

Introdução à seção temática:

Cenários da regularização fundiária e ambiental na Amazônia Legal

Editoras

Thereza Menezes¹

Claudia Job Schmitt²

Karina Kato³

Mariana Trotta Dallalana Quintans⁴

As relações existentes entre sistemas de posse, propriedade e uso da terra e a preservação ambiental na Amazônia têm sido tratadas, tanto no debate público como do ponto de vista acadêmico, sob diferentes perspectivas, mobilizando aportes de conhecimentos oriundos de diferentes campos disciplinares, incluindo as ciências sociais, o direito, a geografia, as ciências ambientais, a economia, entre outros. As políticas de regulação fundiária e ambiental, tradicionais áreas de atuação do Estado no cumprimento da função social da terra, ganham centralidade como tema de estudo, mas também como foco de incidência de diferentes atores, públicos e privados, em um contexto marcado por intensas disputas em torno da conformação dos territórios, da apropriação dos recursos naturais e da mercantilização de bens e serviços ambientais.

A organização no espaço da revista *Estudos, Sociedade e Agricultura* de uma chamada de artigos voltados especificamente à análise dos *Cenários da regularização fundiária e ambiental na Amazônia Legal* ocorre em um contexto marcado por profundas transformações nos marcos legais e políticas de regularização fundiária e ambiental em âmbito nacional, sinalizadas pela estruturação do Programa Terra Legal, em 2009, pela publicação do novo Código Florestal, em 2012 – com a consequente institucionalização do Cadastro Ambiental Rural (CAR) – e pela

¹ Doutora em Antropologia pelo PPGAS-Museu Nacional/UFRJ. Professora do CPDA/UFRRJ. Integrante da equipe do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). E-mail: therezaccm@uol.com.br.

² Doutora em Sociologia pelo PPGS/UFRRJ. Professora do CPDA/UFRRJ. Integrante da equipe do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). E-mail: claudia.js21@gmail.com.

³ Doutora pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Professora do CPDA/UFRRJ. Integrante da equipe do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). E-mail: anirakato@yahoo.com.

⁴ Doutora pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Professora da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. E-mail: mariana@marianaciola.org.br.

aprovação da Lei 13.465/2017,⁵ que imprimiu mudanças significativas nos quadros normativos relacionados à reforma agrária e à regularização fundiária (urbana e rural). No plano internacional, fenômenos como a aquisição de terras por estrangeiros, a estruturação de novos arranjos políticos, institucionais e financeiros de apropriação e extração dos recursos naturais e o aprofundamento da crise ambiental, assim como os conflitos derivados desses diferentes processos, fomentam novas leituras acerca das relações que se estabelecem entre a questão fundiária e a degradação ambiental nos mais diferentes contextos.

No caso específico da Amazônia, a centralidade assumida pela região, do ponto de vista geopolítico, como “fronteira de expansão de novos investimentos”, “reserva ecológica do planeta” ou “espaço de construção de um conjunto renovado de estratégias voltadas à sustentabilidade socioambiental”, torna ainda mais necessário um esforço conjunto de reflexão. Trata-se, aqui, simultaneamente, de revisitar velhas temáticas, identificando, ao mesmo tempo, elementos de continuidade e pontos de ruptura no que diz respeito às relações estabelecidas entre processos de regularização fundiária e a gestão ambiental dos territórios rurais a partir do final dos anos 1980, com a aprovação da Constituição de 1988.

Regularização de terras públicas e gestão ambiental: continuidades e rupturas

As relações existentes entre o regime de posse, propriedade e uso da terra e a preservação do meio ambiente são bastante complexas. No caso da Amazônia, a problemática fundiária assume uma série de características singulares decorrentes do histórico de ocupação desta porção do território nacional e da dinâmica assumida por grandes projetos de investimento, nacionais e internacionais, voltados à pecuária, à mineração, à produção de energia, ao cultivo de grãos, e que contaram, historicamente, com fortes incentivos governamentais. A construção de estradas e a instalação e desenvolvimento de núcleos urbanos influenciou, sem dúvida, o ordenamento fundiário da região (BECKER, 2001).

O bioma ocupa, atualmente, 48% da superfície do país (4,1 milhões de km²), com 63% de sua área coberta por florestas. No que concerne à Amazônia Legal, temos uma área atualmente de 5,2 milhões de km², correspondendo a 61% do território nacional (incluindo o Cerrado e o Pantanal Matogrossense). Nesse amplo espaço geográfico estão distribuídas porções de terra enquadradas em diferentes categorias jurídicas (terras da União, indígenas, assentamentos, UCs, áreas estaduais, imóveis rurais, áreas das Forças Armadas, outras), cuja identificação, categorização e dimensionamento estão sujeitos a muitas incertezas.

⁵ Derivada da Medida Provisória 759/2016.

As terras sob domínio público, com diferentes atribuições legais, têm um peso muito significativo na conformação da estrutura agrária da região amazônica. Até 2017, o território brasileiro possuía cerca de 53% de terras privadas majoritariamente fora da região Norte do país. As terras públicas que incluem áreas militares, terras indígenas, unidades de conservação e terras não destinadas, ou seja, ainda sem destino dado pelo governo, constituíam cerca de 47% da área territorial do país e estavam concentradas na região Norte, particularmente, no Amazonas (94%), Amapá (93%) e Roraima (14%). No mapa fundiário brasileiro destacam-se, também, os assentamentos rurais que compõem 5% da área do território do país com extensões representativas no Acre (10%), Maranhão (10%), Pará (9%) e Amapá (9%). As terras públicas não destinadas somavam 10% da área do Brasil e estão localizadas principalmente no Amazonas (35%), Roraima (17%) e Acre (19%)⁶.

No que tange ao panorama fundiário da Amazônia, o mosaico territorial de Terras Indígenas, Unidades de Conservação e Assentamentos Rurais definiu-se em grande parte ao longo da década de oitenta, quando a região se tornou cenário da explosão de demandas territoriais amparadas em fatores étnicos, identitários e na diversidade de relações entre grupos sociais e o meio ambiente. A Constituição de 1988, convenções internacionais como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e dispositivos infraconstitucionais de estados e municípios propiciaram a base legal para a visibilização de grupos sociais que reclamavam sua territorialização nas chamadas terras públicas, estabelecendo com o Estado um pacto para a promoção do desenvolvimento sustentável desses territórios, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, respeitando e valorizando suas identidades, formas de organização e instituições.

Este processo foi acompanhado da ruptura do monopólio político de termos dominantes como camponês ou trabalhador rural e da afirmação e politização de categorias que expressam a existência coletiva e formas específicas conhecimento e uso dos recursos naturais. A emergência destas novas forças políticas rompeu padrões tradicionais de relação política com os centros de poder e permitiu o surgimento de lideranças capazes de estabelecer negociação com o Estado, deslocando da cena política mediadores tradicionais como a Igreja e Sindicatos (ALMEIDA, 2004).

Entre 1988 e 2009 vigoraram como as formas mais frequentes de ordenamento fundiário as unidades de conservação, projetos de

⁶ Dados do Atlas da Agropecuária Brasileira. Disponível em: <<http://www.imaflora.org/atlasagropecuario/>>. Acesso: 23 abr. 2017.

assentamento e terras de quilombo,⁷ beneficiando comunidades tradicionais e posseiros na região amazônica. Três artigos desta sessão temática exploram as dificuldades para os modos de vida de agricultores trazidas pela territorialização nos projetos de Assentamento no Pará (PDS, PA, PAE). Os textos abordam as estratégias e impasses decorrentes de processos de regularização em áreas de várzea e a busca das populações locais por formas mais eficazes de obtê-la (COUTINHO, M, 2018), bem como os efeitos produzidos por modelos de gestão que comprometem a reprodução social de agricultores nos PDSs e PAs. Este tema é analisado por GOMES *et al.* (2018) através do exame das limitações às práticas produtivas dos agricultores diante da aplicação da Legislação Ambiental e das regras do Plano de Uso, produzindo um processo de desterritorialização *in situ*, que ocorre mesmo sem deslocamento físico. Neves e Schmitz (2018) tratam da herança histórica de ocupação e uso da terra por troncos familiares da oligarquia local e do atual modelo de reforma agrária projetado para o Sudeste do Pará, igualmente baseado no desmatamento.

Paralelamente aos investimentos na criação do mosaico territorial de orientação socioambiental, em 2007 foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) consolidado em sua segunda fase em 2011. O PAC visava a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o desenvolvimento acelerado da região Amazônica com a construção de hidrelétricas e recuperação de rodovias. Dentre as prioridades do PAC estavam os projetos do Programa Alternativo de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), que buscavam diversificar a matriz energética brasileira incentivando a construção de usinas de menor porte com destaque para investimentos nas Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs).

O artigo de Castro *et al.* examina o modo de cultivo dos vazanteiros do médio rio Tocantins e suas práticas de plantios adaptadas ao solo. Os autores demonstram que devido ao aumento do número de barragens e de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH), duas delas no médio curso do rio, a UHE de Lajeado/TO, situada a montante da área de estudo, e a UHE de Estreito - TO/MA, localizada a jusante, houve um processo de dessecação compulsório das áreas de cultivo, consequência da redução drástica do nível das águas, seguida do aumento permanente desse nível

⁷ RESEX Federal e Estadual - Reserva Extrativista, RDS Federal e Estadual - Reserva de Desenvolvimento Sustentável, FLONA - Floresta Nacional, FLOTA - Floresta Estadual, PAE - Projeto de Assentamento Agro-Extrativista,, PDS - Projeto de Assentamento Sustentável, PAF - Projeto de Assentamento Florestal, PA - Projeto de Assentamento, Terras de Quilombo, TEQ - Território Estadual Quilombola, PEAS - Projeto Estadual de Assentamento Sustentável, PEAEX - Projeto Estadual de Assentamento Agro-Extrativista e Terrenos de Marinha e Várzea. Constituem órgãos que podem regularizar nestes casos: Inkra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, SPU - Secretaria de Patrimônio da União e ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

com a segunda barragem, dando fim ao ciclo da cheia e ao cultivo na vazante baixa e a progressiva desestruturação das práticas agrícolas dos vazanteiros.

No ano de 2009, com a criação do Programa Terra Legal, notou-se uma inflexão no modelo de ordenamento fundiário, em curso, focado, até então, na expansão de territórios tradicionalmente ocupados. O Programa tinha como meta regularizar cerca 67 milhões de hectares de terras amazônicas, equivalente a 8% do território nacional e objetivando dar segurança jurídica aos produtores rurais da Amazônia Legal e reforçar as políticas públicas de preservação do meio ambiente na região.

Segundo o Relatório de Fiscalização do Programa Terra legal realizado pelo Tribunal de Contas da União (2014, p. 14) baseado na consulta aos dados do Sisterleg (Base de Dados do Sistema Terra Legal), o Programa teria concluído em meados de 2014, 7.951 processos de titulação dos quais 5.607 de áreas abaixo de um módulo fiscal (MF) totalizando 174.577 ha; 2.056 processos de 1 a 4 Módulos Fiscais (MFs), totalizando a titulação de 263.429 ha e 292 processos acima de quatro MFs, somando 170.947 ha titulados. Os estados com mais títulos acima de quatro módulos fiscais estão situados na área de maior expansão da fronteira agropecuária, ou seja, Pará, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão.

A inesperada “lentidão no processo de regularização fundiária” na Amazônia, na perspectiva dos gestores, constituiu a base para a criação do Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal (GEI). O GEI surgiu como um para definir diretrizes e acelerar o processo de destinação de terras públicas na Amazônia, nos quais se destacam as seguintes representações governamentais: Casa Civil da Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI-PR), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério das Cidades (MC) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Durante as reuniões do GEI acordou-se sobre a flexibilização dos documentos comprobatórios necessários para regularização fundiária, resultando na simplificação e agilidade nos pareceres favoráveis à expedição de títulos definitivos. Em 2014, o GEI passou a adotar medidas para a simplificação do processo de regularização fundiária buscando dar agilidade ao processo de titulação sob supervisão da Cooperação Técnica Alemã (GIZ). Neste processo, aumentou-se o tamanho dos lotes de reforma agrária de 1 MF para 2 (MF), passando a contemplar reivindicações para regularização fundiária de imóveis rurais acima de 15 MF. Outra reivindicação atendida foi a renegociação das dívidas dos títulos antigos e a possibilidade de legalização dos processos indeferidos devido à prática de grilagem.

Sugere-se, aqui, que as mudanças introduzidas pela chamada Medida Provisória 759 (identificada pelos seus críticos como a MP da Grilagem) convertida na atual Lei 13.464/2017 estariam em consonância e dando continuidade ao processo iniciado com Programa Terra Legal, especialmente quanto ao seu aspecto desburocratizante. A Lei 13464/2017 responde às demandas que foram discutidas e pactuadas no âmbito do GEL, principalmente no que tange a acelerar significativamente a titulação de terras. Pode-se assinalar que a Lei acima mencionada é um desfecho deste movimento iniciado em 2009 em prol de um “Terra Legal sem burocracia”.

Em meados de 2017, com a sanção pelo presidente da República da Medida Provisória 759/2016, produziu-se a atualização da Lei do Programa Terra Legal nº 11.952/2009 e foram estabelecidas novas regras para a regularização de terras da União ocupadas na Amazônia Legal através do Programa Nacional de Regularização Fundiária, que estendeu a política de regularização fundiária para todo país.

O cenário descrito demonstra a coexistência, ao longo da última década, de dois vetores político-territoriais da região, expressos tanto na presença de ações socioambientais, legitimadas, tanto pela mobilização de comunidades e ocupação tradicional da terra (MENEZES, 2011), como pelo avanço da fronteira do desmatamento, manifesto no investimento em empreendimentos agropecuários e hidrelétricos. O cenário em questão parece sugerir que uma parcela da região amazônica teria sido destinada à preservação, ao passo que as regiões de maior interesse das agroestratégias empresariais voltadas para a produção de *commodities* agropecuárias, geração de energia e exploração de madeira, seria progressivamente liberada através da flexibilização do marco legal e facilitação da regularização fundiária. Esse processo se aprofunda com a aprovação do novo Código Florestal, que anistiou uma série de passivos referentes à retirada da cobertura vegetal acumulados pelos proprietários ou possuidores de imóveis rurais reduzindo, ao mesmo tempo, a área total destinada à preservação ambiental nos imóveis cadastrados. Verifica-se, ao mesmo tempo, no contexto mais geral da política de combate ao desmatamento, uma fragilização, sobretudo a partir de 2009, das ações relacionadas à homologação de Terras Indígenas e criação de unidades de conservação ambiental.

O artigo de Furtado, F. (2018) aborda um outro efeito das transformações ocorridas nas formas de apropriação e governança dos recursos naturais: a apropriação material e simbólica da natureza como uma solução à crise climática, indicando que desde o início dos anos 2000 vem ocorrendo uma movimentação em direção à criação de regimes mercantis de regulamentação ambiental, associados à construção de novos tipos de “naturezas”, cada vez mais privatizantes. A autora aponta que em nome do combate à crise climática são criadas instituições e

práticas subnacionais como o Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais do Acre (SISA) e o Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) do Mato Grosso. A partir destes dois casos, o artigo procura refletir sobre as implicações políticas, sociais, culturais e territoriais da criação de instrumentos de mercado, no contexto dos discursos em torno da mudança do clima.

O trabalho de Lourenço, S. analisa a viabilidade dos instrumentos normativos e as relações de poder que se dão processos participativos decisórios em vista à regularização ambiental, salientando que a hegemonia das elites agrárias nos processos decisórios, não resolvidos pelo pacto federativo, conformam um cenário excludente e ineficaz para a participação cidadã e a gestão ambiental, previstas nos processos de regularização e ordenamento territorial.

Desde 2009 com o Programa Terra Legal e mais recentemente com a aprovação Lei 13.464/2017 e a reforma do Código Florestal, os segmentos ruralistas alcançaram vitórias importantes obtendo maior segurança territorial e a disponibilidade de um crescente estoque formal de terras. As mudanças aqui descritas e corroboradas nos artigos da sessão temática, apontam para a possível expansão do desenvolvimento agropecuário amazônico, para o aumento de processos de desterritorialização e violência sobre os assentamentos e comunidades tradicionais e a tendência de que recaia sobre as populações das terras tradicionalmente ocupadas a responsabilidade pela Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal. Este conjunto de artigos parece sugerir, também, os contornos de uma agenda de pesquisa em andamento, capaz de articular a análise das dinâmicas agrárias e ambientais em nível local e territorial, as transformações ocorridas nos marcos regulatórios e instrumentos de políticas públicas em escala nacional e as transformações capitalistas em uma escala global.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Alfredo W. R. B. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. *Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, 2004.
- BECKER, Berta. *Amazonian Frontiers in the Beginning of the 21st century*. Prepared for presentation at the Open Meeting of the Global Environmental Change Research Community, Rio de Janeiro, 6-8 out. 2001.
- MENEZES, Thereza. Dois destinos para o Purus: Desenvolvimentismo, sociambientalismo e emergência dos povos tradicionais no sul do

Amazonas. In: SANTOS, G. M. *Álbum Purus*. Manaus: EDUA, 2011, p. 131-152.

Relatório de Auditoria de Conformidade no Programa Terra Legal Amazônia. TCU, 2014. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/fullscreen/SindPFA/relatrio-de-fiscalizao-do-programa-terra-legal-pelo-tcu2014/3>>. Acesso: 10 abr. 2018.