

TERRA LEGAL E NOSSA VÁRZEA: DUAS CONCEPÇÕES DIVERSAS DE POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ACESSO À TERRA

Alexandre Arbex Valadares*

Nos últimos anos, o Estado brasileiro tem empreendido uma política de regularização fundiária das terras públicas na Amazônia Legal. Dois programas têm operado esta política no âmbito do governo federal: o programa Terra Legal, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e o Projeto Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia, desenvolvido sob a direção da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Embora coincidam no propósito geral de contribuir para o ordenamento fundiário da região, regularizando posses e ocupações exercidas sem título legítimo em um extenso território cuja dinâmica de ocupação é marcada pela instabilidade e pelo conflito, estas duas políticas adotam instrumentos diferentes para a consecução deste objetivo comum. Tais instrumentos – sobretudo, normativos – revelam uma importante divergência quanto à forma com que estas políticas concebem a função social da terra ou, mais exatamente, quanto à visão estratégica que elas têm do território amazônico. Uma vez que, a despeito dos esforços de seus executores, os resultados produzidos até agora por estas políticas aparentam ter pouco impacto quantitativo ante a amplitude da tarefa a que elas se dispõem a enfrentar, o interesse analítico desta seção centrar-se-á na comparação entre os princípios de ação que as orientam e os modelos de intervenção pública que elas representam no que diz respeito à organização territorial da Amazônia.

O programa Terra Legal¹ descende de iniciativas normativas anteriores que promoveram sucessivas ampliações no limite máximo legal para a concessão de propriedade ou direito real de uso de terras públicas situadas na Amazônia Legal, com dispensa de licitação, a particulares que nelas residissem e produzissem. Fixado, de início, em 100 ha, pela Lei nº 8.666/1993, este limite foi aumentado para 500 ha pela Lei nº 11.196/2005; depois, pela Lei nº 11.952/2009 – que instituiu o Terra Legal –, o limite estendeu-se a áreas de até quinze módulos fiscais ou cuja superfície não ultrapassasse 1.500 ha.² Inicialmente, o programa pretendia transferir a domínio privado, via regularização, cerca

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

1. Uma abordagem mais extensa do programa, embora com dados menos atuais, pode ser encontrada em Ipea (2011).

2. Terras públicas cujas dimensões variem entre 1.500 ha e 2.500 ha são passíveis de venda por processo licitatório; áreas acima deste limite só podem ser alienadas mediante autorização do Congresso Nacional.

de 67,4 milhões de hectares de terras públicas federais. Tal previsão, estimada à luz de dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), foi revista, ainda com caráter de estimativa, para 58,8 milhões de hectares após a retirada, da base cartográfica original, de áreas de destinação definida, como unidades de conservação (UCs) e projetos de assentamento.³ O total representaria 11,6% do território da Amazônia Legal. O programa estaria presente em quase 60% dos municípios da região, com expectativa inicial de regularizar até 300 mil ocupações.

O relativo desconhecimento público acerca da estrutura fundiária da região e a carência de um cadastro de terras com informações confiáveis⁴ não permitiam tratar tais estimativas como metas: *a priori*, não se poderia definir qual o número e a proporção de área destas ocupações precárias. Mas, quase dois anos após o início do programa, resultados divulgados em meados de 2011 pelo MDA e analisados pelos pesquisadores Brenda Brito e Paulo Barreto no texto *A regularização fundiária avançou na Amazônia?* (Imazon, 2011) puderam oferecer um quadro preliminar de seus efeitos: o programa cadastrou 87,9 mil posses, abarcando a área total de 10,3 milhões de ha. Dos 611 títulos emitidos, 276 procediam de ações anteriores ao programa. A tabela 1, que apresenta a distribuição destes dados pelos estados da Amazônia Legal, revela que o Pará, com 47% das posses e 46,2% da área, e Rondônia, com 22,1% das posses e 24,2% da área, concentram, nos dois quesitos, a maior proporção dos pedidos de regularização.

TABELA 1
Posses cadastradas e área total, por Unidade Federativa – UF (2011)

Estados	Posses cadastradas	(%)	Área total	(%)
AC	2.676	3,0	296.782	2,9
AM	11.396	13,0	1.282.251	12,4
AP	299	0,3	9.107	0,1
MA	6.264	7,1	344.531	3,3
MT	1.647	1,9	438.714	4,2
PA	41.354	47,0	4.779.304	46,2
RO	19.488	22,1	2.503.930	24,2
RR	295	0,3	30.152	0,3
TO	4.573	5,2	664.129	6,4
Total	87.992	100,0	10.348.900	100,0

Fonte: Brito e Barreto (2001, 2012).

3. Até 2010, 50% das terras da região estavam distribuídas em áreas protegidas, assentamentos da reforma agrária e terras militares (Brito e Barreto, 2001).

4. Numa região com abundantes terras públicas, são numerosos os casos de falsificação de título de terras – a grilagem. Ciente da dimensão do problema, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) determinou em 2010 o cancelamento administrativo de mais de 5 mil títulos de terras com evidências de irregularidade – um deles, registrado em Vitória do Xingu, abrangia 410 milhões de hectares, área três vezes superior ao território total do Pará. Contudo, o Tribunal de Justiça daquele estado, em vez de delegar a juízes a tarefa de avaliar os documentos com que os proprietários afetados pretendessem provar a legitimidade de seus títulos, reservou a tarefa aos próprios cartórios onde os imóveis têm matrícula, o que pode comprometer a aplicação da decisão. Em fins de 2010, empresários já haviam contestado a medida junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) e, em junho de 2011, uma ação do Sindicato das Indústrias Madeireiras do Vale do Acará obteve decisão liminar para suspender os efeitos do cancelamento, abrindo precedente para iniciativas similares. Mas, até a decisão final, as matrículas destes imóveis devem seguir bloqueadas (Brito e Barreto, 2001).

Os dados relativos ao tamanho das áreas cadastradas ilustram o alcance dos efeitos fundiários dessa política. A área média das posses cadastradas é de 118 ha, com o maior índice (266 ha) no Mato Grosso e menor (30 ha) no Amapá. No Pará⁵ e em Rondônia, que somam a maioria de pedidos, a área média por posse cadastrada é de 116 ha e 128 ha, respectivamente. O predomínio de áreas de grande dimensão manifesta uma consequência do aumento em quinze vezes do limite de área regularizável – dos 100 ha para os atuais 1.500 ha – e denota que, na medida em que faculta o acesso a extensões de terra cada vez maiores, o programa de regularização parece converter uma política originalmente voltada a favorecer a estabilidade na posse de pequenos produtores em uma política de abertura do mercado fundiário. A distribuição por faixa de área entre as posses cadastradas, como mostra a tabela 2, expõe outras implicações controversas do programa.

TABELA 2
Posses cadastradas por faixa de área (2011)

Faixa de área	Número de posses	(%)	Área	(%)
Até 1 MF	56.026	63,7	1.802.604	17,4
De 1 a 4 MFs	24.659	28,0	3.468.801	33,5
De 4 a 15 MFs	7.076	8,0	4.551.971	44,0
Mais de 15 MFs	231	0,3	525.524	5,1
Total	87.992	100,0	10.348.900	100,0

Fonte: Brito e Barreto (2001, 2012).
Obs.: MF = módulo fiscal.

Como se vê, embora o número das posses com área de até um módulo fiscal⁶ represente 63,7% do total, elas detêm, em conjunto, apenas 17,4% da área cadastrada. Inversamente, as posses com áreas entre quatro e quinze MFs ou superiores a este limite⁷ somam, em número, pouco mais de 8% do total, mas abrangem metade (49,1%) da área cadastrada. Os dados indicam que a estrutura das ocupações segue o padrão concentrador da região, em que, segundo o Censo Agropecuário 2006, os estabelecimentos familiares – de até quatro módulos fiscais – respondem por 85% do total do número, cobrindo somente 20% da área. Em termos absolutos, como o módulo fiscal médio na Amazônia é de 76 ha – superfície relativamente extensa em razão da necessidade de compensar o limite de 80% para reserva legal –, pode-se presumir que as posses situadas nas faixas superiores variem de um mínimo médio de cerca de 300 ha ao limite de 1.500 ha. Os dados não apenas chamam atenção para o fato de o programa regularizar posses de extensões discrepantes em relação aos parâmetros da agricultura familiar, mas também exprimem a diferença existente entre um programa de regularização concebido nesses moldes e um plano de reforma agrária: enquanto este busca promover a redistribuição do patrimônio fundiário pela desapropriação de latifúndios que não cumprem a função social, aquele somente consolida, legalizando-a, uma estrutura fundiária preexistente, sem alterar seu padrão de concentração e sem

5. Na esteira do Terra Legal, a Assembleia Legislativa do Pará promoveu uma mudança na Constituição do estado a fim de permitir a alienação de terras públicas estaduais a pessoas físicas e jurídicas – o que o Terra Legal proíbe – na extensão de até 1.500 ha mediante aprovação do Instituto de Terras do Pará (Iterpa), sem necessidade de consulta ao Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária (Brito e Barreto, 2001).

6. Instituído pelo Art. 50 do Estatuto da Terra, o módulo fiscal (MF) corresponde à área mínima necessária para o sustento de uma família de trabalhadores rurais. A medida varia de município para município.

7. Áreas superiores a 1.500 ha não podem ser regularizadas pelo programa, mas esta vedação não impede que os posseiros interessados promovam o fracionamento irregular do imóvel para as incluírem nele.

consideração do cumprimento da função social da terra. A diferença é tanto mais notável quando se tem em conta a determinação constitucional de compatibilizar a destinação de terras públicas com o plano de reforma agrária.⁸

Além de envolver questões fundiárias, o Terra Legal pode ter desdobramentos preocupantes no plano ambiental e, neste ponto, cumpre assinalar sua conexão com a recente revisão do Código Florestal, fixada na Lei nº 12.651/2012. Parte das críticas feitas ao programa apontava que, com a intenção de tornar efetiva a fiscalização, na medida em que seria possível vincular a ocorrência de crime ambiental em uma área a um proprietário definido, a regularização estaria transferindo o direito sobre a terra a quem a desmatou e abrindo a possibilidade de novos desmatamentos legais em áreas preservadas.

Com efeito, a crítica segundo a qual o novo código promoveria a mercantilização dos bens ambientais e anistiaria desmatadores encontrou ressonância nos Artigos 66, 67 e 68 da Lei nº 12.651, que preveem as condições em que o proprietário fica desobrigado de recompor a reserva legal em seu imóvel. Ele pode, por exemplo, “compensar” a reserva por meio da aquisição de “cotas de reserva ambiental” junto a terceiros que possuam áreas preservadas ou do cadastramento de imóvel, sob sua titularidade ou adquirido de terceiros, com vegetação nativa conservada e situado no mesmo bioma. A regularização fundiária empreendida pelo Terra Legal contribuiria, então, para fazer prosperar o mercado de créditos ambientais em uma região onde a reserva legal compreende cerca de 80% da área do imóvel: ocupantes de boa ou má-fé poderiam reivindicar a regularização de áreas somente para instituir cotas de reserva ambiental e comercializá-las, nos termos do novo código, com proprietários não interessados em reconstituir a reserva em seus próprios imóveis. E, como a reserva representa uma parcela da área de um imóvel, não seria improvável que boa parte dos declarados ocupantes ainda se beneficiasse do caráter não oneroso que distingue, no Terra Legal, a regularização de áreas de até um MF.

Quanto à anistia, ela beneficiaria qualquer proprietário que alegasse ter desmatado sua área antes de 2008⁹ ou sob vigência de outra lei que a isso o autorizasse. É oportuno ressaltar que, por muito tempo, o desmatamento na Amazônia Legal foi induzido pelo próprio Estado brasileiro. Mas a estratégia territorial do Terra Legal, de iniciar as ações de regularização pelos municípios situados na região conhecida como Arco do Desmatamento – 29 dos 46 municípios da chamada “lista negra” (Brasil, 2012) do desmatamento têm áreas cadastradas para regularização no Terra Legal –, a par de poder agravar os danos ambientais já causados, envolve outro risco: ao mesmo tempo que reforçaria a obrigação dos posseiros beneficiários de guardar 80% de reserva legal, facultar-lhes-ia o direito de remover 20% da vegetação nativa de uma área sobre a qual eles alegassem domínio. O corte e a comercialização da madeira estão entre os interesses envolvidos na regularização fundiária da Amazônia e reforça a lógica mercantil e privatista que preside a essa política. Por certo, a alienação, em favor do domínio privado, das áreas pertencentes à União tem, por implicação principal, não meramente a legalização de títulos, mas, antes disso, a expansão do mercado de terras na região (e, portanto, a redução do estoque de terras públicas disponíveis para a reforma agrária). O tratamento diferenciado que a lei dispensa a pequenos e a médios e grandes posseiros quanto aos prazos para a futura negociação dos títulos concedidos adverte para esta

8. Ver Artigo 188 da Constituição Federal (CF/88). Para uma argumentação jurídica acerca da subordinação da política de regularização à política de reforma agrária, ver Braga (2012).

9. Ano de promulgação do Decreto nº 6.514, que regulariza a chamada Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998). Até o momento do fechamento deste artigo, esta anistia estava em vias de ser derrubada por veto presidencial.

possibilidade: áreas menores, de até quatro MFs, não podem ser negociadas senão depois de dez anos, ao passo que os ocupantes beneficiados com o reconhecimento de propriedade sobre áreas superiores a quatro MFs podem vendê-las após três anos.¹⁰

A despeito de as regras do programa determinarem que o requerente deve provar que o exercício da ocupação direta e produtiva de sua área é anterior a 1º de dezembro de 2004, não existem normas de aferição segura desta alegação, o que, em uma região marcada pelo conflito por terra e onde o quadro fundiário muda frequentemente, não oferece garantias contra a grilagem. Agrava este fato o próprio processo com que tem sido feito o cadastramento das áreas: até abril de 2011, 41% dos cadastros eram provenientes não dos mutirões de cadastramento presencial, que respondem pelo restante, mas *da importação de bancos de dados* do sistema de Declaração de Aptidão (DAP) do PRONAF. Como o programa, ademais, dispensa de vistoria as áreas inferiores a quatro MFs, não seria possível atestar a veracidade do dado e saber se a pessoa cadastrada em outro sistema de informação ocupa, de fato, a área que lhe é atribuída (Brito e Barreto, 2001). Mas a ausência de vistoria pode acarretar outro problema: a não consideração de outros tipos de ocupação da terra que, embora tratados como prioritárias pela legislação, não estão reconhecidos e identificados formalmente como tais – é o caso das áreas de povos indígenas e das comunidades tradicionais, como quilombolas, ribeirinhos e extrativistas. Para evitar que o programa incidisse em certos territórios, o Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade (ICMBio), em parceria com a SPU,¹¹ emitiu um informe sobre áreas de interesse para a criação de Reservas Extrativistas (Resex) e de Desenvolvimento Sustentável (RDS), mas nenhuma ação concertada entre MMA e MDA para o equacionamento destas sobreposições ganhou campo.

As comunidades tradicionais da Amazônia constituem, precisamente, o público destinatário principal das políticas de regularização fundiária empreendidas nos últimos anos pela SPU na região. Neste contexto, entre as variadas ações que o órgão realiza na região, tem-se destacado o Projeto Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia. Também concebido como uma ação de regularização fundiária, o Nossa Várzea se diferencia do Terra Legal por promover não a legalização de ocupações para a formalização do mercado de terras, mas uma política fundiária de caráter protetivo e não mercantil com objetivo de garantir às comunidades tradicionais a estabilidade na posse da terra que elas têm historicamente ocupado.

A política de regularização fundiária empreendida pela SPU demarca uma mudança de orientação na atuação do órgão, antes caracterizada por um viés arrecadatório, na região da Amazônia Legal: sob essa perspectiva, o patrimônio da União¹² tem sido considerado

10. O encurtamento do prazo pós-regularização para comercialização das áreas maiores resultou de emenda acrescida à lei no Congresso Nacional. Esse privilégio dos grandes posseiros supostamente compensaria as diferenças, previstas na lei, quanto à condição inicial de regularização das áreas: imóveis de extensão inferior a um MF são doados; imóveis acima deste limite são transferidos pela União aos posseiros a título oneroso, embora por valor abaixo do de mercado e atenuado por índices que levam em conta o tamanho da área, sua localização, os meios de acesso e outros fatores.

11. A regularização das Reservas Extrativistas (Resex) limitou o espaço de incidência do Terra Legal, demarcando territórios protegidos; em 2009 e 2010, foram beneficiadas 36,3 mil famílias que vivem do manejo sustentável de 428,2 mil hectares de áreas federais. O Pará responde por nove das doze Resex, concentrando 30 mil famílias em 244,9 mil hectares. As restantes estão situadas no Maranhão (6 mil famílias em 185 mil hectares), Rondônia (175 famílias em 204 mil hectares) e Amazonas (127 famílias em 223,3 mil hectares). Até então, das oitenta UCs de tipo Resex, que somam cerca de 11 milhões de hectares e agrupam aproximadamente 65 mil famílias extrativistas, apenas 2 hectares haviam sido regularizados. Ver Brasil (2011).

12. A União possui cadastrados 86.696 imóveis na Amazônia Legal, somando uma área total de 1,038 milhão de quilômetros quadrados, equivalente a um quarto da área da região.

como elemento estratégico para o reconhecimento de direitos fundamentais e a inclusão social de povos e comunidades da Amazônia (Brasil, 2011). Este novo paradigma de ação põe no centro da política fundiária da SPU o princípio da função socioambiental da terra, privilegiando, portanto, modos de ocupação e produção na terra que realizem a utilização adequada dos recursos naturais, com preservação do meio ambiente, e favoreçam o bem-estar das famílias que vivem e trabalham nelas. A especificação deste princípio é importante: a política de regularização que confere estabilidade à posse de terra das comunidades tradicionais não as beneficia pelo fato de elas serem “tradicionais”, como se tal condição não fosse mais que uma reminiscência histórica de valor cultural. Muito além disso, a política da SPU encontrou nas populações ribeirinhas e extrativistas um grupo social cuja prática se coaduna com a missão de um órgão de terras que propõe atuar em estrita observância dos preceitos constitucionais existentes acerca de seu campo de ação.

O cumprimento da função socioambiental da terra, no quadro da atuação da SPU, envolve, concretamente, uma regularização fundiária que se articule ao combate ao desmatamento e à degradação do bioma amazônico decorrente da ocupação desordenada do solo por práticas potencialmente predatórias – como a pecuária extensiva e a monocultura de soja – e por grandes projetos de infraestrutura. Em complemento a isto, a política da SPU promove a garantia dos direitos territoriais das comunidades tradicionais, atenuando os conflitos fundiários e contribuindo para a inserção econômica delas com respeito a seus sistemas e práticas de produção. O Projeto Nossa Várzea sintetiza tais compromissos: criado em 2005, ele procede ao reconhecimento e à certificação legal da posse das famílias e comunidades ribeirinhas e agroextrativistas que vivem nas várzeas federais de rios e ilhas da Amazônia.

Historicamente, até pelo menos meados do século XX, grande parte dessas ilhas estava sob o domínio de antigos donos de engenho da região, que nelas instalavam as famílias dos trabalhadores para a abertura de roçados de subsistência. A forma de trabalho dominante era um sistema de mearia que reduzia os trabalhadores a condições semiescravas: trabalhando no corte da cana, eles eram obrigados, como meeiros, a entregar metade do que produziam nos roçados ao suposto dono da terra, que descontava deles os gastos com transporte e aviamentos. Com a falência das usinas, esses proprietários deixaram para trás a região, e os trabalhadores permaneceram nas ilhas. Do final da década de 1970 ao final dos anos 1980, a produção de açaí ganhou destaque, mas o sistema de cobrança da meia, sob o qual o trabalho dos ribeirinhos era explorado por falsos “proprietários patrões”, perdurava – e ainda perdura em certas localidades: ele começou a ser rompido de modo paulatino apenas recentemente, quando a SPU e o Incra, levantando a cadeia dominial das áreas ou atestando a condição delas como áreas de marinha, destituíram a figura de mando que se apresentava como “donatária”. A retomada deste patrimônio fundiário por parte da União tem ajudado a desmontar uma cruel cadeia produtiva de exploração da mão de obra dos ribeirinhos.

Para assegurar aos ribeirinhos a posse de sua terra contra a pretensão de particulares, a SPU instituiu uma inovação normativa: o Termo de Autorização de Uso (TAU) relativo às áreas das várzeas federais. Outorgado em favor das famílias, o TAU reconhecia a elas o direito de ocupação dessas áreas e, com isso, o direito ao trabalho, ao desempenho das atividades de produção que as caracterizam e que moldam sua forma específica de uso e aproveitamento sustentável dos recursos naturais: manejo de espécies vegetais, colheita dos frutos, desbaste dos açaizais etc. Cumpre notar que o Termo de Autorização de Uso não transfere aos beneficiários o domínio da terra – que se mantém como patrimônio da União e, pois,

como terra pública –, mas, ao conferir visibilidade civil às famílias, a suas condições de vida e trabalho, converteu-se em um documento de acesso a importantes políticas públicas. O reconhecimento dos ribeirinhos como cidadãos e sujeitos de direitos constituiu-se a partir do reconhecimento dos seus territórios. Os TAUs podem ser individuais ou coletivos, de acordo com a decisão das famílias e das comunidades.

A partir de 2007, pela Lei nº 11.481, a SPU passou a dispor, como alternativa aos TAUs – instrumento outorgado, mais frágil e de caráter unilateral –, da opção de efetivar a regularização fundiária das famílias por meio do instituto da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Estabelecendo um vínculo juridicamente mais forte entre a família e a terra, por meio de um contrato com registro em cartório, a CDRU, a exemplo do TAU, não privatiza o domínio da área, conservando o seu caráter público, nem pode ser alienada em transação comercial; no entanto, permite que os filhos sucedam aos pais no direito de uso da terra. A segurança na posse da terra se estende às gerações seguintes e fortalece o sentido comunitário que marca essa política de regularização fundiária.

A partir de 2009, com o reforço da estrutura administrativa da SPU na Amazônia – aliás, graças à participação do órgão no programa Terra Legal –, o projeto de regularização das áreas de várzea foi estendido do Pará, onde se iniciou, para outros cinco estados da região, com adaptação da proposta diretriz da política às atividades produtivas e às características dos biomas abrangidos. O Nossa Várzea passou a cobrir, além do Pará, áreas no Amazonas e no Amapá; para o Acre, foi criado o Nossa Floresta; para o Maranhão, o projeto Campos Naturais da Baixada Maranhense. Considerando todas as modalidades, em 2013 já haviam sido beneficiadas com termos de autorização de uso pouco mais de 54 mil famílias ribeirinhas agroextrativistas, distribuídas em 94 municípios amazônicos, como mostra a tabela 3. O Pará, estado onde o programa começou, concentra a maior parte das famílias beneficiadas: 85,6%.¹³

TABELA 3
Projeto Nossa Várzea, por UF e famílias atendidas (2007 a 2013)

UF	Municípios	Famílias beneficiadas
AC	11	1.327
AM	13	4.314
AP	7	677
MA	10	1.399
PA	50	46.295
RR	2	19
TO	1	39
Total	94	54.070

Fonte: Balanço de governo 2003-2010 (Brasil, 2011).
Obs.: famílias beneficiadas = TAUs entregues.

Essa política, entretanto, não transcorre sem obstáculos: afora as ações na justiça, impetradas por particulares, que reivindicam reintegração de posse dessas áreas sobre as quais alegam deter títulos de aforamento emitidos por prefeituras antigas, tramita no Congresso

13. Esses números correspondem apenas às ações da SPU em estados da Amazônia Legal. Os dados mais recentes incluem, ainda, beneficiários da política de regularização fundiária empreendida pelo órgão no Mato Grosso do Sul (atendendo a 51 famílias em dois municípios), São Paulo (atendendo a 1 família em um município) e Santa Catarina (atendendo a 33 famílias em dois municípios).

Nacional mais de uma iniciativa de lei com o objetivo de restringir ou anular o poder da União de dar destinação às terras públicas federais. São exemplos disso as diversas propostas de estadualização das terras federais, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 215, que busca transferir para o Poder Legislativo as competências relativas à demarcação de territórios indígenas e quilombolas, e a PEC 53/2007, que visa extinguir o instituto do “terreno de marinha” (CF/88, Artigo 20, inciso VII) e transferir a propriedade dessas áreas a “foreiros e cessionários”, detentores de um suposto direito precedente sobre elas, delegando aos cartórios locais a responsabilidade de conferir a “documentação” do pretendente e efetuar a transferência da área em favor deste. Em termos práticos, a aprovação da PEC poderia converter automaticamente os ribeirinhos em “invasores” de suas próprias terras.

A análise comparativa das duas políticas de regularização fundiária aqui apresentadas, embora em termos resumidos, não tem por objetivo confrontar seus resultados numéricos – em parte defasados no tempo, no caso do Terra Legal –, nem tampouco oferecer, de cada uma delas, uma leitura exaustiva segundo indicadores de eficiência ou eficácia. A proposta deste artigo foi contrapor duas *concepções* diferentes de política, no que diz respeito à forma sob a qual elas tomam em consideração a terra – a *terra pública* –, ante as necessidades que permeiam as condições gerais de vida dos seus beneficiários (posseiros, povos tradicionais etc.), e as potenciais consequências que elas podem gerar sobre a estrutura fundiária da Amazônia.

Em termos práticos, do ponto de vista da execução das políticas, o Terra Legal e o Nossa Várzea não são excludentes, uma vez que atendem, ou visam atender, a públicos distintos. No entanto, como estas políticas produzem seus efeitos sobre um mesmo território, é importante sublinhar que as diferenças que existem entre elas quanto aos recursos mobilizados e as metas projetadas, pesando amplamente em favor do Terra Legal, podem ser compreendidas como expressão de que a visão hegemônica da política fundiária no país propende, ainda, para uma abordagem mais associada ao mercado e à concepção privatista da propriedade que para uma visão comprometida com os imperativos constitucionais da função social da terra e com a consideração da terra como patrimônio público.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Maira Esteves. **Regularização fundiária na Amazônia Legal**: alguns aspectos relevantes. Brasília: Incra, 26 jan. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/MqPIWB>>. Acesso em: 2 out. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Lista de municípios prioritários da Amazônia**. Brasília: MMA, 4 out. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/RvUNTT>>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Patrimônio da União. **Balanco de governo (2003-2010)**. Ação da SPU na Amazônia Legal. Brasília: MP, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/1E2KZh>>.