapião

Atribui-se a Modestino (APUD RIBEIRO, 2012, P. 221), inspirado nas lições de Ulpiano, a definição de usucapião: *usucapio est adjectio dominii per continuationem possessionis temporis lege definit* (usucapião é o modo de adquirir a propriedade pela posse continuada por um tempo definido em lei). A definição clássica nos traz, pois, os elementos essenciais da usucapião: a posse e o tempo, presentes em todas as hipóteses legais do instituto, inclusive na sua forma

extraordinária, prevista no art. 1.238 do Código Civil: “aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé”.

Outros elementos lhe são meramente suplementares (RIBEIRO, 2012, p. 267), porque somente presentes em espécies específicas de usucapião. São exemplos de elementos acidentais o justo título e a boa fé, exigidos, por exemplo, na usucapião ordinária: art. 1.242 do CC: “Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos”. Também são elementos suplementares a moradia, na usucapião constitucional urbana (art. 183 da CF) e a produtividade, na usucapião constitucional rural (art. 191 da CF).

5.2.2 O exercício da *posse ad usucapionem*

O artigo 1.196 do Código Civil prescreve: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Trata-se de dispositivo que consagra a adoção, pelo Direito Brasileiro, da concepção objetiva da posse (Ihering): ela se exterioriza pelo comportamento do possuidor frente à coisa como se proprietário fosse, ou seja, por meio do “exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Não há necessidade da presença do elemento volitivo consistente na crença ou na vontade de ser ou se tornar dono, o que se exigiria caso adotada a teoria subjetiva da posse (Savigny). É a concepção objetiva da posse que explica a possibilidade do uso das ações de ineditos diretamente pelo locatário da coisa, embora não haja de sua parte qualquer intenção de tornar-se proprietário.

A posse *ad usucapionem*, porém, não se contenta com tão pouco. Para que o possuidor possa vir a adquirir o bem a partir da usucapião é necessário que sua posse seja justa, na forma do art. 1.200 do CC: “é justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária”. Veja-se que o possuidor injusto não deixa de ser possuidor já que a violência, clandestinidade e precariedade são requisitos negativos apenas para a caracterização da posse como justa, mas não para caracterizar a própria posse. Assim, enquanto tal, o possuidor poderá fazer uso da proteção possessória perante qualquer pessoa que turbe ou esbulhe a sua posse,

exceto se se tratar da vítima do vício que torna a posse injusta. De outro lado, sua posse jamais se prestará para fins de aquisição do bem pela usucapião.

5.2.3 A omissão do proprietário no exercício do domínio sobre o bem

A omissão ou desídia do proprietário é elemento essencial à aquisição do bem pela via da usucapião. É que, somente diante de um proprietário desidioso, o possuidor não proprietário poderá ter sua posse com justa. A ação comissiva do proprietário acaba por macular a posse do possuidor com um dos vícios que a torna injusta, logo, insuscetível da usucapião. Nesse sentido:

desde que presentes os requisitos daquele que está na posse mansa pacífica e incontestada pelo legítimo proprietário, titular do domínio, a sua negligência ou inércia acarreta um sacrifício do particular, e favor do bem comum, isto é, ao possuidor que trabalha a terra ou a ela se ligue, produz riqueza e é útil na sociedade (RIBEIRO, 2012, p. 198).

A necessidade de caracterização da omissão do proprietário para a viabilidade da usucapião está evidente em expressões como “sem oposição” (arts. 1.238, 1.239, 1.240, 1.240-A do CC e 183 e 191 da CF) e “incontestadamente” (arts. 1.242 e 1.269 do CC). Somente a posse não contestada pelo proprietário do bem pode ser tida como mansa e pacífica e, portanto, apta à usucapião. Logo, o comportamento do proprietário do bem é determinante na sorte do possuidor.

5.2.4 A capciosa figura da posse agrária

A jurisprudência é praticamente unívoca no sentido de que “quem ocupa ou utiliza irregularmente bem público assim age por sua conta e risco, situação que caracteriza simples detenção de natureza precaríssima, jamais posse” ((REsp 1816760/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/11/2019, DJe 11/09/2020). Não há, pois, posse sobre bens públicos, mas mera detenção, de modo que nenhum direito exsurge em favor dessa situação de fato.

O problema é que a praxis jurídica administrativa consagrou, inspirada na doutrina, uma figura *sui generis*, que se opõe à tradicional posse civil. Trata-se da, assim chamada, posse agrária, exercível, inclusive, sobre terras rurais públicas. Esse instituto peculiar consistiria em “uma posse qualificada pelo cumprimento dos requisitos estabelecidos em lei necessários à aquisição do imóvel ocupado,

requisitos estes que foram positivados com o objetivo de positivizar a função axiológica, finalística” (§50 da informação nº 24/2011/CGRFAL/CONJUR-MDA/CGU/AGU). Na prática, para saber se o sujeito exerce mera detenção ou se já se o pode caracterizar como titular de posse agrária é preciso verificar a lei vigente a respeito da regularização fundiária e analisar se, em tese, antes mesmo da titulação, os requisitos legais estão presentes.

O que mais chama atenção no entendimento do órgão consultivo do Programa Terra Legal é a compreensão de que a posse agrária gera, inclusive, direitos subjetivos ao possuidor: “esta última (a posse agrária) nada mais é do que a situação de fato (exploração direta), somada ao preenchimento de requisitos legais, capaz de conferir ao ocupante direitos subjetivos, principalmente o de aquisição do imóvel” (§35 da da informação nº 24/2011/CGRFAL/CONJUR-MDA/CGU/AGU). Logo, logo, os ocupantes estarão às portas do Judiciário requerendo, na forma desse entendimento, com razão, a adjudicação judicial das terras públicas. O parecer aqui mencionado vai além:

38. É possível extrair das lições adrede expendidas que a ideia de cumprimento da função social da propriedade, ou seja, ela é caracterizada pela presença de um elemento teleológico, e a positivação de seus requisitos são um reflexo das políticas públicas estatais voltadas ao desenvolvimento econômico e bem estar social.

39. Em outras palavras, aquele que preencher os requisitos legais estabelecidos pelo estado legiferante como necessários à configuração da posse agrária passa a ser sujeito de direito; mas por outro lado, o Estado no processo de positivação dos referidos requisitos, elenca as diretrizes, as finalidades que lhe é de interesse ver concretizadas pelo particular, sem perder de vista o bem da coletividade e da política fundiária. O possuidor adquire um direito, e ao mesmo tempo compactua com os interesses gerenciais do ente público.

40. Portanto, posse agrária ou legítima é aquela apta a gerar direito subjetivo à transferência da propriedade; e por este motivo, lhe é insita a presunção de boa-fé. Quem exerce posse agrária em terra pública, possui jutos título à sua aquisição, e conseqüentemente, pode-se valer dos remédios possessórios e do direito à indenização e retenção das benfeitorias.

Veja-se: na posse agrária está-se diante de caso em que o possuidor exerce a posse prolongada no tempo (requisitos essenciais), sem a oposição do titular o bem (União), preenchidos determinados requisitos legais (requisitos complementares), o que lhe confere o direito subjetivo à titulação da terra. Isso parece ou não uma usucapião? A questão se agrava quando se sabe que esses requisitos legais vêm sendo cada vez mais flexibilizados e os efeitos e antecedentes

práticos da regularização em nada têm atendido aos supostos propósitos da política de regularização.

As sucessivas alterações legislativas, assim, têm sido capazes de transformar não só aquilo que seria mera detenção em posse, como também de tornar essa posse justa, já que não exercida clandestinamente, nem obtida de forma violenta e nem mais gozada de maneira precária. Basta sacar uma lei a cada década, com novas datas de início das ocupações, requisitos cada vez mais simples e investigações cada vez menos rigorosas e toda detenção sobre bens públicos rurais se convolará em posse agrária, de modo a se conferir o direito subjetivo à titulação do bem. É o que já vem acontecendo.

5.3 A realidade fático-social em torno da regularização fundiária na Amazônia

A análise da realidade, já se deixou bem claro aqui, é essencial para a compreensão do alcance da norma de vedação à usucapião de terras públicas no que diz respeito a sua pertinência frente à política de regularização fundiária. É disso que trata todo o trabalho desenvolvido na presente pesquisa tanto nos capítulos anteriores quanto nas ideias sistematizadas nas seções a seguir. O espaço amostral escolhido - oeste do Pará e, mais especificamente, o Vale do Jamanxim - serve de prova dos elementos da realidade, aliado à análise do histórico normativo que rege mais recentemente a política de regularização fundiária em terras públicas na Amazônia.

5.3.1 O exercício da ocupação (posse) sobre as terras públicas do Jamanxim e a omissão da União (proprietária) no exercício de seu domínio

A falta de objeção e contrariedade da parte da União enquanto real proprietária das terras do Jamanxim é tema central do segundo capítulo do presente trabalho. É notório o conhecimento da União a respeito da ocupação e exploração de suas terras. Apesar disso, toda uma política de desenvolvimento e economia sustentável para a região foi deixada de lado. Uma das poucas medidas de razoável efetividade na contenção da ocupação e degradação dessas terras, a criação de espaços especialmente protegidos, é não raramente boicotada ante a efetiva ou iminente desafetação da proteção especial conferida às terras. A responsabilização

por ilícitos praticados nesses imóveis é ineficiente em todas as suas esferas: civil, administrativa e criminal.

A ocupação traduzida em posse agrária das terras federais no Jamanxim foi exaustivamente demonstrada especialmente ao longo terceiro capítulo desta dissertação. Trata-se de uma ocupação intensa e dinâmica. A ocupação sobre os imóveis respectivos, independentemente de sua convolação em posse agrária pelas leis de regularização fundiária, é exercida sem qualquer clandestinidade, sem o emprego de violência e sem qualquer precariedade. É uma realidade que não só se consolida como se intensifica.

Apesar do pleno conhecimento desse cenário, não há registros de uso, pela União, de mecanismos de proteção da posse de suas terras, nem no sentido de conter o avanço de sua ocupação irregular, nem muito menos no sentido da retirada dos ocupantes que, especialmente do ponto de vista social, não têm pertinência para que ali estejam. Ao contrário, o que se observa é não só a condescendência como o fomento a essa ocupação generalizada de terras públicas, mediante a recorrente convolação da simples detenção em posse agrária seguida da possibilidade de titulação.

5.3.2 A função socioambiental da ambiental da propriedade e a regularização fundiária

Uma vez caracterizado na prática esse cenário de 1) posse prolongada sobre imóveis públicos aliada à 2) falta de objeção da União sobre ela, seguida da 3) titulação das terras enquanto direito subjetivo dos ocupantes, resta saber como elementos tão idôneos à caracterização da usucapião poderiam ser capitulados em instituto jurídico distinto: a regularização fundiária. E a resposta está na natureza da política pública da regularização, que deveria estar atrelada umbilicalmente a mecanismos sociais de atendimento da função social da propriedade sobre os bens públicos, enquanto destinados de acordo com a política agrária esperada pela Constituição: justa e distributiva, a teor do art. 188.

Mas será que esses marcos distintivos capazes de justificar a regularização fundiária têm sido observados na realidade prática da política pública? Para nós, fica muito claro que não. Os propósitos sociais esperados da política de regularização fundiária podem ser extraídos, em teoria, da exposição de motivos das

leis que vêm regendo o Programa Terra Legal. Eles relacionam a adoção dos normativos a uma séria de propósitos: reduzir a instabilidade jurídica, combatendo a grilagem de terras e reduzindo conflitos agrários; conter o desmatamento; fomentar a inserção produtiva de trabalhadores; evitar a reconcentração fundiária e a especulação imobiliária; conter o avanço da fronteira agrícola; priorizar a ocupação familiar; desenvolver a exploração sustentável dos recursos naturais; consolidar o ordenamento territorial. O conteúdo da exposição de motivos das leis é de válida leitura:

Exposição de motivos da MP 458/2009 (convertida na Lei 11.952/2009):

“2. Desde os anos oitenta as ações de destinação de terras pelo governo federal na Amazônia Legal foram interrompidas intensificando um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento.

3. Nos últimos cinco anos, foram destinados 81 milhões de hectares de terras federais na Amazônia Legal, constituindo projetos de assentamentos da reforma agrária, unidades de conservação ambiental e terras indígenas. Entretanto a União detém 67 milhões de hectares não destinados, ou seja, 13,42% da área total da região. Nestas áreas é possível implantar uma política de regularização fundiária, reduzindo os conflitos e permitindo segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para aqueles que hoje a ocupam.

9. Os títulos resultantes desse processo conterão cláusulas resolutivas com prazo de 10 anos que prevêm entre outras, a inalienabilidade das terras, a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente. Com essas medidas entendemos que serão preservados os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o controle do desmatamento na Amazônia Legal.

Exposição de Motivos da MP 759/2016 (convertida na Lei 13.465/2017)

41. O Brasil é um país de dimensões continentais. A área que hoje compõe a Amazônia Legal corresponde a cerca de 60% do perímetro nacional; no entanto, é a região de menor densidade demográfica. A regularização fundiária nesta zona é importante do ponto de vista socioeconômico, por possibilitar a ocupação humana e a exploração sustentável dos recursos naturais; e também no que concerne à preservação ambiental, já que o resultado da não ocupação destas terras revelou-se catastrófico, com a proliferação de desmatamentos, queimadas, extração ilegal de madeira, dentre outras mazelas.

42. Daí a importância de se conhecer a evolução histórica do programa de regularização fundiária no Brasil: perceber que a Lei nº 11.952, de 2009, alterou e muito o tratamento conferido à matéria, abstrata e concretamente; e representou uma nova decisão político-administrativa, a incidir no âmbito da Amazônia Legal, notadamente no que tange à destinação dos bens públicos.

43. Em outras palavras, a regularização fundiária das ocupações exercidas em lotes rurais é uma política pública de reconhecimento jurídico de uma situação de fato, garantindo àquele que preenche os requisitos legais e

regulamentares o direito ao domínio da terra cultivada nos limites da Amazônia Legal.

44. Trata-se, também, de consolidar a política de ordenamento territorial, priorizando a ocupação familiar, a produção sustentável e o respeito ao meio ambiente.

45. A regularização fundiária das ocupações incidentes em terras federais preza pela consolidação de um direito fundamental do indivíduo, o direito de propriedade, qualificado pela sua função social, tendo em vista que o trabalho realizado com vistas à exploração da área é previsto como requisito para concessão do título de domínio.

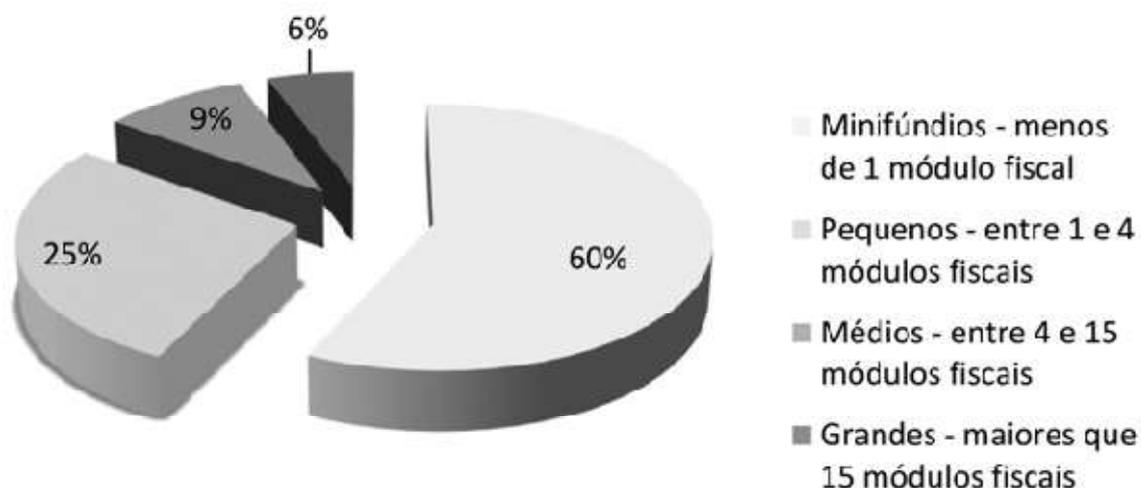
Quando analisada a realidade prática em que aplicada a política de regularização fundiária, observa-se que não só esses objetivos não foram alcançados como também a política pública em questão tem sido concebida, modificada e desenvolvida em sentido contrário a eles.

5.3.3 Quem é (deveria ser) o público-alvo da regularização fundiária?

A ideia de distributividade na destinação das terras públicas e no seu emprego como meio de se evitar sua concentração é medida que decorre do texto previsto no art. 188 da Constituição: "a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária". Logo, qualquer política que milite no sentido da concentração de terras públicas quando destinadas a particulares é contrária a esse postulado.

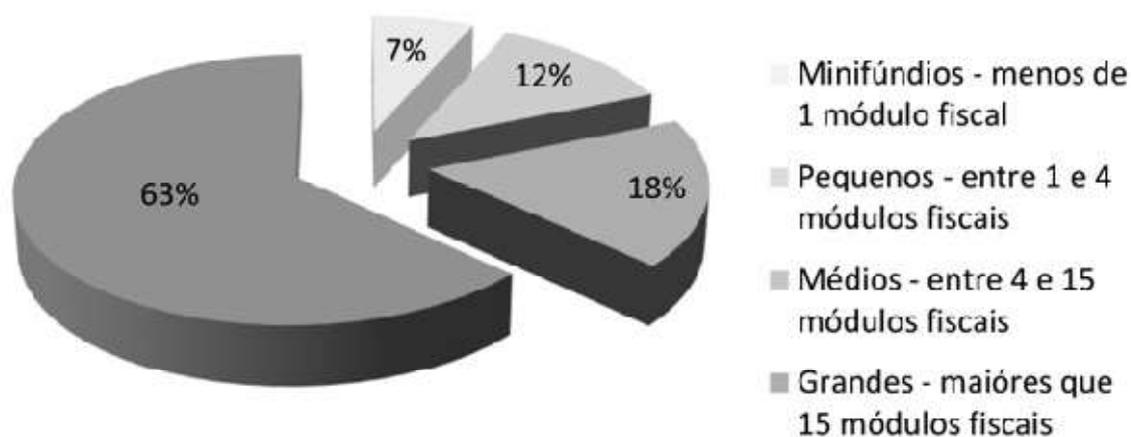
Não raramente, a política de regularização fundiária é defendida sob o argumento do amplo atendimento aos pequenos produtores, os quais seriam o público majoritário dessa política pública. Em termos numéricos, eles, de fato, o são, mas se considerada sua participação percentual na área total de regularização, fica evidente o caráter concentrador da distribuição das terras. Ao tratar da lei que criou o programa Terra Legal, Torres (2017, p. 16-17) esclarece que "a MP foi elaborada pelo MDA, de onde emanam também os dados que revelam seus verdadeiros beneficiados: embora os minifúndios e as pequenas posses, com até quatro módulos fiscais (400 hectares, no máximo), representassem 85% do total das demandas por regularização, eles ocupavam apenas 15% da área a ser regularizada. Por sua vez, as médias e as grandes detenções de terras, que representavam apenas 19% do total de imóveis com intenção de serem regularizados, ocupavam 81% da área que seria regularizada". Os gráficos a seguir também são extraídos de Torres (2017, p. 17):

Gráfico 28 - Quantidade de imóveis cadastrados como “posses” na Amazônia Legal.



Fonte: Torres (2017, p. 17).

Gráfico 29 - Área dos imóveis cadastrados como “posses” na Amazônia Legal.



Fonte: Torres (2017, p. 17).

As conclusões do autor são muito similares àquelas a que chegou o Tribunal de Contas da União, no acórdão de nº 627/2015 Plenário (BRASIL, 2015b), resultado de auditoria realizada no Programa Terra Legal: “embora os processos relacionados a áreas de até 1 MF correspondam a 70,5% do total, representam apenas 28,7% da área titulada. Inversamente, os processos referentes a áreas entre 4 e 15 MF apesar de representarem apenas 7,4% do total de processos, abrangem quase o mesmo percentual de área titulada (28%)”.

A grande quantidade de pequenos possuidores, imensa maioria no programa, aliada ao pequeno percentual que suas posses representam frente à área total regularizável somente reforça as conclusões de que, mesmo em teoria, desconsiderados os casos de concentração a partir de burlas ao programa, a tendência de seus resultados é de concentração das terras públicas destinadas à regularização.

5.3.4A Regularização fundiária para além da pequena propriedade rural

A definição de pequena, média e grande propriedades rurais é extraída do art. 4º, incisos II e III, da Lei 8.629/1993. A primeira é aquela que não supera 4 módulos fiscais e a segunda é superior a 4 módulos fiscais mas não excede a 15 módulos fiscais. Por exclusão, considera-se grande propriedade rural todo imóvel superior a 15 módulos fiscais. Nos três municípios em que situada a região do Jamanxim (Itaituba, Novo Progresso e Altamira) a medida do módulo fiscal é de 75 hectares, de modo que a pequena propriedade rural na região não excede a 300 hectares. O tamanho máximo do módulo fiscal no Brasil é de 110 hectares, de forma que a pequena propriedade rural no país é de no máximo 440 hectares.

As sucessivas leis que tratam da regularização fundiária promoveram o aumento contínuo e significativo das áreas passíveis de regularização. A área total, que originalmente era de 100 hectares, foi alçada a 500 hectares e, em seguida, a 1500 hectares, chegando, finalmente o ao patamar atualmente vigente, de 2.500 hectares. Essas alterações legislativas, como já dito, repercutem concretamente no tamanho das áreas ocupadas, fomentando seu incremento, conforme venham os novos normativos sobre o tema.

Mais uma vez fica evidente a concentração fundiária que a política de regularização fundiária, em lugar de combater, tem fomentado. Considerado limite da pequena propriedade rural na região Jamanxim (300 ha) ou mesmo o parâmetro máximo da pequena propriedade rural no país (440 ha), o patamar atual de regularização (2.500 ha) excede em muito e injustificadamente as suas áreas. Na realidade excede não só os parâmetros da pequena propriedade rural, como também os da média propriedade rural. As sucessivas alterações legislativas, portanto, têm boicotado qualquer válido propósito de conter a ocupação e concentração de terras públicas.

5.3.5A “doação” de terras públicas a grandes ocupantes

As leis que regem o Terra Legal (Lei 11.952/2009 e Lei 13.465/2017) estabeleceram a gratuidade para os imóveis de até um módulo fiscal, o que faz sentido, ante o fato de se tratar de áreas deveras inferiores até mesmo à pequena propriedade rural. Para os demais casos, inclusive para aqueles que excedem os limites da pequena e até da média propriedade rural, embora não prevista a gratuidade, a lei fixa preços irrisórios a serem exigidos dos interessados na regularização.

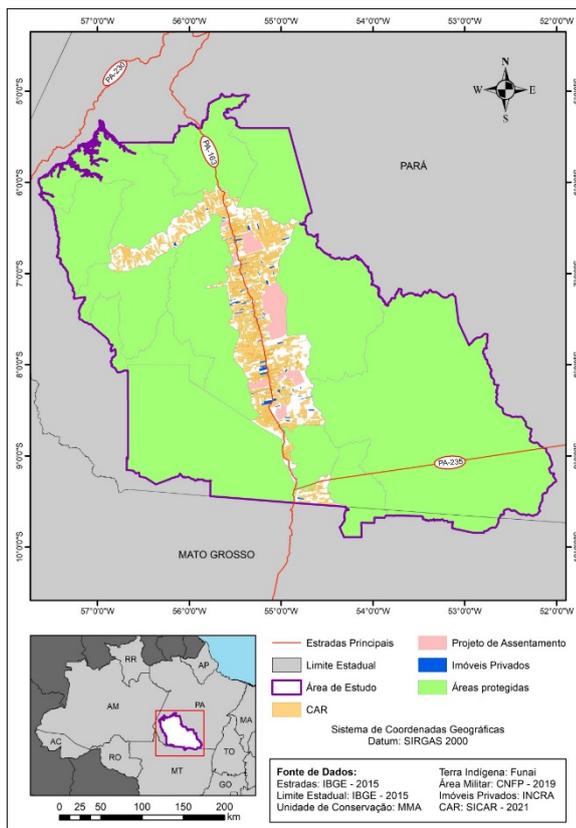
O parâmetro usado pela lei vigente é o “valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária”. Sobre esse valor, que já mínimo e que considera um parâmetro abaixo do mercado, ainda incidem percentuais que variam de 10% a 50%, conforme o tamanho do área (art. 12, §1º, da Lei 11.952/2009, com a redação da Lei 13.4665/2017). O resultado é que mesmo os ocupantes de áreas consideradas como grandes propriedades rurais, que pagarão 50% do valor mínimo da tabela do INCRA, acabam por pagar valores irrisórios, senão simbólicos, pela terra, se considerado seu real valor de mercado.

Em levantamento realizado a partir dos CAR da região do Jamanxim, no qual foram selecionados os cadastros situados fora das áreas protegidas e do qual foram excluídas as sobreposições e os cadastros com área de até 1 módulo fiscal ante a sua gratuidade, constatou-se que, caso aplicado o percentual máximo de 50% do valor mínimo da tabela do INCRA²⁰, o total arrecadado com regularização será de R\$ 345.440.153,24 (trezentos e quarente e cinco milhões de reais), ao passo que, segundo seu valor de mercado, apurado de acordo com a Anualpec 2019 Região Santarém²¹, deveria ser necessário pagar por elas R\$ 4.170.704.427,88 (quatro bilhões, cento e setenta milhões de reais). O valor pago a título de regularização fundiária, portanto, representa apenas 8,28% do valor de mercado, isso se considerado o percentual máximo de pagamento (50%).

²⁰ Tabela de Pauta de valores do INCRA. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/pauta-de-valores-de-terra-nua-para-titulacao#:~:text=A%20Pauta%20de%20Valores%20de,de%20que%20trata%20o%20art.> Acesso em 19 de janeiro de 2021.

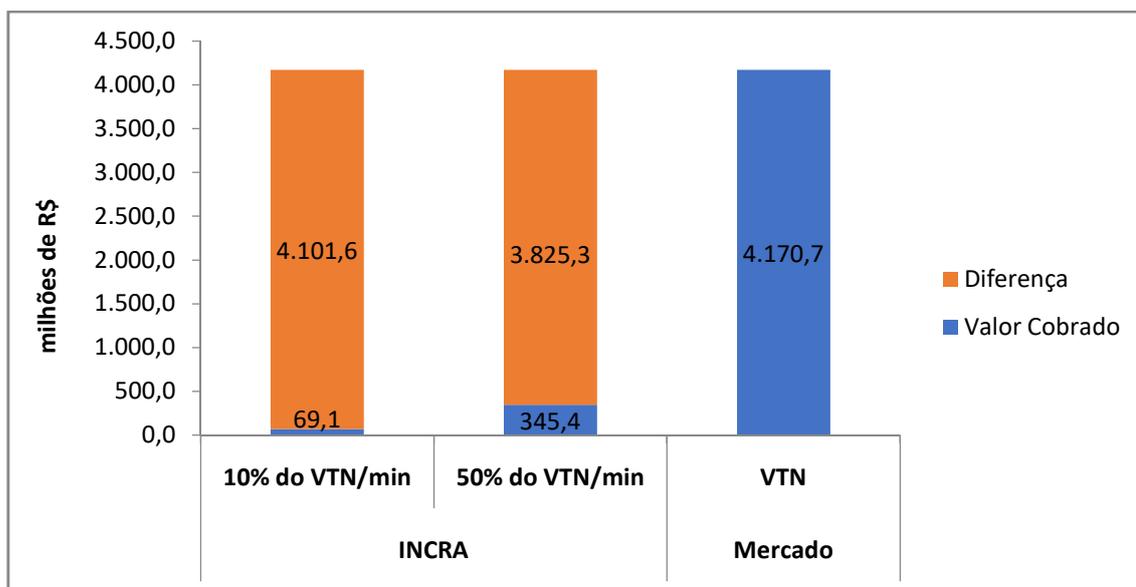
²¹ Valor obtido por meio da média aritmética dos valores de terra no Pará, na região de mercado de Santarém, com base em FNP. Anualpec 2019. P 248-250. Informaecon: São Paulo, 2019.

Mapa 24–CAR existentes na área branca da BR 163.



Fonte: SICAR (2021).

Gráfico 30– Comparativo entre os valores de mercado e os pagos na regularização fundiária.



Enfim, são terras de vultoso valor sendo vendidas a “preço de banana” sem qualquer justificativa de cunho social, já que se está diante, em grande parte,

de médias e grandes propriedades rurais, a denotar razoável capacidade econômica de seus titulares. Mais uma vez, os propósitos da regularização fundiária se revelam absolutamente esvaziados.

5.3.6A dispensa das exigências e vistorias prévias e o fracionamento ilícito de lotes

A supressão da necessidade de vistorias prévias é também uma constante na sucessão de normativos sobre o tema da regularização fundiária. Atualmente, estão dispensadas tais vistorias nos imóveis de até 4 módulos fiscais, a respeito do que o STF, quando instado a manifestar-se sobre a constitucionalidade do art. 13 da Lei 11.952/2009 apenas decidiu conferir-lhe interpretação conforme:

de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal²²

Assim, a constitucionalidade da dispensa das vistorias prévias acabou confirmada, de modo que, na prática, o entendimento do STF não promoveu grandes mudanças na forma como o tema seria tratado nos processos de regularização tal qual a lei já o previa: nos imóveis de até quatro módulos fiscais, não se realiza vistoria prévia, as condições legais são aferidas a partir da declaração do interessado e da checagem de dados, especialmente a partir de informações de sensoriamento remoto. Essa espécie de chancela à dispensa das vistorias viria, adiante, a encorajar a dispensa de vistorias em áreas ainda maiores. É que o fundamento do STF para admitir a supressão supostamente excepcional das vistorias acabou usado como argumento na exposição de motivos da MP 910/2019 para a autorização legal que a medida provisória pretendia instituir no sentido de dispensar as vistorias em todas as áreas de até 1500 ha:

No que respeita ao § 2º do artigo 13, que prevê a dispensa de vistoria prévia das ocupações em regularização até o limite de 2500 hectares (aqui

²² Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2689764>.

aparentemente há um equívoco já que a MP falava em dispensa até 1500 ha), é de se ressaltar que a motivação para a vistoria se deve à verificação de dois requisitos: prática de cultura efetiva e comprovação de exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores.

Tais requisitos podem ser aferidos por intermédio de documentos comprobatórios, analisados de forma complementar por meio de técnicas de sensoriamento remoto, no caso da prática de cultura efetiva e ainda por meio de cruzamento de bancos de dados.

Assim, o dispositivo garante a segurança necessária à regularização, trazendo maior celeridade ao procedimento, privilegiando o princípio da eficiência consagrado constitucionalmente.

O dispositivo prescreve, a teor do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.269, que a dispensa na realização da vistoria prévia não impede o poder fiscalizatório da Administração

Como se sabe, a MP 910/2019 caducou antes de sua conversão. Por isso, segue valendo a dispensa das vistorias até o limite de quatro módulos fiscais. Recentemente, porém, foi editada a Instrução Normativa INCRA 105/2021 no âmbito do, assim chamado, programa Titula Brasil. Esse normativo permite, por meio dos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária – NMRF, a delegação de todo o trato local dos processos de regularização, incluindo a realização das vistorias (art. 5º, inc. V, da IN INCRA 105/2021).

A despeito da validade do argumento no sentido da carência de capilaridade do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, quando a este ainda competia o Terra Legal, a delegação das vistorias prévias eleva o risco de sua precarização, no sentido da autonomia técnica de sua realização. O tema é especialmente sensível nos municípios localizados nas regiões de expansão da fronteira agrícola na Amazônia, onde se sabe que o poder político está intimamente interessado na titulação generalizada de terras. Afinal de contas, segundo Treccani (2001, p. 380), “no Brasil, propriedade de terra e poder político constituem uma simbiose que está na raiz da estrutura da sociedade desde o seu começo”.

As vistorias prévias são a única garantia minimamente idônea de combate a uma das práticas mais comuns no âmbito da regularização fundiária: os aqui chamados loteamentos grileiros, umas das técnicas de grilagem mais populares na atualidade. O tema já foi devidamente abordado no presente trabalho e aqui se remete à seção respectiva, mas, em suma, trata-se do emprego de laranjas (parentes, funcionários terceiros desconhecidos) com vistas ao fracionamento em tantos lotes quantos forem necessários ao total de uma maior de maior dimensão,

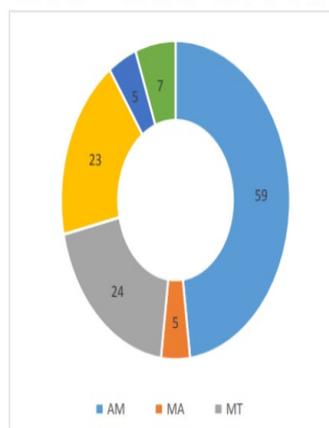
de modo a permitir sua regularização a partir das dimensões individuais enquadráveis no teto do programa.

O fracionamento ilícito de lotes é uma realidade que chama atenção para a imprescindibilidade das vistorias prévias, mormente porque não há técnica de sensoriamento remoto capaz de constatar a unidade de exploração econômica (critério adotado pela consultoria jurídica do MDA) entre lotes contíguos, especialmente quando em uma mesma região os imóveis costumam naturalmente explorar o mesmo tipo de atividade agropecuária. O sensoriamento remoto no máximo serve para apresentar indícios dessa técnica grileira, jamais para afastá-la concretamente. Isso só a vistoria pode fazer. Essa realidade já foi constatada concretamente pelo TCU, no Acórdão 727/2020, que mais recentemente auditou o Programa Terra Legal:

206. Verificou-se ainda indícios de fracionamento simulado de propriedades para a regularização, caracterizado por parcelas distintas apresentarem o mesmo estilo de gerência, ausência de cerca, entre outros; ou seja, parcelas de um mesmo imóvel rural foram registrados no Sigef em nome de detentores diferentes.

Tais indícios foram apontados nos laudos de geossensoriamento remoto contratados, conforme peça 113.

Figura 23 – Quantidade de imóveis com indícios de fracionamento simulado por estado



Fonte: Laudos de geossensoriamento remoto

207. O fracionamento simulado, que é uma declaração falsa de que as parcelas de um imóvel são ocupadas por detentores diferentes do real, é uma forma de regularizar imóveis com mais de 2.500 ha ou permitir a regularização mais barata ou gratuita de áreas ocupadas por um detentor. No âmbito do Programa Terra Legal, as áreas são tituladas gratuitamente se menores de um módulo fiscal, ou ainda, na alienação de terras, os índices aplicados sobre valores referenciais são menores quando a área regularizada também é menor.

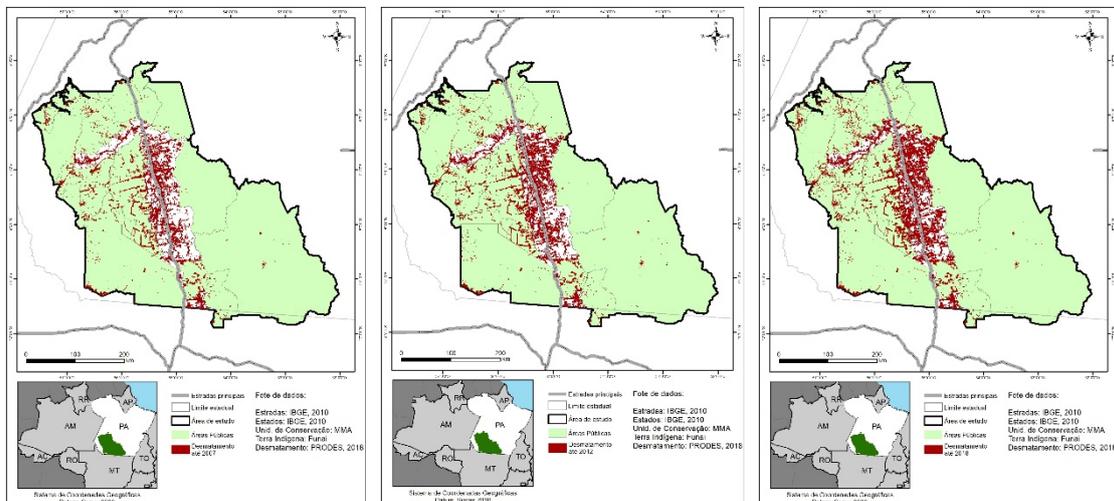
208. Foram 123 unidades produtivas com indícios de fracionamento indevido em 384 parcelas em nome de 326 detentores diferentes. Esses

imóveis ocupam área de 410.970,891 ha, e estão avaliados em R\$ 867.191.161,40, de acordo com valores médios de terra nua(BRASIL, 2020c)

5.3.7 A regularização conteve e conterà o desmatamento?

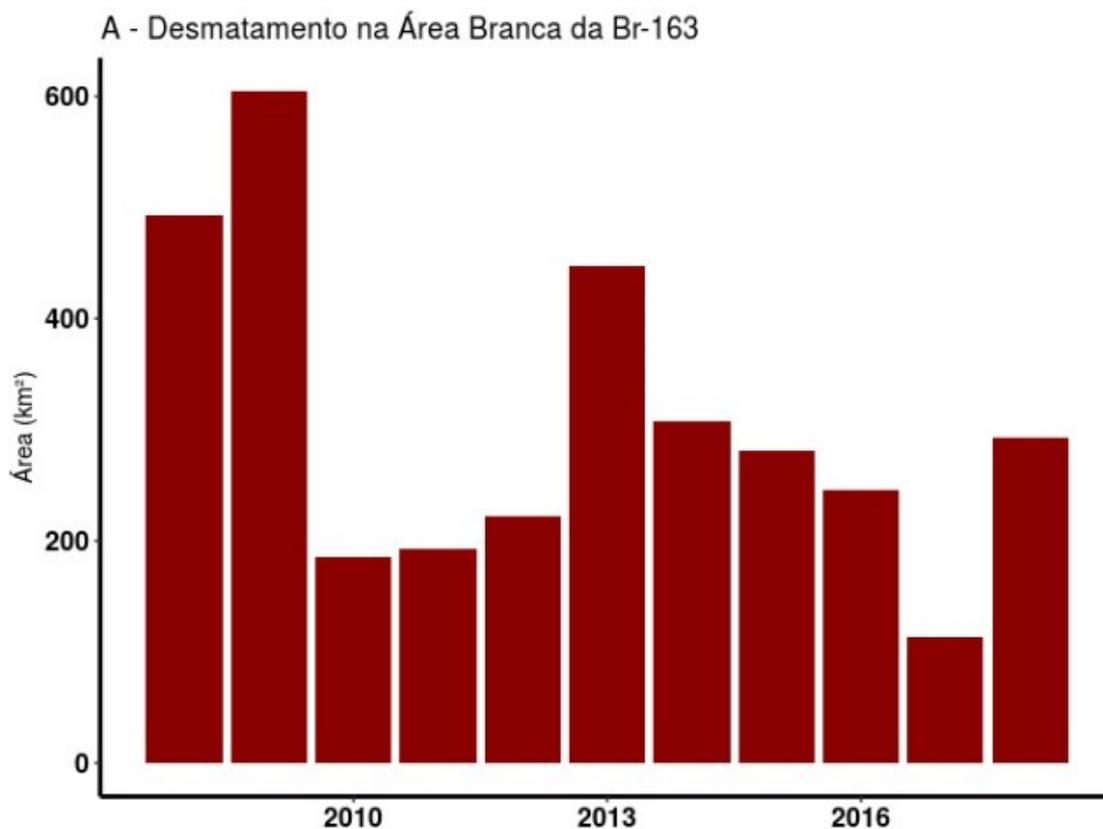
Há quem procure disseminar a ideia de que a regularização fundiária pode conferir segurança jurídica no campo e, assim, até mesmo, conter o avanço do desmatamento consolidado. Essa premissa faria sentido que em um processo histórico e social de regularização fundiária bastante diferente do aqui analisado. Na realidade brasileira, os dados mostrados ao longo do presente trabalho mostram o contrário. Novamente, a análise da evolução do desmatamento consolidado no Jamanxim e dos índices anuais do desmatamento na região, mesmo após a primeira lei do Terra Legal (2009), não deixam dúvidas de que, no mínimo, o programa não foi capaz de conter o avanço do desmatamento nem a oscilação dos índices anuais de desmatamento:

Mapa 25–Avanço do desmatamento consolidado entre 2007 e 2018



Fonte: PRODES, (2018).

Gráfico 31—Índices anuais de desmatamento no Jamanxim entre 2008 e 2018.



Fonte:

PRODES(2018).

O Tribunal de Contas da União, no já citado acórdão 727/2020 Plenário, constatou a mesma realidade: o Programa Terra Legal não foi capaz de conter o desmatamento e ainda foi condutor da degradação ambiental nas terras de regularização. Numa análise amostral, espelhada para todas as terras regularizadas na Amazônia, o TCU estimou um desmatamento total de 940 mil hectares a partir da instituição do Programa Terra Legal:

174. Ocorreu o desmatamento em pelo menos 82 mil ha de florestas em parcelas cadastradas no Sigef, de áreas públicas da União ou regularizadas pelo Programa Terra Legal, selecionadas como amostra para avaliação, o que resultou em prejuízos para o ecossistema amazônico, para a conservação dos recursos naturais e para a solução do problema do avanço do desmatamento conforme o item 2 da exposição de motivos da MP 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, bem como para a promoção da função social da terra nessa região, art. 186 da CF/1988.

175. Tal situação foi causada pela ação de particulares que desmataram as áreas após o exercício de 2008 e de beneficiários do programa que desmataram parcelas acima do limite de 20% da propriedade permitido pelo art. 12 da Lei 12.651/2012 na região amazônica, associado a omissão do Incra em verificar a situação ambiental desses imóveis e comunicar aos órgãos ambientais competentes, bem como de fiscalizar

ocumprimento das condicionantes ambientais dispostas no art. 15, inc. II, da Lei 11.952/2009.

176. Por meio de análise por geossensoriamento remoto foi identificado o incremento do desmatamento demais de 82 mil ha desde 2008 em 1.287 parcelas registradas no Sigef analisadas, conforme tabela abaixo.

Tabela 5 – Total do desmatamento na amostra avaliada (1.287 parcelas, com área de 1.400.450,47 ha) da Amazônia Legal em que houve o serviço de geossensoriamento remoto

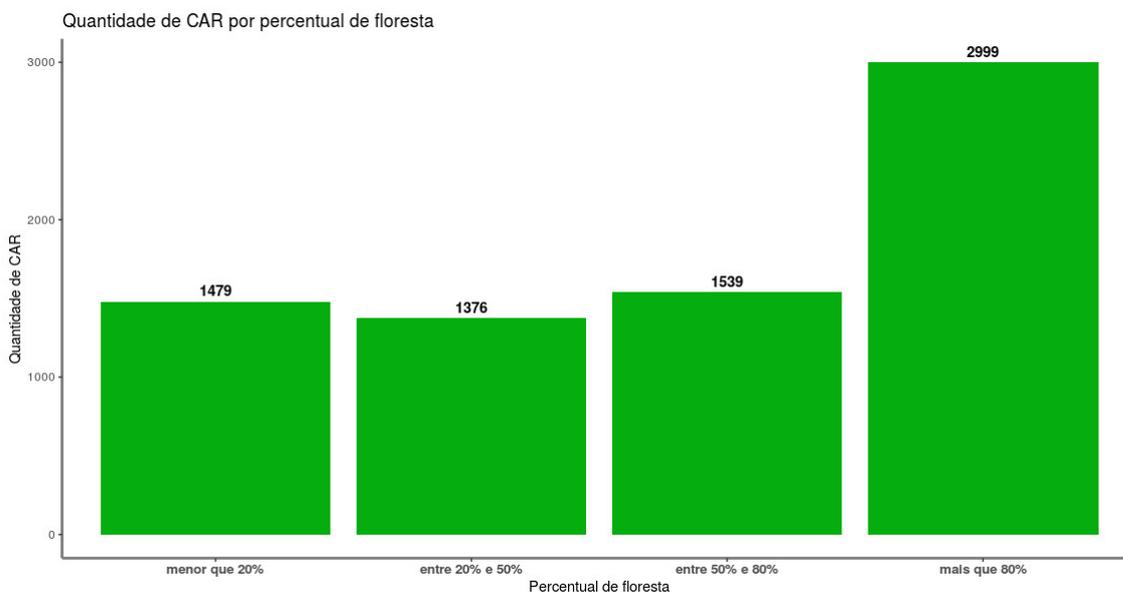
Estado	Quant. de parcelas	Área Total Mapeada	Área Desmatada 2008 (ha)	Área Desmatada 2017 (ha)	Diferença (2017-2008)
Acre	8	7.910,66	3.105,11	3.618,20	513,0858
Amapá	20	28.703,42	16.332,57	16.492,17	159,5978
Amazonas	445	504.991,79	68.400,55	104.251,72	35.851,17
Mato Grosso	209	216.537,75	137.310,80	144.896,40	7.585,60
Maranhão	71	32.414,32	23.526,32	26.779,11	3.252,79
Pará	440	504.208,25	146.725,73	175.979,63	29.253,91
Roraima	46	68.165,89	36.213,56	39.281,96	3.068,40
Tocantins	48	37.518,40	30.421,26	32.780,02	2.358,76
Total	1.287	1.400.450,49	462.035,89	544.079,20	82.043,31

Fonte: Laudos consolidados dos estados

181. Cabe ressaltar que, se a situação encontrada na amostra, desmatamento adicional de 82 mil hectares, seja também constatada no restante da área georreferenciada registrada no Sigef na Amazônia Legal de propriedade da União (superior a 16,1 milhões de ha), o desmatamento ocorrido em áreas públicas ou regularizadas por meio do programa, após 2008, seria de aproximadamente de 940 mil de hectares (BRASIL, 2020c).

É possível, a partir de números, até mesmo, antever que esse processo em que a regularização fundiária se presta, na verdade, para incentivar a degradação ambiental está longe do fim, se mantido o histórico observado nestes estudos. O gráfico a seguir revela que grande parte dos CAR registrados na região do Vale do Jamanxim ainda se sobrepõem a áreas com cobertura florestal. A regularização das detenções das referidas áreas e sua convalidação em propriedade fatalmente conduzirá à maior exploração delas. Afinal de contas, nenhum posseiro buscar o cadastramento da área e sua futura titulação senão para fins de exploração econômica. De um total de 7.393 CAR em que se observou a presença de vegetação, 1.479 têm menos de 20% de sua área com cobertura florestal; 1.376 têm entre 20% e 50% de sua área com cobertura florestal; 1539 têm entre 50% e 80% de sua área com cobertura florestal; e 2.999 têm cobertura florestal em mais 80% de sua área.

Gráfico 32 - CAR classificados pela área florestada



Fonte: SICAR e Terra Class, 2014

Ainda que se pretenda acreditar que os titulares desses CAR venham a não estender as áreas já desmatadas por conta da limitação decorrente da reserva legal, o fato é que, em uma parcela significativa desses cadastros (2999 CAR), a área florestada corresponde a mais de 80% do imóvel, de modo que, mesmo que observada a disciplina da conservação da reserva legal, haverá espaços disponíveis para desflorestamento lícito.

Enfim, a presunção de que a regularização fundiária poderá servir como instrumento de contenção do desmatamento é, no mínimo, infundada. Os fatos pretéritos mostram que a corrida pelas terras, alimentada pela esperança da regularização futura, tem gerado o efeito contrário, de modo que, a tirar pela extensão de áreas com cobertura florestadas que se revelam incluídas em CAR, essa lógica tende a se repetir com a mesma intensidade.

5.3.8 O fim da vistoria final e o não atendimento das cláusulas resolutivas

As vistorias prévias, realizadas ao início do processo de regularização, são essenciais à aferição dos requisitos legais para a futura titulação. Mas a legislação sempre previu, também, a necessidade de realização de vistorias ao final do processo, quando já emitido o título de propriedade resolúvel, para fins de se aferir se as condições resolutivas nele previstas foram ou vinham sendo cumpridas.

A análise do cumprimento das condições resolutivas é medida tão importante quanto a aferição dos requisitos iniciais para o ingresso no programa de regularização. A inalienabilidade desses títulos é uma das condições neles inscritas e tem prazo de 10 anos, conforme inspiração extraída do art. 189 da CF que o comina para os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária. A supressão da vistoria final a propósito da observância da cláusula de inalienabilidade e das demais condições resolutivas ao longo desse prazo é medida que atenta contra a concepção do uso da regularização fundiária como medida voltada a combater a concentração de terras e a especulação imobiliária sobre terras públicas.

O artigo 16 da Lei 11.952/2009, com a redação que lhe foi conferida pela Lei 13.465/2017, suprimiu a vistoria final, estabelecendo que “as condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento” e que “o cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente”²³. Segundo a exposição de motivos da MP 759/2016 (convertida na Lei 13.465/2017), as razões para a mudança legislativa residiriam nos seguintes fundamentos: “as cláusulas resolutivas dos títulos a serem doravante emitidos foram adaptadas à necessidade premente de uma verificação mais eficaz e factível quanto ao seu cumprimento, notadamente por meio de análise documental, mantida sua interface com as questões ambientais, trabalhistas e finalidade produtiva”.

As ponderações antes aduzidas sobre a vistoria prévia também cabem aqui sobre a vistoria final: não é possível aferir, por exemplo, por elementos meramente documentais, com o rigor que a titulação deveria requerer, se o imóvel segue explorado pela mesma pessoa, se a atividade agrária ainda lhe é efetiva, se as leis ambientais foram observadas e quais as condições a que estão submetidos os trabalhadores da unidade. E o singelo texto previsto no §2º do art. 16 (“Caso a análise de que trata o § 1º não seja suficiente para atestar o cumprimento das condições resolutivas, deverá ser realizada vistoria”) não é capaz de reverter essa realidade. É que o levantamento puramente remoto pode, no máximo, apontar o descumprimento de algumas das cláusulas, mas jamais assegurar o pleno atendimento de todos. Como é possível aferir, por exemplo, se a mesma pessoa

²³ A redação original do art. 16 estabelecia que “as condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após vistoria”.

segue explorando o imóvel senão visitando-o? O geossensoriamento remoto pode servir para afastar a vistoria quando ele própria já mostra o descumprimento das condições resolutivas, mas nunca porque ela teria comprovado o seu cumprimento, porque isso não é possível.

O Tribunal de Contas da União, no já citado acórdão 727/2020 Plenário, constatou, em resumo, o generalizado desprezo à condições resolutivas impostas nos títulos analisados no espaços amostral objeto de sua auditoria. De acordo com o julgado, em 95% das áreas auditadas as condições resolutivas não são cumpridas. O desrespeito reside, essencialmente, na não manutenção da destinação agrária, na não observância da legislação ambiental e no não pagamento dos valores devidos. E a auditoria teve por base apenas o levantamento por geossensoriamento, de modo que somente uma vistoria seria capaz de atestar, concretamente, outros problemas como a inobservância da cláusula de inalienabilidade. Eis o que consta do acórdão do TCU (2020c):

95% das áreas selecionadas como amostra não cumprem as cláusulas resolutivas

88. Não há cumprimento das cláusulas resolutivas, contidas no art. 15 da Lei 11.952/2009, dos incisos I (manutenção da destinação agrária) e II (respeito à legislação ambiental), em 95% das áreas tituladas do Programa Terra Legal selecionadas para a realização de procedimento de geossensoriamento remoto, que representam 89.970,85 ha. Além disso, em regra, não é efetuado o pagamento das parcelas, que também é cláusula resolutiva, para os títulos emitidos antes da MP 910/2019.

89. Como consequência dessa situação, essas áreas não cumprem sua função social conforme art. 186 da CF/88, além da frustração de receitas de aproximadamente R\$ 7 milhões. Como causa de tal situação, aponta-se a ausência de acompanhamento das cláusulas resolutivas dos títulos emitidos no âmbito do Programa Terra Legal, bem como da não instituição de procedimento de cobrança já determinado pelo item 9.1.1.4, do Acórdão 627/2015-TCU-Plenário.

94. Da análise dos laudos de geossensoriamento remoto, das áreas tituladas, no total de 208, verificou-se que houve descumprimento de cláusulas resolutivas em 198 (95,2%), por falta de manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva (inciso I) e por desrespeito à legislação ambiental (inciso II), do art. 15, da Lei 11.952/2009. Dessa forma, tais áreas deveriam ter sido objeto de processo administrativo para apurar tais descumprimentos, consoante art. 18, da Lei 11.952/2009.

95. A tabela 3, a seguir, apresenta um resumo dos casos de descumprimento, por estado e o detalhamento completo dessas áreas consta do apêndice K. Vale ressaltar que a escolha das áreas não utilizou critérios estatísticos, o resultado foi tratado como estudo de casos múltiplos

Tabela 3 – Casos de descumprimento de cláusula resolutive identificados pelo geossensoriamento remoto, por estado.

UF	Quant. de parcelas tituladas com laudo de geossensoriamento	Quant. de parcelas tituladas com laudo de geossensoriamento que apresentou irregularidade	Irregularidade identificada				
			Desmat. RL e APP entre 2015 e 2017	Sem CAR	Desmat. indevido após 2008	Ocupação indevida > 20% e > *65%	Sem cultura efetiva
AM	34	32	17	12	18	19	2
AC	4	1	1				1
AP	2	2		1			1
MA	57	57	9	40	38	56	1
MT	41	41	6	7	15	40	1
PA	39	35	15	8	22	35	
RO	2	2	1	1	1	2	
TO	29	28	6	11	24	27	
	208	198	55	80	118	56	6

Fonte: Elaborado a partir dos laudos de geossensoriamento e da análise da questão 4, risco 7, das auditorias nos estados. *Limite de ocupação do bioma cerrado. Pertencem a esse bioma: 1 parcela no MA, 4 no MT e 17 no TO.

Como visto, apenas pelo geossensoriamento o TCU identificou o descumprimento das condições resolutive em 95% dos casos analisados. Essa técnica é, pois, eficaz no sentido da prova do descumprimento das condições e, neste ponto, não haveria necessidade de vistoria. Mas nos processos em que não atestados remotamente problemas quanto às cláusulas resolutive, a vistoria é o único mecanismo capaz de atestar seu atendimento.

5.3.90 Terra Legal enquanto programa permanente: segurança jurídica para quem?

Uma ideia insistentemente colocada enquanto fundamento para a política de regularização fundiária é a de que o programa se presta, essencialmente, a conferir segurança jurídica às situações. As exposições de motivos da três últimas medidas provisórias referente ao Terra Legal usam expressões que denotam essa a presença teórica desse propósito: “instabilidade jurídica”, “riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária”, “permitindo segurança jurídica”, “reconhecimento jurídico de uma situação de fato”, “consolidar a política de ordenamento territorial”, “consolidação de um direito fundamental do indivíduo”, “maior segurança jurídica”.

Isso poderia fazer sentido num cenário em que essa política fosse empregada no sentido de colocar um “ponto final”, pelo menos a médio prazo, na realidade da ocupação desordenada de terras públicas na Amazônia aliada à degradação da floresta. Seria como reconhecer uma situação já consolidada do ponto de vista fático, à qual o Direito precisaria dar contornos de segurança. Mas a

política de regularização fundiária conduzida pela União na Amazônia está longe de alcançar ou mesmo buscar esse resultado.

A regularização fundiária tem servido, pois, muito mais para fomentar a ocupação desordenada de que para coibi-la por meio do reconhecimento das situações já consolidadas. No cerne dessa constatação está o fato de que o Programa Terra Legal, que deveria ser empregado como marco pontual e temporal, tem se transformado em programa permanente, com o fim do prazo de cinco anos inicialmente a ele cominado na redação original do art. 33 da Lei 11.952/2009. Também e, na verdade, principalmente é motivo para esse cenário a sucessiva atualização das datas de início das ocupações que serão sujeitas a regularização. Como esperar a consolidação de uma situação de fato, quando a cada período razoavelmente pequeno de tempo, dá-se uma nova chance de regularização aos novos ocupantes?

Outrossim, a enxurrada de documentos, ainda que precários, que a regularização fundiária federal tem oferecido ao mercado tem sido o motor, em muitas localidades, da especulação imobiliária sobre imóveis localizados em terras federais. Novamente, trata-se de um achado do Tribunal de Contas da União no auditoria que culminou no Acórdão 727/2020 Plenário:

32. A existência de um mercado de comércio de áreas rurais griladas de pelo menos 657,9 mil ha de terras na Amazônia Legal, não passíveis de regularização pela Lei 11.952/2009, que utiliza as informações do Sigef publicadas no sítio de internet <https://sigef.incra.gov.br> pode ser comprovada por anúncios públicos de venda de áreas não tituladas.

33. No mercado informal/ilegal de comercialização de imóveis que não possuem título válido qualquer documento ou informação governamental oficial que possa ser adicionado ao contrato particular de compra e venda agrega valor às parcelas comercializadas, conforme exemplificam os 134 anúncios de venda de imóveis rurais não titulados localizados na internet, acompanhados da informação de que as terras foram georreferenciadas, possuem Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e/ou processo de regularização em andamento, como elemento de agregação de valor, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Pesquisa de anúncios públicos de imóveis rurais não titulados na internet

UF	Quantidade de Anúncios	Declaração de que a área foi georreferenciada	Declaração de processo de regularização em andamento	Declaração de que o imóvel possui *CCIR
AC	30	3	1	
AM	46	10	4	43
AP	15	1		
MA	5	5		5
MT	13	13		13
PA	51	25	1	4
RO	39	27	22	
Total	199	84	28	65

Fonte: Análises de uso do Sigef como sistema gerencial para identificar ocupações irregulares de áreas na Amazônia Legal, nos processos conexos.

*Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).

35. Segundo informações da Superintendência da Polícia Federal no Amapá, organizações criminosas catalogavam áreas para regularização fundiária, realizavam fraudes no Sigef (afirmando falsamente que eram ocupadas por determinado detentor) e falsificavam documentos públicos, objetivando dar aparente legalidade a posses irregulares em imóveis da União, possibilitando sua comercialização no mercado de terras griladas na Amazônia Legal.

Não só os documentos precários, como o CCIR, têm servido para legitimar posses ainda não exaustivamente reconhecidas pela União, como também tem se prestado a permitir a especulação imobiliária sobre os respectivos imóveis. De um lado, a regularização fundiária fomenta nova ocupação e de outro legitima a especulação imobiliária. Não há segurança jurídica alguma nessa política.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A NORMA DE DECISÃO CONCRETIZADA A PARTIR DO ART. 191, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CF E A USUCAPIÃO SUB-REPTÍCIA DE TERRAS PÚBLICAS

Regularização Fundiária e Usucapião são institutos que guardam requisitos em comum: o exercício da posse (agrária) e o decurso do tempo. O problema não está exatamente na aproximação dos institutos. O risco está em quando eles se aproximam para além dos requisitos essenciais, mediante o total desvirtuamento dos procedimentos, dos propósitos e dos requisitos específicos da Regularização Fundiária. Quando a referida política pública passa a funcionar em sentido contrário a seus objetivos, somente restam, de fato, os elementos essenciais do tempo e da posse, seguidos da titulação sobre as terras. Nesse contexto, pergunta-se: a regularização fundiária de terras públicas, tornada uma política permanente e dotada de requisitos cada vez mais simplificados e de comprovação cada vez mais frágil, é capaz de sofrer a incidência do alcance da vedação à usucapião de terras públicas?

A exposição de motivos da MP 910/2019 sequer esconde o evidente propósito de uso da regularização fundiária como sucedâneo da usucapião de terras públicas federais. A redação da mensagem respectiva assenta, de início, a vedação constitucional à usucapião de terras públicas, para, em seguida, após o emprego da conjunção adversativa “entretanto”, apresentar a regularização fundiária, desde o seu regime inicial até as leis do Terra Legal, como espécie de alternativa à usucapião, uma vez que vedada. Não há outro propósito na remissão à vedação constitucional à usucapião.

Desde a Constituição da República de 1934 existiam dispositivos constitucionais voltados a regular o direito de propriedade e, de modo específico, o de exploração de imóveis

rurais, disciplinando, entre outros aspectos, limites constitucionais para a alienação de terras públicas (artigos 113, 125, 130 da Constituição de 1934), o que foi tratado também nas Constituições da República de 1946, 1967 e na Emenda Constitucional nº 01, de 1969.

Atualmente, a questão está tratada no artigo 184 da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual prevê que as alienações de terras públicas de até 2.500 hectares prescindem de autorização específica do Congresso Nacional.

De outro lado, **verifica-se que a vedação à aquisição de imóveis públicos por usucapião**, há consagrada na jurisprudência pátria, sendo, inclusive, objeto do Enunciado da Súmula nº 340, do Supremo Tribunal Federal, em decorrência da imprescritibilidade dos bens afetos a regime jurídico público.

Entretanto, desde a Lei de Terras nº 601, de 1850, há previsão de legitimação da posse como instrumento jurídico a assegurar aos ocupantes de terras rurais federais a aquisição da efetiva propriedade, a qual sempre foi vinculada ao atendimento de requisitos de exploração do imóvel, de ser mansa e pacífica a ocupação, além de um prazo de exercício antecedente. Tais requisitos estiveram presentes na legislação pátria sobre o tema (Decreto-lei nº 9.760/1946, Lei nº 4.504/1964 – Estatuto da Terra, Lei nº 4.947/1966, Lei nº 6.383/1976, Decreto-lei nº 2.375/1987). **Em 2009, foi editada a Medida Provisória nº 458, convertida na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a qual trata especificamente da regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas públicas federais**, tanto nas áreas rurais, como, também, nas áreas urbanas. Neste contexto, a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, foi alterada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, aperfeiçoando a política de regularização fundiária, o que se busca novamente com a edição da presente medida provisória.

Há, pelo menos, franqueza na mensagem da exposição de motivos da MP 910/2019. Isso porque a regularização fundiária tem, na prática, de fato, servido com alternativa ou sucedâneo à usucapião de terras públicas, uma vez que a Constituição a veda. Trata-se, pois, de uma usucapião de terras públicas disfarçada, escamoteada, obscura, ardilosa, enfim, sub-reptícia. O ardil dessa usucapião disfarçada é creditado aos requisitos que pretensamente diferenciam formalmente a regularização fundiária da usucapião, os quais, diante de sucessivas desnaturações, restaram como não mais que meros procedimentos de fachada.

A constatação no sentido do uso da regularização fundiária como forma de usucapião sub-reptícia vem, na presente pesquisa, a partir da análise concreta da realidade extraída de uma base fática amostral delineada a partir do Oeste do Pará e, mais especificamente, do Vale do Jamanxim. A partir dos levantamentos e narrativas contidos ao longo do presente trabalho, a realidade nos mostra que a regularização fundiária enquanto política pública de cunho social teve seus procedimentos, requisitos e comprovações completamente desvirtuados, de modo que, ao final, acabou por se consagrar enquanto simples programa de titulação de terras públicas pela posse e pelo decurso do tempo. Vejamos, pois, de modo sistematizado, quais são as constatações da realidade fática que nos trouxeram até aqui.

1. A União, enquanto proprietária das terras públicas do Jamanxim, é omissa ou, no mínimo, desidiosa no exercício de seus poderes e deveres frente ao domínio que exerce sobre elas. As propostas do plano de desenvolvimento

sustentável para a região foram abandonadas ao longo dos anos; os mecanismos de fiscalização ambiental e de responsabilidade pelo dano civil ambiental não são atendidos nem respeitados, os espaços especialmente protegidos na região estão sob constante pressão e o exercício do poder punitivo em matéria criminal ambiental é caracterizado pela atuação estatal absolutamente deficiente.

2. A ocupação generalizada de terras públicas é de total conhecimento da União e seu instrumento essencial de funcionamento se dá por meio de variados métodos de grilagem. Contemporaneamente, inclusive, a política pública de regularização fundiária tem sido o principal canal de grilagem dessas terras, de modo que a União é verdadeira parceira no processo de ocupação indevido de suas terras. Suas próprias instituições oferecem instrumentos e documentos que permitem tanto o uso indevido dos imóveis ocupados, quanto a especulação imobiliária sobre eles.
3. O histórico normativo em torno da regularização fundiária em âmbito federal tem sido marcado pela simplificação dos requisitos para o ingresso na política pública, especialmente quanto: ao contínuo aumento da áreas suscetíveis de titulação, às sucessivas atualizações das datas de início das ocupações, à supressão gradativa da exigência de realização de vistorias nos imóveis, à significativa mitigação dos preços a serem pagos pelas terras e à retirada da finalidade social (direta e de subsistência) da atividade explorada.
4. As terras federais do Jamanxim encontram-se, apesar de públicas, vastamente ocupadas por particulares, processo em que as ocupações seguem invariavelmente acompanhadas pelo avanço do desmatamento. Apesar disso, não há providências, da parte da União ou do INCRA, no sentido de sua retomada.
5. No Jamanxim, fica evidente que a disciplina sobre regularização fundiária, em lugar de obstar a grilagem de terras, tem funcionado, no máximo, para lhe ditar balizas (regular), condicionando as ocupações às áreas não submetidas a regimes de proteção especial, estabelecendo as atividades a serem exploradas nas terras e fixando parâmetros para o tamanho dos imóveis indevidamente ocupados, fomentando, até mesmo, o crescimento de sua extensão conforme a disciplina legal vigente.

6. A fixação do teto da regularização fundiária para muito além da pequena e até da média propriedade rural, somado à cobrança de valores irrisórios, que representam algo próximo de 10% do valor de mercado das terras, mesmo quando considerados os imóveis de maior dimensão no programa, tem servido para que a política se preste à concentração de terras públicas, marcada, na prática, pelo fato de que as médias e grandes propriedades representam mais de 80% das áreas a serem tituladas, enquanto que os pequenos “proprietários” representam mais de 80% dos interessados no programa. Ou seja, 80% dos requerentes ficam com 20% das terras.
7. A dispensa da exigência de vistorias prévias dá abertura para que imóveis que não atendem aos requisitos do programa nele sejam admitidos, o que inclui a possibilidade de uso dos fracionamentos ilegais de lotes (loteamentos grileiros) mediante o emprego de laranjas, prática amplamente constatada pelo próprio Tribunal de Contas da União em suas auditorias. A dispensa da vistoria final no processo, por seu turno, inviabiliza a aferição do efetivo atendimento das condições resolutivas do título, especialmente aquela relativa à inalienabilidade pelo prazo de 10 anos, essencial para que se evite a especulação de terras e a reconcentração fundiária.
8. A transformação do Terra Legal em programa permanente, com o fim do prazo a ele cominado, bem assim com as sucessivas atualizações das datas de início da ocupação das terras a serem regularizadas passa a simplesmente impor determinado decurso de tempo para a titulação sobre a terra.

A realidade fática minuciosamente investigada nas pesquisas do presente trabalho não deixa dúvidas: a política pública de regularização fundiária não tem se prestado a outro propósito senão servir como alternativa à usucapião, de modo a se prestar como modalidade sub-reptícia do instituto. Assim, a norma concreta a se construir em torno da vedação constitucional à usucapião de terras públicas merece incidir sobre a regularização fundiária tal qual hoje concebida e praticada em âmbito federal, de modo que se a deve ter como em flagrante oposição à Constituição Federal. A inconstitucionalidade que acomete a disciplina vigente do Programa Terra Legal, portanto, não se pode resumir a alguns de seus dispositivos pontuais, mas a toda a política pública tal qual hoje, e há algum tempo, é praticada.

Esse processo de legitimação e fomento estatal à grilagem, que tem como um de seus principais instrumentos a regularização fundiária, aqui descoberta como forma de usucapião sub-reptícia de terras públicas ou como alternativa à usucapião dessas terras ante a sua vedação constitucional, é parte de um contexto preocupante e colossal de degradação da proteção às terras públicas e de flexibilização da proteção ao meio ambiente na Amazônia.

A realidade aqui apresentada revela que a política de fomento à grilagem transcendeu a todos os governos que estiveram à frente do país, desde a ditadura militar, até o governo atual, passando por todos os demais que comandaram a estrutura federal de poder, a despeito de suas distintas perspectivas ideológicas. E esse processo histórico tem contado com a contribuição das mais diversas instituições estatais, nos três Poderes Constituídos: Executivo, Legislativo e Judiciário. A grilagem é, no Brasil, uma política permanente de Estado e não de Governo.

As pesquisas aqui desenvolvidas abrem uma série possibilidades em matéria de novos trabalhos em torno dos temas ora abordados. Diversos pontos aqui não diretamente enfrentados talvez convirjam para as conclusões aqui alcançadas no sentido do papel do Estado na consolidação da grilagem de terras públicas e da degradação da proteção estatal à Amazônia. A propósito das metas de desenvolvimento sustentável para a área de influência da BR 163, cada um dos pontos aqui abordados de forma geral certamente permite uma pesquisa pormenorizada deveras rica. Em matéria de fiscalização ambiental, um tema pertinente, mas aqui não enfrentado, reside na aparente frustração do projeto de conciliação ambiental que o Ministério do Meio Ambiente recentemente pretendeu executar. A propósito da tutela penal no Jamanxim, um objeto de interessante pesquisa estaria em percorrer o trajeto das diversas grandes operações policiais desenvolvidas no Jamanxim em matéria de crimes ambientais, desde a Gasparzinho até a Castanheira, passando pelas operações Boi Pirata e Rios Voadores. Outro assunto, paralelo às sucessivas leis de flexibilização da regularização fundiária, é a anistia ao ilícitos ambientais até 2012, promovida pelo Novo Código Florestal, que lava a perquirir em que medida ela tem contribuído, ou não, para avanço da degradação ou quiçá para a recomposição das áreas protegidas. Enfim, são todos temas pertinentes e que necessitam de avanços acadêmicos sobre si.

No geral, o presente trabalho certamente se prestará como instrumento contundente de conscientização e conhecimento a respeito de um problema que, especialmente no meio jurídico, é objeto de muitos debates e preocupações, mas que, na prática, tem poucos estudos que considerem, da maneira como aqui se abordou, a realidade concreta da ocupação desordenada terras e da degradação ambiental na Amazônia. Trata-se, aqui, de um trabalho de forte conteúdo pragmático, sem prejuízo das necessárias abordagens teóricas, que pode servir como significativa contribuição acadêmica, especialmente na práxis judicial, como no caso da ADI 5771, tão carente de dados da realidade fática, apesar de enfrentar, em âmbito constitucional, tema de mais suma relevância.

O fenômeno da grilagem de terras públicas e de seus efeitos, bem assim, sua relação com a Constituição e sua reconhecida normatividade, não pode ser compreendido senão a partir dos acontecimentos fáticos e da influência sofrida a partir da atividade normativa do Estado e infligida nessa atividade. As pesquisas aqui empreendidas buscam, diante dessa premissa, apresentar respostas concretas para temas que são fundamentais à compreensão desse processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHUTTI, Daniel. **Justiça Restaurativa e Abolicionismo Penal**: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil. 2ª ed. rev. e atual. Saraiva. São Paulo. 2016.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Antropologia dos arquivos da Amazônia**. Rio de Janeiro: Casa 8; Fundação Universidade do Amazonas, 2008.

ARAÚJO, E., Barreto, P., Baima, S. & Gomes, M. 2017. **Unidades de Conservação mais desmatadas da Amazônia Legal** (2012-2015) (p. 92). Belém: Imazon.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6ª ed. São Paulo. Saraiva, 2008

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das Penas**. Nova Fronteira. Rio de Janeiro. 2016.

BECKER. Bertha K. **Geopolítica da Amazônia**. A nova fronteira de recursos. Zahar. Rio de Janeiro. 1982.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/04/cgu-avalia-desempenho-e-gestao-do-processo-sancionador-ambiental-do-ibama>. Acesso em 21 fev. 2021.

BRASIL, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Zoneamento Ecológico-econômico da Zona Oeste do Estado do Pará. 2010. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/880836/zoneamento-ecologico-economico-da-zona-oeste-do-estado-do-para>. Acesso em 21 fev 2021.

BRASIL, Instituto Chico Mendes da Biodiversidade. Mapa das Unidades de Conservação. [s.d.a.]. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dos_vetoriais/MapaUCS_junho_2018_150dpi.pdf. Acesso em 14 dez 2018.

BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Projetos de Assentamento. [s.d.a.] Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/projetos_criados-geral.pdf. Acesso em 24 jun 2020.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163. 2006. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/estruturas/sca_br163/_arquivos/plano_br_163_texto.pdf. Acesso em 14 dez 2018.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. Florestas sob concessão. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/florestas-sob-concessao>. Acesso em 24 jun 2020.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. Plano Anual de Outorga Florestal PAOF. 2021. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/4567-paof-2021-revisao-final-15julho20/file> . Acesso em 21 fev 2021.

BRASIL, Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Altamira Petição Inicial da ACP 1002995-31.2020.4.01.3903. 2020a. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/peticao_inicial_mpf_processo_1002995-31-2020-4-01-3903.pdf/ Aceso em 21 fev 2021.

BRASIL, Polícia Rodoviária Federal. PRF nos estados. [s.d.a.]. Disponível em :<https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento/prf-nos-estados/para>. Acesso em 21 fev 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 482 Plenário. 2012. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A482%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em 21 fev 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.837 Plenário. 2020b. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1893520192.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=4d3b3870-cb8f-11ea-b989-3b859cb63d49> . Acesso em 21 fev 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 727 Plenário. 2020c. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A727%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 . Acesso em 21 fev 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.665 Plenário. 2014. Disponível em:https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1665%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 . Acesso em 21 fev 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.215 Plenário. 2015a. Disponível em:https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1215%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 . Acesso em 21 fev 2021.

VANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 .
Acesso em 21 fev 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 627 Plenário. 2015b. Disponível em:https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A627%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 .
Acesso em 21 fev.2021.

CASTRO, Edna (Org.). **Sociedade, territórios e conflitos**: BR-163 em questão. Pará: NAEA/UFPA. 2008.

COSTA, Marcos Vinícius Velozo. **BR-163 paraense**: caminho para o desenvolvimento ou para a exclusão?Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFRJ. Rio de Janeiro. 2012.

ESTADÃO. No meu tempo não tinha MP e Ibama pra encher o saco. 2018. Disponível em:<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,no-meu-tempo-nao-tinha-mp-e-ibama-para-encher-o-saco-diz-general,70002542972>. Acesso em 14.jul 2020.

FERREIRA, Fernanda do Socorro Santos. **Políticas públicas de ordenamento territorial no Baixo Amazonas**: uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da BR 163 (Cuiabá-Santarém). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – UFRRJ. Rio de Janeiro. 2010.

GUIMARÃES, Jarsen Luis Castro. **Motivações do crime segundo o criminoso**: condições econômicas, interação social e herança familiar. Tese de doutorado. UFPA. NAEA. Belém. 2012.

HUGO, Victor. **Os trabalhadores do mar**. 1866.

IANNI, Octavio. **A luta pela terra**. Petrópolis: Vozes. 1981.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**: Novo Progresso. 2017a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/novo-progresso/historico>. Acesso em 14 jul 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário. 2017b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/novo-progresso/pesquisa/24/76693>. Acesso em 21 fev 2021.

IBGEINSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades: Novo Progresso: história e fatos. [s.d.a.]. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/novo-progresso/historico>. Acesso em 21 fev 2021.

IBGE INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.. Cidades: Novo Progresso. [s.d.a.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/novo-progresso/pesquisa/24/76693>. Acesso em 21 fev 2021.

MARTTINS, H., Ribeiro, J., & Souza Jr., C. 2017. **Evolução da pressão Jamanxim** (2006 a 2017). (p. 1). Belém: Imazon.

MELLO-THERY, Neli Aparecida. **Território e Gestão Ambiental na Amazônia**. Terras públicas e dilemas do Estado. AnnaBlume. São Paulo. 2011.

IPS AMAZÔNIA. Disponível em:

<http://www.ipsamazonia.org.br/dashboard#aspects%5B%5D=1&aspects%5B%5D=2&aspects%5B%5D=9&aspects%5B%5D=15&map-view=city&map-type=performance&active-cat=1&page=1&tab=map>. Acesso em 24 jun 2020.

MIOZZO, Paulo Castro. **Interpretação Jurídica e Criação Judicial do Direito: de Savigny a Friedrich Muller**. Juruá. Curitiba. 2014.

MULLER, Friedrich. **Teoria Estruturante do Direito I**. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2008.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista; OLIVEIRA Neto, Thiago. **A geopolítica Rodoviária na Amazônia: BR 163/Santarém-Cuiabá**. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/130/129>. Acesso em 24 jun 2020.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. **BR 163 Cuiabá-Santarém**. Geopolítica, grilagem, violência e mundialização. *In*: TORRES, Maurício (org.). *Amazônia Revelada. Os descaminhos aos longo da BR 163*. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro. 2005.

OLIVEIRA, Bernadete. **Temos um esplêndido passado pela frente?** As possíveis consequências do asfaltamento na BR-163. *In*: TORRES, Maurício (org.). *Amazônia Revelada. Os descaminhos ao longo da BR 163*. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro. 2005.

OLIVEIRA, Thaís Souza Lima. **Legislação Simbólica e a Alopeiose no Direito: por uma aproximação de conceitos a partir de Marcelo Neves**. XXIII Congresso Nacional do CONPEDI UFPB. João Pessoa. 2014.

OLIVEIRA Neto, Thiago. **A geopolítica rodoviária na Amazônia: BR-210 ou Grande Perimetral Norte**. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/124>. Acesso em 24 jun 2020.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. 8ª ed. São Paulo. Saraiva. 2012.

STRECK, Lenio. **Lições de Crítica Hermenêutica do Direito**. 2ª ed. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2015.

TORRES, Maurício (Org.) **Amazônia Revelada**. Os descaminhos da BR 163. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro. 2005.

TORRES, Maurício. **Dono é quem desmata**. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro. 2017.

TORRES, Mauricio. “Grilagem para principiantes: guia de procedimentos básicos para o roubo de terras públicas”. In: MARQUES, M.I.M. *et alii*. **Perspectivas de Natureza**: geografia, formas de natureza e política. Annablume, 2018, p. 285-314.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. 1ª Ed. UFPA. ITERPA. Belém. 2001.

VALE, Petterson; GIBBS, Holly; VALE, Ricardo; CHRISTIE, Matthew; FLORENCE, Eduardo; MUNGER, Jacob; SABAINI, Derquiane. **The Expansion of Intensive Beef Farming to the Brazilian Amazon**. Global Environmental Change. Vol 57. 2019 .

VENOSA. Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. Vol 4. 18ª ed. São Paulo. Saraiva. 2017.