

NOTAS DE POLÍTICA SOCIAL

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Nota 5

Lilian Bastian

Alexandre Valadares

Fábio Alves

Sandro Pereira Silva

O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS: INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS, EXPANSÃO FUNDIÁRIA E ESPECULAÇÃO¹

Lilian Bastian²
Alexandre Valadares³
Fábio Alves⁴
Sandro Pereira Silva⁵

1 APRESENTAÇÃO

Nos últimos anos, um conjunto de proposições normativas, aportando mudanças na legislação atual sobre o tema, tem pressionado pela expansão e flexibilização das regras de regularização fundiária de posses privadas sobre terras públicas federais. Tais proposições – em especial os projetos de lei (PLs) nºs 2.633-A/2020, de origem da Câmara dos Deputados, e 510/2021, do Senado Federal – têm, como ponto de partida, a Lei nº 11.952/2009, que dispôs sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União na Amazônia Legal.

Em linhas gerais, as propostas de revisão legislativa que derivam dessa lei convergem no objetivo de transpor as condições de regularização fundiária das terras públicas federais *não destinadas* – ou seja, que não tiveram sua função legalmente definida – na Amazônia Legal para as terras da União em todo o território nacional, alterando, em alguns casos, os marcos temporais relativos ao início da posse e, em outros, as regras concernentes aos limites de área.

Regimentos recentes – como a Lei nº 13.001/2014, que rege a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, e a Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, também da liquidação de créditos concedidos aos assentados, e institui mecanismos de

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/nps5>

2. Pesquisadora na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <lilian.bastian@ipea.gov.br>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <alexandre.valadres@ipea.gov.br>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea. *E-mail*: <fabio.alves@ipea.gov.br>.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

alienação⁶ de imóveis da União – estão implicados, com os PLs nºs 2.633-A/2020 e 510/2021 mencionados anteriormente, em promover, via concessão de títulos de domínio de lotes de assentamento, a transferência de propriedade fundiária da União para propriedade privada.

Esquemáticamente, pode-se afirmar que essas duas “frentes” – a regularização fundiária de posses em terras públicas federais não destinadas e a concessão de títulos de domínio de assentamentos de reforma agrária – produzem os mesmos efeitos: a privatização do patrimônio fundiário da União e o aumento do estoque disponível para o mercado de terras. No limite, a dinâmica concentracionista do mercado de terras, cujo estoque disponível se ampliaria a partir da absorção de terras públicas, tende a tornar a terra cada vez menos acessível.

Este texto, entretanto, vai concentrar-se fundamentalmente na análise dos instrumentos legais que têm sido propostos para ampliar, a todo o território nacional, a abrangência do processo de regularização fundiária de terras públicas federais iniciado na Amazônia. Apresentando, nas suas seções finais, uma discussão sucinta sobre desmatamento e sobre as pressões que desestabilizam os processos demarcatórios de terras indígenas (TIs), este estudo não se propõe oferecer uma dimensão quantitativa do impacto fundiário dos dispositivos legais, vigentes ou em tramitação, sobre as terras públicas: por um lado, a obtenção desses dados e seu tratamento adequado requereriam um esforço que excede o escopo deste texto e, por outro, os próprios PLs não mencionam, em suas justificativas, tais efeitos.

Além disso, as discussões sobre os PLs não tecerão considerações sobre as perspectivas de sua aprovação legislativa, um desdobramento eventual muito sensível à conjuntura política e, ainda que provável – já que afinado com a agenda do Executivo –, sujeito a alterações de rota e conteúdo. A proposta deste estudo é mostrar que existe uma política de regularização fundiária em movimento, cujo processo se desenvolve por avanços graduais que a atualizam e ampliam sua abrangência sobre as terras públicas. Por fim, pouca alusão se fará aqui à regularização que tem por objeto as unidades da reforma agrária: as leis relativas à alienação e titulação de lotes da reforma agrária (via liquidação dos créditos) já foram abordadas mais detalhadamente em outros estudos⁷ e serão referidas aqui conforme for pertinente.

6. De acordo com o inciso IX do art. 2º da Lei nº 11.952/2009, alienação é a “doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, do domínio pleno das terras previstas no art. 1º” (Brasil, 2009), que são terras situadas em área da União.

7. Ver, por exemplo, Valadares *et al.* (2014) e Valadares *et al.* (2018).

2 O PL Nº 2.633-A/2020

Em agosto de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou o PL nº 2.633-A/2020, que, alterando a Lei nº 11.952/2009, amplia, para além dos limites da Amazônia Legal, o processo de regularização fundiária de posses particulares situadas em terras públicas federais. O texto votado foi o substitutivo de autoria do relator, deputado Bosco Saraiva, e, em suas principais linhas, reitera o teor da Medida Provisória (MP) nº 910, editada pela Presidência da República em 2019, mas cuja vigência não foi validada dentro do prazo legal de 120 dias.

Textualmente, o PL nº 2.633-A/2020 dispõe “sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por meio da alienação e da concessão de direito real de uso dos imóveis” (Brasil, 2020b, art. 1º). Os incisos do art. 3º da Lei nº 11.952/2009, que elencam as ocupações passíveis de serem regularizadas – terras discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União, terras remanescentes de projetos de colonização ou reforma agrária que perderam a vocação agrícola e se destinem a uso urbano, terras devolutas⁸ em faixas de fronteira ou registradas em nome do Incra –, foram mantidos pelo PL nº 2.633-A/2020, que, entretanto, em nova redação do parágrafo único do mesmo artigo, deixa implícito que a aplicação das regras de regularização não ficará restrita à Amazônia Legal. Seguem, todavia, excluídas do processo de regularização as terras reservadas à administração militar federal, as tradicionalmente ocupadas por população indígena, as de florestas públicas e as que contenham acessões ou benfeitorias federais.⁹

Quanto às terras de comunidades tradicionais ou quilombolas, em que se pratica o uso coletivo da área – em tese, explorações individualizadas nessas terras podem ser regularizadas pela regra geral –, o PL nº 2.633-A/2020 pretende introduzir uma sistemática de regularização específica, ao reformar a redação do § 2º do art. 4º da Lei nº 11.952/2009, que veda a transferência das áreas a terceiros ou a descaracterização do modo de apropriação da terra por esses grupos. Pela sistemática proposta no PL, o Incra se encarregaria de definir as glebas passíveis de regularização, consultando a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que emitiriam manifestação técnica a respeito dentro dos prazos previstos. A princípio, não aferido nenhum dos critérios de exclusão – citados anteriormente –, essas terras também poderiam ser transferidas a domínio ou uso privado.

8. Art. 3º da Lei nº 11.952/2009.

9. Art. 4º da Lei nº 11.952/2009.

As mudanças mais importantes começam a se fazer sentir na definição do perfil de beneficiários da regularização. Na Lei nº 11.952/2009, os primeiros requisitos estabeleciam que os beneficiários deveriam ser brasileiros natos ou naturalizados, praticar cultura efetiva na área e não ser proprietário de imóvel rural em outra parte do território nacional. O PL nº 2.633-A/2020 inclui, nessa última condição, como uma ressalva, a possibilidade de contemplar proprietários que eventualmente se tornam beneficiários da regularização por sucessão *causa mortis*. Além disso, o PL prevê a regularização de áreas exploradas por cooperativas da agricultura familiar, desde que inscritas no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar ou disponham de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP).

O PL mantém, em 2,5 mil hectares, o limite máximo da área de um imóvel passível de regularização. É válido frisar, entretanto, que esse limite era de 1,5 mil hectares, na Lei nº 11.952/2009, a qual tratava exclusivamente da regularização de posses em terras federais na Amazônia Legal. Naquele caso, a medida coincidia com a área máxima que um imóvel médio pode ter na região, considerando que os maiores módulos fiscais (MFs) na Amazônia chegam a 100 ha ou, excepcionalmente, 110 ha e que, pela classificação legal, uma propriedade média deve ter, no máximo, 15 MFs. Com a ampliação desse limite para 2,5 mil hectares, pela Lei nº 13.465/2017, grandes imóveis rurais na Amazônia Legal, situados em terras públicas federais, passaram a ser regularizáveis. Por fim, a partir do PL nº 2.633-A, que expande a regra de regularização para todo o território, grandes propriedades derivadas do apossamento de terras públicas federais, com área muito superior a 15 MFs – dado que, no Sul e no Sudeste, os MFs variam entre 5 ha e 40 ha¹⁰ –, seriam igualmente regularizáveis.

Retrocedendo na cronologia desse processo, pode-se afirmar que uma lei criada para regularizar posses em terras públicas na Amazônia Legal, com áreas compatíveis com a agricultura familiar e médias propriedades,¹¹ acabou por servir de base a um projeto que permitirá a legalização do domínio privado de grandes extensões de terras públicas da União. Estas, nos termos do art. 188 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), deveriam ou ser compatibilizadas com a política agrícola ou ser destinadas à reforma agrária.

As condições de alienação¹² das áreas, introduzidas pela Lei nº 11.952/2009 e modificadas pela Lei nº 13.465/2017, seguem mantidas no PL nº 2.633-A/2020: alienação gratuita para imóveis de até 1 MF e onerosa para imóveis acima de 1

10. À exceção do norte de Minas Gerais, onde essa medida é maior.

11. A Lei nº 11.952/2009 fixava condições específicas para a alienação de áreas de até 4 MFs, limite legal do imóvel de agricultura familiar, e limitava a 1,5 mil hectares a área máxima a ser regularizada, coincidindo, pois, com o marco de 15 MFs – na região Norte, 1 MF pode ter 100 ha – que define o limite da média propriedade.

12. Os casos de concessão de direito real de uso se limitam aos terrenos de marinha ou outras áreas insuscetíveis de alienação, razão pela qual, no decorrer desta seção, se falará apenas em alienação.

MF até o limite de 2,5 mil hectares, com preço estabelecido entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua (VTN), elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para desapropriação. No entanto, o PL nº 2.633-A/2020 acrescenta, reformando o texto do § 2º do art. 12 da Lei nº 11.952/2009, que, para os casos em que os valores tabelados destoarem dos valores atuais de mercado, a administração pública poderá proceder a uma reavaliação do preço a partir de outras fontes.

Uma alteração expressiva proposta pelo PL nº 2.633-A/2020 em relação à Lei nº 11.952/2009 diz respeito à necessidade de verificação *in loco* das informações concernentes ao imóvel prestadas pelo ocupante: enquanto na lei, para a regularização fundiária de imóveis de até 4 MFs, a declaração formalizada do ocupante era requisito suficiente, resguardado à administração pública o poder de realizar vistoria para fiscalizar os dados declarados, o PL nº 2.633-A/2020 amplia para os imóveis de até 6 MFs¹³ a possibilidade de regularização por requerimento, dispensando-os da realização da vistoria prévia. O requerimento que formalizaria o pedido incluiria, como exigências, a planta e o memorial descritivo do imóvel, a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e as declarações dos postulantes de que não são proprietários de outro imóvel nem foram beneficiados pelo programa de reforma agrária, de que exercem exploração e ocupação mansa e pacífica da área, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 22 de julho de 2008. O PL nº 2.633-A/2020 aponta que a comprovação da ocupação e exploração direta anterior a esse marco temporal será feita por sensoriamento remoto.

Entretanto, informações relevantes, como a inexistência de trabalhadores em condições análogas a de escravos, são, em princípio, validadas por declaração, sem vistoria, no caso dos imóveis de até 6 MFs. A inexistência de embargos ou autuações por infração ambiental incidentes sobre o imóvel também pode ser atestada por declaração do postulante. Os imóveis com pendências ou sanções por descumprimento das leis ambientais serão vistoriados, mas seguem passíveis de regularização: mas, admitido o processo de regularização do imóvel, o subsequente descumprimento da legislação ambiental durante a vigência das cláusulas resolutivas do título de domínio – até a transferência definitiva da titularidade – implica rescisão deste último.

O PL nº 2.633-A/2020 manteve em dez anos o prazo da cláusula de inalienabilidade do imóvel regularizado, a contar da concessão do título, como já figurava na Lei nº 11.952/2009, art. 15, o que não impede que o imóvel venha a ser utilizado como garantia para empréstimos relacionados à atividade agrícola. As condições de pagamento previstas no art. 17 da mesma lei seguem válidas no PL: o valor será pago pelo beneficiário em prestações amortizáveis em até vinte

13. Para efeitos da lei, o limite de 6 MFs abrangerá áreas contíguas cujos ocupantes sejam parentes em linha reta de primeiro grau ou colateral de segundo grau.

anos, com três anos de carência. A liberação das condições resolutiveis – para que o título de domínio se torne negociável – ocorre ao cabo do prazo mínimo de dez anos ou até a quitação integral do valor do imóvel.

Todavia, se o beneficiário optar por fazer o pagamento integral do preço do imóvel – correspondente ao VTN médio vigente na época –, o título de domínio se torna negociável tão logo se extinga o prazo de carência (três anos). Esta possibilidade, ausente na Lei nº 11.952/2009, foi introduzida na redação de seu art. 15 pela Lei nº 13.465/2017 e ilustra em boa medida como o processo de regularização inicialmente destinado às possessões sobre terras federais na Amazônia Legal evoluiu para um dispositivo, mais ágil, de transferência de áreas públicas, de até 2,5 mil hectares, ao estoque do mercado fundiário, cuja dinâmica é marcada por uma tendência fortemente concentradora.

As críticas em relação ao PL reiteram problemas já levantados às normas anteriores de regularização. A principal delas diz respeito à possibilidade de a lei beneficiar posseiros já autuados por infração ambiental, bastando, para tanto, o comprometimento com um termo de ajustamento de conduta ou o registro do imóvel no CAR. Além disso, a possibilidade de se regularizarem posses privadas sobre terras públicas de até 2,5 mil hectares – um limite muito além dos 4 MFs em que se enquadra a agricultura familiar, sobretudo fora da Amazônia Legal – denotaria que a medida não atende ao propósito precípua de beneficiar agricultores familiares, não se podendo ainda descartar que problemas como sobreposição de áreas e conflitos agrários surjam a partir do processo de regularização.

3 O PL Nº 510/2021¹⁴

Com teor bastante similar ao PL nº 2.633-A/2020 e, como este, também inserindo alterações à Lei nº 11.952/2009, tramita no Senado o PL nº 510/2021, de autoria do senador Irajá Abreu. As proposições do PL nº 510/2021 guardam ainda estreita semelhança com o segundo parecer do mesmo senador à MP nº 910/2019, que perdeu validade vencido o prazo legal de apreciação em 19 de maio de 2020.

O PL nº 510/2021 amplia, para todo o território nacional, a aplicação das regras de regularização fundiária fixadas na Lei nº 11.952/2009 e destinadas, originalmente, apenas às posses sobre terras públicas federais situadas na Amazônia Legal, mas, além disso, traz alterações de maior monta a um conjunto de elementos fundamentais do processo de regularização, a começar pela definição do perfil do beneficiário. Com efeito, sem prejuízo dos requisitos já presentes na Lei nº 11.952/2009, tal PL autoriza que proprietários de imóveis rurais, em qualquer

14. Esta seção baseia-se, em sua maior parte, nos elementos analíticos da nota técnica elaborada por Brito (2021).

parte do território, possam pleitear a regularização de novas posses, desde que a soma destas com aqueles não ultrapasse 2,5 mil hectares.

Esse PL também permite que antigos beneficiários do programa de reforma agrária ou de outros processos de regularização fundiária possam requerer a regularização de novas posses, desde que não ocupem o lote originário, decorridos mais de quinze anos da data de emissão do título.¹⁵ Ademais, o beneficiário que, por efeito mesmo da Lei nº 11.952/2009 (alterada pelo PL nº 510/2021), obtiver um título de domínio e decidir negociá-lo já estará apto a se beneficiar da regularização de novas posses dez anos depois.¹⁶ Tais possibilidades, vedadas na forma original da Lei nº 11.952/2009, podem, sem dúvida, representar um estímulo à ocupação de novas áreas públicas, com a expectativa de que estas venham, também, a ser regularizadas em condições especiais e a preços compensatórios no futuro.

Outro ponto em que o PL nº 510/2021 mostra-se ainda mais permissivo que o PL nº 2.633-A/2020 concerne à dispensa de vistoria prévia para a concessão de título em favor de qualquer imóvel a ser regularizado, independentemente da área (dentro do limite máximo de 2,5 mil hectares).¹⁷ Como foi visto, a Lei nº 11.952/2009 dispensava de vistoria apenas imóveis de até 4 MFs, e o PL nº 2.633-A/2020 estendia essa isenção a imóveis de até 6 MFs. Os requisitos previstos para o processo de regularização, nos termos do PL nº 510/2021, se resumiriam à documentação e às declarações indicadas na Lei nº 11.952/2009, também acrescidas a esta pelo PL nº 2.633-A/2020: planta e memorial descritivo do imóvel, inscrição no CAR, declarações dos beneficiários de que não exercem cargo público nos órgãos listados, que não mantêm trabalhadores em condições análogas a de escravos e que a área não foi autuada nem embargada por infração ambiental.

Todavia, além da dispensa de vistoria, o PL nº 510/2021 aduz três mudanças aos requisitos de regularização. A primeira, já citada, diz respeito à possibilidade de o requerente ter mais de um imóvel além da terra que deseja regularizar, desde que a soma das áreas não exceda a 2,5 mil hectares. A segunda concerne à mudança na forma de apuração das infrações ambientais para efeito de regularização e de obrigatoriedade de vistoria: nos termos do PL nº 510/2021, só seriam submetidos à vistoria os imóveis cujos autos de embargo ou infração ambiental tiverem já caráter definitivo, esgotados todos os recursos administrativos. Mesmo que a vistoria averigue que o preenchimento dos requisitos de regularização decorreu de dano ambiental, o imóvel ainda poderá ser regularizado se seu ocupante tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) ou tiver assinado termo

15. No caso dos ex-assentados de reforma agrária, o prazo de quinze anos se conta a partir da sua homologação como beneficiário de projeto de assentamento. Essas condições estão nos incisos II e V, incluídos pelo PL nº 510/2021 na Lei nº 11.952/2009.

16. Art. 15, § 6º, da Lei nº 11.952/2009, com redação dada pelo PL nº 510/2021.

17. Por efeito da supressão do parágrafo único do art. 13 da Lei nº 11.952/2009.

de ajustamento de conduta nos órgãos ambientais ou no Ministério Público.¹⁸ Isto significa que o PL autorizaria a privatização de terras públicas em favor de quem as desmatou ilegalmente com o propósito de se adonar da área. Tal medida, além de favorecer o desmatamento ilegal, serviria de estímulo a futuras invasões sobre terras da União.

Com a dispensa de vistoria estendida a todos os imóveis submetidos ao processo de regularização, corre-se o risco de haver titulação de terras públicas em situação de conflito ou mesmo de sobreposição parcial ou total entre imóveis. Como aponta nota técnica do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon),¹⁹ ainda que os registros no CAR de dois ou mais imóveis em processo de regularização sejam conflitantes entre si ou contenham indícios de sobreposição territorial, o PL nº 510/2021 não prevê realização de vistoria de campo. A única prevenção ao risco de regularização de imóvel em situação de conflito se resume à obrigatoriedade de vistoria de áreas objeto de conflito registrado na Câmara de Conciliação Agrária.

A terceira mudança relativa aos requisitos de regularização elencados no PL nº 510/2021 refere-se à alteração do marco temporal: para efeitos gerais de regularização, o requerente deve provar que o exercício da ocupação e exploração da área, de forma mansa e pacífica, é anterior a 25 de maio de 2012.²⁰ No entanto, modificações introduzidas pelo PL no art. 38 da Lei nº 11.952/2009 autorizariam a regularização de áreas ocupadas até dezembro de 2014. A regularização que, para ocupações até 25 de maio de 2012, seria gratuita (áreas de até 1 MF) ou onerosa (com o preço da terra variando entre 10% e 50% do VTN) poderia estender-se, também, a áreas ocupadas entre 25 de maio de 2012 e 10 de dezembro de 2014, caso o requerente pagasse pela terra o valor máximo da pauta de preços do VTN, definida pelo Incra. Essa possibilidade não apenas anistiaria o crime de apossamento ilegal de terra pública (ocorrido até o final de 2014) como, ainda, permitiria a quem o cometeu obter, mediante pagamento, título de domínio da área invadida.

No que diz respeito às áreas não passíveis de regularização, o PL nº 510/2021 lança a possibilidade de que elas sejam vendidas por licitação, com direito de preferência aos ocupantes atuais,²¹ desde que não haja interesse público ou social no imóvel. A “garantia de compra” configurada por esse direito de preferência pode, indiretamente, estimular novas ocupações sobre terras públicas federais, como forma de pressionar, mais adiante, pela sua privatização.

18. Art. 13, § 5º, da Lei nº 11.592/2009, com redação dada pelo PL nº 510/2021.

19. Ver em Brito (2021).

20. Art. 5º, § 4º, da Lei nº 11.952/2009, com redação dada pelo PL nº 510/2021.

21. Art. 38, § 2º, da Lei nº 11.952/2009, com redação dada pelo PL nº 510/2021.

Por fim, o PL nº 510/2021 torna possível extinguir projetos de assentamento com data de criação posterior a 10 de outubro de 1985 – marco temporal previsto para essa permissão na redação original da Lei nº 11.952/2009 –, desde que as áreas tenham sido, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, desafetadas do Programa Nacional de Reforma Agrária, após consulta à Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais. No limite, tal medida pode forçar processos de descaracterização de assentamentos, de modo a fazê-los perder a destinação inicial e submetê-los, futuramente, a processos de regularização que lhes subtraia a condição de terra pública.

4 A QUESTÃO DO MARCO TEMPORAL E OUTRAS CONSEQUÊNCIAS

Considerando-se, de uma perspectiva cronológica, as alterações feitas (Lei nº 13.465/2017) ou propostas (PLs nºs 2.633-A/2020 e 510/2021) sobre a Lei nº 11.952/2009, é possível constatar que um dos sentidos perseguidos pelas tentativas de atualização do dispositivo tem sido, justamente, a expansão, em direção ao presente, do marco temporal a partir do qual a regularização pode ser pleiteada. Em sua versão original, que restringia a regularização a posses de até 1,5 mil hectares, em terras públicas federais, na Amazônia Legal, a Lei nº 11.952/2009 estabelecia que apenas poderiam ser contempladas as ocupações anteriores a 30 de novembro de 2004, desde que os demais requisitos legais fossem atendidos. Com a Lei nº 13.465/2017, além da ampliação do limite de área regularizável de 1,5 mil hectares para 2,5 mil hectares, o marco temporal de referência foi adiantado para 22 de julho de 2008.

No entanto, a Lei nº 13.465/2017 introduziu²² a possibilidade de regularização, mediante a alienação onerosa, pelo pagamento do VTN, de áreas com datas de ocupação posteriores a 22 de julho de 2008, desde que comprovado o exercício da ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, até a entrada em vigor da MP nº 759, de 22 de dezembro de 2016 (o dispositivo que deu origem à própria Lei nº 13.465/2017). Por conseguinte, ocupações anteriores a 22 de dezembro de 2011, na prática, poderiam ser regularizadas, à diferença de que essa regularização se daria de forma onerosa, independentemente do tamanho da área (até o limite de 2,5 mil hectares), e sem descontos sobre o preço definido na tabela de VTN do Incra.

O PL nº 2.633-A/2020 manteve os marcos temporais incluídos pela Lei nº 13.465/2017, tanto a regra geral (ocupações anteriores a 22 de dezembro de 2008) quanto a permissão à regularização de ocupações atuais iniciadas antes de 22 de dezembro de 2011. O PL nº 510/2021, no entanto, propõe nova alteração desse marco: como regra geral, podem ser regularizadas as posses sobre terras públicas anteriores a 25 de maio de 2012, a título gratuito, para áreas de até 1

22. Inciso I do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 11.952/2009, com redação dada pela Lei nº 13.465/2017.

MF, ou oneroso, para as demais – até 2,5 mil hectares –, com preços variando de 10% a 50% do VTN e desconto de 20% à vista. Para as ocupações atuais iniciadas posteriormente àquela data até o limite de cinco anos antes da entrada em vigor da MP nº 910, de 10 de dezembro de 2019, a venda da terra pode ser efetuada, em favor do ocupante, pelo preço máximo da pauta de VTN do Incra.²³ Em termos práticos, portanto, ocupações iniciadas até 10 de dezembro de 2014 ficariam elegíveis para a regularização mediante a alienação onerosa.

Ao longo dos últimos anos, as propostas de atualização do marco temporal de referência para o início das ocupações – e a consequente ampliação do total de terras públicas federais que podem ser privatizadas, com concessão de título de domínio, em favor de seus ocupantes – inserem-se aparentemente em um processo mais abrangente de transferência, a custos cada vez menores, de áreas cada vez maiores da União ao mercado fundiário. Pelo menos quatro elementos parecem concorrer para esse efeito. O primeiro diz respeito à própria evolução do marco temporal, que, conforme vai sendo adiantado – desde 2004, na versão original da Lei nº 11.952/2009, até 2014, na proposta (ainda não efetivada) do PL nº 510/2021 –, alarga o estoque de ocupações passíveis de regularização. O segundo elemento, na verdade inserido pela Lei nº 13.465/2017, concerne à ampliação de 1,5 mil hectares para 2,5 mil hectares do limite da área regularizável. O terceiro elemento, trazido pelos PLs nºs 2.633-A/2020 e 510/2021, relaciona-se à extensão dos dispositivos regulatórios da Lei nº 11.952/2009 – desenhada especificamente para a Amazônia Legal – referentes a ocupações sobre terras públicas em todo o território nacional. Por fim, o quarto elemento refere-se mais propriamente aos custos, diretos ou indiretos, da ocupação e à flexibilização das condições a que o beneficiário em potencial deve atender.

Quanto a este último aspecto, o PL nº 2.633-A/2020 admite, por exemplo, que um requerente pode regularizar sua ocupação mesmo que, por sucessão *causa mortis*, se torne beneficiário de outro imóvel também oriundo de programa de regularização e, além disso, remete a possibilidade da regulamentação posterior em favor de beneficiários de outros programas de regularização e de reforma agrária, para que estes possam ainda pleitear a regularização de novas áreas. Por sua vez, o PL nº 510/2021 permite que os beneficiários de outros programas de regularização ou da reforma agrária se tornem aptos a regularizar em seu nome novas ocupações, desde que decorridos quinze anos da expedição do título ou da homologação do lote nos respectivos processos anteriores. Ademais, o PL nº 510/2021 admite expressamente que proprietários de outros imóveis rurais possam beneficiar-se da regularização das áreas públicas sob sua posse, desde que a soma destas com aqueles não exceda a 2,5 mil hectares.

23. Art. 38, § 1º, inciso I, da Lei nº 11.952/2009, com redação proposta pelo PL nº 510/2021.

Essa possibilidade tem sido alvo de críticas por estar em aparente contradição com o espírito da norma: uma vez que esta estabelece que o requerente deve provar o exercício de posse mansa e pacífica contínua e de atividade produtiva na área cuja regularização pleiteia, a hipótese de que ele disponha de outros imóveis em seu nome, em qualquer parte do território, enfraquece a credibilidade do atendimento a essa exigência, sobretudo porque a comprovação por imagens georreferenciadas do exercício de atividade produtiva, anterior ao marco temporal, na área a ser regularizada, não necessariamente relacionaria a ocupação antrópica registrada nessas imagens à pessoa do requerente. Dito de outro modo, mesmo levando em consideração a metodologia de cruzamento de bases de dados para aferir a pertinência legal do pedido de regularização, o PL nº 510/2021 não parece dispor de mecanismos suficientemente seguros para garantir os sinais de atividade agrícola, anteriores a 2012 ou 2014, registrados por satélite para determinada área, representando uma continuidade, no tempo, da atividade exercida por aquele que atualmente a ocupa ou a reivindica para fins de regularização.

A dispensa de vistoria *in loco* – estendida a imóveis de até 6 MFs pelo PL nº 2.633-A/2020 e a todos pelo PL nº 510/2021 – agrava essa incerteza, além de dificultar a verificação da existência de conflitos ou exploração de trabalho análogo à escravidão na área em processo de regularização. Por fim, os PLs autorizam a regularização de áreas sob embargo ambiental ou objeto de infração ambiental, desde que seu ocupante tenha aderido ao PRA ou celebrado o Termo de Ajustamento de Conduta com órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Tais elementos dão sustentação às críticas de que os PLs convertem o que seria um “custo” ou um “risco” para quem ocupa indevidamente terra pública em uma “anistia” ambiental e em uma “compensação” econômica, dada pela expectativa de regularização futura da ocupação. Os PLs criariam, portanto, incentivos a novas ocupações sobre terras da União, e estas, virtualmente desprotegidas na medida em que as sanções sobre os ocupantes ilegais se tornam menos efetivas ante as possibilidades de regularização, acabariam por ser absorvidas tacitamente pela dinâmica do mercado de terras. Essa dinâmica geraria ou acentuaria dois processos. De um lado, a ação de pequenos posseiros, que, expulsos das regiões agrícolas mais valorizadas em direção a áreas ainda não exploradas ou cobertas de vegetação nativa, fariam o trabalho “preliminar” de antropização, criando condições para que, regularizadas em algum momento, essas áreas fossem futuramente absorvidas pelo mercado fundiário. De outro lado, a ação de grandes interesses fundiários, que, operando sob uma lógica especulativa guiada pela expectativa de novas regularizações, poderiam acentuar a promoção do desmatamento em larga escala – sobretudo na Amazônia, onde se concentra a quase totalidade das terras públicas federais não destinadas – e pressionar para a flexibilização das

salvaguardas protetivas que incidem sobre TIs e áreas preservadas em geral, como as unidades de conservação (UCs). As seções seguintes oferecem uma breve análise acerca desses temas.

5 A PRESSÃO SOBRE AS TERRAS INDÍGENAS

Parte desse processo de expansão do mercado fundiário sobre as terras públicas envolve um conjunto de proposições legislativas que vem tentando, nas últimas duas décadas, alterar o estatuto protetivo das TIs a fim de permitir a exploração econômica das áreas. O aparato legal de proteção aos povos indígenas e aos territórios tradicionalmente ocupados por eles está inscrito, fundamentalmente, no art. 231 da CF/1988 e no art. 67 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCTs), cujo teor é, em parte, herdado do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) e coincide com os termos da Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2002.²⁴ O art. 231 da CF/1988 reconhece aos indígenas sua organização social, seus valores e especificidades culturais (língua, costumes etc.) e seus direitos originários, com usufruto exclusivo e posse permanente, sobre as terras que tradicionalmente ocupam – habitadas por eles e imprescindíveis à produção dos meios necessários à sua subsistência, bem-estar e reprodução social.

As TIs são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. O aproveitamento dos recursos hídricos e energéticos e a pesquisa e lavra de minérios nessas terras só podem efetivar-se com autorização do Congresso Nacional e consulta às comunidades afetadas. Por isso, são nulos juridicamente os atos que tenham por objeto o domínio, a posse ou a exploração das riquezas naturais das TIs, exceto nos casos de “relevante interesse público da União”.²⁵ O art. 67 dos ADCTs, por sua vez, apontava originalmente que a União, cuja competência se atribui à proteção dessas terras, deveria ter concluído a demarcação das TIs cinco anos após a promulgação da CF/1988, mas a própria regulamentação do normativo que orienta o processo demarcatório veio apenas com o Decreto nº 1.775/1996.²⁶

A principal peça legislativa a propor a flexibilização dos direitos dos indígenas sobre suas terras é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215/2000, que transfere ao Congresso Nacional a competência para a demarcação das TIs.

24. Promulgada internamente na forma do Decreto Legislativo nº 143/2003, posteriormente inscrita no Decreto Presidencial nº 5.051/2004, substituído pelo Decreto nº 10.088/2019.

25. Art. 231, § 6º, da CF/1988.

26. O decreto estipula que a tarefa administrativa de demarcação das TIs cabe à Funai e deve ser fundamentada em laudo antropológico qualificado (contemplando dimensões jurídicas, cartográficas e ambientais) de identificação e delimitação da área. Aprovado pela Funai, o laudo é publicado no Diário Oficial da União e nos diários oficiais das Unidades Federativas afetadas. O processo é, então, encaminhado ao Ministério da Economia, que poderá: i) declarar, mediante portaria, o limite das TIs e determinar a sua demarcação; ii) prescrever diligências a serem cumpridas no prazo máximo de noventa dias; e/ou iii) desaprovar a identificação e retornar à Funai mediante justificativa fundamentada. A demarcação da TI será homologada por meio de decreto (Brasil, 1996).

Apensada e desapensada de outros projetos várias vezes e arquivada e desarquivada em 2007, 2011 e 2015, a PEC foi alvo de um mandado de segurança (MS) em 2013 (MS nº 32.262 MC), interposto, contra sua tramitação, por parlamentares da Frente Parlamentar de Apoio aos Povos Indígenas (STF, 2013a; 2013b). O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luís Roberto Barroso, embora não acolhesse a liminar que suspendia a tramitação, argumentou que o pleito tinha “plausibilidade jurídica”,²⁷ uma vez que a PEC condicionaria o reconhecimento de um direito fundamental, referente a uma minoria, à deliberação de uma maioria, quando a intenção constitucional tinha sido justamente proteger tal direito contra as oscilações deliberativas de uma maioria parlamentar ocasional, ante o risco de o juízo político prevalecer sobre a avaliação técnica. Ao longo dos anos, porém, as propostas apensadas à PEC nº 215/2000 expandiram seu escopo inicial, ampliando-o para os territórios quilombolas e as UCs.

Em sua última versão, a PEC nº 215/2000 sugeria alterações nos arts. 45, 49, 61 e 231 da CF/1988 e nos arts. 67 e 68 dos ADCTs. As modificações de maior vulto recaem sobre o art. 49, cuja redação, alterada, transferiria ao Congresso Nacional a competência exclusiva de aprovar a demarcação de TIs e ratificar as demarcações já homologadas, e sobre o art. 231, que fixa o marco temporal de 5 de outubro de 1988 como parâmetro para a definição legal de TIs: isto significa que, aprovada a PEC, seriam consideradas TIs aquelas que eram habitadas em caráter permanente e utilizadas por indígenas para suas atividades produtivas e sua reprodução social e cultural *em 5 de outubro de 1988*.

Ainda tendo por objeto o art. 231, a PEC nº 215/2000 define que o estudo de identificação e delimitação de uma nova TI seria iniciado por audiência pública na assembleia legislativa e na câmara municipal das unidades territoriais afetadas e que a demarcação definitiva se daria por lei. Além disso, a PEC abre a possibilidade de que comunidades com “elevado grau de integração com não índios”²⁸ poderiam celebrar contratos de arrendamento e permutar áreas. Por fim, as alterações sugeridas para os arts. 67 e 68 dos ADCTs preveem indenização em dinheiro aos possuidores de boa-fé estabelecidos dentro do perímetro indígena e estendem a regra do marco temporal, também, à regularização de territórios de comunidades quilombolas.²⁹

Outra estratégia de pressão sobre os direitos fundiários dos povos indígenas remete a tentativas de universalização da interpretação jurídica do marco temporal, adotada para a demarcação da TI Raposa Serra do Sol, em Roraima, reconhecida

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3j1h7Aj>>.

28. Alterando a redação do § 15 do art. 231 da CF/1988.

29. Em agosto de 2016, aproximadamente duzentas lideranças indígenas, quilombolas, extrativistas e de pescadores ocuparam o auditório Nereu Ramos em protesto contra a PEC nº 215/2000 (Povos..., 2016). Pelo menos desde 2013 os indígenas têm protestado contra essa peça legislativa. Soares (2017) identificou 286 atos simbólicos de 2009 a 2016, entre marchas, passeatas, ocupação de instituições públicas/espços públicos, ocupação de propriedades privadas, bloqueios de estradas e outras estratégias.

em 2005 pela Portaria nº 534 e homologada pelo chefe do Executivo em 15 de abril daquele ano (Brasil, 2005) mediante dezenove condições.³⁰ Estas se referem sobretudo às condições de usufruto dos indígenas sobre suas terras. Entre outras coisas, as condições postulam que o usufruto das riquezas do solo e das águas das TIs pode ser relativizado em nome do interesse público e da defesa nacional e que o aproveitamento de recursos hídricos e energéticos, bem como a pesquisa e lavra de riquezas minerais – mesmo a garimpagem e a fiação –, não se inscreve no usufruto indígena e dependerá sempre de autorização do Congresso. Outros condicionantes autorizam o trânsito e a permanência de não índios na TI, sob as condições estabelecidas pela Funai, mas vedam a estes a prática de caça, pesca, coleta e extrativismo na área.

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) publicou em 2017 uma nota pública contra a tese do marco temporal,³¹ defendida em parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) aprovado em julho daquele ano (Apib, 2017). O parecer tencionava justificar que as salvaguardas definidas na Petição (PET) nº 3.388 Roraima³² eram interpretações da CF/1988 que deveriam ser seguidas em todos os processos de demarcação de TIs, mas os ministros do STF votaram pela não vinculação dessas condicionantes a outros processos demarcatórios (Oliveira, 2013). Na nota pública, a Apib argumenta que a aplicação a outras TIs das condicionantes definidas para o caso específico da TI Raposa Serra do Sol resultaria em graves limitações aos direitos conquistados pelos indígenas, e a adoção do marco temporal, apontado no parecer, representaria uma anistia à remoção forçada de comunidades indígenas praticadas durante a ditadura militar.

Outro elemento dessa disputa remete ao recurso extraordinário interposto pela Funai, ainda em 2017, no STF, contra o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina, no âmbito de uma decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) favorável à reintegração de posse de área declarada pelo Ministério da Justiça como terra tradicionalmente ocupada pelos índios Xokleng, Kaingang e Guarani, cujo processo demarcatório está em curso. A decisão do TRF4 acatava a tese do marco temporal. Em junho de 2021, a Procuradoria-Geral da República (PGR) apresentou um memorial contrário a essa tese, que aponta que o direito às TIs é um direito congênito dos povos originários e independe de parâmetro temporal.³³

30. Tais condicionantes encontram-se na Petição nº 3.388/2009 (STF, 2009).

31. Contida no Parecer nº 1/2007/GAB/CGU/AGU, aprovado em 19 de julho de 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3J7Xhhj>>.

32. Em 19 de março de 2009, uma petição popular foi feita ao STF, que destacava possíveis vícios no processo administrativo demarcatório. Os ministros foram favoráveis em manter a demarcação contínua da TI e limitar as dezenove condicionantes ao caso específico da TI Raposa Serra do Sol (Hashizume, 2013; STF, 2009).

33. É importante notar que o ministro-relator suspendeu os efeitos do Parecer nº 1/2007/GAB/CGU/AGU durante o período da pandemia de covid-19 para evitar despejos ou anulações de procedimentos demarcatórios.

A avaliação do recurso extraordinário ocorreu em setembro de 2021, quando o ministro Alexandre de Moraes pediu vistas dos autos. A decisão a ser tomada pela Corte servirá de diretriz para demais demarcações, pois em 2019 foi atribuído *status* de “repercussão geral” ao recurso.³⁴ Por meio da figura do *amici curiae*, o relator defendeu a participação no processo de outros setores interessados na matéria, incluindo, além de representantes de organizações indígenas, como a Apib e o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), as principais entidades do agronegócio, como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja). Entre 22 de agosto e 12 de setembro de 2021, aproximadamente 6 mil indígenas de 172 etnias acamparam próximos à Esplanada dos Ministérios, na maior mobilização já registrada desses povos, para pressionar por uma decisão contra o marco temporal. Se a Corte chancelar essa tese, o parecer da AGU³⁵ voltará a ter validade.

Diversos dispositivos da PEC nº 215/2000 foram atualizados no PL nº 490/2007, ao qual foi depois apensado com o PL nº 6.818/2013 e outros normativos, que, em regra, defendem a tese do marco temporal, não apenas enquadrando as demarcações em curso como, ainda, determinando a anulação das demarcações já concluídas que não correspondem a essa regra. Mais recentemente, uma iniciativa legal de autoria do Executivo visando à flexibilização dos direitos fundiários indígenas, o PL nº 191/2020, abriu a possibilidade para o estabelecimento de projetos de infraestrutura e mineração – pesquisa e lavra, exploração de gás natural, petróleo e recursos hídricos – em TIs.

A CF/1988 reserva o usufruto dos recursos naturais das TIs aos indígenas e estabelece que atividades mineradoras nessas áreas só podem ser realizadas mediante autorização do Congresso Nacional e consulta prévia às comunidades. A título de regulamentar o dispositivo constitucional, o novo PL institui, entretanto, uma indenização em favor dos indígenas para compensar a restrição ao usufruto das comunidades sobre o próprio solo, por efeito da exploração mineradora.³⁶ Além disso, o PL permite a realização de atividades agropecuárias, de extrativismo e turismo em TIs, mesmo que, ouvidas, as comunidades indígenas manifestem

34. Segundo o relator do processo, ministro Edson Fachin, “questões como o acolhimento pelo texto constitucional da teoria do fato indígena, os elementos necessários à caracterização do esbulho possessório das TIs, a conjugação de interesses sociais, comunitários e ambientais, a configuração dos poderes possessórios aos índios e sua relação com procedimento administrativo de demarcação, apesar do esforço hercúleo da Corte na PET nº 3.388, não se encontram pacificadas, nem na sociedade, nem mesmo no âmbito do Poder Judiciário. [...] Nesse sentido, dado o caráter não vinculante da decisão proferida na PET nº 3.388, assentado pelo Plenário, bem como da permanência de questões a serem dirimidas por esta Corte, além do evidente acirramento das tensões fundiárias que não foram minimizadas apesar do importantíssimo julgamento da demanda acima referida, entendo ser imperioso que este Tribunal venha a se debruçar sobre a matéria, em processo que contenha *carga vinculante suficiente* para encontrar caminhos e soluções a tema tão sensível como a questão indígena no Brasil” (STF, 2019, p. 27).

35. Parecer nº 1/2007/GAB/CGU/AGU (AGU, 2017).

36. O cálculo da indenização considerará o grau de restrição imposto pelo empreendimento. Além da indenização, o PL oferece às comunidades indígenas o direito de participação nos resultados das atividades econômicas desenvolvidas nos seus territórios, elencando de antemão as alíquotas: 0,7% do valor da energia elétrica produzida; entre 0,5% e 1,0% do valor da produção de petróleo ou gás natural; e 50,0% da compensação financeira pela exploração de recursos minerais.

discordância em relação a tal autorização, bastando, para tanto, que o presidente encaminhe pedido de autorização ao Congresso Nacional.³⁷

Siqueira-Gay *et al.* (2020) sistematizaram dados para averiguar os impactos que decorreriam da aprovação do PL nº 191/2020, com foco na mineração: de acordo com as estimativas e cálculos dos autores, essa área afetada deixaria de gerar, aproximadamente, US\$ 5,5 bilhões por ano em serviços ecossistêmicos, incluindo a produção de alimentos (castanha-do-pará), a provisão de matérias-primas (borracha e madeira), a mitigação na emissão de gases de efeito estufa, especialmente o dióxido de carbono (CO₂), e a regulação climática (perdas de renda para a cadeia da soja, pecuária e produção hidrelétrica devido à redução nas chuvas).

BOX 1

Mineração em terras indígenas

Mesmo sem permissão legal, há vários pedidos protocolados na Agência Nacional de Mineração (ANM) para pesquisa ou exploração mineral em TIs. Segundo a InfoAmazônia, são 2.710 requerimentos de licença de exploração de minério em TIs e 1.130 em UCs (Wenzel, Papini e Hofmeister, 2021). Em dezembro de 2020, o governo federal publicou o relatório *Cartas de anomalias* para indicar a localização de minerais preciosos no norte de Mato Grosso: sem respeitar os limites de áreas já demarcadas, a região foi esquadrihada por meio de imagens aerogeofísicas, complementadas com dados geológicos e geoquímicos. De acordo com Wenzel, Papini e Hofmeister (2021), após a publicação do relatório, o número de pedidos de exploração mineral na região, na ANM, saltou de 119 (em dezembro de 2020) para 202 (em agosto de 2021); destes, há 55 pedidos sobrepostos à TI Piripikura. Um levantamento feito pela Hutukara Associação Yanomami e pela Associação Wanasseduume Ye'kwana (2021), por meio do Sistema de Monitoramento do Garimpo Ilegal, apontou que, na TI Yanomami, 500 ha foram destruídos em 2020, cujas áreas já degradadas somam 2,4 mil hectares, e denunciou o domínio por garimpeiros de pistas de pouso de postos de saúde que atendem aos indígenas (ISA, 2021). A extração de minérios na TI vem ocorrendo por dragas flutuantes ou em terra firme, percorrendo uma complexa rede logística multimodal. A mineração ilegal é acompanhada pelo uso do mercúrio,¹ contrabandeado de países vizinhos, que contamina os peixes dos rios. Também há sinais de mineração ilegal em intensidade nas TIs Munduruku, Kaiapó e Tikuna. A mineração, assim como o desmatamento, destrói a cobertura vegetal de uma área, mas também o solo e o leito dos rios, além de contaminar fauna, flora e aquíferos. Siqueira-Gay *et al.* (2020) apontam que, em 2019, foram feitas, aproximadamente, 3 mil solicitações à ANM: destas, 36 se encontravam no interior dos polígonos de áreas indígenas. Os autores apontaram que 115 TIs da Amazônia Legal, ou 31% delas, já possuem pelo menos um requerimento para exploração mineral. E a maioria está em processo de aplicação via outros pedidos. Além desses pedidos legais, há indícios de mineração ilegal em 148 TIs (45%). Esses dados foram levantados pelos autores na Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (RAISG).²

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Dado do Observatório do Mercúrio. Composto pela WWF Brasil, pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e pelo Centro de Inovação Científica Amazônica (Cincia), o Observatório do Mercúrio é uma plataforma georreferenciada que reúne pesquisas sobre contaminação pelo mercúrio na Pan-Amazônia. Revisão sistemática da bibliografia de 1980 a 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/38sAi4b>>.

² Para mais informações, acessar o link: <<https://bit.ly/3j74m7D>>.

Por fim, é importante sublinhar que as organizações representantes dos povos indígenas têm buscado construir estratégias de resistência à pressão sobre as TIs. Em abril de 2021, o Cimi emitiu alerta sobre o aliciamento de lideranças indígenas de diferentes povos para apoiar projetos do Executivo e do Legislativo, desconhecendo as reais consequências dos desdobramentos dessas proposições (Alerta..., 2021). Até o momento, pode-se dizer que o Judiciário tem servido de cordão de proteção contra

37. Arts. 11 e 14 do PL nº 191/2020.

iniciativas legislativas dos outros poderes que objetivam enfraquecer o estatuto legal das TIs. Exemplo ainda recente disso é o referendo em medida cautelar, pelo STF, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709, de agosto de 2020, que determina ao Poder Executivo proceder à retirada de invasores de TIs já demarcadas (STF, 2020), o que não chegou a ser realizado.

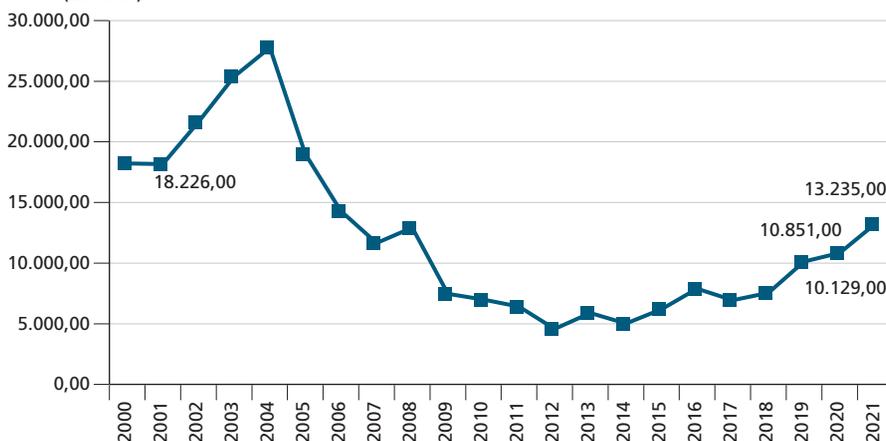
6 O DESMATAMENTO E A PRESSÃO SOBRE AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO

Maior floresta tropical do planeta, a Amazônia ocupa 49,3% do território, possui a maior bacia hidrográfica do país e exerce papel fundamental no equilíbrio ecológico de outros biomas, principalmente pelos rios flutuantes formados pela evapotranspiração da cobertura vegetal, que chegam ao centro-sul do país. No entanto, o desmatamento da floresta, depois de perder ritmo a partir de 2004 e se manter relativamente estável desde então, voltou a crescer no último triênio. O gráfico 1 mostra a área da Amazônia Legal desmatada desde 2000: como é possível ver, a taxa de desmatamento por solo exposto³⁸ aumentou expressivamente a partir de 2018.

GRÁFICO 1

Desmatamento por corte raso na Amazônia Legal brasileira (2000-2021)

(Em km²)



Fonte: TerraBrasilis. Disponível em: <<https://bit.ly/3iSpKgN>>. Acesso em: 7 dez. 2021.
Elaboração dos autores.

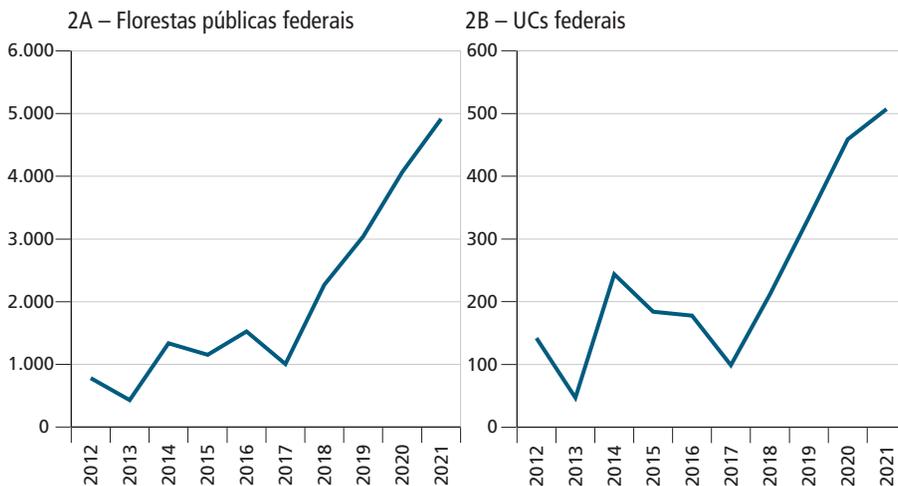
Em nota técnica, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) indicou que a estimativa da taxa de desmatamento de 1º de agosto de 2020 a 31 de julho

38. O Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes) detecta o corte completo de áreas de vegetação nativa em áreas superiores a 6,25 ha. A estimativa da deflorestação de 2021 foi calculada a partir da análise de 106 cenas prioritárias das 226 que recobrem a Amazônia Legal. Disponível em: <<https://bit.ly/3iSpKgN>>.

de 2021³⁹ foi 22% superior ao desmate por corte raso do ano anterior. O Imazon apontou que as áreas cortadas em março, abril e maio de 2021 foram as maiores dos últimos dez anos; em junho, foi talhado o equivalente a 926 km², uma área três vezes maior que Fortaleza, Ceará (Desmatamento..., 2021); em setembro, foram cortados 1.224 km² de floresta, área equivalente à cidade do Rio de Janeiro. O acumulado de janeiro a dezembro chegou a 10.362 km² – área equivalente à metade de Sergipe e 29% superior à registrada no mesmo período em 2020 (Desmatamento..., 2022).

Ainda segundo o Imazon, o cruzamento de áreas desmatadas com os dados do Cadastro Nacional de Florestas Públicas do SFB mostraram que, de janeiro a dezembro de 2021, 47% da área desmatada (ou 4.915 km²) por corte raso de floresta primária ocorreram dentro de territórios federais (Desmatamento..., 2022). As UCs federais também sofreram com o avanço do desmatamento dentro de seus limites: em 2021, 507 km² de mata nativa em UCs foram devastados, índice 10% superior ao verificado em 2020. A partir de dados do Imazon, os gráficos 2A e 2B mostram a evolução do desmatamento nessas áreas.

GRÁFICO 2
Evolução do desmatamento (2012-2021)
(Em km²)



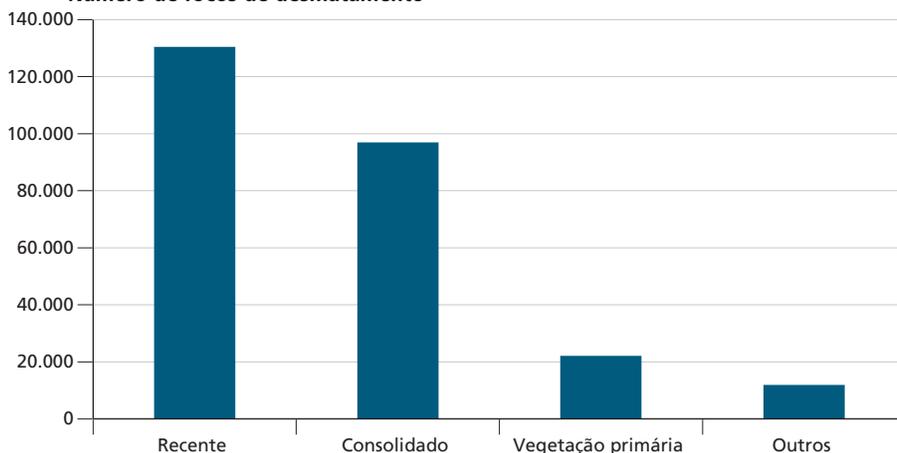
Fonte: Desmatamento... (2022).
Elaboração dos autores.

O Inpe associou ainda as áreas de desmatamento aos focos de queimadas. Essa relação aponta uma ocorrência maior de focos nas áreas recém-desmatadas:

39. Esse é considerado o "ano Prodes" porque, segundo o Inpe, a grande maioria do desmatamento ocorre durante os meses mais secos (de julho a setembro).

das 261.459 ocorrências identificadas pelo Inpe entre agosto de 2019 e novembro de 2021, 49,9%, ou 130.463, ocorreram nessas áreas. As demais aconteceram em áreas de desmatamento consolidado, em áreas de vegetação primária e outras.⁴⁰ Pará, Mato Grosso, Amazonas e Rondônia, nessa ordem, responderam pelos maiores números de queimadas, onde ocorreram 92,9 mil, 46,8 mil, 44,3 mil e 33,0 mil, respectivamente, do total de focos identificados.

GRÁFICO 3
Número de focos de desmatamento



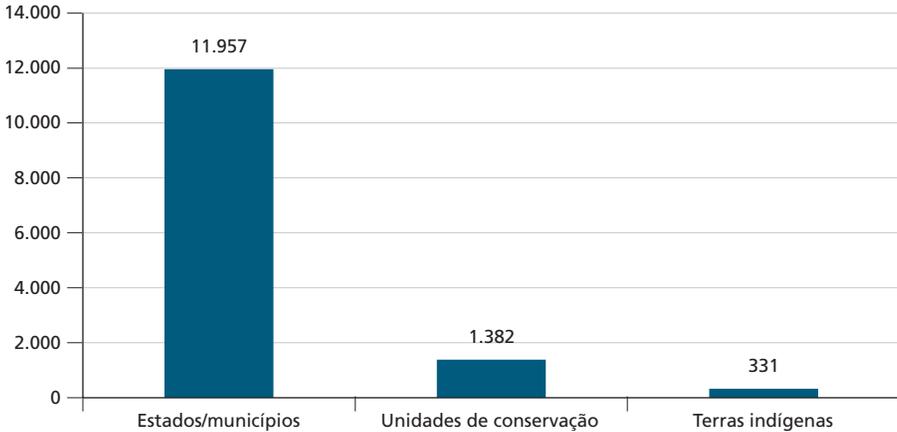
Fonte: Terra Brasilis. Disponível em: <<https://bit.ly/3iSpKgN>>. Acesso em: 8 dez. 2021.
Elaboração dos autores.

Obs.: Desmatamento consolidado é aquele mapeado até 2017. Desmatamento recente refere-se a ocorrências entre 2018 até novembro de 2021. Vegetação primária registrada para 2020.

O desmatamento tem ocorrido principalmente em imóveis rurais. As UCs e as TIs têm amortecido a deflorestação, registrando os menores incrementos no corte de árvores, conforme o gráfico 4. Uma vez que a maioria dos focos de incêndio ocorreu em áreas de desmatamento recente e consolidado e em imóveis rurais, é bastante provável que este desmatamento esteja associado à expansão agropecuária.

40. Para mais informações, acessar: <<https://bit.ly/3u64VVI>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

GRÁFICO 4
Incrementos do desmatamento na Amazônia Legal brasileira (2021)¹
 (Em km²)



Fonte: Terra Brasilis. Disponível em: <<https://bit.ly/3iSpKgN>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Ano Prodes.

Obs.: Os dados de estados e municípios somam o mesmo total e abrangem áreas privadas.

O gráfico 4 aponta que, da estimativa total do incremento de desmatamento para o ano Prodes 2021, as TIs responderam por 2,4% e as UCs, por 10,1%. No entanto, esses territórios vêm enfrentando barreiras à implementação de seus modelos de desenvolvimento⁴¹ e, cercados por áreas de uso agropecuário, são alvo, em certos casos, de disputas territoriais e invasões. A gravidade da situação evidenciou-se com uma análise de sobreposição de propriedades rurais inscritas no CAR às áreas de TIs, realizada pelo Ministério Público Federal (MPF): apurou-se a existência de 17,2 mil imóveis rurais com alguma sobreposição com TIs em fase de regularização ou regularizadas (MPF, 2020).⁴²

Outra organização dedicada a monitorar a evolução do desmatamento no país, a plataforma MapBiomias, composta por organizações não governamentais (ONGs), universidades e companhias de tecnologia, mapeou informações para a cobertura e o uso da terra⁴³ nos seis biomas brasileiros. De acordo com a plataforma,

41. O Decreto nº 7.747/2012 instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) cujas diretrizes consideram a contribuição para a manutenção dos biomas em TIs e a proteção territorial e ambiental. Um dos seus objetivos é garantir o uso sustentável dos recursos naturais, sendo instrumentos o etnomapeamento, o diagnóstico participativo e o etnozoonamento. Por sua vez, os Planos de Gestão Ambiental e Territorial (PGTAs) seriam expressões da capacidade dos povos indígenas, especialmente no “exitoso processo de proteção ambiental e controle territorial”. Disponível em: <<https://bit.ly/35DtNud>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

42. Essa análise foi realizada pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (MPF, 2020).

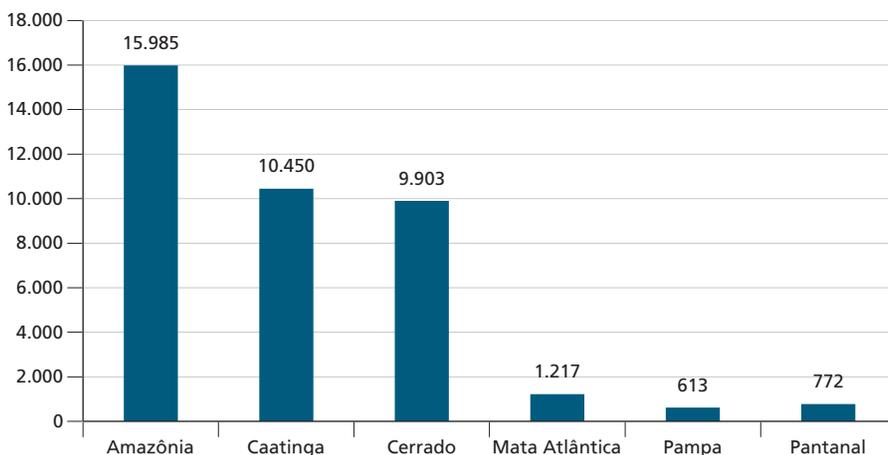
43. De acordo com MapBiomias, as imagens usadas fornecem uma dimensão do uso do solo na resolução de 30 m para cada *pixel* que, segundo Doblas e Oviedo (2021), é similar à resolução dos mapas do Inpe. A exatidão dos mapas do MapBiomias é de 92%, enquanto os mapas do Inpe chegam a 95%. Disponível em: <<https://bit.ly/3x37w4b>>.

de 2011 a 2020, o Brasil perdeu aproximadamente 119.262 km² de florestas naturais:⁴⁴ 32% dessas perdas ocorreram de 2019 para 2020. Por sua vez, a área ocupada pela agropecuária expandiu-se em mais de 142.434 km², e um terço desse aumento concentrou-se em 2019 e 2020. Como se vê no gráfico 5, entre 2019 e 2020, foram registradas perdas em todos os biomas brasileiros.⁴⁵

GRÁFICO 5

Perdas de formações florestais nos biomas brasileiros (2019-2020)

(Em km²)



Fonte: Brasil... (2021).
Elaboração dos autores.

Um estudo⁴⁶ recente conduzido pelo grupo de pesquisa Stand Earth destacou a pecuária – e, mais especificamente, a indústria do couro – como o principal fator que desencadeia o desmatamento na Amazônia. Atualmente, o Brasil possui um plantel de aproximadamente 215 milhões de bovinos. Quatro quintos do couro produzido no Brasil são exportados. Assim como existem multinacionais ligadas direta e indiretamente ao desmatamento na Amazônia, algumas instituições financeiras têm contratos com abatedouros que apresentam irregularidades socioambientais, indo de encontro com suas próprias políticas que vetam financiamentos aos grupos que adquirem gado de fazendas com tais irregularidades (Hofmeister, Wenzel e Papini, 2021).

44. Os dados podem ser consultados em: <<https://bit.ly/3r1vWYe>>.

45. Em comparação com os dados de deflorestação para a Amazônia Legal publicados pelo Inpe, os do MapBiomias são superiores. Uma das razões que podem explicar essa diferença é que a metodologia do Inpe considera o corte raso de floresta primária, enquanto o MapBiomias inclui todas as formações de florestas naturais da Amazônia. Outra razão remete à diferença no período de referência para a análise.

46. Essa pesquisa ainda está em andamento, mas resultados já foram previamente divulgados. Disponível em: <<https://bit.ly/3x79EYO>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

A Resolução nº 1.854/2009 do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) exige a entrega de declarações pelos beneficiários dos contratos de financiamento atestando que: i) não adquirem gado de fazendas que estão na “lista suja” do trabalho escravo do Ministério do Trabalho; e ii) não se localizam em áreas embargadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Além do BNDES, outras instituições financeiras possuíam contratos com frigoríficos que cometem irregularidades socioambientais: uma pesquisa realizada pelo MPF revelou que as evidências de impropriedades identificadas anteriormente entre os frigoríficos continuaram a ser identificadas. A JBS S/A é a signatária com as maiores irregularidades (Barbosa, 2021).

O desmatamento provoca uma série de consequências conhecidas: impactos no funcionamento dos ecossistemas, no ciclo hidrológico e na cadeia alimentar; erosão e exposição do solo ao sol; perda de *habitat* de espécies; aumento de doenças zoonóticas e transmitidas por vetores; diminuição da biodiversidade, inclusive de tipos endêmicos;⁴⁷ morte de animais; e aumento da aridez dos ambientes. A floresta emite a maior parte do ar úmido que, ao encontrar a Cordilheira dos Andes, direciona-se para o Sul, condensando-se. Esses fluxos de ar úmido são chamados de “rios voadores” ou “flutuantes” e constituem a principal razão da existência do clima ameno e úmido na região centro-sul brasileira (Rios..., 2018); esses são, portanto, essenciais à estabilidade climática que serve à agricultura praticada em boa parte do país.

Todavia, embora o desmate da floresta Amazônica possa comprometer gravemente essa atividade produtiva, a atuação parlamentar da bancada ruralista tem se notabilizado, como foi visto até aqui, pela intenção de mudar o estatuto protetivo de territórios preservados, como as TIs e as UCs, com intenção de anexar essas áreas à agropecuária. Nesse sentido, o PL nº 2.159/2021, aprovado no plenário da Câmara e que tramita no Senado Federal em regime de urgência,⁴⁸ dispensa catorze atividades do licenciamento ambiental, entre elas: obras de saneamento básico, distribuição de energia elétrica, atividades agropecuárias, silvicultura e pecuária extensiva, manutenção de estradas e melhoramento de estruturas pré-existentes. Essa proposta é acompanhada por uma já enfraquecida Lei de Proteção da Vegetação Nativa: em 2012, o novo Código Florestal (Lei nº 12.651) reduziu e, em alguns casos, retirou as exigências de áreas de preservação permanente (APPs) do entorno de rios e lagos e topos de morros, além de anistiar todo o desmatamento de vegetação nativa ocorrido até julho de 2008.

47. Espécies que existem em biomas específicos.

48. Na Câmara tramitou como PL nº 3.729/2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3wZpXH1>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou levantar indícios e elementos que convergem para a perspectiva de que, por meio das entidades de classe e da representação parlamentar ligada aos interesses do agronegócio, uma persistente estratégia de pressão sobre terras públicas federais não destinadas e sobre territórios protegidos tem procurado garantir as condições legais e fundiárias de expansão da grande agricultura de *commodities*, englobando a extração de madeira e a pecuária. De certo modo, as duas “táticas” por meio das quais essa estratégia tem avançado são o enfraquecimento do estatuto protetivo de TIs e áreas de preservação ambiental em geral (UCs sobretudo) e a transferência a domínio privado, via regularização de posses, de terras da União.

Essa segunda “tática” avança no campo legislativo, tendo como ponto de partida a Lei nº 11.952/2009, que, em sua redação original, visava promover a regularização de posses na Amazônia Legal, com limite máximo fixado em 1,5 mil hectares. Desde então, um conjunto de dispositivos e projetos de lei, usando essa norma como base, veio ampliando esse limite – estendendo-o a 2,5 mil hectares –, propondo a aplicação ampliada das regras de regularização a todo o território brasileiro e flexibilizando as exigências de vistoria *in loco* e os requisitos dos potenciais beneficiários para incluir, na forma do PL nº 510/2021 notadamente, posseiros já autuados por infração ambiental ou que sejam titulares de outros imóveis rurais.

Além disso, a cada novo PL ou MP sobre o tema, o marco temporal que serve de parâmetro à regularização fundiária é atualizado, o que, projetando de certa maneira no horizonte de curto prazo a expectativa por novas “ondas” de regularização, alimenta a especulação sobre as terras públicas não destinadas e fomenta novas invasões. Como, pelo que se viu até aqui, as políticas de regularização fundiária subsomem, direta ou indiretamente, regras de anistia de crimes e infrações ambientais e como as ocupações de terra pública para aproveitamento agrícola se efetivam a partir da remoção da vegetação nativa, pode-se dizer que o aumento dos índices de desmatamento, em particular na Amazônia – onde se concentra a maior das terras não destinadas da União –, envolve um elemento especulativo, determinado pela expectativa de uma regularização fundiária futura.

A outra “tática” dessa estratégia, caracterizada pela flexibilização das salvaguardas legais dos territórios protegidos, tem por alvo terras públicas já destinadas e opera, também a partir do campo legislativo, para reduzir o alcance das diretrizes constitucionais que regem a demarcação das TIs – seja tentando emplacar a adoção do marco temporal pré-CF/1988, seja procurando subordinar ao Parlamento o processo demarcatório – e para desestabilizar jurídica e legalmente o estatuto protetivo das TIs já demarcadas e das áreas de conservação ambiental (UCs, florestas nacionais etc.) já delimitadas. Trata-se, aqui, de criar condições – legais ou práticas, isto é, insuscetíveis à fiscalização – para que, mesmo públicas, as áreas possam ser exploradas economicamente pela atividade privada.

Em linhas gerais, os instrumentos dessa estratégia respaldam sua narrativa de legitimação em dois argumentos: a “segurança jurídica” e o “aproveitamento produtivo”. O discurso da segurança jurídica é acionado, de um ponto de vista positivo, em favor da regularização fundiária das posses e ocupações, sob a alegação de que, com o título de domínio, o produtor tanto poderia desenvolver melhor suas atividades, tendo acesso a crédito e outras políticas de estímulo produtivo, como poderia ser responsabilizado efetivamente pelas infrações ambientais porventura ocorridas no seu imóvel. Do ponto de vista das demarcações das TIs, esse discurso se apresenta como negativo, assinalando que a reivindicação de áreas por povos tradicionais gera insegurança jurídica aos ocupantes não indígenas estabelecidos de boa-fé nesses territórios. O mesmo vale para o discurso do aproveitamento econômico: enquanto as TIs são estigmatizadas como áreas “improdutivas” cuja demarcação pune os produtores de boa-fé, a regularização das posses sobre terras públicas tem sido, cada vez mais, representada como uma política de reconhecimento meritório, por parte do Estado, em favor dos ocupantes que instalam nelas empreendimentos produtivos, ainda que ao arrepio da legislação ambiental.

Em síntese, os dois processos convergem para o propósito comum de aumentar o estoque de terras disponível no mercado fundiário brasileiro, reduzindo o patrimônio fundiário público. Apesar do veloz progresso tecnológico e dos sucessivos aumentos de produtividade das grandes monoculturas de *commodities* (soja, cana, gado bovino), o agronegócio ainda depende da expansão horizontal das áreas produtivas para obter ganhos de escala. Portanto, criar uma “reserva” fundiária sobre a qual o setor possa expandir suas atividades – seja, principalmente, sob a forma de “frente agrícola”, seja com o fortalecimento do controle privado dos usos do território, de modo geral – é fundamental para o crescimento econômico do agronegócio.

A subtração do patrimônio fundiário público reduz a capacidade do Estado de realizar políticas territoriais e, inversamente, fortalece a dinâmica concentracionista do mercado de terras. A eventual aprovação dos PLs de regularização fundiária discutidos neste texto, assim como a adoção do marco temporal pré-CF/1988, pode perpetuar injustiças e aprofundar ainda mais as desigualdades no acesso à terra no país, mas, mesmo antes disso, o apoio governamental a medidas desse tipo já pode, repercutindo sobre a ação dos órgãos administrativos responsáveis pelas políticas de terra no país, produzir efeitos fundiários e sociais difíceis de serem revertidos.

REFERÊNCIAS

AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer nº 1/2017/GAB/CGU/AGU, de 19 de julho de 2017. **Diário Oficial**, Brasília, n. 38, p. 7, 20 jul. 2017. Seção 1.

ALERTA urgente a todos os povos originários e aos aliados da causa indígena. **Cimi**, 15 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/36UfRwr>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

APIB – ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. Nota pública da Apib sobre a tese do marco temporal que antecipa os efeitos da PEC nº 215/2000. **Cese**, 21 jul. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3uQ5t0R>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BARBOSA, C. JBS lidera *ranking* de irregularidades na compra de gado ou carne no Pará, aponta MPF. **Repórter Brasil**, 8 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/35BGQfI>>. Acesso em 24 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial**, Brasília, 21 dez. 1973.

_____. **Atos das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília: Congresso Nacional, 1988a.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988b.

_____. Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 265, 9 jan. 1996.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 215, de 19 abril de 2000. Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 42 e acrescenta o § 82 ambos no art. 231, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3J7ZOfs>>. Acesso em: 14 set. 2021.

_____. Casa Civil. Decreto de 15 de abril de 2005. Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima. **Diário Oficial**, Brasília, p. 11, 18 abr. 2005.

_____. Projeto de Lei nº 490, de 20 de março de 2007. Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

_____. 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. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 26 jun. 2009.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 28 maio 2012a.

_____. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI); e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 9, 6 jun. 2012b.

_____. Projeto de Lei nº 6.818, de 25 de novembro de 2013. Dispõe sobre a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

_____. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 23 de jun. 2014. Edição extra.

_____. 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. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 12 jul. 2017.

_____. **Medida Provisória nº 910, de 11 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3u3ZciX>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

_____. Projeto de Lei nº 191, de 6 de fevereiro de 2020. Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a.

_____. Projeto de Lei nº 2.633-A, de 15 de maio de 2020. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3uUVBmA>>.

_____. Projeto de Lei nº 510, de 22 de fevereiro de 2021. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Brasília: Senado Federal, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3uVllu3>>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. Projeto de Lei nº 2.159, de 12 junho de 2021. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2021b.

BRASIL revelado 1985/2020: a evolução da Pastagem nos últimos 36 anos. Publicado no canal MapBiomias. [s.l.: s.n.], 2021. 1 vídeo (1h32min). Disponível em: <<https://bit.ly/3x2rJao>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRITO, B. Nota técnica sobre o Projeto de Lei nº 510/2021. **Imazon**, 31 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3J8yn1j>>. Acesso em: 30 set. 2021.

DESMATAMENTO acumulado nos últimos 11 meses cresceu 51% na Amazônia, aponta Imazon. **Imazon**, 19 jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3uWe9ma>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

DESMATAMENTO na Amazônia cresce 29% em 2021 e é o maior dos últimos 10 anos. **Imazon**, 17 jan. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3j3bxxr>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

DOBLAS, J.; OVIEDO, A. Efetividade dos territórios tradicionalmente ocupados na manutenção da cobertura vegetal natural no Brasil. *In*: CUNHA, M.; MAGALHÃES, S.; ADAMS, C. **Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil**: contribuição dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças. São Paulo: SBPC, 2021. p. 14-58.

HASHIZUME, M. Direitos são garantidos para povos da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. **Repórter Brasil**, 25 out. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3DCHt5b>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

HOFMEISTER, N.; WENZEL, F.; PAPINI, P. Os bancos que abençoam a pecuária ilegal. **Outras Palavras**, 21 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3r02bXL>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

HUTUKARA ASSOCIAÇÃO YANOMAMI; ASSOCIAÇÃO WANASSEDUUME YE'KWANA. **Cicatrizes na floresta**: evolução do garimpo ilegal na TI Yanomami em 2020. [s.l.]: Sistema de Monitoramento do Garimpo Ilegal na TI Yanomami, 2021.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Relatório do segundo sobrevoo do Sistema de Monitoramento do Garimpo Ilegal na TI Yanomami**. [s.l.]: ISA, abr. 2021.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Procedimento Administrativo nº 1.00.000.008996/2019-64**. Apuração, acompanhamento e prevenção da dilapidação do Patrimônio Público da União e da posse constitucional permanente Indígena representados pela invasão, esbulho e exploração ilegal das terras indígenas e o seu não reconhecimento como bens da União. Brasília: MPF, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3NHp8ZD>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

OLIVEIRA, J. C. Raposa Serra do Sol: decisão do STF gera interpretações distintas no Congresso. Agência Câmara de Notícias. **Câmara dos Deputados**, 24 out. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3uVClOL>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

POVOS e comunidades tradicionais ocupam auditório da Câmara e presidente Rodrigo Maia afirma que não colocará PEC 215 para votação. **Cimi**, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2016/08/38718/>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

RIOS voadores da Amazônia: sem floresta não tem água. Publicado pelo canal Giz Brasil. [s.l.: s.n.], 2018. 1 vídeo (25 min). Disponível em: <<https://bit.ly/3J2RWtL>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SIQUEIRA-GAY, J. *et al.* Proposed legislation to mine Brazil's indigenous lands will threaten amazon forests and their valuable ecosystem services. **One Earth**, v. 3, n. 3, p. 356-362. Sept. 18, 2020.

SOARES, L. B. Ciclos de protesto e repertório de ação do movimento indígena brasileiro entre 2009 e 2016: o caso da PEC 215. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 24, p. 191-222, set.-dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3uUmkiV>>.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência. **Petição nº 3.388 Roraima, de 19 de março de 2009**. Ação popular. Demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. Republicação DJe nº 120. Brasília: STF, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3xbdyQj>>. Acesso em: 7 nov. 2021.

_____. **Medida cautelar em mandato de segurança nº 32.262**: decisão. Brasília: STF, 2013a. Disponível em: <<https://bit.ly/3r0PQCD>>. Acesso em: 4 out. 2021.

_____. **Medida cautelar em mandato de segurança nº 32.262**. Brasília: STF, 2013b. Disponível em: <<https://bit.ly/3u8pu3K>>. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. **Repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 1.017.365 Santa Catarina**. Constitucional. Administrativo. Posse indígena. Terra ocupada tradicionalmente por comunidade indígena. Possibilidades hermenêuticas do art. 231 da Constituição da República. Tutela constitucional do direito fundamental indígena às terras de ocupação tradicional. Brasília: STF, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/36803Wy>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

_____. **Referendo na medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709 Distrito Federal, de 5 de agosto de 2020**. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3LKsiKf>>.

VALADARES, A. A. *et al.* O trabalho de Sísifo da reforma agrária: a estratégia da titulação das terras dos assentamentos rurais na Lei 13.001/14. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.

VALADARES, A. A. *et al.* Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, 2018.

WENZEL, F.; PAPINI, P.; HOFMEISTER, N. Guiados por mapa do ouro, garimpeiros cercam os últimos Piripkura. **Infoamazonia**, 14 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3j37fGA>>. Acesso em: 3 jan. 2022.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 25 jul. 2006.

_____. Projeto de Lei nº 26, de 3 de fevereiro de 2021. Altera a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3u6eUtX>>. Acesso em: 13 out. 2021.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Metodologia utilizada nos Projetos Prodes e Deter**. [s.l.]: Inpe, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3x4jKK2>>. Acesso em: 1º dez. 2021.

VALADARES, A. A. *et al.* Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL