



Os direitos territoriais das comunidades tradicionais e a lei de regularização fundiária: impactos do programa Titula Brasil na Amazônia brasileira

The territorial rights of traditional communities and the land tenure regularization law: impacts of the Titula Brasil program in the Brazilian Amazon

José Heder Benatti*

Antonio Felipe Cunha da Silva**

REFERÊNCIA

BENATTI, José Heder; SILVA, Antonio Felipe Cunha da. Os direitos territoriais das comunidades tradicionais e a lei de regularização fundiária: impactos do programa Titula Brasil na Amazônia brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 50, p. 78-103, dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.124873>.

RESUMO

Investigamos os impactos da política de regularização fundiária do governo federal, em particular a repercussão da Lei nº 13.465/2017 e do Programa *Titula Brasil*, nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados na Amazônia brasileira, a fim de discutir a relevância destes assentamentos e seus desafios atuais. Adotamos o raciocínio dedutivo e realizamos uma revisão bibliográfica acerca de direito agrário e ambiental, assentamento e regularização fundiária. O trabalho foi construído a partir de uma visão crítica e ampla da problemática do Direito, para examinar a realidade e a legislação socioambiental. A literatura indica que é imprescindível o reconhecimento e o respeito aos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais para solucionar os conflitos atualmente existentes; além disso, o reconhecimento oficial das áreas ocupadas pelos povos e comunidades tradicionais é fundamental para democratizar o acesso à terra no Brasil, respeitando a diversidade cultural e a proteção da natureza. Concluímos que a regularização fundiária de lotes individuais e o *Titula Brasil* não se aplicam às terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades tradicionais.

* Formado em Direito pelo Centro de Ciências Jurídicas pela Universidade Federal do Pará (1986), mestre em Direito e instituições jurídica e social da Amazônia pela Universidade Federal do Pará (1996) e doutor em ciência e desenvolvimento socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (2003). Membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Consultor ad hoc do CNPq e da CAPES. Atualmente é pesquisador do CNPq, Professor Titular da Universidade Federal do Pará. Foi Diretor Adjunto do Instituto de Ciências Jurídicas (2012-2016) e Diretor Geral do Instituto de Ciências Jurídicas (2016-2020), Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (2020-2021). Foi presidente do Instituto de Terra do Pará (Iterpa) para o quadriênio 2007 a 2010, membro da Comissão de Direito Ambiental da IUCN e do Instituto o Direito por um Planeta Verde. Entre outras atividades, foi professor visitante na Universidade da Flórida (EUA) em 2005 e Universidade Paris 13 (França) em 2014; presidente da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (1992-93); fundador, membro e conselheiro do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (1995-2018) Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito de Propriedade e Meio Ambiente, atuando principalmente com os seguintes temas: Amazônia, ordenamento territorial, populações tradicionais, unidade de conservação, regularização fundiária e posse agroecológica.

** Graduando do curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), atualmente cursando o 7º semestre. Estagiário do Ministério Público Federal (MPF). Atua como voluntário no Grupo de Trabalho Instituído na Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem (CPMEAQLG) na Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA). Bolsista de iniciação científica (PIBIC/CNPq), pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA), sob orientação do Prof. Dr. José Heder Benatti.



**PALAVRAS-CHAVE**

Comunidades Tradicionais. Regularização Fundiária. Titula Brasil.

ABSTRACT

We have investigated the impact of the federal government's land regularization policy, in particular the repercussion of Law 13.465/2017 and the Titula Brasil Program, on environmentally differentiated settlement projects in the Brazilian Amazon. Discuss the relevance of these settlements and their current challenges. The deductive reasoning is adopted and carried out a literature review about agrarian and environmental law, settlement and land regularization. The work was developed from a critical and broad view of the problematic of law to examine the reality and the socio-environmental legislation. The studies indicate that it is essential to recognize and respect the territorial rights of traditional peoples and communities in order to solve the conflicts that currently exist, and the official recognition of the areas occupied by traditional peoples and communities is fundamental to democratize access to land in Brazil, respecting cultural diversity and the protection of nature. It is concluded that land regularization of individual lots and Titula Brasil do not apply to lands traditionally occupied by traditional communities.

KEYWORDS

Traditional Communities. Land Tenure Regularization., Titula Brasil.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Modalidades especiais de acesso à terra na Amazônia. 3 Desafios para a criação dos assentamentos ambientalmente diferenciados e a lei de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017). 3.1 A consolidação a qualquer custo dos assentamentos ambientalmente diferenciados. 3.2 A tentativa de fragmentação das áreas de uso comum das comunidades tradicionais. 4 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A criação de políticas públicas destinadas a promover o reconhecimento dos territórios das comunidades tradicionais possui como marco a Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, 1988).¹ A partir de então ganharam força os instrumentos jurídicos que respeitassem o apossamento diferenciado destes grupos sociais, o qual pode ser denominado de posse agroecológica (BENATTI, 2003).²

¹ A pesquisa limitou-se a analisar o impacto da lei de regularização fundiária e o Programa Titula Brasil para os assentamentos ambientalmente diferenciados, ou seja, Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) e Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS). Os assentamentos ambientalmente diferenciados foram criados principalmente por pressão dos movimentos sociais da Amazônia, para que fossem respeitados tanto as diferentes ocupações quanto o uso dos recursos naturais das comunidades tradicionais. Portanto, os sujeitos sociais do estudo são as comunidades tradicionais, razão pela qual não estão incluídos nesta investigação os quilombolas e povos indígenas.

² A posse agroecológica é entendida como a posse das comunidades tradicionais, que vai além das atividades agrárias desenvolvidas ou das práticas agroextrativistas. Os elementos cultural e econômico são importantes para entender como ocorre a posse da terra e dos bens ambientais, e suas relações sociais. Outro aspecto importante nesse arranjo social é o território natural, o espaço ecológico no seu conjunto de ambientes naturais (solo, cobertura vegetal e recursos hídricos – terra firme, floresta, várzea, lago, mar etc.). A posse agroecológica é a base de legitimação para o reconhecimento do direito à terra, consequentemente, das terras tradicionalmente ocupadas (conforme prevê a Convenção 169 da OIT) ou dos territórios (na definição da Antropologia e da Geografia), que une a posse familiar com a área de uso comum. Sobre posse agroecológica, ver Benatti (2003, 2018).





É importante ressaltar que os assentamentos ambientalmente diferenciados³ são essenciais na proteção das florestas, uma vez que são destinados às comunidades tradicionais, e que estas, embora pratiquem atividades como a agricultura de corte e queimadas, possuem como foco central a utilização da cobertura vegetal e os recursos hídricos, fazendo com que não haja aumento da taxa de desmatamento no país. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) de 2016, as modalidades de assentamentos convencionais são as que mais transformam suas florestas em uso alternativo da terra na Amazônia, resultando em aproximadamente 82% do desmatamento acumulado na região até 2016, comparado com os baixos índices de desmatamento nos Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) e Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) (ALENCAR et al., 2016).

Contudo, com a crescente demanda por terra, tem-se proposto uma reorganização das políticas públicas fundiárias, agrárias e ambientais que privilegia a grilagem e a especulação da terra. De 2017 a 2022, a reforma agrária deixa de ser uma política pública de distribuição e acesso à terra, e passa a ter como foco principal a entrega de títulos definitivos individuais aos beneficiários da reforma agrária, para desarticular os movimentos sociais.

A Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017a) desvincula-se dos objetivos do processo de regularização fundiária e dos fins sociais e ambientais, abrindo caminho para o aumento de grilagem de terras e o desmatamento ilegal no Brasil, criando distorções na lógica de regularização fundiária no país. A nova legislação aumentou de 1.500 para 2.500 hectares as áreas públicas ocupadas de forma ilegal passíveis de regularização, bem como passou a admitir que ocupações bem mais recentes fossem tituladas.

Nesta lógica, a nova lei de regularização fundiária também alterou de forma substancial o processo de regularização dos assentamentos de reforma agrária. Dentre essas alterações, há aquelas relacionadas diretamente aos direitos territoriais das comunidades tradicionais, com ênfase nos comandos normativos direcionados à consolidação célere dos assentamentos e à titulação definitiva familiar.

³ Os assentamentos ambientalmente diferenciados são: a) o projeto de assentamento agroextrativista (PAE); b) o projeto de assentamento de desenvolvimento sustentável (PDS); c) Projeto de Assentamento Florestal. Foram criados principalmente por pressão dos movimentos sociais da Amazônia, para que fossem respeitadas as diferentes ocupações e manejo dos bens ambientais das comunidades tradicionais. Portanto, o sujeito social do estudo são as comunidades tradicionais, não estão incluídos na investigação científica os quilombolas e povos indígenas. As comunidades tradicionais se diferenciam dos movimentos sociais rurais clássicos na forma como foram construídas a ação coletiva e sua identidade. A luta não foi pela terra para assegurar a produção agrícola, mas na defesa da floresta e da produção agroextrativista. Portanto, para este trabalho, trata-se das seringueiras e seringueiros, ribeirinhas e ribeirinhos, pescadores, quebradeiras de coco babaçu ou outro marcador identitário.





Essas inovações possuem o claro objetivo de facilitar a emancipação dos assentamentos e desobrigar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de manter qualquer assistência, facilitando que os lotes titulados possam entrar no mercado de terra rapidamente (SAUER; LEITE, 2017).

Em 2019, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 910/2019 (BRASIL, 2019), destinada a solucionar os problemas sociais, fundiários e ambientais, e a agilizar o processo de regularização fundiária em benefício dos pequenos produtores rurais. Entretanto, na prática, a MP premiava com título de propriedade os invasores de terras públicas e concedia privilégios aos grandes latifundiários. A pressão exercida pela sociedade civil brasileira e a comunidade internacional a MP perdeu a validade por não ter sido apreciada no prazo legal.

Em 2020, com o claro objetivo de retornar os principais aspectos da Medida Provisória 910/2019, foi aprovado na Câmara Federal o Projeto de Lei 2.633/2020 (BRASIL, 2020a) e está aguardando a apreciação do Senado Federal. Trata-se de uma proposta que incentiva o aumento do caos fundiário local, enquanto permite a regularização de áreas ocupadas e desmatadas ilegalmente. Ou seja, possibilita-se o aumento da invasão de territórios destinados às comunidades tradicionais.

No ano de 2021 é apresentado no Senado Federal o Projeto de Lei 510/2021 (BRASIL, 2021a), com as mesmas problemáticas da Medida Provisória 910/2019 e do Projeto de Lei 2.633/2020. Apresenta-se como um forte incremento para viabilizar a titulação fraudulenta de grandes extensões de terra e impulsionar o crescente desmatamento da floresta amazônica. Por conseguinte, os caminhos trilhados pela proposta legislativa não conduzirão ao almejado desenvolvimento econômico, social ambiental e o respeito aos direitos territoriais. Na realidade, a sua aprovação implicará tanto enriquecimento de grandes proprietários de terras quanto destruturação das dinâmicas coletivas realizadas pelas comunidades tradicionais.

Além das diferentes tentativas de aprovar uma lei no âmbito do legislativo federal, em fevereiro de 2021, o Governo Federal instituiu o Programa Titula Brasil⁴, que possui como finalidade apoiar a regularização fundiária de assentamentos e de áreas públicas rurais da União, por meio da criação de parcerias com os municípios. Em suma, o Programa estabelece

⁴ O Programa Titula Brasil foi regulamentado pelas: Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Portaria nº 26, de 4 de dezembro de 2020, da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do MAPA; e a Instrução Normativa nº 105, de 1 de fevereiro de 2021, do Incra.





que os municípios com terras públicas federais suscetíveis de regularização fundiária podem definir um plano de trabalho e assinar um acordo de cooperação técnica (ACT) com as Superintendências Regionais do INCRA.

Dessa forma, o município implementa um Núcleo Municipal de Regularização Fundiária e propicia um local adequado para sua instalação, bem como disponibiliza agentes públicos para treinamento pelo INCRA, o qual é incumbido pela viabilização de todas as soluções tecnológicas para o funcionamento do Programa (BRASIL, 2021). Na realidade, o Núcleo Municipal funcionará como uma espécie de escritório avançado do INCRA, sendo o encargo financeiro e de pessoal responsabilidade do município, o que na prática transferirá ao prefeito a responsabilidade de definir qual imóvel rural será titulado.

Mesmo com a assinatura do ACT com o intuito de *capilarizar* e *agilizar* o atendimento e a titulação de assentamento e áreas públicas rurais da União, deve-se lembrar que a regularização fundiária terá que cumprir os comandos normativos estabelecidos pela Lei nº 11.952/2009 e as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017.⁵ Podemos citar como exemplos as áreas não passíveis de regularização fundiária prevista no art. 4º e art. 6º, § 3º; os requisitos que devem ser cumpridos aos ocupantes de terra pública (art. 5º); em caso de conflito entre as comunidades tradicionais e particulares (naturais ou jurídicas), aquelas terão prioridade (art. 8º, I).

Tabela 1 - Municípios da Amazônia Legal⁶ que assinaram Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o INCRA visando a execução do Programa Titula Brasil, até dezembro 2021.

Estado	Situação				
	Em Análise	ACT Firmado	Indefinido	Desistência	N. de Municípios no Estado
Acre	9	10	0	0	22
Amazonas	3	22	2	0	62

⁵ A finalidade da Lei nº 11.952/2009 é garantir a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. A Lei nº 13.465/2017 altera a Lei 11.952/2009 e tem como objetivo a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

⁶ Definição vigente consta no art. 2º da Lei Complementar n. 124, de 3 de janeiro de 2007. Engloba a totalidade dos estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Pará, de Rondônia e de Roraima e de parte dos estados do Mato Grosso, do Tocantins e do Maranhão. A Amazônia Legal corresponde, geograficamente, ao bioma amazônico. No texto, não é feita a distinção entre Amazônia brasileira e Amazônia Legal, em razão de sua diferenciação não ser relevante para os dados coletados.





Amapá	12	1	0	0	16
Maranhão	21	48	12	0	217
Mato Grosso	24	67	0	0	141
Pará	13	61	7	0	144
Rondônia	1	36	0	0	52
Roraima	9	0	0	1	15
Tocantins	72	1	1	9	139

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2022).

A adesão foi representativa, conforme indica a tabela acima. Os motivos que estimularam a assinatura do acordo de cooperação técnica têm diversas justificativas, nem todas “republicanas”. Alguns prefeitos que aderiram ao Programa Titula Brasil foram denunciados por trabalho escravo e já estiveram na lista suja do trabalho escravo⁷, aparentando estar mais interessados em legalizar áreas griladas em assentamentos e terras indígenas para atender interesses próprios. Portanto, o discurso oficial de que o Programa irá agilizar a regularização fundiária e modernizar o campo, na prática, esconde conflitos de interesse e permite a utilização de situações privilegiadas para *legalizar* a grilagem das terras públicas brasileiras (BASSI et al., 2022, on-line; RAMOS, 2022, on-line).

Diante do debate em questão, é importante destacar que o presente texto não tratará da análise da então Medida Provisória nº 910/2019 e dos Projetos de Lei nº 2.633/2020 e 510/2021. O objetivo da pesquisa é apresentar as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 e avaliar se a lei se aplica aos direitos territoriais das comunidades tradicionais. Com este intuito, iremos analisar um debate introduzido pela lei de regularização fundiária, se é possível que os assentamentos ambientalmente diferenciados sejam emancipados com a emissão de títulos individuais definitivos, e se os mesmos podem ser incluídos no Programa Titula Brasil.

Assim, o texto é dividido em duas partes. Na primeira, são analisadas as modalidades de posse agroecológica destinadas à regularização fundiária dos territórios tradicionalmente ocupados pelas comunidades tradicionais que residem na Amazônia. Na segunda, são

⁷ Os prefeitos denunciados são do município de Querência, Novo Mundo e Novo Santo Antônio, em Mato Grosso; e Alto Alegre do Pindaré, no estado do Maranhão.





apresentados os empecilhos jurídicos criados pela nova legislação de regularização fundiária para a titulação dos assentamentos ambientalmente diferenciados.

2 MODALIDADES ESPECIAIS DE ACESSO À TERRA NA AMAZÔNIA

A Amazônia possui uma multiplicidade cultural, ecológica, fundiária e social. Nela residem diversos segmentos de camponeses que lutam por uma regularização fundiária justa e diferenciada. O reconhecimento dos apossamentos de uso comum, por meio dos assentamentos ambientalmente diferenciados do INCRA, das unidades de conservação (reserva extrativistas e reserva de desenvolvimento sustentável) e da propriedade quilombola, constitui-se em “políticas afirmativas em favor de grupos historicamente marginalizados” (TRECCANI, 2001, p. 68)⁸.

Na diversidade social da Amazônia, da relação entre populações humanas e o meio ambiente, surgem distintos segmentos de camponeses que atuam politicamente, além de também se incluírem nesta luta os povos indígenas, os quilombolas, as comunidades tradicionais, os posseiros da fronteira e os migrantes recém-chegados de outras regiões do país. Por essa razão, iremos discutir aqui o impacto da lei de regularização fundiária para os segmentos de camponeses que reivindicaram a criação dos assentamentos diferenciados (PAE e PDS)⁹.

⁸ As terras reivindicadas pelos povos indígenas também possuem regras de reconhecimentos de seus territórios tradicionais, o que difere das comunidades tradicionais, pois trata-se de apossamento comunal, que se fundamenta no instituto do indigenato.

⁹ Trabalhamos com a compreensão de que camponês/camponesa é o trabalhador/trabalhadora rural que se organiza em unidade produtiva familiar, na qual vive do trabalho familiar e ao mesmo tempo é uma unidade de consumo e uma unidade de produção (COSTA, 2019). É preciso compreender que existem distintas visões, ou compreensões, sobre a posse e, conseqüentemente, diferentes formas de estabelecer relação com a natureza. Assim, os elementos presentes na posse agrária, como a moradia e a cultura efetiva, podem ser distintos, dependendo do segmento de camponês, das variáveis ecológicas regionais e, por conseguinte, da relação entre o ser humano e a natureza.

Resumidamente, podemos afirmar que os camponeses podem ser classificados, juridicamente, em dois grupos: a concepção produtivista de camponês, prevista no Estatuto da Terra, em que este se organiza espacialmente em lotes familiares; e as comunidades tradicionais, com os seus apossamentos agroecológicos e áreas de uso comum, dialogando com o socioambientalismo. São reivindicações distintas para a regularização da posse e uso da terra.

Diante do debate realizado no âmbito da Antropologia e a reprodução social das comunidades tradicionais, tratamos estas como camponesas, conformando diferentes segmentos de camponeses. O inciso I, do art. 3º do Decreto 6.040/2007, que institui a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, define como povos e comunidades tradicionais “[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (BRASIL, 2007).





A origem dos assentamentos no Brasil se deu a partir da década de 1960, com as discussões sobre as reformas de bases e a pressão popular sobre o latifúndio improdutivo, que resultou no Estatuto da Terra, em 1964. Neste período, os militares assumiram o poder e usaram a reforma agrária para promover a ocupação do território nacional. Em suma, os assentamentos fizeram parte da política *integrar para não entregar* na Amazônia, de modo que representaram uma alternativa para inúmeros nordestinos fugirem da seca e para as famílias sem terra do Sul e Sudeste brasileiro, indo atrás das ofertas de terra e crédito oferecidas pelo governo federal (LE TOURNEAU; BURSZTYN, 2010).

Em 1985, surgiu o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Este plano foi essencial para a criação de novos assentamentos rurais. Além disso, a Constituição Federal de 1988 definiu, no seu art. 186, os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade, assegurando a desapropriação do latifúndio improdutivo para fins de reforma agrária. Após cinco anos, o governo federal lançou a Lei nº 8.629/1993 (BRASIL, 1993), que instituiu a desapropriação de terras para interesse social, incentivando a ocupação de imóveis rurais improdutivos no Brasil, em especial na Amazônia Legal.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), lançado durante a Conferência da Terra, em novembro de 2003, em Brasília, representa uma nova fase da reforma agrária no Brasil, visto que instituiu a criação dos assentamentos ambientalmente diferenciados (ALENCAR et al., 2016). Estes mecanismos foram essenciais para o reconhecimento do território das comunidades tradicionais, a conservação das florestas, a redução dos conflitos agrários, a diminuição da pobreza no campo e a democratização do acesso à terra no país.

Feito este breve apontamento histórico, é necessário destacar que, segundo o próprio INCRA, são dois tipos de assentamentos da reforma agrária: os criados por meio de obtenção e desapropriação de terras e compostos por lotes familiares, que são os projetos de assentamento convencional; e as modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados (BRASIL, [20--], on-line)¹⁰.

Os assentamentos convencionais objetivam transformar a propriedade privada rural improdutiva em imóveis produtivos para inúmeras famílias sem terras. Ou seja, estão atrelados à ideia de um latifúndio improdutivo que, após sofrer um processo de

¹⁰ As formas de obtenção de terras – para criação de assentamento – utilizadas pelo INCRA são: desapropriação para fim de reforma agrária; terras públicas federais discriminadas e arrecadadas em nome da União; por meio de compra de propriedade privada; e assentamentos criados por outras instituições e reconhecidos pelo INCRA, tais como as reservas extrativistas e assentamentos estaduais.





desapropriação, passa a *assentar* novas famílias. Neste, o beneficiário da reforma agrária é assentado pelo órgão fundiário (BENATTI; ROCHA; PACHECO, 2015, p. 5). Para Bergamasco e Norder (1996, p. 7), tais assentamentos podem ser conceituados da seguinte maneira:

Os assentamentos rurais podem ser definidos como a criação de novas unidades de produção agrícola, por meio de políticas governamentais visando o reordenamento de uso da terra, em benefício de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra. Como o seu significado remete à fixação do trabalhador na agricultura, envolve também a disponibilidade de condições adequadas para o seu uso da terra e o incentivo à organização social e vida comunitária.

Em contrapartida, nos assentamentos ambientalmente diferenciados ocorre o reconhecimento de uma ocupação preexistente, uma vez que o grupo social já habitava a área. Nestas modalidades de assentamentos, estão inseridos o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) (BENATTI, 2020a).

Em 1987, por meio da Portaria 627 e sob a responsabilidade do INCRA, foi criado, na esfera federal, o Projeto de Assentamento Extrativista (PAE), sendo posteriormente denominado Projeto de Assentamento Agroextrativista (BRASIL, 1987). Designado à exploração de terras contempladas com riquezas extrativistas, a ser realizada por meio de atividades ecologicamente sustentáveis, economicamente viáveis e socialmente justas, é destinado às comunidades que habitam essas áreas e que anteriormente já as ocupavam. A regularização fundiária do PAE é realizada pelo INCRA, sendo necessária a celebração de um Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) entre o órgão fundiário e a associação que representa os moradores da área regularizada. Para tanto, é necessário que: (a) realize-se um estudo socioeconômico dos beneficiários do PAE; (b) os grupos beneficiados criem uma associação, condomínio ou cooperativa para que possam receber a titulação coletiva (CCDRU); (c) A associação em questão elabore um Plano de Utilização, que é parte integrante do CCDRU.

O Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) foi criado pela Portaria nº 477/1999 do INCRA, estando ligado ao desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas direcionadas ao interesse ambiental e socioeconômico (BRASIL, 1999). Os indivíduos por ele beneficiados desenvolvem, portanto, atividades de pequeno impacto ambiental, geralmente relacionadas ao extrativismo e à agricultura familiar. Em suma, estes projetos associam o desenvolvimento cultural, econômico e social dos sujeitos assentados ao uso e manejo adequado do solo e dos recursos naturais. A destinação da área é feita por meio de titulação





coletiva entregue à entidade representativa das famílias beneficiárias, por meio de associação, condomínio ou cooperativa.

O Projeto de Assentamento Florestal (PAF), criado por meio da Portaria nº 1.141/2003 do INCRA, é destinado ao manejo de recursos florestais em área com aptidão para a produção florestal comunitária e sustentável (BRASIL, 2003). Os beneficiários desses projetos recebem Termo de Concessão de Uso em regime comum, o que lhes incumbe quanto à obrigação de respeitar as regulamentações do IBAMA a respeito do manejo florestal sustentável.

Na tabela abaixo constam os diferentes tipos de assentamentos criados na Amazônia Legal. Os assentamentos ambientalmente diferenciados se destacam pela área destinada e por se tratar da principal política de reconhecimento do apossamento das comunidades tradicionais, que foi implementada a partir de 1988.

TABELA 2 – Modalidades e categorias de assentamentos federais criados na Amazônia Legal, entre 1997 e 2017.

Modalidade	Categoria	Área	Total Criados
Projeto de Assentamento Conjunto (PAC)	Colonização	357.509	16
Projeto de Assentamento Dirigido (PAD)	Colonização	1.350.683	7
Projeto de Assentamento Rápido (PAR)	Colonização	106.500	3
Projeto Integrado de Colonização (PIC)	Colonização	1.811.510	7
Projeto de Assentamento (PA)	Convencional	17.779.881	1.623
Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE)	Diferenciado	10.868.786	382
Projeto de Assentamento Florestal (PAF)	Diferenciado	318.102	7
Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)	Diferenciado	2.886.314	107
Projeto de Assentamento Casulo (PAC)	Convencional	6.179	12

Fonte: Elaboração própria, com base em Alencar et al. (2016) – atualizado até dezembro de 2021.

O PAE, PDS e o PAF representam modalidades de regularização fundiária fundamentais para atender às singularidades de apossamento existentes na Amazônia, bem como para promover a defesa das comunidades tradicionais. Portanto, é possível afirmar que são “mais adequados à realidade regional da Amazônia e ao modelo de uso da terra e dos recursos naturais das populações tradicionais, especialmente por incorporarem o apossamento coletivo, isto é, reconhecem e legitimam a posse agroecológica” (ROCHA, 2015, p. 533).





3 DESAFIOS PARA A CRIAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS E A LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (LEI Nº 13.465/2017)

O processo de consolidação dos territórios dos povos indígenas e comunidades tradicionais sob responsabilidade do Poder Público (órgãos fundiários ambientais e agrários) pode ser dividido em dois momentos distintos: o direito ao território e o direito territorial.

O direito ao território trata dos mecanismos de acesso ao território tradicional¹¹, materializado no reconhecimento de direito à terra indígena, na demarcação do quilombo, na criação do assentamento ambientalmente diferenciado, da reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável para assegurar as garantias formais ao território. Em outras palavras, são os atos administrativos relacionados a assegurar o domínio e suas limitações – plena ou parcial, conforme disposto no art. 14 da Convenção 169 da OIT, no art. 231, § 1º da Constituição Federal, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), leis e decretos infraconstitucionais – ao grupo social beneficiado. Trata-se da transferência total ou parcial dos poderes dominicais do Estado para os povos e comunidades tradicionais.

O direito ao território versa sobre a definição da área a ser reconhecida (demarcação realizada pelo Estado), prevista nos procedimentos administrativos que têm início com o pedido do grupo social ou por iniciativa do Executivo. Por parte do Estado, existem procedimentos administrativos estabelecidos para cada órgão responsável pela identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras tradicionalmente ocupadas. Portanto, trata-se do reconhecimento de uma posse preexistente dos povos indígenas, quilombolas ou de comunidades tradicionais. Essa fase se legitima a partir do apossamento preexistente (posse indígena ou agroecológica), constituído pelos elementos espacial, social, econômico e cultural, ou seja, o território tradicional.

A posse agroecológica concebida pelas comunidades tradicionais por meio de sua ligação com o solo e os bens naturais pode ser decomposta em três espaços distintos: a casa, a

¹¹ Entendemos território tradicional como sendo “[...] os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações” (BRASIL, 2007).





roça e a mata. Nestes ambientes, os grupos sociais desempenham atividades familiares e coletivas (BENATTI, 2003).

O direito ao território está fundamentado no apossamento legítimo (*Ius Possessionis*, se buscarmos embasamento jurídico civilista)¹². A Constituição Federal assegura o direito à propriedade, que no caso dos povos e comunidades tradicionais trata-se da propriedade coletiva, um alargamento da compreensão sobre propriedade privada individual e que também é reconhecido nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)¹³. Diante disso, cumpre salientar que o apossamento dos povos e comunidades tradicionais não pode ser abarcado pela legislação civilista e agrarista, visto que aquela pressupõe o elemento cultural como requisito de sua composição, sendo reconhecida pela Corte IDH a partir do caso da Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai, sentença de 17 de junho de 2005.

Já o direito territorial é definido pelas regras e a discussão sobre autonomia no uso e manejo da terra e dos recursos naturais, expressando-se de acordo com o previsto no art. 15 da Convenção 169 da OIT, art. 231, § 1º da Constituição Federal e demais normas infraconstitucionais. Portanto, são as normas estatais e sociais que definem os poderes de uso e utilização do espaço reconhecido pelo Poder Público. São os direitos e normas jurídicas que possibilitam excluir terceiro do território, poder ou não alienar em parte ou totalmente o território, poder ou não arrendar parcialmente ou todo o território e o dar ou não como garantia.

Partindo destes pressupostos, infere-se que estes direitos ainda carecem de concretização, mesmo que tenha ocorrido um avanço substancial na garantia do reconhecimento das formas de organização do território e da maneira de utilizar os recursos naturais realizada pelas comunidades tradicionais.

Quando se analisa a atual política de regularização fundiária (regulamentada pela Lei nº 13.465/2017), percebe-se que existe um incremento para tornar o procedimento de emissão de títulos individuais mais simples e rápido, em detrimento da titulação coletiva. Ou seja, facilita-se o acesso à propriedade privada das terras públicas às ocupações individuais,

¹² O Direito Civil qualifica o *Ius Possessionis* como o direito de possuir, o qual se trata de um poder autônomo do possuidor, uma relação direta do sujeito com a coisa, sem qualquer mediação documental ou de direito de terceiro (posse originária). Essa concepção está muito próxima do apossamento pré-existente dos povos e comunidades tradicionais.

¹³ Sobre a discussão da propriedade coletiva construída a partir da visão alargada sobre propriedade privada prevista na Convenção Latinoamericana de Direitos Humanos (art. 21), ver os casos Corte IDH, Caso Vereda La Esperanza vs. Colômbia, Sentença de 31 ago. 2017; Corte IDH, Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil, Sentença de 5 fev. 2018 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, 2018).





enquanto as comunidades tradicionais continuam a sofrer com um processo lento, burocrático e complexo para garantia de seus direitos territoriais (BENATTI et all., 2015; TRECCANI, 2018, p. 145). Tais titulações buscam impedir a realização da reforma agrária ou o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas (BENATTI, 2020b).

3.1. A CONSOLIDAÇÃO A QUALQUER CUSTO DOS ASSENTAMENTOS AMBIENTALMENTE DIFERENCIADOS

A consolidação dos assentamentos prevista no inciso 5º e nos parágrafos §§ 6º e 7º do art. 17 da Lei nº 8.629/1993, com as modificações introduzidas pela Lei nº 13.465 de 2017, passa a ser realizada quando: (a) forem concluídos os investimentos e a concessão de crédito; (b) os assentamentos completarem 15 anos de sua criação, mesmo que não tenham sido concluídos todos os investimentos, salvo decisão fundamentada do INCRA; e (c) caso se trate de assentamento que, em 1 de julho de 2017, já possuía mais de 15 anos de criação, para cuja consolidação será dado um prazo de três anos.

Os principais impactos destes dispositivos supracitados é que a consolidação dos projetos de assentamentos desobriga o INCRA de realizar qualquer tipo de investimento de infraestrutura, assistência técnica e concessão de créditos. Ademais, a emancipação destes assentamentos em um breve intervalo de tempo apresenta-se como medida eficaz de introduzi-los ao mercado de terra, sem as salvaguardas necessárias à agricultura familiar (apoio técnico e financiamento diferenciado).

Ressalta-se, no entanto, que as modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados (PAE, PDS e PAF) não foram pensadas como uma transitoriedade para uma titulação definitiva – na qual, depois de preenchidos os requisitos previstos nas normas administrativas, cada família teria o domínio pleno de seu lote de terra. Dessa forma, não podem ser emancipados por não se enquadrarem como assentamento com lotes individuais (assentamentos convencionais). Além disso, o último estágio da titulação dos PAE ou PDS não é a emissão do título definitivo para cada família assentada, mas do contrato de concessão de direito real de uso (CDRU) coletivo para a associação do assentamento. Lembre-se que no PAE e PDS ocorre a posse agroecológica (apossamentos familiares + área de uso comum) e que estes não estão divididos em lotes familiares. Portanto, constituem-se em mecanismos jurídicos destinados a promover os direitos territoriais das comunidades tradicionais.





3.2. A TENTATIVA DE FRAGMENTAÇÃO DAS ÁREAS DE USO COMUM DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS

O artigo 24 do Decreto nº 9.311/2018 estabelece que a distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamentos será realizada de duas maneiras: em caráter provisório (mediante Contrato de Concessão de Uso - CCU) e em caráter definitivo (através de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU - e Título de Domínio - TD) para cada família da reforma agrária. Logo, o processo de titulação ocorre em duas fases: a) a concessão do CCU para cada família; e b) a titulação por CDRU (título definitivo, seja ele familiar ou coletivo).

A escolha do tipo de titulação tem efeitos concretos na realidade dos assentamentos. Isto, porque, apesar de o CDRU e o TD só poderem ser negociados após 10 anos de sua celebração, caso o beneficiário opte pelo título definitivo, sua negociação não fica restrita ao enquadramento do cessionário de Política Nacional de Reforma Agrária, possibilitando que o imóvel entre no mercado de terras com mais facilidade (MÁXIMO, 2019, p. 11).

A Lei nº 13.465/17 realizou algumas modificações na Lei nº 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Foram estabelecidas novas regras para o processo de regularização dos assentamentos de reforma agrária, inclusive com a criação de um novo instrumento de reconhecimento de ocupação de terra pública, conforme descreve o quadro abaixo.

QUADRO 1 – Contratos Administrativos de Reconhecimento de Ocupação da Terra Pública

Documento: Certidão de Reconhecimento de Ocupação (CRO)	
Definição: documento administrativo que reconhece a ocupação da área pública pelo requerente junto às instituições oficiais de crédito. Não implica o reconhecimento do direito de propriedade ou a regularização fundiária da área. É um documento pessoal, intransferível e não pode ser levado a registro em Cartório de Imóveis. Somente poderá ser emitido o CRO se o imóvel estiver georreferenciado e aprovado no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) do INCRA para fins de regularização fundiária. Tem caráter provisório e gratuito.	Base legal: Decreto nº 9.311/2018 Decreto nº 10.592/2020 Portaria nº 205/2018
Documento: Contrato de Concessão de Uso (CCU)	
Definição: contrato administrativo que faculta ao assentado a utilização privativa do bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal. No caso do PAE ou PDS,	Base legal: Decreto nº 9.311/2018 Decreto nº 10.592/2020





concede à unidade familiar o uso e gozo pleno da área do projeto e autoriza o acesso ao crédito. É parte integrante do Plano de Desenvolvimento ou Plano de Utilização do assentamento, sendo vedado negociar ou transferir a terceiro a posse ou os direitos do imóvel, salvo por sucessão legítima, com anuência do Incra. Tem caráter provisório e gratuito.	Portaria nº 205/2018
Documento: Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)	
Definição: instrumento contratual com força de escritura pública, criado pelo Decreto-Lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967. Com o estabelecimento do CDRU se transfere, a título de direito real, o usufruto temporário, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra <i>utilização de interesse social</i> . Tem caráter definitivo, gratuito ou oneroso. A CDRU, como direito real, é transferível por ato <i>inter vivos</i> ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, desde que o novo concessionário ou seus descendentes não deem uso diferente ao estabelecido no contrato administrativo.	Base legal: Lei 11.952/2009, art. 2º, VIII Decreto nº 9.311/2018 Decreto nº 10.592/2020 Portaria nº 205/2018
Documento: Título Definitivo (TD)	
Definição: instrumento com força de escritura pública que transfere o domínio pleno do imóvel e é inegociável pelo prazo de 10 (dez) anos. Tem caráter definitivo, gratuito ou oneroso.	Base legal: Decreto nº 9.311/2018 Decreto nº 10.592/2020 Portaria nº 205/2018

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2018a, 2018b, 2020b).

Os quatro documentos são regidos por cláusulas resolutivas que definem os direitos e obrigações das partes envolvidas, podendo os contratos ser rescindidos caso as cláusulas não sejam cumpridas, garantindo ao beneficiário o contraditório e a ampla defesa.

A considerar que o art. 18 da Lei nº 8.629/1993 trata da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária, permitindo a emissão de concessão de uso, concessão de direito real de uso ou título definitivo, a lei está se referindo aos assentamentos que possuem lotes familiares (assentamento convencional), porque nestes assentamentos cada lote familiar é caracterizado como imóvel rural. Assim, considerando o comando normativo existente no § 14 do mesmo artigo (introduzido pela Lei nº 13.465/17), este afirma que “[...] a outorga coletiva [do CDRU] a que se refere o § 3º deste artigo não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica”, de modo que não se aplica aos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, pois não existe internamente a concepção de imóveis familiares, mas de apossamento familiar e área de uso comum não permanentes. A casa e a roça respeitam o





conhecimento coletivo e os limites ecológicos, por isso não são fixas, antes estão em movimento, conforme as características e restrições da área ecológica manejada.

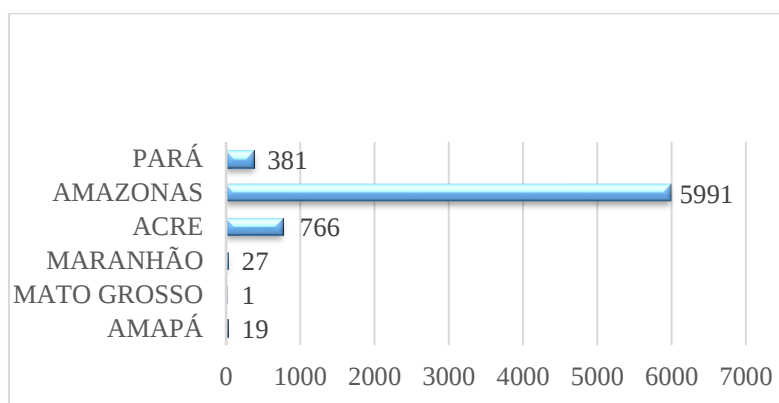
Além disso, a Lei nº 11.952/2009 possui comando normativo que explicitamente deixa claro que não se enquadra às comunidades tradicionais. O seu art. 4º, § 2º afirma que “as terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas *de acordo com as normas específicas*, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei” (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Esse mesmo entendimento está expresso na Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 4.269 de 2017, que discute a inconstitucionalidade do artigo 4º, §2º, 13, 15, inciso I, §§ 2º, 4º e art. 5º, da Lei nº 11.952/2009 na qual o Superior Tribunal Federal confirma que a regularização fundiária das glebas de terras ocupadas pelas comunidades tradicionais é coletiva e que seu reconhecimento não pode ser submetido a uma lei que trata de titulação individual (BRASIL, 2017b).

Desse modo, quando o INCRA emite contratos de concessão de uso, estes devem ser entendidos como um ato administrativo precário e ser realizados em acordo com a associação do assentamento, para que não se desestruturem as dinâmicas coletivas e não propicie que as glebas do assentamento sejam inseridas no mercado formal de terra. O contrato de concessão de uso é um documento constitutivo do contrato de concessão de direito real de uso; este coletivo e aquele individual.

O gráfico abaixo explicita o número de contratos de concessão de uso emitidos pelo INCRA, em assentamentos ambientalmente diferenciados, sem consultar as entidades representativas das comunidades tradicionais, cujo objetivo dessa ação administrativa não é explicitado aos interessados, violando a Convenção 169 da OIT no que diz respeito à consulta livre e informada.

GRÁFICO 1 - Contratos de Concessão de Uso (CCU) emitidos em assentamentos ambientalmente diferenciados - Estados da Amazônia Legal, entre 2010 e 2021





Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do INCRA (BRASIL, [20--], [202-], on-line).

O Gráfico 1 demonstra a quantidade de CCUs emitidas pelo Incra nos assentamentos ambientalmente diferenciados, objetivando estimular as ações individuais em detrimento das iniciativas coletivas, o que representa uma violação ao direito de escolha das comunidades tradicionais pela manutenção de suas formas de vida, garantido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Constituição Federal de 1988. Nestes assentamentos, é importante que ocorra a entrega de um Contrato de Concessão de Direito Real de Uso coletivo para a entidade representativa das comunidades tradicionais e que depois seja entregue um Contrato de Concessão de Uso para cada família.

A concessão do CCDRU impossibilita a posterior transformação do imóvel em um título de propriedade individual. O principal ponto deste debate é que a emissão de um título individual e provisório (por meio de CCU), sem existir qualquer tipo de vinculação a um CCDRU coletivo do assentamento, acaba por desestruturar as dinâmicas coletivas que os grupos ambientalmente diferenciados possuem com o território tradicional.

Neste contexto, a fim de elucidar a questão, cita-se, por exemplo, o caso do Projeto de Assentamento Agroextrativista Lago Grande, oficialmente instituído por meio da Portaria INCRA/SR 30/ n° 31, em 28/11/2005, no qual as famílias que ali residem sofreram uma enorme pressão por parte do INCRA para celebrarem um contrato individual. Na prática, o órgão fundiário desejava substituir o CCDRU coletivo pelo CCU familiar, de forma que este assentamento ambientalmente pudesse ter um tratamento jurídico idêntico aos assentamentos convencionais, perdendo-se, portanto, a segurança jurídica que a titulação coletiva lhe proporciona (MÁXIMO, 2019, p. 15-17). Devido a resistência das comunidades do PAE Lago Grande não foi emitido nenhum contrato de concessão de uso familiar, até dezembro de 2021.¹⁴

A emissão de CDRU coletiva garante segurança fundiária às famílias beneficiadas e impede a transformação em título de propriedade, seja ele individual ou coletivo. Em suma, a principal finalidade é “oferecer maior segurança fundiária aos posseiros que histórica e

¹⁴ Em abril de 2022, em uma ação judicial que foi julgada na Vara Agrária de Santarém, Estado do Pará, a justiça assegurou o direito de uso e posse coletiva do território do PAE Lago Grande à comunidade Jacarezinho, uma das 144 comunidades existentes no assentamento ambientalmente diferenciado, com extensão de 250 mil hectares e uma população aproximada de 35 mil pessoas. A decisão judicial representou uma vitória sobre a concepção privatista dos espaços coletivos (TERRA DE DIREITOS, 2022, on-line).





tradicionalmente as ocupam, assim como assegurar a conservação ambiental e as condições para a reprodução das atividades agroextrativistas desenvolvidas por seus moradores” (MALERBA, TRECCANI, 2019, p. 9).

Frise-se que em diversos assentamentos ambientalmente diferenciados, apesar de existirem portarias dando existência legal a esses assentamentos, ainda não foi celebrado o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) entre a entidade representativa do assentamento e o INCRA. A assinatura deste contrato é essencial para que o acesso à terra seja de fato proporcionado a essas famílias, uma vez que o CCDRU tem o mesmo valor dos outros documentos de titulação concedidos pelo Incra para efeito de acesso aos créditos instalação do PNRA e aqueles decorrentes do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf.

Utiliza-se de forma distorcida as normativas (Decreto 9.311/2018 e a Instrução Normativa INCRA 99/2019), que regulam a aplicação do CCU e o CCDRU, buscando equiparar dois tipos de assentamentos distintos: o convencional e o ambientalmente diferenciado. As duas categorias de assentamentos são compostas de segmentos de camponeses distintos, sendo que um o objetivo final é a consolidação com a expedição de títulos definitivos para as famílias beneficiárias da reforma agrária (convencional), enquanto que o outro espera a expedição do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso coletivo para assegurar um apossamento pré-existente, composto com área de uso comum.

Do que foi exposto, podemos concluir que a nova legislação de regularização fundiária não se aplica aos assentamentos ambientalmente diferenciados, assim como não há fundamento legal para a transformação destas modalidades em lotes familiares, o que, na prática, resulta na perda da proteção fundiária que a posse coletiva almeja dar às famílias e na violação de normas constitucionais e convenções internacionais das que o Brasil é signatário.

4 CONCLUSÃO

Neste texto, buscamos analisar o respeito à sociobiodiversidade diante de como é assegurado o direito territorial das comunidades tradicionais. É necessário incluir princípios mais adequados às diferentes realidades das comunidades tradicionais, além de respeitar sua cosmovisão e seu relacionamento com a natureza no momento em que o Estado brasileiro for criar os assentamentos ambientalmente diferenciados.





Além disso, é necessário destacar que a regularização fundiária é um dos instrumentos que o Estado possui para garantir segurança no campo, reduzir conflitos e gerar renda. Dessa forma, é igualmente importante que as leis e práticas fundiárias sejam compatíveis com a proteção ambiental e com os objetivos de redução de desmatamento. Em outras palavras, o país precisa regularizar as demandas legítimas, sem provocar mais ocupações de terras públicas associadas à grilagem.

As Leis nº 11.952/2009 e 13.465/2017 foram criadas tendo como sujeito beneficiado o/a ocupante individual/familiar de terra pública não destinada. A consolidação dos assentamentos de que trata a lei se restringe aos assentamentos convencionais, criados com divisão espacial interna em lotes (imóveis rurais); evidenciando, deste modo, que desde sua origem, o objetivo final era a titulação familiar definitiva.

Antes da aprovação da Lei nº 13.465/2017, podia-se dizer que regularização fundiária e reforma agrária eram políticas distintas, mas com possibilidade de convivência simultânea, mesmo com as tensões causadas nas disputas de áreas para reforma agrária, regularização fundiária, reconhecimento dos direitos à terra dos povos e comunidades tradicionais ou para proteção ambiental. Com a nova lei de regularização fundiária, o cenário muda, pois a administração federal busca dar uma nova interpretação à norma jurídica que limita ou impede a realização da reforma agrária ou o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas.¹⁵

Nesse sentido, o estudo aqui realizado aponta que os assentamentos ambientalmente diferenciados estão excluídos da consolidação, com a emissão de títulos definitivos para cada família e, portanto, não podem ser incluídos no Programa Titula Brasil. Isso, porque trata-se de outros tipos de assentamentos, dotados de forma distinta de apossamento e relação com a natureza.

Outrossim, é necessário pontuar que estas constantes alterações legislativas no processo de regularização fundiária criam a ideia de que o governo vai cada vez mais flexibilizar os prazos e requisitos para entrega de um título de terra. Como consequência

¹⁵ Terra tradicionalmente ocupada é o termo utilizado pela Constituição Federal (art. 231) e a Convenção 169 da OIT – Organização Internacional do Trabalho, (art. 14), quando tratam dos direitos às terras (posse e propriedade) que as populações tradicionais reivindicam. Podem ser entendidas como aquelas “que expressam uma diversidade de formas de existência coletiva de diferentes povos e grupos sociais em suas relações com os recursos da natureza” (ALMEIDA, 2004, p. 25). Essa diversidade de formas se expressa com a combinação do uso comum de recursos naturais e a apropriação privada de bens, “[...] que são acatadas, de maneira consensual, nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares, que compõem uma unidade social” (ALMEIDA, 2004, p. 28). Para aprofundar a discussão, ver Benatti (2020a).





disso, os sujeitos tendem a não mais se preocupar com as regras postas – afinal, a invasão de terra pública e o desmatamento ilegal realizado hoje poderá ser futuramente premiado com a regularização da área.

As alterações introduzidas pela atual legislação de regularização fundiária não incrementam o processo democratização de acesso à terra e não asseguram os direitos territoriais destinados aos povos e comunidades tradicionais. Em verdade, estas modificações desrespeitam a apropriação coletiva do território e abrem caminho para que as terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades tradicionais sejam inseridas no mercado formal de terras.

Portanto, tais regras não se coadunam com a forma de apropriação da terra e dos bens naturais realizada pelas comunidades tradicionais, sendo-lhe desrespeitada sua autonomia e o reconhecimento de seus espaços como lugar de ação coletiva. Isto é, o que se busca com a atual política é colocar os territórios tradicionais sob pressão especulativa e enfraquecer a organização social das comunidades tradicionais, ou seja, o seu modo de ser e viver.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Ane et al. *Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia: Histórico, Tendências e Oportunidades*. Brasília: IPAM, 2016.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras Tradicionalmente Ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 9-32, maio 2004.

BASSI, Bruno Stankevicius; FUHRMANN, Leonardo; RAMOS, Mariana Franco; MERLINO, Tatiana. Titula Brasil transfere fiscalização de títulos rurais a investigados por trabalho escravo e invasão de terras indígenas. *O Joio e o Trigo*, [on-line], 8 abr. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/4wzjvnuj>. Acessado em 27 abr. 2022.

BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica & manejo florestal*. Curitiba: Juruá Editora, 2003.

BENATTI, José Heder; ROCHA, Ana Luisa Santos; PACHECO, Jéssica dos Santos. Populações tradicionais e o reconhecimento de seus territórios: uma luta sem fim. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 7., 2015, Brasília. Anais. Brasília: ANPPAS, 2015.





BENATTI, José Heder. Das terras tradicionalmente ocupadas ao reconhecimento da diversidade social e de posse das populações tradicionais na Amazônia. In: *Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil* / editores: Débora Ungaretti [et al]. São Paulo: Blucher, 2018, pp. 193-214.

BENATTI, José Heder. Terras Tradicionalmente Ocupadas e a Nova Lei de Regularização Fundiária (Lei 13465/2017). In: VELOSO, Roberto Carvalho; COSTA, Paulo Sérgio Weyl Albuquerque; MENEZES, Daniel Francisco Nagao (Org.). *Direito e Desenvolvimento*. São Luís: EDUFMA, 2020a. p. 371-390.

BENATTI, José Heder. Fronteiras e territórios na Amazônia brasileira e os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais. In: SILVA, Solange Teles da; SANTOS, Maurício Duarte dos; MENEZES, Daniel Francisco Nagao (Org.). *Direitos, cidadania e desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Eseni Editora, 2020b. p. 44-74.

BERGAMASCO, Sônia Maria; NORDER, Luis A. Cabello. *O que são assentamentos rurais?* São Paulo: Brasiliense, 1996.

BRASIL. *Portaria nº 627, de 30 de julho de 1987*. Cria Modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista. Brasília, DF: INCRA, [1987].

BRASIL. (Constituição [1988]). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrxrpdpp>. Acesso em 25 mar. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: <https://tinyurl.com/ymyy3syc>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. *Portaria nº 477, de 4 de novembro de 1999*. Trata da Criação de Projeto de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, DF: INCRA, [1999]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y84hyz5s>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Portaria nº 1.141, de 19 de dezembro de 2003*. Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal - PAF, destinada a áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte e, estabelece critérios. Brasília, DF: INCRA, [2003]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y8rxyn94>. Acesso em: 20 jan. 2022.





BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: <https://tinyurl.com/mhu3s3np>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009*. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdcpn242>. Acesso em: 10 de fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: <https://tinyurl.com/2dm4zj48>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4.269*. Relator: Ministro Edson Fachin. DJ. 18/10/2017. Brasília, DF: STF, 2017b. Disponível: <https://tinyurl.com/mtk2472k>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018*. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Brasília, DF: Presidência da República, [2018a]. Disponível em: <https://tinyurl.com/3kye3t3s>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. *Portaria nº 205, de 29 de março de 2018*. Dispõe sobre a emissão da Certidão de Reconhecimento de Ocupação - CRO prevista no Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018, e dá outras providências. Brasília, DF: INCRA, [2018b]. Disponível em: <https://tinyurl.com/5cm3mz8k>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. *Medida Provisória nº 910, de 11 de dezembro de 2019*. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Brasília, DF: Senado Federal, [2019].

BRASIL. *Instrução Normativa Incra nº 99, de 30 de dezembro de 2019*. Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento





de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Brasília, DF: Senado Federal, [2019]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-99-de-30-de-dezembro-de-2019-236098411>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.633, de 2020*. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020a]. Disponível em: <https://tinyurl.com/3hbu9pn6>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020*. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Brasília, DF: Presidência da República, [2020b]. Disponível: <https://tinyurl.com/2s3zw8nj>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 510, de 2021*. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; e a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [2021a]. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p96v5dj>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação (1900-2021)*. Brasília, DF: MAPA, 2021b. Disponível em: <https://tinyurl.com/4c2z5b46>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Ofício Nº 436/2022/GAB-GM/MAPA*. Assunto: Resposta ao Requerimento de Informação nº 1525/2021 - O cio nº 299 (SF). Brasília, 19 de maio de 2022. Brasília, DF: MAPA, 2022. p. 1617.





BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Criação e modalidades de assentamentos. *Incra*, [on-line], [20--]. Disponível em: <https://tinyurl.com/2r9ymbyt>. Acesso em: 7 jan. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Titula Brasil. *Incra*, [on-line], [202-]. Disponível em <https://tinyurl.com/5d4bazpb>. Acesso em: 19 out. 2021.

BRITO, Brenda; ALMEIDA, Jeferson; GOMES, Pedro; SALOMÃO, Rodney. *Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia*. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. *Avanços ou retrocessos na Regularização Fundiária?* Análise do Projeto de Lei nº 2633/2020 sob o enfoque das salvaguardas ambientais. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021a.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. *Nova investida contra a Legislação Fundiária*. Projeto de Lei nº 510/2021 retoma os retrocessos da MP nº 910/2019 e beneficia invasores de terras públicas. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Vereda La Esperanza vs. Colombia*. Sentencia de 31 de agosto 2017. San José: Corte IDH, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/xn99rkn4>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil*. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. San José: Corte IDH, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/3222c7w7>. Acesso em: 10 ago. 2020.

COSTA, Francisco de Assis; Francisco de Assis Costa: As múltiplas faces da Amazonia. Entrevista a Carlos Fioravanti. *Revista Fapesp*, São Paulo, n. 277, mar. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/ea2xxfd>. Acesso em: 21 jan. 2021.

LE TOURNEAU, François-Michel; BURSZTYN, Marcel. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. *Revista Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 1, p. 111-130, jan./jun. 2010.

MALERBA, Julianna, TRECCANI Girolamo Domenico. *Direito à Terra e ao Território*. Rio de Janeiro: FASE, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/fazh22ky>. Acesso em: 5 jun. 2021.

MÁXIMO, Paula. Lei 13.465/17, Privatização de Terras Públicas e Coletivas na Amazônia Legal e o Projeto de Assentamento Agroextrativista da Gleba Lago Grande (Santarém - Pa). *Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente - PUC-Rio*, [on-line], 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/2dxssr4s>. Acesso em: 4 ago. 2021.





MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; TRECCANI, Girolamo Domenico. Regularização Fundiária na Amazônia: notas sobre a Lei n. 13.465/2017. In: BRITO, Ciro de Souza (Org.). *Direitos dos povos e comunidades tradicionais e povos indígenas em contextos de retrocessos*. Curitiba: CRV, 2019. p. 21-39.

PAULINO, Eliane Tomiasi. A liquidação das terras públicas no Brasil: contextos, pretextos e passivos territoriais em face da lei 13.465/2017. *Boletim Goiano de Geografia*, Goiânia, v. 37, n. 3, p. 391-408, set./dez. 2017.

RAMOS, Mariana Franco Titula Brasil faz parte da maior ofensiva de grilagem pós-ditadura. *O Joio e o Trigo*, [on-line], 12 abr. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/36vr2z6n>. Acessado em 27 abr. 2022.

ROCHA, Ana. Luisa Santos. Populações Tradicionais: Avanços constitucionais x dia-a-dia marcado pelo conflito. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio; PADILHA, Norma Sueli; MELEU, Marcelino. (Org.). *Direito ambiental e socioambientalismo I*. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 521-541.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuninga. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, Araraquara, v. 20, p. 14-40, 2017.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acacio Zuninga; TUBINO, Nilton Luís Godoy. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. *Revista da ANPEGE*, Dourados, v. 16, n. 29, p. 283-316, 2020.

SIMONI, Joana; MALERBA, Julianna; MONTENEGRO, Marcelo; SANTOS, Maureen; VIANNA, Manoela (Ed.). *Flexibilização da Legislação Socioambiental Brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2021. [Recurso eletrônico]. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrhastxd>. Acesso em: 5 nov. 2022.

TERRA DE DIREITOS. Justiça rural: o que ensina uma vitória comunitária. *Terra de Direitos*, [on-line], 28 abr. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/yebnryse>. Acesso em 10 nov. 2022.

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

TRECCANI, Girolamo Domenico. Propriedade Coletiva” das Populações Tradicionais Brasileira e o USI CIVICI na Itália. In: UNGARETTI, Débora; LESSA, Marília Rolemborg; COUTINHO, Diogo R.; PROL, Flávio Marques (Org.). *Propriedades em Transformação*:





Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018. p. 141-167.

DADOS DA PUBLICAÇÃO

Categoria: artigo submetido ao *double-blind review*.

Recebido em: 30/05/2022.

Aceito em: 14/12/2022.

