

NOTA TÉCNICA
POLÍTICA TERRITORIAL,
FUNDIÁRIA E AMBIENTAL NO
BRASIL: BALANÇO PARCIAL
DO GOVERNO LULA 3
(2023/2024)

SEM CERRADO
ÁGUA
VIDA

CAMPANHA NACIONAL EM
DEFESA DO CERRADO



NOTA TÉCNICA
POLÍTICA TERRITORIAL,
FUNDIÁRIA E AMBIENTAL NO
BRASIL: BALANÇO PARCIAL
DO GOVERNO LULA 3
(2023/2024)

Ficha Técnica

ORGANIZAÇÃO

Campanha Nacional em Defesa do Cerrado

TEXTO

Mauricio Correia Silva

COLABORAÇÕES AO TEXTO

Patrícia Silva (ISPN)

Julianna Malerba

Valéria Santos

Joice Bonfim

REVISÃO

André Sacramento

Diana Aguiar

Danilo Tupinikin

Joana Emmerick Seabra

Assessora Jurídica – MIQCB (Jully)

APOIO EDITORIAL

Campanha em Defesa do Cerrado:

Joana Emmerick Seabra

Mariana Pontes

Felipe Duran

Bruno Santiago

PROJETO GRÁFICO

Valéria Amorim (Candiá Produções)

RECONHECIMENTO

A elaboração desta Nota Técnica não seria possível sem o acúmulo de debates e sínteses no campo dos movimentos e organizações que lutam por terra e território e que, a partir da Campanha Nacional em Defesa do Cerrado e da Via Campesina, construíram o Seminário “Política fundiária e lutas por terra e território”, ocorrido em Brasília (DF) entre os dias 22 a 24 de julho de 2024. Nesta oportunidade estiveram presentes dezenas de representantes de comunidades tradicionais, povos indígenas, organizações, movimentos sociais e da academia que participaram de oficinas e debates que colaboraram com as informações sistematizadas nesta Nota Técnica. A este conjunto de pessoas e coletividades, nossos sinceros agradecimentos.

Os materiais podem ser reproduzidos parcial ou totalmente, desde que não seja para fins comerciais e que as devidas autorias e créditos sejam atribuídos. A reprodução das imagens depende de autorização prévia.

SEM CERRADO
ÁGUA
VIDA
CAMPANHA NACIONAL EM
DEFESA DO CERRADO



Sumário

1. INTRODUÇÃO	9
2. PANORAMA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA TERRITORIAL, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL NO BRASIL	11
2.1. INJUSTIÇA FUNDIÁRIA E AMBIENTAL: CARACTERIZANDO O PROBLEMA	11
2.2. <i>CAOS FUNDIÁRIO</i> E POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS E AMBIENTAIS	18
2.2.1. Registros públicos, cadastros digitais e sistemas de informação	20
2.2.2. Iniciativas institucionais no Poder Executivo, Legislativo e Sistema de Justiça	28
3. BALANÇO DAS INICIATIVAS DO GOVERNO LULA 3 (2023/2024)	34
3.1. O DESAFIO ORÇAMENTÁRIO: ENTRE O DISPONÍVEL E O NECESSÁRIO	35
3.2. O PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA	39
3.3. TERRAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	44
3.3.1. Câmara Técnica de Destinação e Grupos de Trabalho	47
3.3.2. Cadastros digitais: iniciativas e debates	53
3.3.3. A retomada do PDA Matopiba	55
3.4. TERRAS INDÍGENAS	57
3.5. TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	59
3.6. POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	63
3.7. POLÍTICA AMBIENTAL E MUDANÇAS CLIMÁTICAS	67
4. RECOMENDAÇÕES PARA AVANÇAR NO CENÁRIO ADVERSO (2025/2026)	74
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

LISTA DE SIGLAS

NOTA TÉCNICA GT FUNDIÁRIO

Abrampa - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente
ADI - ação direta de inconstitucionalidade
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU - Advocacia-Geral da União
ANM - Agência Nacional de Mineração
ASV - autorização de supressão de vegetação
Ater - Assistência Técnica e Extensão Rural
bi - bilhão
BPC - Benefício de Prestação Continuada
Cafir - Cadastro de Imóveis Rurais
CAR - Cadastro Ambiental Rural
CCIR - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CDRU - Concessão de Direito Real de Uso
CDT - Câmara de Destinação de Terra
CF/88 - Constituição Federal de 1988
CGDSIC - Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação
Cimi - Conselho Indigenista Missionário
CNA - Confederação Nacional de Agricultura
CNFP - Cadastro Nacional de Florestas Públicas
CNGT - Conselho Nacional de Governança da Terra
CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
Conab - Companhia Nacional de Abastecimento
Conaq - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares
CPT - Comissão Pastoral da Terra
CRIH - Cartório de Registro de Imóveis e Hipotecas
DVGT - Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional
Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FCP - Fundação Cultural Palmares
FMI - Fundo Monetário Internacional
GEE - gases de efeito estufa
Getat - Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins
Gite-Embrapa - Grupo de Inteligência Estratégica da Embrapa
GPS - Global Positioning System
GT - grupo de trabalho
ha - hectare
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ISA - Instituto Socioambiental
ISPN - Instituto Sociedade, População e Natureza
Iterpa - Instituto de Terras do Pará
ITR - Imposto Territorial Rural
LMEO - Linha Média das Enchentes Ordinárias
LRP - Lei de Registros Públicos
Malungu - Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará
Mapa - Ministério da Agricultura e Pecuária
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MDH - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MGI - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
Mha - milhão de hectares
mi - milhão
MIDR - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MIR - Ministério da Igualdade Racial
MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública
MM - Ministério das Mulheres
MMA - Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas
MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura
MPE - Ministério Público Estadual
MPF - Ministério Público Federal
MPI - Ministério dos Povos Indígenas
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCGR - Observatório de Causas de Grande Repercussão
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONR - Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PAE - Projeto de Assentamento Extrativista
PCTs - povos e comunidades tradicionais
PDTIC - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PGR - Procuradoria Geral da República
Pnae - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária
PNRF - Plano Nacional de Regularização Fundiária
PPCDAm - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RE - recurso extraordinário
RIB - Registro de Imóveis do Brasil
SBF - Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos dos Animais
Secd - Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial
Semarh - Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SFB - Serviço Florestal Brasileiro
SFDT - Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental
Sicar - Sistema de Informações do CAR
Sigef - Sistema de Gestão Fundiária
Sinaflor - Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais
Sinter - Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais
Sisnama - Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNCI - Sistema Nacional de Certificação de Imóveis
SNCR - Sistema Nacional Cadastro Rural
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPU - Secretaria do Patrimônio da União
Taus - Termo de Autorização de Uso Sustentável
TCU - Tribunal de Contas da União
TI - terra indígena
TPP - Tribunal Permanente dos Povos
TQ - território quilombola
UC - unidade de conservação
ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico

NOTA TÉCNICA

POLÍTICA TERRITORIAL, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL NO BRASIL: BALANÇO DO GOVERNO LULA 3 (2023/2024)

1. INTRODUÇÃO

Esta nota técnica foi elaborada com o objetivo de sistematizar o acúmulo de debates no campo dos movimentos e organizações que lutam por terra e território e que, em conjunto com a Campanha Nacional em Defesa do Cerrado, construíram o Seminário Política Fundiária e Lutas por Terra e Território, em julho de 2024. A partir dessa iniciativa e partindo de um giro conjuntural mais amplo, nos propomos a realizar um balanço das políticas territoriais, fundiárias e ambientais da primeira metade do governo Lula 3 (2023-2024). O intuito é que a produção e sistematização de reflexões e sínteses aqui apresentadas possam contribuir para o fortalecimento das lutas em torno do direito fundamental de acesso à terra e da garantia da posse e integridade dos territórios tradicionais.

Nesse cenário, é preciso, inicialmente, reconhecer que as denúncias reiteradas de povos do campo, movimentos e organizações sociais sobre a relação entre grilagem de terras, violência, desmatamento e alteração do ciclo das águas têm sido tragicamente confirmadas pelo cenário de extremos climáticos que vivenciamos atualmente. Como pano de fundo, temos um impasse histórico e permanente que mantém intocada a injusta concentração de terras no Brasil, que segue deixando um rastro de desigualdades, fome, violência, racismo e devastação ambiental em todo o país.

A gradual perda da soberania alimentar e da biodiversidade, a contaminação das águas por agrotóxicos e o desmatamento em larga escala resultam diretamente de políticas fundiárias, agrárias e agrícolas que estimulam uma agropecuária predatória. Esse modelo tem sido viabilizado com recursos públicos, especialmente por meio do Plano Safra para o agronegócio e da grilagem de terras públicas e tradicionalmente ocupadas. Embora os povos indígenas, povos quilombolas, comunidades tradicionais e camponesas sejam os mais diretamente atingidos por essa realidade perversa, a ausência de políticas eficazes para a democratização do acesso à terra afeta negativamente toda a sociedade brasileira.

Nesse sentido, compreendemos que a proteção ao meio ambiente e o enfrentamento à crise climática que se agrava neste século XXI não serão eficazes sem uma reforma agrária que promova efetivamente a democratização da terra e o reconhecimento e garantia dos territórios tradicionais. Os modos de *fazer, viver e criar* dos povos do campo¹ estão profundamente interligados à terra, às águas, às florestas e aos demais seres vivos, e representam uma esperança em relação à garantia de manutenção dos biomas em equilíbrio.

1. Abrangidos pelas garantias dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988. Brasil, 1988 [2023].

A instituição do mercado de carbono e o avanço da produção de energias tidas como renováveis, com apoio de sucessivos governos, em vez de apontar para a superação desse cenário que nos aproxima da catástrofe, tem incentivado a especulação fundiária por corporações nacionais e transnacionais, o que resulta em mais violência no campo e maior inviabilização dos modos de vida. Em meio à profusão de falsas soluções para a crise ambiental e climática, propomos alternativas fundamentadas nas experiências populares do campo brasileiro, a exemplo da agroecologia e do extrativismo não predatório.

A titulação individual de lotes de assentamentos, priorizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) desde o governo Bolsonaro, não enfrenta os problemas estruturais de divisão da terra, tampouco o empobrecimento das famílias assentadas. Essa é uma política que vai além do programa Titula Brasil e precisa ser revista urgentemente pelo atual governo. No mesmo sentido, a reforma agrária de mercado não é uma resposta eficaz para o enfrentamento da concentração fundiária. É necessário, portanto, superar os entraves burocráticos e reforçar uma política de reforma agrária que promova não apenas o assentamento de famílias, mas também o reconhecimento dos territórios tradicionais e o estímulo à produção agroecológica, respeitando as particularidades de cada região do país.

A partir de uma avaliação abrangente das políticas fundiárias e ambientais do governo Lula 3, verificamos que o reconhecimento, demarcação e titulação de terras indígenas (TIs) e quilombolas (TQs) podem e devem ser retomados em ritmo mais acelerado. As medidas adotadas pelo atual governo são insuficientes tanto em termos orçamentários quanto no que diz respeito à necessária estruturação dos órgãos responsáveis por essas políticas públicas, especialmente Incra e Funai. Essas políticas também têm sido prejudicadas pelo excesso de burocracia, que pode ser enfrentado no âmbito da própria administração federal, por meio de revisão de decretos, portarias e normativas relacionadas.

Enquanto os planos de reconhecimento, demarcação e destinação de terras e territórios não produzem seus efeitos esperados, faz-se necessário reforçar outras formas de salvaguarda frente ao avanço de ameaças conhecidas. A consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, quilombolas e tradicionais, como prevê a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)², deve ser realizada com respeito às particularidades e cosmovisões de cada grupo.

Os dados acerca da quantificação e localização dessas terras, tanto estaduais quanto federais, ainda são frágeis e subestimados, especialmente se considerarmos que não estão sendo contabilizadas como pretensa propriedade privada as terras ilegalmente registradas em cartório. É preciso reforçar a coordenação entre os diferentes órgãos de governo responsáveis pela execução das políticas fundiária e ambiental, incluindo a interlocução com os estados, além de uma busca por formas mais eficazes para identificação e mapeamento das terras públicas, garantindo a transparência e o acesso aos dados fundiários.

Diante das fragilidades apontadas, a grilagem segue como a principal forma de avanço do agronegócio, concentrando terras e devastando territórios tradicionais, a exemplo do que ocorre nas regiões Matopiba³ e Amacro⁴. A violência que resulta desses processos tem sido elevada a patamares sem precedentes no período mais recente da história do país, como revelam dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT). A atuação de milícias rurais e organizações criminosas, como o movimento ruralista Invasão Zero, não podem ser toleradas pelo estado brasileiro; pelo contrário, devem ser combatidas e desarticuladas, com responsabilização de seus agentes, para que alcancemos uma verdadeira paz no campo.

2. OIT, 1989.

3. O acrônimo se refere à sigla dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, onde estão situadas as porções de Cerrado e zonas de transição afetadas pela expansão da fronteira de commodities agrícolas, especialmente nas últimas quatro décadas, com o avanço do monocultivo de grãos, árvores e fibras.

4. O acrônimo se refere à sigla dos estados do Amazonas, Acre e Rondônia, na região oeste do chamado arco do desmatamento, vetor de expansão recente de commodities agrícolas e agropecuária.

Esta nota técnica se propõe a contribuir para o debate sobre a questão da terra apontando não apenas os problemas diagnosticados no atual governo, mas também formas possíveis de enfrentá-los, mesmo em uma conjuntura desfavorável. Embora ela trate do tema em termos nacionais, há uma ênfase maior na situação específica do Cerrado brasileiro, cujo processo de acelerada devastação foi reconhecido como *ecocida* pelo Tribunal Permanente dos Povos (TPP), em julho de 2022⁵.

Após esta breve introdução, a parte 2 da nota está dedicada ao panorama institucional dessas políticas no Brasil. Para tanto, a seção 2.1 caracteriza o contexto de injustiça fundiária e ambiental desse país que sofre com uma realidade de extrema desigualdade social, a partir de marcadores étnico-raciais e de gênero muito bem delineados. Essas injustiças exigem um projeto de futuro e ações urgentes para sua superação. Começamos a parte 2.2 com uma breve caracterização do *caos fundiário* promovido, por ação ou omissão, pelo Estado brasileiro e seus efeitos na má regulação do acesso e controle da terra. Desenvolvemos a ideia de que esse caos opera como um mecanismo funcional para a grilagem de terras, bem como para o avanço das fronteiras agrícolas e do desmatamento⁶. Depois, partimos para uma análise das iniciativas que, de modo mais ou menos expresso, contribuem para enfrentá-lo ou aprofundá-lo.

Já na parte 3, realizamos uma sistematização de dados das políticas do governo Lula 3 e avaliamos os aspectos relacionados à elaboração, execução e financiamento das políticas públicas relacionadas à questão da terra. Por fim, na quarta e última parte, propomos algumas recomendações para avançar nessas políticas, mesmo diante de um cenário adverso.

2. PANORAMA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA FUNDIÁRIA E AMBIENTAL NO BRASIL

2.1. INJUSTIÇA FUNDIÁRIA E AMBIENTAL NO BRASIL: CARACTERIZANDO O PROBLEMA

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) instituiu um *programa*⁷ fundiário⁸ e ambiental relativamente coerente com os desafios da realidade brasileira, mesmo com as limitações conhecidas⁹. Ele reconheceu aos povos indígenas “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (art. 231); sobre as terras ocupadas pelos quilombos, reconheceu o direito dessas populações a sua “propriedade definitiva” (art. 68, do ADCT)¹⁰.

Na constituição foram incluídas novas exigências para a configuração da função social da propriedade, a exemplo da “preservação do meio ambiente” (art. 186, II) e da “observância das disposições que regulam as relações de trabalho” (art. 186, III). No mesmo sentido, o texto obriga

5. TPP, 2022.

6. Aguiar; Correia, 2024; Aguiar; Bonfim; Correia, 2021.

7. É incontestável o caráter programático da Constituição de 1988, o que não reduz, por outro lado, sua eficácia plena e imediata (princípio da máxima efetividade). Ver mais em: Wolkmer, 1989.

8. Ainda que parcialmente desfigurado pelo ruralismo na Assembleia Nacional Constituinte, o texto final manteve sintonia com as disposições mais avançadas do Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964), ignoradas pelos governos da ditadura empresarial-militar na implementação de seu projeto de modernização conservadora para o campo. Ver mais em: Mendonça, 1997; Bruno, 2015.

9. O próprio grupo hoje conhecido como centrão surge imbricado com o ruralismo, que, junto a organizações como União Democrática Ruralista (UDR) e Sociedade Rural Brasileira (SRB), entre outras, sabotou o primeiro anteprojeto da Constituição e direciona seus esforços para evitar um programa mais avançado de política fundiária e reforma agrária. Ver mais em: Mendonça, 1997; Bruno, 2015.

10. Brasil, 1988 [2023].

o Estado a “desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social” (art. 184) e a estabelecer uma política de destinação de terras públicas e devolutas compatível com o plano nacional de reforma agrária (art. 188)¹¹.

A diversidade étnica dos diferentes povos é valorizada com a proteção das “manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (art. 215, §1º), assim como os seus “modos de criar, fazer e viver” (art. 216, II). No art. 225, foi reconhecido o direito difuso “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”¹².

Em sentido oposto, a política econômica e de desenvolvimento implementada por sucessivos governos desde então¹³ tem fortalecido a *expansão desregulada* de setores como o agronegócio e a mineração, protagonistas nas violações de direitos territoriais, humanos e ambientais¹⁴. No século XXI, o Brasil ainda ostenta um dos maiores índices de concentração fundiária do mundo e segue sendo um dos países mais violentos¹⁵ para lideranças indígenas, quilombolas, camponesas e defensores de direitos humanos e do meio ambiente¹⁶.

A estrutura fundiária brasileira é particular e desafiadora: menos de 1% das propriedades concentram 47% das terras agrícolas, enquanto 50% das propriedades possuem menos de dez hectares e ocupam 2% das terras agrícolas do país¹⁷, fazendo do latifúndio, da minifundiarização e da falta de acesso à terra faces multidimensionais do problema da concentração fundiária no Brasil. Esse quadro não se alterou substancialmente entre 1985 e 2017¹⁸. Como o Censo Agropecuário do IBGE aponta uma tendência de desconcentração da propriedade da terra no período entre 1920 e 1970¹⁹, podemos inferir que a realidade atual se deve, em grande medida, às políticas de incentivos, subsídios e isenções fiscais do projeto de modernização conservadora da ditadura empresarial-militar (1964-1985).

Com efeito, entre 1966 e 1980, uma monta bilionária²⁰ de recursos públicos²¹ foi disponibilizada para que capitais nacionais e estrangeiros promovessem a abertura das atuais fronteiras agrícolas do agronegócio. Elas foram impulsionadas pelo incentivo à pecuária, bem como ao monocultivo de árvores, grãos e fibras²². Por se tratar de atividades demandantes de grandes extensões de terras²³, sua adoção estabeleceu uma contradição com os dispositivos e princípios do Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964), especialmente no que se refere às limitações para formação de *novos latifúndios*. Mesmo a constituição autoritária de 1969 limitava a destinação de terras públicas ao particular sem autorização do Senado Federal em 3 mil ha.

11. Brasil, 1988 [2023].

12. Brasil, 1988 [2023].

13. Orientada, a partir dos anos 1990, pelas diretrizes do Consenso de Washington e, durante o segundo superciclo das commodities, a partir dos anos 2000, por um tipo de consenso neoextrativista que permeou a política agrária, agrícola e fundiária, aprofundando e acelerando o rentismo, e também pela espoliação.

14. Tussini, 2024.

15. Nas cidades, essa violência se reproduz nas periferias e favelas, com uma política de extermínio orientada para a maioria negra da população. Ver mais em: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2025.

16. Vozes [...], 2024.

17. IBGE, 2017.

18. Conforme dados do IBGE sistematizados na plataforma MapBiomass. MapBiomass, [20--].

19. IBGE, 2017.

20. Delgado, 1985.

21. Obtidos por meio de projetos particularistas viabilizados pelo apoio da Sudene, Sudam, Fiset, IBDF, Prodec, entre outros.

22. Órgãos públicos de pesquisa e desenvolvimento, como IBDF e Embrapa, foram orientados para atender a demanda de abertura e expansão de fronteiras agrícolas. Como estão localizadas no interior do país e sua produção é destinada ao exterior, especialmente via portos marítimos, elas exigiam investimentos em infraestrutura logística e energética, expandindo a abrangência de sua conflitividade social para além das áreas de produção. Delgado, 1985; Aguiar; Bonfim; Correia, 2021.

23. Vargas; Delazeri; Ferrera, 2021, p. 11.

Nesse cenário, a apropriação ilegal de terras se tornou a alternativa mais eficaz para os grupos pioneiros das fronteiras²⁴ agrícolas da Amazônia e do Cerrado, especialmente. Em duas Exposições de Motivos (005 e 006)²⁵ do Conselho Nacional de Segurança, em 1976, os militares definem esses agentes como “empresários de outras regiões do país que se lançaram para a área, em muitos casos, adquiriram terras sem maiores cuidados na verificação da cadeia dominial”²⁶ e defendem que essas fraudes, “muito embora gestadas na tortuosidade de atitudes reprováveis, mesmo à revelia da Lei e da Ordem [...] se redimem na medida em que promovem o desenvolvimento da região”²⁷.

Casos de grilagem notórios foram registrados nesse período, dentro e fora da Amazônia Legal. Entre 1970 e 2017, houve um incremento de 10% de terras griladas na área ocupada por imóveis com mais de mil ha no Brasil, ou seja, a tendência de crescimento foi mantida mesmo no período após a promulgação da CF/88. Somente no oeste da Bahia, região inserida no Plano de Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial do Matopiba (PDA Matopiba), o IBGE aponta que houve incorporação de 6,2 milhões de hectares (Mha) de terras ao patrimônio particular no período de 1970 a 1980, entre pessoas físicas e jurídicas²⁸. Eram terras dos chapadões do São Francisco, de uso comum de comunidades geraizeiras e de fechos de pasto²⁹. Segundo estudo da Grain, a região inserida no PDA Matopiba é uma das “cinco zonas de expansão e investimento do agronegócio identificadas para a América do Sul”³⁰. Em 2024, 86% do desmatamento no Cerrado ocorreu nessa região³¹.

Um estudo da Oxfam de 2016 aponta para o fato de que quanto menor o índice de concentração de terras, mais reduzida será a pobreza, total e rural. Ele destaca o caso do município de Correntina, no oeste baiano, inserido no grupo de 1% dos municípios com maior concentração fundiária e onde “a pobreza atinge 45% da população rural e 31,8% da população geral”³². O município concentra também o maior registro de conflitos fundiários na Bahia – 41 ocorrências no intervalo de 31 anos, segundo dados da CPT³³. As grandes propriedades de Correntina têm sua origem em esquemas fraudulentos operacionalizados no início da década de 1980, com incentivos diretos da ditadura empresarial-militar. Estudos recentes têm indicado que apenas a área apropriada ilegalmente no ano de 1980 pode ultrapassar três Mha³⁴.

Há pelo menos uma década, o município, sexto do Nordeste em dimensão territorial, figura entre os mais desmatados do Cerrado³⁵. Em 2021, um relatório da Global Witness revelou que, “com suas muitas comunidades tradicionais e conflitos fundiários e hídricos”, ele está entre os “25 municípios prioritários para fornecimento de soja para ADM, Bunge e Cargill no Brasil, bem como para outros membros do SCF [(Soft Commodities Forum)], como Cofco, Louis Dreyfus Company e Glencore Agriculture (agora chamada de Viterro)”³⁶. Mesmo diante desse cenário, há uma pujante agricultura familiar ribeirinha e de comunidades tradicionais de fecho de pasto que protegem áreas de manejo comunitário para criação em comum em pelo menos 370 mil ha³⁷.

24. Ver mais em: Brasil, 1999; Rodriguez et al., 2012; Torres; Doblas; Alarcon, 2017; AATR, 2017; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2018; Fian; Rede de Justiça Social e Direitos Humanos; CPT, 2018; AATR; Grain; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2020; Grain, 2020; Aguiar; Bonfim; Correia, 2021.

25. Martins, 1984, p. 47.

26. Martins, 1984, p. 47.

27. Oxfam Brasil (2016, p. 16).

28. Ivo, 1984, p. 65-66. Esse processo ocorre sem que tenha havido uma política pública de identificação, demarcação e destinação de terras públicas pelo órgão fundiário estadual.

29. ACCFC, 2017; Sobrinho, 2020.

30. Grain, 2020, p. 1.

31. Vilela, 2023.

32. Oxfam, 2016, p. 16.

33. Dados entre 1985 e 2016, sistematizados por Porto-Gonçalves; Chagas, 2019.

34. Correia, 2025.

35. Caniato, 2024.

36. Global Witness, 2021, p. 39.

37. Aguiar; Bonfim; Correia, 2021, p. 124.

Contudo, existem diferenças regionais no Brasil que são relevantes nesse contexto. Enquanto, na região Sul, a área ocupada pelos estabelecimentos acima de 2,5 mil ha ocupa 13,4% da área total, no Centro-Oeste ela alcança 53,2%. O estado do Maranhão possui o maior índice de concentração fundiária (0,888), seguido por Amapá (0,885), Mato Grosso (0,876) e Mato Grosso do Sul (0,867). Os dados do IBGE indicam ter havido aumento da desigualdade fundiária em Roraima (18,37%), Distrito Federal (5,1%) e São Paulo (43,9%), enquanto apontam diminuição nos estados do Rio Grande do Sul (4,9%), Pernambuco (3,6%) e Ceará (2%).

Essa concentração de terras também está expressa na dimensão étnica e racial, revelando um *racismo fundiário*³⁸ subjacente. Os dados do Censo Agropecuário 2017³⁹ demonstram que 47,9% dos estabelecimentos rurais são dirigidos por produtores brancos, 7,8% por pretos, 0,6% por amarelos, 42,6% por pardos e 0,8% por indígenas. A classificação conforme o tamanho do estabelecimento também é reveladora desse fenômeno, como podemos notar no gráfico a seguir⁴⁰.

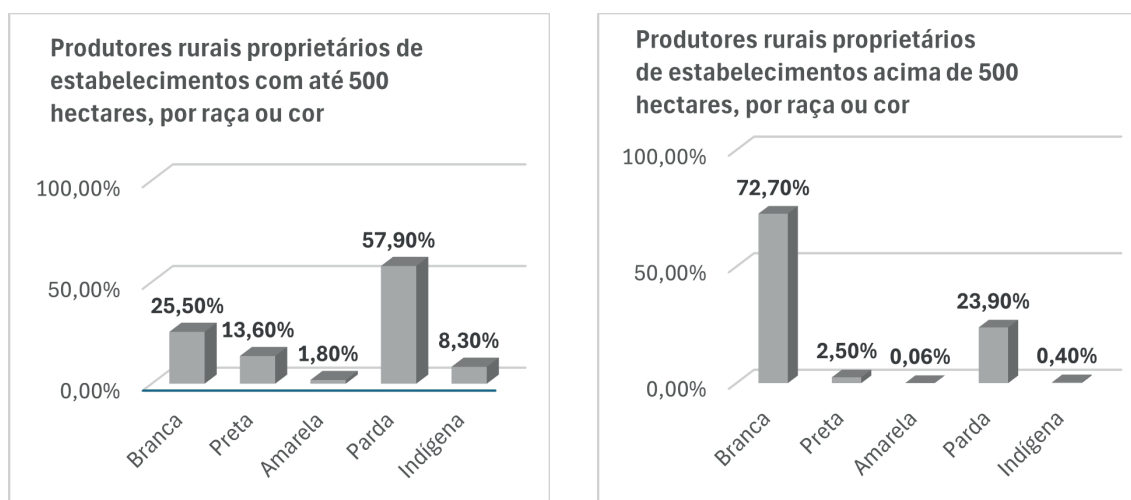


Gráfico 1: Percentual de titulares de estabelecimentos rurais conforme critério de raça (IBGE, 2017; Furtado; Kato; Barros Jr., 2022, p. 11.)

Como apontam Kato *et al.*,

não obstante a maior parte da população brasileira seja negra ou parda, os produtores rurais brancos ocupam 208 milhões de hectares, isto é, cerca de 59,4% das áreas registradas pelo IBGE, enquanto os produtores rurais negros ocupam cerca de 99 milhões de hectares, o que significa 28,3% das áreas registradas pelo IBGE⁴¹.

A resiliente concentração fundiária e a transformação da terra e da natureza em ativos econômicos e financeiros intensificam essas desigualdades. Nesse contexto, a apropriação das terras por corporações nacionais e transnacionais do agronegócio vem contribuindo para sua valorização exponencial. Como destaca relatório da Grain⁴², “entre 2006 e 2017, 16,5 milhões de hectares foram convertidos pela atividade agropecuária, sendo apenas a soja responsável pela expansão da fronteira agrícola em 12 milhões de ha nos últimos 10 anos”. Entre os produtores de soja, o percentual de brancos é ainda maior, alcançando 88,24%⁴³.

38. Ver mais em: Gomes, 2019.

39. Sistematizados por Furtado; Kato; Barros Jr., 2022.

40. Censo Agropecuário de 2017, com dados de Furtado; Kato; Barros Jr., 2022, p. 11.

41. Furtado; Kato; Barros Jr., p. 18, com dados do Censo 2017.

42. Grain, 2020, p. 4, com dados de Faostat, 2018.

43. Furtado; Kato; Barros Jr., 2022, p. 18.

Concomitantemente, a ausência de políticas efetivas de reforma agrária e de demarcação da maior parte dos territórios tradicionais, assim como a inexistência de ações sistemáticas de identificação, demarcação e arrecadação de terras públicas devolutas facilitaram esse processo. Por sua vez, ainda hoje dificultam o estabelecimento de uma estimativa precisa sobre a dimensão da área ocupada e reivindicada por comunidades e movimentos sociais de luta pela terra.

Uma parte considerável dessas terras que, do ponto de vista formal, são públicas – sequer tendo sido discriminadas, arrecadadas e destinadas – é composta, na prática de sua ocupação histórica, por territórios tradicionais sob disputa, cujo conflito decorrente da insegurança fundiária se reflete nos dados da violência no campo. Entre 1964 e 2010, o número de assassinatos no campo foi de 2.262 pessoas, de acordo com dados da CPT e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)⁴⁴; nos últimos dez anos, de 2015 a 2024, o número de assassinatos foi de 398, segunda a CPT⁴⁵. A partir de 2002, os dados da CPT indicam aumento e estabilização dos conflitos no campo no patamar acima de mil ocorrências ao ano durante uma década⁴⁶, assim como uma mudança no perfil de seus protagonistas⁴⁷.

O desmatamento também cresceu exponencialmente nesse mesmo período, no rastro do boom das commodities. Nos territórios indígenas, quilombolas e tradicionais, inseridos no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)⁴⁸, a supressão da vegetação se confunde com o próprio desapossamento e, frequentemente, é também o momento de maior intensidade do conflito, dada a resistência empreendida pelos grupos afetados. A defesa do território, portanto, passa também pela contenção do desmatamento.

Segundo o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), há 1.296 territórios indígenas no Brasil, onde vivem cerca de 1,69 milhão de pessoas⁴⁹. Em relação aos territórios reivindicados, o Instituto Socioambiental (ISA) aponta para a ideia de que

O país agora possui 445 Terras Indígenas tradicionalmente ocupadas homologadas que abrangem um território de 107.449.595 hectares. Somam-se a esse número 15 Terras Indígenas demarcadas pelo Serviço de Proteção aos Índios (SPI). Ainda existem outras 261 áreas tradicionalmente ocupadas que seguem aguardando o andamento de seus processos demarcatórios: são 151 em estudo e outras seis áreas com Portarias de Restrição de Uso para proteção de povos indígenas isolados, 36 identificadas pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e 68 terras já declaradas pelo Ministério da Justiça à espera do decreto homologatório. A esses números, somam-se ainda 48 Reservas Indígenas regularizadas e 10 áreas dominiais e, por fim, 20 áreas reservadas em processo de regularização⁵⁰.

A Funai indica um total de 477 TIs “regularizadas”, com 736 processos em tramitação, dentre os quais apenas 67 estão com terras declaradas e 12 dizem respeito a terras na condição de homologadas⁵¹. Em 2023, o Sistema Indigenista de Informações da Funai indicava que esses processos, em suas diferentes fases, ocupariam cerca de 111 Mha, o que corresponde a 13,7% do território brasileiro⁵².

44. Com dados sistematizados pela Oxfam, 2016, p. 7.

45. Comissão Pastoral da Terra, 2024.

46. A partir de 2011, inicia-se uma tendência de queda desse número, que chega à metade em 2015, com 564 ocorrências. Daí em diante, uma nova tendência de alta acompanha o desenrolar do golpe de 2016, atingindo novamente o patamar de mil conflitos/ano em 2020, segundo ano do governo Bolsonaro.

47. Barbosa; Porto-Gonçalves, 2014.

48. Instituído pelo Decreto Federal nº 5.758/2006.

49. Treccani et al., 2024.

50. Soares, 2024.

51. Com dados de Treccani et al., 2024.

52. Brasil, 2023g, p. 71.

Em relação aos quilombos, também há divergência de dados, a depender da fonte e de suas metodologias. Segundo a Fundação Cultural Palmares (FCP), são 3.051 certidões de autorreconhecimento emitidas até junho de 2024. O IBGE, que inclui o componente quilombos pela primeira vez no Censo 2022, indica a existência de 8.441 localidades quilombolas⁵³ vinculadas a 7.666 comunidades. As comunidades localizadas no Nordeste representam 63,81% do total, seguidas pelo Sudeste, com 14,75%, e pelo Norte, com 14,55%. São 1,3 milhão de pessoas em comunidades distribuídas por 1.696 municípios.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto 6.040/2007, reconhece 28 segmentos de povos e comunidades tradicionais (PCTs) no Brasil. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)⁵⁴, além dos povos indígenas e das comunidades quilombolas, os outros PCTs são: comunidades tradicionais andirobeiras, apanhadoras de sempre-vivas, caatingueiras, caiçaras, castanheiras, catadoras de mangaba, cipozeiras, faxinalenses, de fundo e fecho de pasto, geraizeiras, ilhéus, isqueiros, morroquianos, pantaneiros, pescadoras artesanais, piaçaveiras, quebradeiras de coco-babaçu, retireiras, ribeirinhas, seringueiros, vazanteiras e veredeiras, bem como os povos ciganos, pomeranos e povos de terreiro.

A falta de um instrumento normativo nacional de regularização dos territórios desse PCTs não deveria impedir a realização desse direito, mas tem se mostrado um limitador da ação do Estado, causando que a maior parte dessas comunidades não tenha seu território assegurado e outras dependam de modalidades inadequadas de acesso à terra, como assentamentos de reforma agrária. Na Amazônia, as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como as Reservas Extrativistas (Resex), têm sido a forma principal de realização desse acesso, atrelando diretamente seus direitos territoriais à política ambiental. A demarcação e destinação de territórios tradicionais ou, ainda, a instauração de um programa de reforma agrária que leve em consideração o equilíbrio das regiões ecológicas devem ser vistas como ações estratégicas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo governo brasileiro no que se refere tanto ao desmatamento quanto ao importante serviço de preservação das águas e da biodiversidade que é gratuitamente prestado pelos povos originários, quilombolas e tradicionais.

O robustecimento dessa política certamente contribuiria tanto no aspecto quantitativo como qualitativo para avançar nos objetivos da Cúpula do Clima. Por outro lado, a consolidação de políticas ambientais e de financiamento de políticas públicas baseadas em mecanismos de mercado (mercados de compensação e de biodiversidade, pagamento por serviços ambientais, títulos verdes para financiamento à conservação ambiental, governança privada por meio de certificações ambientais etc.) cria novas formas de controle territorial e ameaça seus modos de criar, fazer e viver⁵⁵.

Essas políticas não têm se mostrado eficazes para uma redução significativa da degradação ambiental, como veremos mais adiante. O clima e, sobretudo, os estoques de água doce são amplamente afetados pela conversão da vegetação nativa para atividades agropecuárias, provocando aumento de temperatura, diminuição no regime de chuvas e, por consequência, do abastecimento de lençóis freáticos e aquíferos, secamento de nascentes e diminuição da vazão dos rios. Um estudo realizado nas sub-bacias hidrográficas dos rios Corrente e Carinhanha, na divisa entre Bahia e Minas Gerais, pelo Instituto Federal Baiano/Campus Valença, CPT e parceiros,

53. O IBGE define “localidades quilombolas como ‘lugares do território nacional onde existe um aglomerado permanente de habitantes quilombolas e que estão relacionados a uma comunidade quilombola e contam com, no mínimo, 15 pessoas declaradas quilombolas cujos domicílios estão a, no máximo, 200 metros de distância uns dos outros’”. Britto, 2024.

54. Brasil, 2023g, p. 72.

55. Ver mais em: Miranda, 2023.

“identificou 3.050 trechos de águas já secos, entre córregos, riachos, nascentes e cabeceiras de rios, num total de 7.120 km de extensão de águas mortas”⁵⁶.

A mudança do clima causada pela economia baseada em combustíveis fósseis e pela alteração do uso da terra, de acordo com o The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)⁵⁷, contribuiu para aumentos das secas agrícola e ecológica devido ao aumento de evapotranspiração, resultado da diminuição da cobertura de vegetação nativa das paisagens terrestres. Em recente pesquisa do MapBiomass, foi constatado que, nas zonas de transição do Cerrado com a Caatinga, houve um aumento considerável das temperaturas médias entre 1985 e 2021. Segundo o estudo, se nada for feito no curto prazo, teremos um quadro de agravamento da desertificação e graves problemas de abastecimento hídrico nas cidades e zonas rurais do país⁵⁸. A própria dinâmica de interação entre as regiões ecológicas vem sendo alterada nos últimos anos. Uma pesquisa sobre “rios voadores” realizada pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e o Instituto Serrapilheira constatou que 80% das áreas ocupadas pela agropecuária no país dependem das chuvas que são formadas sobre terras indígenas e distribuídas pelas correntes de vento⁵⁹.

As consequências desse processo não são distribuídas de modo igualitário. Compreendemos como *injustiça climática* os efeitos socialmente desiguais da mudança do clima e das políticas para seu enfrentamento, em especial a partir de marcadores de discriminação como classe, raça, gênero e territorialidades. Por *injustiça fundiária*, entendemos a desigualdade no acesso e determinação do uso, posse e propriedade da terra, em razão dos mesmos marcadores de discriminação. A *injustiça agrária*, por sua vez, tem diversos vetores históricos, sendo a injustiça climática um vetor relativamente recente, mas um dos mais proeminentes na atualidade.

A Política de Clima, suas narrativas e instrumentos de política pública permeiam os mais variados temas, gerando múltiplas agendas. No Brasil, ela tem operado a partir de determinadas premissas sobre as questões fundiária e ambiental de forma mais ampla (para além da mudança do clima), que são frequentemente reducionistas e ignoram o histórico processual nelas envolvido, suas contradições e as normas previamente estabelecidas. Entendemos que as respostas às mudanças climáticas centradas no mercado de carbono não apenas são insuficientes para uma compreensão integral do problema, como colocam em segundo plano as soluções estruturantes que, necessariamente, passam pela retomada e reformulação da política de reforma agrária, da demarcação de territórios indígenas, quilombolas e tradicionais e da destinação constitucional das terras públicas.

A métrica do carbono, por exemplo, rebaixa a contribuição das savanas no esforço climático, ignorando, no caso brasileiro, que o Cerrado é o berço das águas do país. A Bacia do Rio São Francisco, cuja vazão é formada em 80% por afluentes do Cerrado, perdeu metade da superfície de água entre 1985 e 2020⁶⁰. Especialistas apontam o avanço da fronteira agrícola nos chapadões do noroeste de Minas Gerais e oeste da Bahia como o principal fator responsável por esse quadro⁶¹. Com efeito, a transformação das chapadas em áreas agricultáveis de soja, milho e algodão, bem como a mineração nos morros e vales estão afetando a capacidade de recarga dos rios em até 33%⁶².

A captura das águas fluviais e subterrâneas por meio dos canais de irrigação, pivôs centrais e poços artesianos sem regulamentação e fiscalização de vazão tem acarretado o secamento de rios e veredas. Consequentemente, afeta a produção extrativista proveniente de áreas úmidas, como tem sido verificado em regiões como a Lagoa da Confusão, localizada no sul do Tocantins, e também no oeste baiano. Além do estresse hídrico dessas localidades inseridas no PDA Matopiba,

56. A morte [...], 2024.

57. IPCC, 2021.

58. Cardoso; Correia, 2023, p. 14-15.

59. Casemiro, 2024.

60. Cardoso; Correia, 2023, com dados do MapBiomass.

61. Cardoso; Correia, 2023.

62. Salmona; Matricardi; Skole; Silva; Coelho Filho; Pedlowski; Sampaio; Castrillón; Brandão; Silva; Souza, 2023.

as águas existentes estão cada vez mais contaminadas por rejeitos de minérios e agrotóxicos, impactando a saúde da população, a produção de alimentos e a reprodução dos peixes, que são fonte de renda e proteínas de muitas comunidades rurais do Cerrado brasileiro⁶³.

2.2. CAOS FUNDIÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS E AMBIENTAIS

Uma publicação do Ministério da Justiça⁶⁴ define o caos fundiário como “a desconexão entre os papéis, a legislação e o que existe no chão”. Nesse contexto, parece lógico propor que a efetividade das políticas públicas dependa de um diagnóstico adequado da realidade em que pretende intervir. Contudo, fatores históricos, sociais, econômicos e políticos relacionados ao processo de colonização europeia no Brasil estabeleceram um *caos fundiário* amplamente reconhecido e verificado por pesquisas em variados campos do conhecimento⁶⁵.

Os povos indígenas podem, com razão, apontar a colonização portuguesa como a *origem do caos*. O Alvará Régio de 1º de abril de 1680 e as tentativas subsequentes de ordenamento da “ocupação territorial indígena serviram [...] como uma forma de segregar os índios em espaços territoriais ínfimos, liberando grandes extensões de suas terras de ocupação tradicional para o processo de colonização”⁶⁶. Nesse período, prevaleceu “a tendência à concessão de sesmarias continentais, em terras pouco ou nada conhecidas, sem definição de área concedida e com delimitações muito amplas”⁶⁷. Como acentuam Bueno e Reydon⁶⁸,

[...] no decorrer da história, as leis não trataram de definir o que seria a propriedade imóvel, tanto rural quanto urbana, contudo, desde a época colonial, tentaram criar um sistema que garantisse o direito de propriedade sem construir um cadastro de terras onde a propriedade estivesse definida plenamente. Dessa forma, o Estado brasileiro não conseguiu, até os dias atuais, ter o conhecimento de seu território, muito menos geri-lo de forma eficiente.

Rodriguez *et al.*⁶⁹ informam que “a aplicação confusa, e até mesmo o abuso pelo não cumprimento desta legislação, favoreceu a consolidação do atual caos fundiário”. Com efeito, se, por um lado, a Lei de Terras de 1850 foi relativamente eficaz em seus objetivos não declarados⁷⁰, em relação ao que se propunha a fazer – isto é, o ordenamento fundiário do país – ela fracassou absolutamente. A legislação fundiária que veio a seguir⁷¹, ainda que eventualmente munida de bons instrumentos para enfrentar o *passivo do caos*, foi de pouco sucesso diante da inexistência de uma política pública estrutural que tornasse possível esse objetivo.

63. Ver mais em: Lopes; Gurgel; Melo, 2023.

64. Rodriguez, 2012.

65. Ver mais em: Brasil, 1999; Rodriguez, 2012; Torres; Doblas; Alarcon, 2017; AATR, 2017; Bueno; Reydon, 2017; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2018; Fian Internacional; Rede de Justiça Social e Direitos Humanos; CPT, 2018; AATR; Grain; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2020; Aguiar; Bonfim; Correia, 2021; Pitta; Mendonça; Stefano, 2022.

66. Araújo et al., 2006, p. 24.

67. Santos, 2017, p. 206.

68. Bueno; Reydon, 2017, p. 66.

69. Rodriguez, 2012, p. 45.

70. Como frisa Clóvis Moura, um dos seus objetivos não declarados era “impossibilitar uma [futura] lei abolicionista radical que incluísse a doação pelo Estado de parcelas de gleba aos libertos”. Ver mais em: Moura, 2020, p. 107.

71. Podemos mencionar como exemplo o Decreto Lei nº 9.760/1942, que dispunha sobre bens imóveis da União; a Lei Federal nº 3.081/1956, sucedida pela Lei Federal nº 6383/1976, que dispõe sobre as ações discriminatórias de terras públicas, e a própria Lei de Registros Públicos (1973), que exige expressamente o cumprimento do princípio da continuidade (das cadeias sucessórias) e da especialidade (delimitação) para abertura de novos registros, além de alguns dos dispositivos programáticos do Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964).

O Estatuto da Terra, por exemplo, “apesar de trazer conceitos e ter a intenção de democratizar o acesso à terra, não produziu nenhum efeito considerável que possibilitasse definir claramente a propriedade das terras públicas e privadas”⁷². O mesmo se aplica à Lei Federal nº 6.015/1973 (registros públicos) e à Lei Federal nº 6.383/1976 (ações discriminatórias de terras), em especial em razão de sua baixa implementação e recorrente descumprimento sem que qualquer medida enérgica seja tomada para conter tais tendências.

O legado disso tudo é uma malha fundiária cuja identificação da situação jurídica das terras é precária, especialmente no Centro-Norte e Nordeste do país e, ainda mais, nas zonas de fronteira agrícola. Embora o território brasileiro possua objetivamente 8,5 milhões de km², em 2013 o sindicato de peritos agrários do Incra detectou⁷³ que a soma da área de todos os imóveis que constam na base de dados do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR)⁷⁴ alcançaria 9,1 milhões de km². Em outras palavras, a dimensão dos cadastros excederia o território nacional em quantidade equivalente a duas vezes o território do estado de São Paulo. Os dados do CCIR mostram, ainda, que “1.355 municípios brasileiros, isto é, quase 25%, apresentam uma área cadastrada superior à sua superfície territorial”⁷⁵.

A ausência de uma política de identificação e busca ativa de terras públicas, separando-as das particulares, foi um campo fértil para que esses métodos ilegais de apropriação de terras em larga escala se espalhassem, especialmente na Amazônia e no Cerrado. O *Livro branco da grilagem de terras no Brasil* reconhece que

desde o início do século XIX, por diversos meios e muitas vezes em conluio com representantes do Poder Público, grileiros avançam sobre terras da União e dos Estados, falsificando títulos de propriedade com a conivência de Cartórios e órgãos de terras e usando de violência para expulsar posseiros e comunidades indígenas⁷⁶.

Esse caos fundiário demonstrou sua funcionalidade para os grupos pioneiros da grilagem de terras nas fronteiras agrícolas. Impulsionadas pelo projeto autoritário de modernização conservadora a partir dos anos 1970, a abertura e expansão das fronteiras agrícolas no Cerrado e na Amazônia acrescentaram novas variantes a esse contexto, levando ao registro cartorial de terras particulares um volume considerável de terras públicas sem destaque do patrimônio público, decorrentes de fraudes. O que ocorre nesses casos é que tais terras não perdem esse caráter com o simples registro, mas passam, a partir dele, a usufruir da *presunção de legitimidade* que tem dificultado a formulação de políticas públicas adequadas por órgãos fundiários e ambientais.

Entre terras estaduais e da União, algumas estimativas indicam que de 17%⁷⁷ a 50%⁷⁸ do território nacional são constituídos de terras devolutas. A divergência de dados é significativa, devendo-se considerar que algumas dessas abordagens são feitas com métodos e conceituações diferentes entre si, mas também é fruto da fragilidade dos dados disponíveis. O Incra estimou um total de 100 Mha de terras devolutas em 1999. Ariovaldo Umbelino de Oliveira⁷⁹, por outro lado, estimava, em 2003, com dados do próprio Incra, que havia cerca de 400 Mha delas no país, com dois terços desse total apropriados ilegalmente por particulares.

72. Bueno; Reydon, 2017, p. 83.

73. Arruda, 2013.

74. Rodriguez, 2012, p. 69.

75. Rodriguez, 2012, p. 69.

76. Brasil, 1999, p. 2.

77. Pinto (2023) indica 17%; Alécio e Costa (2021, p. 112) apud Treccani et al. (2024, p. 18) indicam 23%.

78. Prieto, 2020, p. 158.

79. Apud Prieto, 2020.

As diferenças regionais também são significativas nesse contexto e devem ser levadas em consideração. Na região Norte, enquanto alguns levantamentos apontam 80 Mha⁸⁰, um estudo recente do Instituto Escolhas⁸¹ estimou em 118 Mha as terras públicas não destinadas na Amazônia, com 60,9 Mha arrecadados e 57,1 Mha sem arrecadação. O Incra, por sua vez, estimava que o total de terras públicas federais sem destinação específica no país correspondia a 67,9 Mha no ano de 2009⁸². Em 2023, seriam 60 Mha, que corresponderia a 7% do território nacional⁸³.

Outras estimativas indicam que 60% das áreas provavelmente públicas mas sem dados fundiários seguros sejam de responsabilidade dos estados⁸⁴. Na região Nordeste seriam 54 Mha, no Sudeste, 16 Mha e no Sul, 6 Mha. Já na região Centro-Oeste, seriam 12 Mha, com 75% delas localizadas no estado do Mato Grosso. O fato de serem devolutas não significa que essas terras estejam vazias. A maior parte delas tem sido historicamente ocupada por posseiros e povos e comunidades tradicionais, excluídos do acesso estável à terra e pressionados por grileiros que atuam para a expansão das fronteiras agrícolas.

Nas terras da União, predominantes na Amazônia Legal, a dinâmica é um pouco distinta. Embora exista um volume considerável de terras devolutas sem demarcação, uma parte significativa delas está delimitada especialmente nessa região, onde foram estimadas, nessa condição, cerca de 60,9 Mha⁸⁵. Contudo, mesmo após incorporadas ao patrimônio público, ao não serem destinadas, elas seguem como alvo de grileiros que avançam sobre terras ocupadas tradicionalmente por comunidades ou famílias posseiras.

O caso do Tocantins, onde houve atuação do Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (Getat)⁸⁶, é emblemático. Mesmo com 12,6 Mha de terras públicas ainda sem destinação, estima-se que cerca de 25 Mha tenham sido demarcados, arrecadados e destinados⁸⁷, especialmente nas glebas públicas demarcadas pelo Getat no entorno da BR-163. O estudo do Ministério da Justiça (Nead, 2012) aponta que, a despeito da federalização das terras na Amazônia Legal⁸⁸, ainda hoje “existem dúvidas sobre quais são as terras estaduais e quais as federais”, concluindo que “esta indefinição de competências, fruto da federalização das terras públicas realizada sem os devidos cuidados documentais e geoespaciais, foi um dos fatores que favoreceram a grilagem”⁸⁹. No mesmo sentido, a *desfederalização* promovida em 1987 também trouxe novos elementos, que se somaram ao caos fundiário já existente⁹⁰.

O desconhecimento da realidade da malha fundiária pelo próprio Estado prejudica sobremaneira a formulação e execução de uma política pública de reforma agrária e destinação de terras públicas. Em que pese a realização de algumas ações pontuais, a estruturação de uma política pública que seja de fato alinhada ao programa constitucional de 1988 necessita de investimento em instrumentos, mecanismos e estratégias para superar essa situação caótica dos dados oficiais e não oficiais. Para isso, a integração entre registros públicos, cadastros digitais de espacialização e sistemas de informação fundiária existentes, a princípio, deveria ser uma prioridade. Existem iniciativas nesse sentido, mas elas não apenas estão muito aquém do esforço necessário para alcançar tal objetivo, como também têm sido instrumentalizadas em sentido contrário. É o que veremos a seguir.

80. Oliveira et al., 2013.

81. Instituto Escolhas, [2023].

82. Brasil, 2023g, p. 61.

83. Brasil, 2023g, p. 97.

84. Almeida et al., 2021, p. 7.

85. Instituto Escolhas, [2023].

86. O Getat atuou entre 1980 e 1987, ainda no período em que esteve vigente o Decreto-Lei nº 1.164/1971, que federalizou terras na Amazônia Legal.

87. Almeida et al., 2021, p. 12.

88. Revogada pelo Decreto-Lei nº 2.375/1987.

89. Rodríguez, 2012, p. 50.

90. Fernandes; Morgan, 2017.

2.2.1. REGISTROS PÚBLICOS, CADASTROS DIGITAIS E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Inicialmente, é preciso reconhecer que há um desencontro entre as formas tradicionais de uso e relação com a terra e a natureza como um todo, e o sistema de propriedade imposto desde a Lei de Terras de 1850, ainda que essa mesma lei admita salvaguardas (enquanto outra não dispuser em contrário), como a possibilidade de abarcar os “campos de uso comum”. A CF/88, ao definir, reconhecer e determinar garantias para as “terras tradicionalmente ocupadas” por povos originários, no art. 231, a “propriedade coletiva” aos quilombos no art. 68 do ADCT, entre outros dispositivos, alargou a margem de reivindicação, tendo como referência outros arranjos possíveis.

Essa noção ampliada de posse e propriedade foi também reforçada pela adesão do Brasil à Convenção 169 da OIT, em 2022. Contudo, no Poder Judiciário o tema tradicionalmente teve sua “constituição própria” até muito pouco tempo: o Código Civil de 1916. As tentativas e os processos de adequação das práticas do direito civil às exigências constitucionais ainda estão em curso e são complexos e tortuosos. Um exemplo desse desalinho é muito objetivo: a Constituição Federal é de 1988, mas a reforma do Código Civil só ocorreu em 2002; por sua vez, o Código de Processo Civil, de 1973, só foi reformado em 2016.

Em muitos casos de conflitos envolvendo posse e propriedade, a cultura institucional frequentemente prevalece sobre o legislado. No mesmo sentido, quando são instauradas investigações para apuração de grilagem de terras junto às corregedorias de justiça dos tribunais, não é raro que oficiais de Cartórios de Registro de Imóveis e Hipotecas (CRIH) argumentem que aceitaram tal ou qual registro, mesmo irregular, porque era assim que seu pai, avô e bisavô, que também eram oficiais, faziam⁹¹. No caso do registro público de imóveis, essa aparente disfuncionalidade é mais grave, dado que, assim como no processo civil, a observância do *rito* e dos critérios que distinguem o legal do ilegal, o que deve do que não deve ser aceito, é uma garantia da própria segurança jurídica do registro.

Em outro sentido, o princípio da continuidade, que trata da regularidade da cadeia sucessória do imóvel e da comprovação do destaque do patrimônio público, e o da especialidade, que orienta o registro de imóveis que necessariamente possuam uma delimitação precisa⁹², são elementares para a execução do serviço cartorial. O próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ), desde sua constituição, vem impulsionando um movimento de *profissionalização* que consiste na substituição do sistema de sucessão familiar alinhado ao movimento de privatização dos cartórios e abertura de concursos públicos para oficiais, alegadamente buscando eficiência dos serviços pela necessidade de lucratividade.

Nesta última década, o tempo e a velocidade desse processo variam conforme o estado e a região. Em muitos contextos, pouco ainda mudou em relação ao sistema anterior, com ou sem privatização dos cartórios. Essa cultura institucional arraigada, que inclui o legado caótico do acervo, sua baixa ou inexistente fiscalização pelas corregedorias de justiça dos tribunais, além de interesses econômicos e políticos para os quais o caos é *funcional*, dificulta os esforços de *modernização* desse setor.

91. Um caso notório é o de um oficial do CRIH de Casa Nova (BA), envolvido numa segunda fase do “Escândalo da Mandioca”, em 2006. O caso envolve grilagem de terras tradicionalmente ocupadas como fundo de pasto para instalação de um projeto de álcool de mandioca, em 1980. Ver mais em: AATR, 2017.

92. A delimitação precisa não necessariamente se confunde com aquela atualmente oferecida pelo Sistema GPS. Para efeitos de cumprimento dos requisitos das legislações anteriores a 2001, seria suficiente um memorial descritivo que fosse objetivo e honesto nas indicações dos limites do imóvel, apontando acidentes naturais, rios ou cursos d’água identificáveis e reconhecidos, além do cálculo aproximado da dimensão desse perímetro.

O histórico legislativo que regula o registro de terras remete à Lei Imperial nº 1.237/1864, a primeira a instituir um registro de hipotecas, considerada a precursora do registro de imóveis⁹³. Em 1916, o Código Civil estabeleceu um Sistema de Registro Comum obrigatório⁹⁴. Em 1939, o Decreto-Lei nº 4.857/1939 incluiu novas modalidades de registro, inaugurando também o *sistema de transcrição*⁹⁵. Em síntese, ele consistia numa anotação de ordem pessoal, em alguns livros numerados com funções específicas. A anotação da propriedade de imóvel rural ou urbano era feita no Livro 3, onde era aberta uma ficha para cada proprietário, sendo nela registrado(s) um ou mais imóveis do(s) qual(is) ele era titular. Quando havia alteração do titular, fosse por morte, fosse por compra e venda, o número do registro do imóvel também era alterado.

Esse sistema foi substituído pelo sistema de matrículas, com a Lei Federal nº 6.015/1973, não por acaso, no contexto do processo de modernização conservadora no campo. Com isso, o registro de propriedade foi transferido para o Livro 2, no qual deve ser anotada a matrícula de cada imóvel, com todo o seu histórico de titulares, hipotecas etc., bem como restrições. Isso significa dizer que cada imóvel adquiriu uma espécie de registro de identidade pessoal, que só se altera com sua fusão ou desmembramento, com a abertura ou o fechamento de cartórios ou com a transferência para outro registro por outros motivos, por exemplo, um novo georreferenciamento⁹⁶. Embora a exigência dos princípios da especialidade e da continuidade fosse expressa nessa nova lei, como já mencionamos, a transição entre um sistema e outro coincide justamente com o período de abertura e expansão das fronteiras agrícolas e pecuárias na Amazônia e no Cerrado.

As velhas transcrições e suas anotações caóticas, omissas e deterioradas foram trazidas sem critério algum para o novo sistema, em que passavam por um processo semelhante ao da lavagem de capitais, ou seja, a elas era atribuída a aparência de legalidade, embora sua origem fosse ilícita. Para os objetivos a que se propôs, o sistema atual de matrículas, especialmente se comparado ao anterior, não é disfuncional; pelo contrário, ele possibilita boas condições na atividade de rastreio da origem de imóveis, facilitando, por exemplo, a identificação da grilagem. O problema que o tornou quase tão viciado quanto o anterior foi a ausência, deliberada ou não, de uma regulamentação dos critérios para a transição de um sistema a outro, oportunidade com que seria possível sanar os defeitos herdados do sistema de transcrição.

No mesmo sentido, devemos alertar para o fato de que o movimento de digitalização e informatização estimulado pelo CNJ, embora constitua um passo importante especialmente no que se refere à transparência e ao acesso às informações, não deve ser visto como uma panaceia para todos os males, como se costuma atribuir sempre aos novos instrumentos de tecnologia. Sem uma auditoria profunda nos registros nos próprios livros físicos dos cartórios, tanto no aspecto da origem quanto no da dimensão, nenhum sistema ou tecnologia será capaz de apagar o legado de *caos fundiário*. Para ele não existe *solução parcial*, até aqui as medidas propostas apenas têm acrescentado mais camadas ao problema e dificultam sua superação.

A precisão matemática dos algoritmos, nesse caso, não resolve o problema da origem ilegal ou da incompatibilidade entre os dados do cadastro georreferenciado e o memorial descritivo que consta no registro de transcrição ou matrícula. Nesse sentido, digitalizar certidões e livros que já apresentam reconhecidas falhas, erros e fraudes sem que antes eles tenham sido sanados ou anulados, respectivamente, significa apenas transferir para os sistemas informacionais dados viciados. Isso contribui, ainda, para legitimá-los, na medida em que são aceitos em uma plataforma tida como parâmetro para a definição da segurança jurídica do registro.

93. Brasil, 1864.

94. Brasil, 1916.

95. Brasil, 1939.

96. Exigência, a nosso ver injustificada, da Lei Federal nº 10.267/2001, dado que a alteração do número serve também para distanciar e, em certos contextos, limpar a imagem de matrículas que são conhecidas no próprio mercado como de origem fraudulenta.

O mesmo vale para o caso dos cadastros administrativos fundiários e ambientais. Como destacam Bueno e Reydon, “o registro e o cadastro são atribuições que estão alocadas em diferentes instituições, têm diferentes efeitos e objetivos, embora [...] se complementem para que o sistema de administração fundiária funcione de forma a promover uma boa governança de terras”⁹⁷. Isso vale num plano ideal, dado que, no Brasil, entre outras circunstâncias, “coexistem conceitos diferentes de imóvel rural, de acordo com o objetivo (fundiário ou tributário)” e que um dos desafios “para a integração dos vários cadastros existentes no Brasil consiste no fato de os mesmos terem conceitos específicos do que seja a propriedade”⁹⁸.

A integração de registros e cadastros, nesse sentido, parece ser vista como uma necessidade amplamente reconhecida, ainda que não haja consensos definitivos. Essa integração, contudo, já está prevista desde o Regulamento de Terras nº 1.318/1854, ou seja, não há nada de novo quanto a esse aspecto. Como primeira iniciativa de cadastro de terras, por exemplo, podemos mencionar o Registro Paroquial, criado por tal regulamento de 1854, embora inicialmente com caráter censitário. Uma segunda iniciativa ocorre em 1870, com a criação da Comissão do Registro Geral e Estatística das Terras Públicas e Possuídas⁹⁹. Com a instauração da república, é trazido ao Brasil o Registro Torrens¹⁰⁰, em 1890, cujo objetivo era atribuir uma delimitação segura e vinculada ao registro de terras, embora fosse facultativo. Nenhum desses sistemas obteve sucesso.

A consolidação do sistema de registro de imóveis, iniciada a partir do Código Civil de 1916, se deu, portanto, sem que houvesse um cadastro correspondente para a espacialização dos imóveis registrados, o que, associada ao desleixo de oficiais quanto a esse aspecto, seguiu adicionando camadas ao *caos fundiário*. Sem base cartográfica, autodeclaratório e sem vinculação direta com o registro público de terras, o Incra institui, em 1972, o Sistema Nacional Cadastro Rural (SNCR)¹⁰¹, ainda vigente. Inicialmente¹⁰², ele tinha quatro modalidades de cadastro, nos quais deveriam obrigatoriamente constar a dimensão dos imóveis: (1) Cadastro de Imóveis Rurais; (2) Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais; (3) Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais e (4) Cadastro de Terras Públicas. Atualmente, são 8.068.128 imóveis cadastrados no SNCR, sendo 76,23% menores que 50 ha¹⁰³.

Com caráter semelhante, em 2001 foi criado ainda outro cadastro, o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), com o compromisso de ter uma “base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro”¹⁰⁴. Na mesma oportunidade, é instituído que “todas as propriedades rurais devem ter seus limites determinados por um levantamento feito com base no Sistema Geodésico Brasileiro por meio de GPS (Global Positioning System)”¹⁰⁵. A exigência de georreferenciamento para efetuar novo registro no CRIH, contudo, é feita apenas no caso de transferência de titular ou desmembramentos¹⁰⁶ do imóvel.

Um ano depois, em 2002, a Secretaria da Receita Federal criou mais um cadastro, o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). Nele, diz-se que deverão ser inseridas “informações cadastrais

97. Bueno; Reydon, 2017, p. 92.

98. Bueno; Reydon, 2017, p. 92.

99. A partir da Instrução Normativa nº 9, de 30 de março de 1870, da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

100. Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890, regulamentado pelo Decreto nº 955-A, de 5 de novembro de 1890.

101. Criado pela Lei Federal nº 5.868/1972.

102. O Cadastro Nacional de Florestas Públicas foi incluído como modalidade pela Lei nº 11.284/2006.

103. Seminário MDIR/PNOT. Dia 2 [...], 2023.

104. Rodríguez, 2012, p. 71.

105. Art. 2º, §2º da Lei Federal nº 10.267/2001. Brasil, 2001.

106. Brasil, 2001.

correspondentes a cada imóvel rural e a seu proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título”¹⁰⁷, para fins de cálculos e isenções do Imposto Territorial Rural (ITR). No Cafir, foram 8.133.510 imóveis cadastrados até 4 de julho de 2022¹⁰⁸.

Em 2004, o Incra instituiu o primeiro cadastro com base de dados georreferenciada em sistema de informação digital – o Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI). O georreferenciamento via sistema GPS era condição para esse cadastro, reforçando as diferenciações no acesso entre pequenos, médios e grandes produtores rurais, dado o alto custo desse serviço. Os cadastros realizados no SNCI, nesse sentido, tiveram alcance limitado¹⁰⁹.

Em 2013, é criado o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef)¹¹⁰, também administrado pelo Incra e com base georreferenciada, em uma plataforma mais acessível¹¹¹. No ano de 2023, o Sigef havia certificado 1.046.357 parcelas¹¹². O georreferenciamento nesse sistema é averbado na matrícula do imóvel no CRIH e deve corresponder ao memorial descritivo registrado na matrícula. O sistema deve ser acessado pelo próprio oficial do CRIH, que poderá confirmar ou não se a poligonal apresentada para cadastro corresponde ao que consta no memorial descritivo do imóvel.

Além dos cadastros fundiários e fiscais elencados, foi criado, em 2012, pelo Código Florestal¹¹³, o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Ele também conta com base georreferenciada em sistema de informação, embora seja mais restrito. Tem o objetivo declarado de subsidiar a política pública ambiental e fortalecer os mecanismos de controle, no que se refere tanto aos licenciamentos quanto ao enfrentamento aos crimes ambientais, sendo facultado aos estados a criação de sistemas próprios. No Sicar, são 6.886.314 imóveis cadastrados em todo o Brasil até 5 de outubro de 2023.

Em 2017, foi criado, ainda, o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e, dentro dele, uma nova plataforma (Mapa de Registros do Brasil¹¹⁴) e um novo cadastro – o Registro de Imóveis do Brasil (RIB)¹¹⁵ –, todos mais diretamente vinculados ao CRIH. Por fim, em 2022 foi criado o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), gerido pela Receita Federal¹¹⁶.

A multiplicação de cadastros, como se vê, não é uma realidade imaginária, revelando como a panaceia em torno deles foi tão exagerada que parece ter sido ignorado o risco evidente dessa proliferação. Essas múltiplas iniciativas parecem não estar dialogando entre si e, embora tenham objetivos semelhantes, não há um direcionamento institucional que oriente para qual horizonte estratégico elas devem seguir. Nesse cenário, o *caos fundiário* apenas se *complexificou*, com a adição de uma *nova camada virtual*. Basta verificar a sobreposição entre os polígonos cadastrados no CAR, no SNCI e no Sigef, que é possível notar a substantiva falta de correspondência entre eles¹¹⁷.

Nesse contexto, qual base deverá ser considerada segura? O que fazer com as divergências? Esse é um debate que tem sido feito há alguns anos, mas ainda sem um consenso ou solução prática e viável. Como vimos, o problema da separação entre terras públicas e particulares e os

107. Art. 1, §1º da Instrução Normativa SRF nº 272/2002, que institui o cadastro. Brasil, 2002.

108. Dia 2 [...], 2023.

109. Não encontramos dados sobre o número de registros no SNCI.

110. Por meio da Instrução Normativa Incra nº 77, de 23 de agosto de 2013.

111. Como destacaremos adiante, recentemente têm sido estabelecidas restrições de acesso à plataforma.

112. Dia 2 [...], 2023.

113. Lei Federal nº 12.651/2012.

114. Acessível em: Mapa ONR, 2025.

115. Criado pela Lei Federal nº 13.465/2017.

116. Por meio do Decreto Federal nº 11.208/2022. Ver mais em: Alves; Treccani, 2017.

117. Ver mais em: Aguiar, Bonfim; Correia, 2021.

conflitos que resultam dessa indefinição, incluindo apropriação ilegal de territórios tradicionais, persiste desde, pelo menos, meados do século XIX. Olhando esse histórico em perspectiva, tanto o CAR quanto o Sigef poderiam ter representado um avanço significativo em relação aos sistemas anteriores, dado que têm a vantagem de disporem de uma base georreferenciada dos imóveis, fato até então sem precedentes. Essa base digital georreferenciada, a princípio, poderia se constituir como uma oportunidade de ouro para a realização de varreduras, ou seja, a verificação gradual dos imóveis no plano físico, além da possibilidade de realizar auditorias definitivas no sistema de registros públicos, verificando a regularidade em relação tanto à origem quanto à dimensão anotada.

No entanto, não foi isso que ocorreu, e podemos apontar algumas hipóteses para que essa camada digital tenha rapidamente se convertido em mais alguns níveis de *caos*. A primeira é o fato de esses cadastros serem autodeclaratórios, como todos os demais que foram criados desde o velho registro paroquial. Portanto, se considerados os dados provenientes de autodeclaração como critério principal para definição de posse e propriedade, incluindo para fins de política ambiental¹¹⁸, permanecerão as contradições, conflitos, imprecisões, erros e fraudes, neutralizando a potencialidade de uma base de dados georreferenciada como ferramenta de gestão. Os cadastros atuais, na forma como estão estruturados, possuem mais um caráter censitário do que uma base segura de registro e cadastro de terras¹¹⁹. Como destacam Treccani *et al.*¹²⁰,

A inclusão ou manipulação de informações [...] em cadastros multifinalitários sem a certeza e garantias dos pressupostos aumenta a dificuldade pois vai repercutir em outras políticas públicas com risco incontrolável de mais prejuízo. Cruzar informações recolhidas sem a certeza objetiva e que não se sustentem em apuração clara e regrada pode resultar em informações incorretas e prejudiciais convertendo cadastros em armadilhas que na realidade vão negar ou inviabilizar os propósitos pretendidos.

Uma outra hipótese para o fracasso, até aqui, desses cadastros digitais, se considerado o objetivo de superação do *caos fundiário*, é o fato de que o ritmo da alimentação do sistema com informações dependerá exclusivamente do particular. Embora prazos sejam estabelecidos, são sempre adiados e, em alguns casos, simplesmente não existem ou são suprimidos, como no CAR. O poder público não possui nenhum governo sobre o ritmo com que o sistema será alimentado. Se, por exemplo, um mesmo suposto imóvel estiver sendo disputado por três grileiros e apenas um deles realizar o cadastro autodeclaratório, o conflito não será revelado e esse único grileiro gozará dos benefícios da fé pública de que, queiramos ou não, gozam esses cadastros.

Mas e se os demais também tentarem realizar o cadastro? Alguns sistemas estaduais permitem a sobreposição de polígonos justamente para identificação de conflitos – em geral, os dois são suspensos até análise posterior. Em outros casos, os sistemas estaduais não permitem a sobreposição, favorecendo, no caso, aquele que realizou o cadastro primeiro – ainda que não seja, eventualmente, o posseiro ou proprietário de fato da área. Por outro lado, se nesse mesmo exemplo considerarmos que nenhum dos três grileiros mantém posse ou propriedade sobre a área e que, na realidade, trata-se de um território tradicional ocupado por posseiros ou povos e

118. Ver mais em: Campanha [...], 2023.

119. Os dados censitários podem ser úteis como dados preliminares para formulação de políticas públicas, mas é preciso que a etapa seguinte seja a qualificação dos dados, ou seja, sua verificação a partir de um planejamento prévio e com critérios adequados, tanto no plano físico quanto formal. Um exemplo é a possibilidade de que os dados censitários orientem os órgãos fundiários na fase de identificação de terras públicas potencialmente devolutas, indicando quais regiões priorizar, onde há maior potencial de territórios tradicionais etc. Na fase seguinte, de demarcação e separação do patrimônio público e privado, é que serão realizados os procedimentos para aferir a consistência dos dados autodeclarados.

120. Treccani et al., 2024, p. 19.

comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas, a gestão pública provavelmente não terá acesso a essa informação caso confie na fidedignidade absoluta dos cadastros digitais.

Com efeito, esses territórios tradicionais, em sua maior parte, *não estão demarcados* e, portanto, estão *invisibilizados* no sistema. Como indica relatório da Grain,

[...] estes cadastros – que envolvem altos custos e profissionais especializados para a coleta de informações físicas e cartográficas das áreas –, somados à pouca informação dos Estados sobre a localização e a quantidade das terras públicas e devolutas existentes, historicamente favorece processos de captura de terras pelas elites nacionais¹²¹.

Mesmo os territórios ou unidades de conservação (UCs) demarcados, como veremos, não estão livres dos riscos da sobreposição.

Desse modo, os cadastros digitais, nos termos em que foram instituídos, se tornaram mais um meio de legitimação da grilagem de terras¹²². Em muitos contextos, especialmente nas fronteiras agrícolas, eles foram convertidos em brechas para retificações indevidas, com o objetivo de ampliar a área atribuída ao imóvel ou a reivindicação de direitos com base em registros fraudulentos. No caso da região Matopiba, por exemplo, identificamos falhas graves na verificação da correspondência entre o georreferenciamento proposto ao Incra e o memorial descritivo que consta na matrícula do CRIH em diversos casos estudados¹²³, responsabilidade compartilhada entre o órgão fundiário federal e os(as) oficiais cartoriais¹²⁴.

É sintomático que as áreas onde houve maior e mais rápida adesão aos cadastros digitais tenham sido as zonas de fronteira agrícola com alta incidência de grilagem de terras¹²⁵. Nesse sentido, os estados que possuem cobertura de cadastros digitais igual ou maior que 50% do território são Rondônia, Tocantins, Maranhão, Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul. Essa corrida, além da própria disputa pelas terras, responde também às exigências mais recentes de regularidade cadastral para acesso ao crédito bancário, aos juros subsidiados do Plano Safra etc.

Ainda outro aspecto que acentua a insegurança jurídica dessas bases de dados é o fato de que descrições precárias contidas em registros de transcrições ou matrículas, como vimos anteriormente, abrem margem para retificações informais do imóvel¹²⁶. Há um entendimento lógico de que “o cumprimento da legislação do georreferenciamento de imóveis rurais, mesmo sem a utilização de qualquer dispositivo específico do artigo 213 da, é uma espécie de retificação de registro, e, como tal, deve seguir seus princípios gerais”¹²⁷. Um desses princípios está expresso na necessidade de anuência dos confrontantes, dispensada a partir da Lei Federal nº 13.838/2019, que modificou¹²⁸ o artigo 176 da Lei de Registros Públicos (LRP), agravando ainda mais a situação de insegurança dos registros.

Constatamos ainda, de modo geral, um vácuo nos órgãos fundiários e ambientais no que se refere à análise da cadeia dominial das matrículas que são submetidas ao cadastro na categoria propriedade. É comum que requerimentos com matrículas evidentemente nulas sejam aprovados

121. Grain, 2020.

122. Grain, 2020.

123. Aguiar; Bonfim; Correia, 2021.

124. O Ministério Público do Piauí, por exemplo, apontou no curso das investigações da Operação Sesmária (2017), a participação de um engenheiro agrimensor que inseria informações fraudulentas no Sigef. Operação [...], 2017.

125. Brasil, 2023h, p. 34.

126. Aguiar; Bonfim; Correia, 2021.

127. Augusto, 2005, p. 10.

128. “Art. 176, §13. Para a identificação de que tratam os §§ 3º e 4º deste artigo, é dispensada a anuência dos confrontantes, bastando para tanto a declaração do requerente de que respeitou os limites e as confrontações”. Brasil, 2019.

nessa condição, resultando, por exemplo, em autorizações de supressão de vegetação ou de outorgas de captação de água concedidas sem que o requerente tenha comprovado a condição de proprietário regular da área que reivindica desmatar e intervir¹²⁹.

Bueno e Reydon identificam que fragilidades como essa decorrem das diferenças entre os sistemas de cadastros e registros disponíveis, que “repercutem em diversas fraudes existentes no mercado de terras e impedem que as políticas públicas que necessitem de uma base fundiária sejam eficientes e eficazes”¹³⁰. Na mesma linha, a Grain mostra que esses instrumentos têm servido de atalho para a flexibilização de critérios de reconhecimento de propriedade. Segundo a organização, o processo de “digitalização da governança da terra e recursos naturais através do vínculo entre cadastro georreferenciado e o registro de imóveis” tem servido mais como “meio para a rápida efetivação das transações de valores – inclusive ‘sustentáveis’ dos negócios a partir das terras, nesta fase digital da economia financeirizada”¹³¹, do que como medida orientada para subsidiar uma boa gestão fundiária e ambiental.

O caso do CAR é emblemático. Embora o Código Florestal declare que ele “não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse”¹³², seu uso para legitimação da grilagem tem sido recorrente em diversas regiões¹³³. Ainda segundo estudo da Grain,

É evidente o apagamento dos territórios coletivos e o redesenho digital da terra como propriedade privada por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR): até março de 2019, apenas 6% do território cadastrável ou 34,5 milhões de hectares foram declarados como terras indígenas, territórios quilombolas e territórios de povos e comunidades tradicionais no Sistema de Informações do CAR (Sicar), embora dados oficiais indiquem que apenas de territórios indígenas há 117 milhões de ha ou 13,7% do território nacional (Funai, 2020). **Por outro lado, embora as bases de dados oficiais do governo apontem que cerca de 43% do território do país seja constituído por áreas privadas, foram declarados como imóvel rural particular no cadastro de terra do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), 91% do território nacional, aumento de 1/3 de 2016 a 2018**¹³⁴.

Na mesma linha, o Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN)¹³⁵ mostra que 95% dos imóveis cadastrados no Sicar mediante autodeclaração na Amazônia Legal apresentavam, em 2020, algum tipo de sobreposição sobre unidades de conservação, terras públicas destinadas ou outros imóveis tidos como particulares. No Parque Estadual do Mirador, no Maranhão, ocupado por povos tradicionais, apenas um dentre 33 cadastros Sigef sobrepostos alcança a dimensão de 42.915 ha¹³⁶. Em 2023, eram 29 Mha cadastrados no CAR em sobreposição com Terras Indígenas e Unidades de Conservação¹³⁷. Dados do Serviço Florestal Brasileiro indicam “6.775 cadastros sobrepostos a Terras Indígenas homologadas, com estimativa entre 8.000 e 10.000 cadastros sobrepostos com TIs que ainda aguardam homologação”¹³⁸.

129. Maia; Souza; Damasceno, 2022.

130. Bueno; Reydon, 2017, p. 94.

131. Grain, 2020.

132. Art. 29, § 2º, da Lei Federal nº 12.651/2012: “O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001”. Brasil, 2012.

133. Aguiar; Bonfim; Correia, 2021; Mendes Jr., 2022.

134. Grain, 2020, grifo nosso.

135. Ver mais em: ISPN, [2020].

136. Aguiar; Bonfim; Correia, 2021, p. 51.

137. Oviedo; Augusto; Lima, 2021, p. 7.

138. Lopes; Chiavari, 2022, p. 3.

O Decreto Federal nº 7.830/2012, que regulamentou o cadastro ambiental, não indicou o que fazer em caso de sobreposição de terras indígenas ou territórios tradicionais. O Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio) afirma, em relatório, que os estados, responsáveis pela verificação, não possuem uma “estratégia específica” para identificar sobreposições, tampouco para realizar a notificação, suspensão ou cancelamento do CAR, destacando que

As regulamentações estaduais dispõem que esta verificação ocorrerá na rotina de análise individual dos cadastros, fazendo com que estas situações irregulares permaneçam por tempo indeterminado na base do Sicar e [...] que aqueles que fizeram a inscrição de forma irregular continuem se aproveitando do cadastro para dar uma aparência de legalidade à invasão e ao uso ilegal dessas áreas¹³⁹.

O CAR é atualmente regulamentado pela Portaria Mapa nº 121/2021¹⁴⁰, que mantém as regras gerais já previstas em regulamentações anteriores, mas modifica a condição do cadastro para as seguintes categorias: ativo, pendente, suspenso e cancelado. Ela suspendeu o artigo 46 da IN MMA nº 2/2014, que tratava das hipóteses de sobreposição, sem que tenha estabelecido outra regra em substituição à anterior¹⁴¹. Na Amazônia Legal, um relatório do Instituto Socioambiental calculou, em 2020, a dimensão de 10,6 Mha em “novos registros do CAR de terceiros em sobreposição com áreas protegidas”¹⁴², aumento de 56% em relação a 2018. De acordo com o relatório, em áreas de floresta pública com CAR sobreposto, o desmatamento aumentou 98%, índice que chegou a 54% nas unidades de conservação de proteção integral e a 274% nas unidades de uso sustentável.

Nesse contexto, segundo o ISA, o aproveitamento para elaboração de políticas públicas é limitado, situação agravada pelo fato de que “[...] uma das principais lacunas do CAR é a falta de metas concretas para a validação por parte dos estados”¹⁴³. Essas etapas quase inexistentes de verificação e fiscalização acabam por instituir *dois pesos e duas medidas*: ao proprietário particular, é atribuída a presunção de boa-fé e de veracidade das informações prestadas por autodeclaração; já em relação aos povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, a autodeclaração deve ser confirmada por estudos complexos que, mesmo tendo um papel importante na realização de direitos, burocratizam o processo de demarcação e titulação das terras que ocupam tradicionalmente.

Como já destacamos, o uso das ferramentas de tecnologia deve considerar as desigualdades de acesso, tanto em relação ao custo quanto à informação. A ação e orçamento dos programas de extensão voltados para o público da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais têm sido insuficientes para a inserção de posses e territórios tradicionais nesses sistemas, especialmente o CAR, que admite a modalidade posse. O Sigef, de forma semelhante, precisa evoluir de um sistema autodeclaratório para uma plataforma em que os dados sejam de fato checados e confirmados, tanto em campo como no aspecto registral, excluindo cadastros realizados com títulos ou delimitações inconsistentes. Nesse sentido, tem sido ainda muito comum o uso do mero requerimento de cadastro Sigef em disputas fundiárias, ainda que os cadastros não estejam confirmados nem pelo setor técnico do Incra nem pelo oficial do CRIH.

Se esses sistemas fossem instruídos com informações checadas, verificáveis ou derivadas de políticas ativas para identificação de terras públicas pelos órgãos fundiários, sua interoperabilidade¹⁴⁴ ou a unificação das bases contribuiria para integrar políticas tributárias,

139. Lopes; Chiavari, 2022, p. 4.

140. Não encontramos informação sobre se ela se mantém vigente ou foi revogada.

141. Lopes; Chiavari, 2022, p. 6.

142. Oviedo; Augusto; Lima, 2021, p. 7.

143. Oviedo; Augusto; Lima, 2021, p. 14.

144. Previsão no art. 38 da Lei Federal nº 14.129/2021. Brasil, 2021.

fundiárias e ambientais, conforme orientação do programa constitucional¹⁴⁵. Além de oferecer maior transparência e eficiência na arrecadação de impostos, isso poderia, também, contribuir para o combate a crimes de lavagem de dinheiro, cuja incidência é alta no mercado de terras. Há, portanto, um grande potencial nos sistemas e cadastros digitais para melhorar a gestão fundiária e ambiental, com garantia de direitos, especialmente se forem realizados ajustes na forma como os dados são obtidos, checados e entrecruzados¹⁴⁶, mas ainda há uma distância considerável a percorrer até lá.

2.2.2. INICIATIVAS INSTITUCIONAIS NO PODER EXECUTIVO, LEGISLATIVO E SISTEMA DE JUSTIÇA

Se os efeitos negativos do *caos fundiário* são reconhecidos pelos mais diversos agentes envolvidos no tema, ainda que por motivações variadas e contraditórias, vimos que uma parte significativa também se beneficia dele e, portanto, não tem interesse em sua superação. No plano institucional, verificamos que as iniciativas para reagir a esse cenário evidenciam não apenas um descompasso entre funções e órgãos do Estado, mas uma multiplicidade de ações paralelas que não dialogam entre si e, frequentemente, estão em contradição. A separação entre os temas e normativas fundiárias e ambientais e a distribuição difusa de competências contribui para esse desencontro.

Nesse contexto, identificamos pelo menos duas tendências contraditórias no apontamento de soluções normativas e políticas públicas. A primeira, orientada pelos princípios de *desregulamentação*, aponta para um processo de simplificação e “desburocratização” da “governança fundiária”, que seria facilitado pelo processo de digitalização, da resolução de conflitos por meio de acordos *consensuais* e da *autodeclaração* fundada na presunção de *boa-fé dos agentes econômicos*, tida como fonte segura para embasar decisões e fundamentar políticas públicas.

Uma outra tendência aponta para a necessidade de intensificação da fiscalização fundiária e ambiental; melhor controle de procedimentos; uso criterioso dos dados disponíveis; respeito à consulta livre, prévia e informada¹⁴⁷; promoção de *varreduras* territoriais para separação de terras públicas e particulares; e fortalecimento da estrutura de pessoal e de aparato tecnológico dos órgãos fundiários e ambientais, para que, com orçamentos adequados, possam cumprir a missão institucional que lhes foi atribuída.

Enquanto o Estatuto da Terra (1964)¹⁴⁸, a Lei de Registros Públicos (1973)¹⁴⁹ e a Lei das Ações Discriminatórias de Terras (1976)¹⁵⁰ se alinham mais à segunda tendência, as reformas legislativas iniciadas no final dos anos 2000, dentre as quais destacamos a Lei Federal nº 11.952/2009 (Terra Legal) e a Lei Federal nº 12.651/2012 (novo Código Florestal), deram início à primeira tendência, de caráter *neoliberal*, na medida em que têm como princípio orientador a *desregulamentação*. No programa Uma Ponte para o Futuro (PMDB, 2015), marco de uma radicalização neoliberal dos setores fisiológicos da política brasileira, houve apontamento da necessidade de aprofundar “a *racionalização dos procedimentos burocráticos* e assegurar *ampla segurança jurídica* para

145. Alves; Treccani, 2017.

146. Alves; Treccani, 2017.

147. Nos termos da Convenção nº 169/OIT.

148. Lei Federal nº 5.051/1964. Ver mais em: Bruno, 2013.

149. Lei Federal nº 6.015/1973.

150. Lei Federal nº 6.383/1976.

a criação de empresas e para a *realização de investimentos, com ênfase nos licenciamentos ambientais* que podem ser efetivos sem ser necessariamente *complexos e demorados*”¹⁵¹.

No governo Michel Temer (2016-2019), foi editada a Medida Provisória nº 759/2016, que representou a reforma mais profunda na legislação fundiária desde a promulgação da CF/88. Orientada pela tendência de desregulamentação, ela foi aprovada no Congresso Nacional e convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, que “institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União”¹⁵². Em síntese, visou *simplificar* e *desburocratizar* o processo de regularização fundiária de imóveis rurais e urbanos em terras da União, dispensando exigência de peças técnicas para titulação e abrindo brechas para destinação de terras públicas sem o crivo de critérios constitucionais¹⁵³.

Existem três ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) no STF que contestam a constitucionalidade dessa reforma: a ADI nº 5.771, interposta pela Procuradoria Geral da República (PGR/MPF) em 1º de setembro de 2017; a ADI nº 5.787, requerida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 29 de setembro de 2017, e a ADI nº 5.883, de autoria do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), protocolada em 23 de janeiro de 2018. O relator é o ministro Dias Toffoli, que, após quase seis anos, proferiu o voto pelo indeferimento da reforma, em sessão de julgamento realizada em 6 de dezembro de 2024, mas o julgamento foi suspenso após pedido de vista do ministro Flávio Dino.

A abrangência dessas reformas legou ao governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) a possibilidade de ir *passando a boiada* por meio de reformas infralegais, ou seja, decretos, portarias, instruções normativas etc., como apontado pelo então ministro do Meio Ambiente em reunião ministerial durante a pandemia. Em 24 de dezembro de 2020, por exemplo, um dia antes do Natal, foi editado o Decreto Federal nº 10.592/2020, que altera regras do programa Terra Legal para legitimar, entre outras questões, a regularização fundiária de imóveis até 2,5 mil hectares sem a necessidade de vistoria presencial dos técnicos do Incra.

Naquele mesmo ano, sem alarde, o governo e a bancada ruralista articularam a aprovação da Lei Federal nº 13.838/2019. Com apenas um artigo, ela altera a Lei de Registros Públicos para dispensar “a anuência dos confrontantes, na averbação do georreferenciamento de imóvel rural”¹⁵⁴, substituindo-a por uma “declaração do requerente de que respeitou os limites e as confrontações”. Em 2021, nessa mesma direção, é aprovada a Lei Federal nº 14.129/2021, cujo objetivo declarado é a “desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade”¹⁵⁵.

Outras brechas, a pretexto de simplificação, parecem ter sido incluídas no Congresso Nacional sob encomenda de grupos interessados na grilagem de terras. A Lei Federal nº 14.382/2022, por exemplo, inseriu, no art. 176 da LRP, o §13, fazendo constar que matrículas podem ser abertas “[...] ainda que ausentes alguns elementos de especialidade objetiva ou subjetiva” – referindo-se ao perímetro do imóvel, “a critério do oficial” –, e o §18, que admite abertura de matrícula com origem em transcrições mesmo que elas não possuam “todos os requisitos”¹⁵⁶, o que pode, genericamente, incluir desde a ausência de memorial descritivo do perímetro do imóvel até vícios na cadeia sucessória (na origem).

A Lei Federal nº 14.620/2023, sancionada no Governo Lula 3, inseriu no mesmo artigo o §4ºA, que legitima divergências que estão na base do *caos fundiário*, quando dispõe que

151. Quem [...], [entre 2016 e 2025], grifo nosso.

152. Brasil, 2017a.

153. Mais informações na nota técnica do MPF sobre essa lei, acessível em: Brasil, 2017b.

154. Brasil, 2019.

155. Brasil, 2021.

156. Brasil, 2022b.

“eventuais divergências entre a descrição do imóvel constante do registro e aquela apresentada pelo requerente não obstarão o registro”¹⁵⁷. Essa ofensiva, portanto, ainda está em curso.

Muitos projetos de lei sobre temas correlatos estão em discussão no Congresso Nacional. São exemplos o PL nº 2.963/2019, que flexibiliza os critérios para aquisição de terras por estrangeiros¹⁵⁸; os PLs nº 5.461/2019¹⁵⁹, nº 5.585/2019¹⁶⁰ e nº 1.158/2022¹⁶¹, que transferem ao domínio dos estados e do Distrito Federal terras pertencentes à União, fazendo incidir legislações estaduais que contêm brechas para legalização da grilagem inclusive em áreas acima de 2,5 mil ha e, finalmente, o PL 3.729/2004¹⁶², aprovado pela Câmara dos Deputados e em trâmite no Senado, que flexibiliza e dispensa o licenciamento ambiental para atividades agropecuárias, além de criar modalidades autodeclaratórias de licenças ambientais que permitem a legitimação de danos e crimes ambientais.

Nos estados, uma nova onda de reformas na legislação fundiária amplifica esse processo de flexibilização e anistia para grilagem de terras. Em 2019 foram aprovadas, na Assembleia Legislativa do Piauí, a PEC nº 53/2019 e a Lei Complementar nº 244/2019, que abrem brecha para a anistia da grilagem de terras cujo registro fraudulento tenha ocorrido até o ano de 2014, a partir de um procedimento de reconhecimento de domínio particular¹⁶³. Neutralizam, assim, parte dos efeitos positivos da Lei Estadual nº 7.294/2019, que reconhece direitos territoriais para povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais¹⁶⁴.

No Tocantins, um dispositivo semelhante foi criado por medida provisória, convertida na Lei Estadual nº 3.525/2019, requeitando, inclusive, títulos originados em antigos registros paroquiais, imprestáveis para comprovar destaque do patrimônio público, como já reconhecido pelo STF¹⁶⁵. A Lei Estadual nº 4.892/2020¹⁶⁶, de Rondônia, dispensou a vistoria presencial para regularização fundiária de imóveis com até quatro módulos fiscais. Por sua vez, em São Paulo, com a aprovação da Lei Estadual nº 17.557/2022, foi criado “o Programa Estadual de Regularização de Terras, que autoriza a Fazenda do Estado a transigir e a celebrar acordos, judicialmente ou administrativamente, para fins de alienação, com vistas a prevenir demandas ou extinguir as que estiverem pendentes”¹⁶⁷.

Uma reforma na Lei de Terras do Maranhão, entre outras mudanças, ampliou o limite máximo para transferência de terras aos particulares sem autorização legislativa, passando de 200 ha para 2,5 mil ha. Existem ações diretas de inconstitucionalidade em curso no STF nos casos das leis do Maranhão¹⁶⁸, Rondônia¹⁶⁹, São Paulo¹⁷⁰ e Tocantins¹⁷¹, ainda pendentes de julgamento.

Os dispositivos das leis estaduais sobre reconhecimento de domínio particular de terras devolutas registradas ilegalmente em cartório, por exemplo, são inconstitucionais no *plano formal*, considerada a reserva de competência da União, nos termos do art. 25, §1º combinado com o art. 49, XVII, da CF/88, que determina como exclusiva do Congresso Nacional a competência para

157. Brasil, 2023c.

158. Silvestre Filho, 2020.

159. Silvestre Filho, 2019.

160. Carolina et al., 2019.

161. Cassol et al., 2022.

162. Zica et al., 2004.

163. Esse dispositivo já existia no art. 4º da Lei estadual da Bahia nº 3.442/1975, e no art. 6º da Lei estadual do Maranhão nº 5.315/1991, ainda vigentes.

164. Assumpção et al., 2020.

165. Recurso Extraordinário nº 79.828/GO, dentre outros. Nos termos do art. 94 do Decreto Imperial nº 1.318/1854, que regulamentou a Lei de Terras de 1850, as declarações dos possuidores ou sesmeiros feitas ao pároco não lhes conferiam nenhum direito.

166. Rondônia, 2020.

167. São Paulo, 2022.

168. ADI nº 7.588/2024, de autoria da Contag. Ver mais em: Brasil, 2024u.

169. ADI nº 7.052/2022, de autoria da Contag.

170. ADI nº 7.326/2022, de autoria do Partido dos Trabalhadores (PT).

171. ADI nº 7.550/2023, de autoria da Contag. Ver mais em: Entidades [...], 2023.

“aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares”¹⁷². O reconhecimento de domínio particular, como visto, via de regra não estipula limites de dimensão para tornar regular um título de aquisição com registro ilegal. No *plano material*, eles afrontam a vinculação da destinação de terras públicas estabelecida no art. 188 da CF/88. O STF se posicionou nesse sentido no caso da ADI 3.438-3/2005, que julgou inconstitucional o art. 316, §1º e 2º, e o art. 44 do ADCT da Constituição do Estado do Pará.

Essas reformas, portanto, embora consolidem brechas para a legalização da grilagem, não alteram os princípios mais elementares da legislação fundiária e ambiental, dado que mantêm o texto constitucional e outras legislações de base. Por essa razão, há inúmeras ações no STF para que uma parte ou a totalidade dessas legislações sejam declaradas inconstitucionais. A Suprema Corte tem respondido de modo ambíguo a tais questionamentos. No caso do Código Florestal¹⁷³ e da ADPF nº 769¹⁷⁴, sobre o desmonte da política de reforma agrária no governo Bolsonaro, a interpretação do tribunal foi alinhada à tendência de desregulamentação. Em outros casos, o STF tem adotado entendimento *contramajoritário*¹⁷⁵ para fazer respeitar garantias e direitos indígenas, quilombolas e de povos e comunidades tradicionais, bem como a destinação constitucional de terras públicas.

Os reconhecimentos da constitucionalidade do Decreto Federal nº 4.887/2003, em 8 de fevereiro de 2018, na ADI nº 3.239/2006, que reafirmou direitos coletivos territoriais e socioambientais de quilombos¹⁷⁶, e, em 21 de setembro de 2023, da inconstitucionalidade do marco temporal indígena no Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365¹⁷⁷, ao qual foi atribuída repercussão geral¹⁷⁸, são exemplos recentes de decisões alinhadas ao programa constitucional. Durante a pandemia, foi determinada a suspensão das ações de reintegração de posse de grupos vulneráveis no âmbito da ADPF nº 828.

Existem outros precedentes positivos. Em julgamento histórico¹⁷⁹ no ano de 2023, o STF reconheceu a exigência simultânea dos requisitos do art. 186 da CF/88 para o cumprimento da função social da propriedade¹⁸⁰; no mesmo ano, declarou a constitucionalidade do dispositivo da Lei Federal nº 6.739/1979, que prevê o cancelamento administrativo de matrícula de imóveis rurais resultados de fraude (grilagem)¹⁸¹. Um outro precedente se refere à aplicação do limite de 2,5 mil ha, prevista no art. 188, parágrafo único, da CF/88, para todos os entes da federação, ou seja, aos estados e municípios. Num terceiro caso, foi exigida¹⁸² a interpretação conforme a Constituição (arts. 186 e 188)¹⁸³ para ratificação de títulos de imóveis localizados na faixa de fronteira¹⁸⁴. Por fim, numa quarta ADI, foi reconhecida a inconstitucionalidade do prazo final (2018) para autodefinição e certificação de comunidades de fundos e fechos de pasto, inserido em lei estadual na Bahia¹⁸⁵. No plano ambiental, dentre outros, podemos destacar a inconstitucionalidade

172. Brasil, 1988 [2023].

173. Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs): 4901, 4902, 4903 e 4937. A corte considerou constitucional a anistia a sanções e infrações ambientais, incluindo desmatamento, cometidas antes de 22 jun. 2008.

174. Os autores foram: Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag); Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Contraf-Brasil); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Rede Sustentabilidade.

175. No sistema constitucional brasileiro, atribui-se ao Poder Judiciário, dentro do chamado sistema de pesos e contrapesos, o papel de decidir pela salvaguarda de direitos de minorias frente ao eventual abuso das maiorias.

176. Mello, 2018.

177. Ver mais em: Brasil, 2023o.

178. A repercussão geral ocorre quando uma decisão do STF vincula o entendimento às instâncias inferiores.

179. Encerra aparente contradição entre os artigos 184, 185 e 186 da CF/88, plantada pela bancada ruralista na Assembleia Constituinte.

180. Em 5 set. 2023, na ADI nº 3.865. Brasil, 2023k.

181. Em 4 dez. 2023, na ADI nº 1.056. Brasil, 2023m.

182. Na ADI nº 6.596, em 22 fev. 2023.

183. Necessidade de observância à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária e cumprimento da função social da propriedade.

184. ADI nº 5.623, em 25 nov. 2022. Brasil, 2022d.

185. Na ADI nº 5.783, em 6 set. 2023. Brasil, 2023l.

de artigos de dispositivos da lei ambiental do Tocantins¹⁸⁶ que autorizavam licenciamentos com fundamento em informações autodeclaradas¹⁸⁷.

Embora tenha sido a própria Confederação Nacional de Agricultura (CNA) a provocar o STF em algumas das ações constitucionais mencionadas anteriormente, a bancada ruralista no Congresso Nacional tem reagido a essas decisões. No caso do marco temporal, após o julgamento, foi aprovada, em regime de urgência, a Lei Federal nº 14.701/2023, que, além de incluir um dispositivo com o mesmo conteúdo declarado inconstitucional pelo STF, inseriu outras aberrações jurídicas que retiram a autonomia dos povos indígenas e afrontam o direito à consulta prévia, livre e informada sobre projetos que venham a afetá-los, entre outros retrocessos. No caso da função social da propriedade, logo após o julgamento pelo STF, foi aprovada, em 26 de novembro de 2024, a tramitação, em regime de urgência, do PL nº 4.357, de autoria de um deputado do Partido Liberal (PL), que proíbe que “terras produtivas sejam desapropriadas para a realização da reforma agrária”¹⁸⁸.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em paralelo, tem tomado iniciativas regulatórias nos campos fundiário, ambiental e de direitos territoriais de povos indígenas, quilombolas e tradicionais. Em 2009, o órgão expediu a Recomendação nº 22/2009, para que os tribunais priorizassem e monitorassem permanentemente as demandas jurídicas envolvendo conflitos fundiários. Naquele mesmo ano, determinou o cancelamento de 5,5 mil títulos de terras irregulares no estado do Pará¹⁸⁹. Em 2019, criou o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão do CNJ e do CNMP¹⁹⁰, denominado atualmente de Observatório de Causas de Grande Repercussão (OCGR)¹⁹¹. Em 2021, instituiu o grupo de trabalho Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas (via Portaria CNJ nº 241/2021) e a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente (via Resolução CNJ nº 433/2021).

Mais recentemente, o conselho prolatou a Resolução CNJ nº 599/2024¹⁹², que institui a Política Judiciária de Atenção às Comunidades Quilombolas, bem como diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia de acesso à justiça por pessoas e comunidades quilombolas; regulamentou “a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça como Agente Regulador dos Operadores Nacionais dos Registros Públicos (via Provimento CNJ nº 148/2023); criou o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, por meio do Provimento CNJ nº 144/2023; expediu a Resolução nº 510/2023, que recomenda a criação de comissões de soluções fundiárias nos tribunais¹⁹³ e, também em 2023, expediu “recomendação aos tribunais para que adotem novo protocolo sobre o julgamento das ações de danos ambientais”¹⁹⁴, além de criar a Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030.

Em que pese a multiplicidade de iniciativas, há pouca transparência sobre o modo como elas estão sendo desenvolvidas e sobre os resultados esperados e alcançados. Com exceção da Comissão de Conflitos Fundiários em alguns estados e tribunais, cuja participação social tem possibilitado avanços na garantia de direitos fundamentais de grupos vulneráveis em ações possessórias, não temos informações sobre se essas iniciativas estão alcançando os efeitos pretendidos. A mesma constatação incide sobre as iniciativas do Fórum Fundiário dos Corregedores Gerais da Justiça da Região do Matopiba-MG, criado em 2018.

186. Lei Estadual nº 3.804/2021.

187. Desmatamento [...], 2024.

188. Nogueira, 2023.

189. Pedido de Providências (PP) nº 0001943-67.2009.2.0.0000.

190. Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 1/2019.

191. Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 4/2023.

192. Publicada em 16 dez. 2024, foi resultado de um grupo de trabalho para “elaboração de estudos e propostas visando à melhoria da atuação do Poder Judiciário no processamento de ações judiciais que discutam posse, propriedade e titulação dos territórios tradicionais envolvendo comunidades quilombolas” (Brasil, 2023).

193. Ação decorrente da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828.

194. Lourenço, 2023.

No Ministério Público, tanto federal (MPF) quanto estadual (MPE), também se multiplicam iniciativas no mesmo sentido. O MPF tem deflagrado operações e denúncias contra grupos operacionalizadores de grilagem de terras e corrupção no judiciário e em cartórios, especialmente nos estados da Bahia, Tocantins, Goiás e Mato Grosso. A Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa) incentivou a criação do Núcleo de Conflitos Ambientais Complexos e de um Acordo de Resultados para a Região do Matopiba no Combate ao Desmatamento Ilegal do Cerrado (Alerta Matopiba). Em julho de 2023, o MPF e o MPE do Pará elaboraram uma nota técnica, no âmbito de procedimento administrativo¹⁹⁵, recomendando a imposição de “limites e condições para a realização de projetos incidentes em terras públicas e territórios tradicionais”¹⁹⁶ relacionados ao Mercado Voluntário de Créditos de Carbono.

Em 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) inseriu o tema da governança fundiária na “lista de alto risco da administração pública”¹⁹⁷, reconhecendo que “a grilagem de terra, que anda lado a lado com o processo de desmatamento, tem como efeitos a violência no campo, devido a conflitos pela propriedade da terra, e perda de patrimônio nacional”. Segundo o tribunal, essa dinâmica resulta em “significativos impactos ambientais, com perda de biodiversidade e desequilíbrio do ecossistema, prejudicando o regime de chuvas”¹⁹⁸.

3. BALANÇO DAS INICIATIVAS DO GOVERNO LULA 3 (2023/2024)

O cenário em que o governo Lula 3 tem início é ainda mais desafiador e complexo que o do Lula 1. A composição de uma “frente ampla” para vencer as eleições em 2022, incorporando amplos setores da direita tradicional, limita consideravelmente o campo de ação para a instituição de políticas públicas alinhadas a um projeto democrático e popular. É estreita a margem de manobra para reformas profundas nas políticas fundiárias e ambientais diante do legado dos governos pós-golpe 2016 e de um congresso mais conservador e ruralista a cada nova eleição, disposto a contestar reiteradamente as decisões de viés *contramajoritário* proferidas pelo STF.

Em movimento incomum, esse desafio foi expresso na desconfiguração da Medida Provisória nº 1.154/2023, que reorganizou ministérios, órgãos públicos e suas atribuições no início do governo, uma prerrogativa tradicional do Poder Executivo, embora dependa da chancela legislativa. Aprovada tal medida e convertida na Lei Federal nº 14.600/2023, o Congresso Nacional procedeu aos seguintes atos: retirou do Ministério dos Povos Indígenas (MPI) a atribuição para expedir a portaria declaratória de territórios indígenas, devolvendo-a ao Ministério da Justiça, que voltou a ter o controle da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai); retirou do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA) a atribuição de gerir o Cadastro Ambiental Rural (CAR), vinculando-a ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI); transferiu as ações sobre “segurança hídrica” e gestão das águas para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR); alterou as competências da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), entre outras medidas que, no geral, estão relacionadas especificamente às pautas agrária e ambiental.

Essas circunstâncias conjunturais, embora dificultem, não impossibilitam a adoção de medidas estruturantes no campo de atribuições do Poder Executivo, que, eventualmente, pode agir em articulação com o Judiciário e outros órgãos do sistema de justiça. Nesse sentido, para ir além da recomposição de programas existentes nos governos Lula 1 e 2, é preciso que a gestão

195. Nota Técnica nº 02/2023, vinculada ao Procedimento Administrativo Simp 002093-040/2022.

196. Belém, 2023.

197. Brasil, 2022c, p. 119.

198. Brasil, 2022c, p. 119.

proponha abordagens adequadas aos desafios atuais, promovendo a integração dos programas fundiário e socioambiental.

Em dois anos de governo, avanços significativos foram alcançados, como a redução do desmatamento na Amazônia Legal na ordem de 45,5%. Por outro lado, as iniciativas para conter a devastação do Cerrado têm se mostrado pouco adequadas e insuficientes. A reforma agrária segue paralisada e há uma notável falta de sintonia entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que cuida do CAR e da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – responsável pelos terrenos de marinha, ilhas e terrenos marginais, conforme o art. 20 da CF/88). As ações de cancelamento de cadastros ambientais sobrepostos a terras indígenas, por exemplo, foram realizadas somente após recomendações e ações judiciais interpostas pelo MPF.

Nesse mesmo período, a titulação de territórios quilombolas voltou a ocorrer, mas em ritmo lento. A baixa execução orçamentária foi uma constante nos ministérios relacionados à pauta, com exceção do MMA. A integração com os órgãos estaduais, ambientais e fundiários também não avançou, especialmente fora da Amazônia Legal. Ainda, a recriação do PDA Matopiba pelo Decreto Federal nº 11.767/2024 revela que não haverá recuo no apoio ao avanço do agronegócio nas problemáticas fronteiras agrícolas, ao custo do avanço crescente do desmatamento sobre as terras tradicionalmente ocupadas. A agenda do clima tem alcançado um protagonismo maior e sido mais bem diluída como agenda transversal, mas segue subestimando a centralidade da questão agrária e fundiária em seu desenho e implementação. O programa Terra da Gente, lançado em abril de 2024 pelo MDA, por outro lado, inova na abordagem sobre a busca ativa de terras adjudicadas que podem ser incorporadas ao programa de reforma agrária.

Entre encontros e desencontros, é possível identificar ambiguidades e contradições no próprio diagnóstico fundiário e ambiental dos órgãos gestores dessas políticas no governo Lula 3. Mesmo se desconsiderado o costumeiro choque com as políticas do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), não parece haver consenso para um rechaço às tendências do processo de *desregulamentação* mencionado anteriormente. A proposta de atualização conceitual da questão agrária pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a partir da

ideia da “governança fundiária”¹⁹⁹, tem alimentado uma profusão de iniciativas e debates no MDA, mas seu efeito prático não tem sido demonstrado com entregas efetivas e em tempo razoável.

A posição ambígua em relação aos cadastros autodeclaratórios e ao processo de desregulamentação das políticas fundiária e ambiental parece travar as possibilidades para avançar em outra direção. Essas possibilidades consistem no investimento, estruturação, regulação e controle mais rigorosos e efetivos pelo Estado a respeito: do cumprimento da função social da propriedade da terra, do enfrentamento ao desmatamento e ao uso abusivo das águas, do abuso de agrotóxicos, do enfrentamento à grilagem de terras, da demarcação e titulação de territórios indígenas, quilombolas e tradicionais, entre outras questões.

Não há indicativo de que partirão do governo propostas de alterações legislativas para redução de danos do período Temer-Bolsonaro, missão que parece ter sido confiada exclusivamente

199. Como mencionado no relatório final do GT Governança Fundiária (Brasil, 2023g, p. 7-8), a definição da FAO está alinhada com a de Palmer et al. (2009), que conceitua a governança fundiária como as “regras, processos e estruturas através das quais as decisões são tomadas sobre o uso e controle da terra, a maneira pela qual as decisões são implementadas e aplicadas e a maneira como os interesses concorrentes na terra são administrados”. Embora o debate seja válido, não temos visto nele uma distinção substancial entre gestão ou administração fundiária e governança fundiária, para além da mudança do termo, ainda que o mencionado relatório indique, em um único ponto, que a diferença se refere ao fato de que a governança fundiária pressupõe a participação da sociedade, desconsiderando que também a gestão pública, pelo menos em regimes constitucionais, deve ser aberta à participação democrática.

ao STF. Embora o próprio presidente Lula tenha se movimentado em muitas circunstâncias, como no caso da Lei Federal nº 14.701/2023, que trata do marco temporal e outros pontos que ferem a autonomia conquistada pelos povos indígenas, a postura da liderança do governo no Senado foi absolutamente covarde²⁰⁰ ao liberar a bancada para a derrubada dos vetos, deixando no ar a possibilidade de um movimento ensaiado.

Nos tópicos a seguir, desenvolvemos uma avaliação-síntese sobre as principais políticas em curso no âmbito temático desta nota técnica. Antes, entretanto, são necessárias algumas considerações sobre o financiamento dessas políticas dentro da política orçamentária geral do governo.

3.1. O DESAFIO ORÇAMENTÁRIO: ENTRE O DISPONÍVEL E O NECESSÁRIO

A carência de recursos financeiros é frequentemente apontada como justificativa para a ausência, insuficiência ou ineficiência das políticas públicas sociais de caráter estruturante no Brasil. Por outro lado, o país que ainda ostenta uma das maiores desigualdades sociais paradoxalmente figura entre as dez maiores economias do planeta.

O pagamento de juros da dívida pública, com a segunda maior taxa referencial do mundo²⁰¹, é um dreno de recursos públicos transferidos diretamente para o mercado financeiro, representado por diminutos grupos nacionais e estrangeiros sustentados pelo rentismo e pela financeirização da economia mundial. Segundo dados da Auditoria Cidadã da Dívida²⁰², apenas a título de juros, o governo federal desembolsou aproximadamente R\$ 1,9 trilhão em 2023, o que corresponde a 43,23% das despesas totais da União.

O conflito redistributivo no Brasil tem sido recolocado na pauta pública nos últimos dois anos. Além de reiteradas críticas públicas do próprio presidente Lula à política de juros do Banco Central, está em trâmite, no Congresso Nacional, uma reforma tributária, proposta em 2023 e aprovada na Câmara do Deputados, em que são indicados ajustes para mitigar o caráter regressivo do sistema brasileiro, fundado na taxa sobre consumo – quem pode mais paga menos, e vice-versa. Mais recentemente, em paralelo a um amplo pacote de corte de despesas da União, incluindo restrições no acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), o governo propôs a isenção de imposto de renda para quem tem renda mensal de até R\$ 5 mil²⁰³.

A difusão da ideia de que o Brasil possui uma carga tributária elevada, nesse contexto, não se sustenta na comparação com outros países. Segundo a Oxfam²⁰⁴, dentre as 20 maiores economias do mundo, o Brasil é o país que tem a quinta menor carga tributária média, com cerca de 32,44%²⁰⁵, enquanto na Dinamarca e na Bélgica, por exemplo, ela alcança aproximadamente 50%. O imposto sobre herança, que é cobrado pelos estados, possui uma alíquota que varia entre 1% e 8%, enquanto, nos EUA, ela alcança 40%; na Alemanha, 50% e na França, 60%²⁰⁶. Essa circunstância peculiar é uma das variáveis que explicam a injustificável e persistente concentração fundiária no Brasil. A reforma tributária apresentada pelo governo propõe que a alíquota máxima do novo imposto sobre herança possa chegar a 16%.

200. Tenório, 2023.

201. Fuentes, 2024.

202. Auditoria Cidadã da Dívida, 2025.

203. Brasil, 2024n.

204. Com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Heritage Foundation.

205. Brasil, 2024d.

206. Oxfam Brasil, 2016.

Pelo lado das despesas, o orçamento médio da União Federal gira em torno de R\$ 5 trilhões nos últimos anos. Em 2024, o valor previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) foi de R\$ 5,38 trilhões, com R\$ 4,28 trilhões executados até o início de dezembro. Esse alto valor executado (80%) é puxado principalmente pelos ministérios com maior orçamento, já que a média de execução orçamentária do conjunto dos ministérios foi de 60%. No caso dos ministérios relacionados aos direitos humanos, mulheres, pesca, quilombos e indígenas, sem-terra e dos mais diretamente relacionados com as políticas fundiária e ambiental²⁰⁷, essa média cai para 51% do orçamento previsto, com execução conjunta de R\$ 18,2 bilhões²⁰⁸. Desse total, 73% foram destinados ao Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas²⁰⁹.

Para efeitos de comparação, somente em renúncias fiscais para grandes empresas, incluindo multinacionais²¹⁰, a União deixou de arrecadar R\$ 70,65 bilhões em 2024. Entre as empresas com maiores isenções, estão a Syngenta Ltda (R\$ 506 milhões), a Basf S/A (R\$ 305 milhões) e a Bayer S/A (R\$ 272 milhões), subsidiárias de multinacionais que produzem e fornecem agrotóxicos no Brasil. A Lei Kandir²¹¹, em outra frente, tornou isento o pagamento de ICMS sobre produtos primários e semielaborados (commodities) destinados à exportação. Estudo da Oxfam²¹² aponta para o fato de que “essa renúncia fiscal é supostamente compensada, mas as estimativas são de que os estados perdem em torno de R\$ 22 bilhões por ano, e são ressarcidos em torno de apenas 12% dessa isenção”²¹³.

Esse privilégio setorial não leva em conta, por exemplo, os custos para a manutenção de rodovias que são utilizadas para escoamento de tais produtos até os portos, cujo desgaste provoca acidentes, demandando a ação da saúde pública e causando perda de vidas. Desconsidera-se, ainda, os conhecidos efeitos negativos dos setores do agronegócio e da mineração para a população local, como os danos à saúde pública em razão do uso intensivo de agrotóxicos e da contaminação das águas. Em outro sentido, o mesmo estudo apontou que

em 2015, 18.602 pessoas físicas e jurídicas possuíam dívidas de mais de R\$ 10 milhões com a União. Juntas, essas dívidas somavam R\$ 1,2 trilhões. Entre os devedores, 4.013 pessoas físicas e jurídicas, também detentoras de terras, possuíam dívida acima de R\$ 50 milhões – totalizando mais de R\$ 906 bilhões em impostos devidos. Segundo informações do Incra, dos 4.013 devedores com dívidas acima de R\$ 50 milhões cada, 729 declararam possuir 4.057 imóveis rurais. A dívida total apenas deste grupo de pessoas, físicas e jurídicas, era de aproximadamente R\$ 200 bilhões²¹⁴.

Nesse contexto, o conflito redistributivo no Brasil, com as tensões inerentes a quaisquer disputas por recursos, riquezas e oportunidades, deve ser levado em conta na análise sobre as políticas públicas e suas formas de financiamento, assim como a ordem de grandeza dos valores envolvidos pelos lados da receita e da despesa. As prioridades e privilégios existentes nas duas pontas revelam como o próprio Estado brasileiro produz e reproduz desigualdades. Não por acaso, a base e o topo da pirâmide têm raça, classe, gênero e lugar, com os homens brancos predominando no alto.

207. Estão inseridos aqui o MMA, MDA, MPI, MPA, MDH, MIR e MM.

208. Com dados do Portal da Transparência, consulta em 10 dez. 2024.

209. Com dados do Portal da Transparência.

210. Também segundo o Portal da Transparência. As renúncias fiscais dizem respeito ao imposto de importação, ao IPI e ao PIS/Cofins.

211. Lei Complementar nº 87/1996.

212. Oxfam Brasil, 2016.

213. Dados de 2015. Oxfam Brasil, 2016, p. 17.

214. Oxfam Brasil, 2016, p. 18.

Com um olhar mais detido sobre a execução orçamentária, notamos que a maior parte dos recursos é direcionada para custeio da gestão e do pessoal dos órgãos e ministérios. Com efeito, as políticas públicas dependem de múltiplas estruturas, que abrangem as esferas física, digital e de pessoal, e também de uma capilaridade que permita ações permanentes tanto nas metrópoles e suas periferias quanto nos lugares mais distantes das capitais e dos centros políticos e econômicos.

As distorções no âmbito do custeio, todavia, são evidentes. Enquanto a base do funcionalismo público nos órgãos direcionados às políticas públicas essenciais enfrentam defasagem salarial²¹⁵, redução do quadro de pessoal, estruturas obsoletas e insuficientes, além do risco premente de perderem a estabilidade funcional²¹⁶, a *elite dos servidores* abocanha um volume desproporcional de recursos. Podemos mobilizar alguns exemplos para ilustrar essas disparidades.

Com uso de artimanhas normativas e interpretações *criativas*²¹⁷ e diversionistas, a magistratura brasileira recebeu subsídios de R\$ 4,47 bilhões acima do teto constitucional em 2023. Segundo dados sistematizados pelo projeto DadosJusBr²¹⁸, “quase 70% dos 13,2 mil juízes e desembargadores pesquisados receberam entre R\$ 100 mil e R\$ 499 mil acima do teto” constitucional²¹⁹, enquanto comarcas do interior do país estão frequentemente sem juízes titulares. Segundo o portal *Justiça em Números*²²⁰, do CNJ, existem atualmente 4,8 milhões de processos judiciais sem movimentação há mais de cem dias, enquanto o tempo médio para julgamento de ações relacionadas ao direito ambiental, por exemplo, é de 1.082 dias.

Em 2023, somente com os inativos militares dos ex-territórios e do antigo estado da Guanabara, foram gastos, pelo Ministério da Gestão e Inovação (MGI), cerca de R\$ 962 milhões. O total gasto pelo ministério com inativos e pensionistas militares foi de aproximadamente R\$ 2 bilhões²²¹. O caso do atual comandante da Marinha do Brasil é exemplar: ao passar à reserva, ele recebeu benefícios que ultrapassam 1 milhão de reais²²² em um único mês. Na outra ponta, aos trabalhadores e trabalhadoras rurais, é exigida a idade mínima de 60 e 55 anos, respectivamente, para usufruírem da aposentadoria especial de um salário-mínimo, enquanto militares não precisam comprovar esse requisito, se aposentam com salário integral e, segundo o TCU, com a idade média de 48 anos²²³.

Se considerarmos o orçamento *executado* pela Funai em 2023, no montante irrisório de R\$ 577 milhões, ele corresponde a 13% do valor apropriado indevidamente pelos magistrados, a 60% do valor pago a inativos militares dos antigos territórios federais e a 57% do que empresas fabricantes de agrotóxicos, como a Syngenta, Bayer e Basf, deixaram de pagar em renúncias fiscais naquele mesmo ano – cerca de R\$ 1 bilhão. Enquanto isso, o Plano Safra de 2023/2024, com juros subsidiados ao agronegócio geridos pelo Banco do Brasil, alcançou a cifra de R\$ 364 bilhões, um aumento de 27% em relação ao plano do governo anterior. No Plano Safra 2024/2025, estão previstos um total de R\$ 400 bilhões em financiamentos, valor 10% maior que o do ano anterior, e com mais R\$ 108 bilhões em Letras de Crédito do Agronegócio (LCA)²²⁴.

A baixíssima arrecadação via Imposto Territorial Rural (ITR) é outra forma de financiamento indireto de empresas nacionais e multinacionais do agronegócio e das oligarquias agrárias

215. Por reajuste [...], 2023.

216. PEC 32 [...], 2024.

217. Transparência Brasil, 2023.

218. Transparência Brasil, 2023.

219. Martins, 2024.

220. CNJ, 2024a.

221. Com dados do Portal da Transparência, acesso em 10 dez. 2024.

222. Marchesini; Feitoza, 2024.

223. Marchesini; Feitoza, 2024.

224. Brasil, 2024q.

brasileiras. Em 2014, o ITR foi responsável por apenas 0,0887% da carga tributária nacional²²⁵, com arrecadação total de aproximadamente R\$ 642 milhões. Desde então, houve um crescimento sustentado e considerável, chegando a 2,3 bilhões em 2024²²⁶, mas ainda muito abaixo do potencial e com pouco impacto na soma geral das receitas.

Outro aspecto que precisa ser considerado é que apenas uma pequena parte do orçamento público possui caráter discricionário²²⁷. No caso do orçamento da União, com despesas primárias líquidas na ordem de R\$ 2 trilhões em 2023, apenas 10% desse valor não estava comprometido com despesas obrigatórias²²⁸. Com a captura de R\$ 22 bilhões de reais²²⁹ pelo Congresso Nacional via emendas parlamentares sem transparência quanto a sua destinação e execução, sobraram apenas R\$ 178 bilhões disponíveis para a alocação livremente dirigida pelo Poder Executivo federal.

Mesmo herdando o orçamento de 2023 do governo anterior, a gestão Lula 3 conseguiu, de imediato, ampliar a execução orçamentária de algumas políticas consideradas prioritárias em seu programa de governo. No Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o orçamento previsto para 2022, no governo Bolsonaro, foi de R\$ 203 bilhões, com execução de R\$ 194 bilhões; já em 2023, com previsão de 273 bilhões, foram executados R\$ 261 bilhões.

Na política agrícola, houve uma importante retomada do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com aporte de R\$ 250 milhões, e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), com R\$ 5,5 bilhões. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), por outro lado, recebeu um investimento de R\$ 77,7 bilhões em 2023, aumento de 31% em relação ao plano anterior, mas que corresponde a apenas 21% daquele destinado ao agronegócio. Para 2024/2025, foi anunciado o valor de R\$ 85,7 bilhões, crescimento de 9% em relação ao ano anterior²³⁰. Nesse plano, foi anunciada redução de juros e uma linha Pronaf Florestas Produtivas, visando à “recuperação de áreas degradadas”²³¹.

No caso do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas, o salto foi proporcionalmente maior entre 2023 e 2024. Se, no primeiro ano de governo Lula 3, foram empenhados R\$ 3,7 bilhões no MMA, em 2024 esse valor saltou para R\$ 14 bilhões, incremento de quase 400%. Mas essa não foi a realidade de todos os órgãos e ministérios. No MDA, embora tenha havido um aumento expressivo do orçamento geral previsto, saltando de R\$ 38 bilhões (2022) para R\$ 78,3 bilhões (2024), o valor efetivamente executado em 2024 foi de apenas R\$ 32,8 bilhões, muito próximo da média do governo anterior – cerca de R\$ 27 bilhões anuais. Constatamos, portanto, um evidente retrocesso no MDA em relação ao primeiro ano de governo, quando foram executados R\$ 42 bilhões.

Para o ano de 2025, o orçamento geral tem previsão de alcançar R\$ 5,8 trilhões, dos quais R\$ 2,5 trilhões serão destinados para amortizações e pagamento de juros da dívida pública. A previsão das despesas primárias é de R\$ 2,9 trilhões, com previsão de acréscimo de arrecadação na ordem de R\$ 22,5 bilhões em relação ao ano anterior. Após o pagamento das despesas obrigatórias, o valor disponível para investimentos está previsto em R\$ 166 bilhões, dos quais R\$ 38,9 bilhões²³² estariam reservados para pagamento de emendas parlamentares.

225. Dados do Sindicato dos Peritos Federais Agrários, mencionado por Oxfam Brasil, 2016, p. 19.

226. Com dados do Portal da Transparência, acesso em 10 dez. 2024.

227. O orçamento discricionário refere-se à parcela do orçamento público que não é vinculada a despesas específicas e obrigatórias por lei, como o mínimo constitucional de investimentos na saúde e educação e os salários dos servidores públicos.

228. Mugnatto, 2023.

229. Com dados do Portal da Transparência, acesso em 12 dez. 2024.

230. Brasil, 2024o.

231. Banco da Amazônia, 202-.

232. Barbiéri, 2024.

Nos tópicos a seguir, veremos, também, que o volume de recursos destinados às políticas finalísticas dos órgãos e ministérios constitui apenas uma parte diminuta desse total orçamentário disponível para o ano, com exceção do MMA. Além disso, abordaremos as políticas específicas, também a partir da síntese dos dados e programas de governo, no período 2023/2024, e o comparativo com o período anterior. Para isso, forneceremos elementos para ajustes e proposições nas políticas de reconhecimento de reforma agrária, territórios indígenas, quilombolas e tradicionais, e também no enfrentamento ao desmatamento, às queimadas e às mudanças climáticas.

3.2. O PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

A política de reforma agrária e apoio à agricultura familiar está sob o guarda-chuva do MDA. Como vimos, com a recriação do ministério, houve um incremento do orçamento previsto para os anos de 2023 e 2024, mas sem alterações significativas no valor efetivamente executado, com exceção do primeiro ano de governo, quando foram executados R\$ 4,2 bilhões. Em 2024, a execução orçamentária total ficou em 42% do orçamento geral previsto. No gráfico a seguir, podemos avaliar a evolução orçamentária entre 2020 e 2024, com dados do *Portal da Transparência*:

A política de reforma agrária e apoio à agricultura familiar está sob o guarda-chuva do MDA. Como vimos, com a recriação do ministério, houve um incremento do orçamento previsto para os anos de 2023 e 2024, mas sem alterações significativas no valor efetivamente executado, com exceção do primeiro ano de governo, quando foram executados R\$ 4,2 bilhões. Em 2024, a execução orçamentária total ficou em 42% do orçamento geral previsto. No gráfico a seguir, podemos avaliar a evolução orçamentária entre 2020 e 2024, com dados do *Portal da Transparência*:

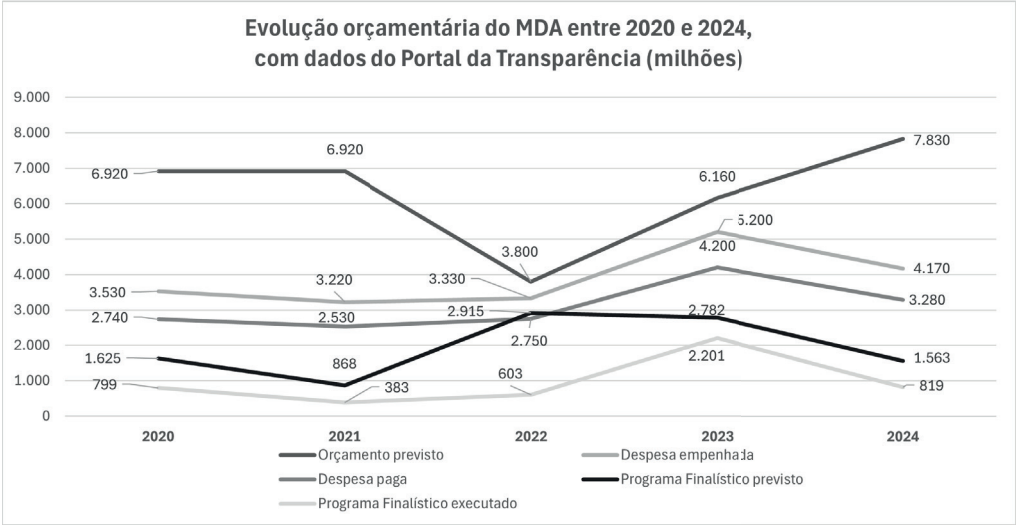


Gráfico 2: Evolução orçamentária do MDA²³³ entre 2020 e 2024, com dados do Portal da Transparência^{234 235}

Em 2020, o orçamento do Mapa vinculado aos órgãos e superintendências que hoje compõem o MDA era dividido entre aportes para a Conab (50,9%), o Incra (43,4%) e o Fundo de Terras (5,66%). Como podemos notar, todos os anos, apenas uma pequena parte do orçamento geral é destinada para os programas finalísticos, ou seja, investimentos diretos para que a política pública de fato seja colocada em prática. Em 2024, esse valor investido representou apenas 11%

233. Entre 2020 e 2022 – orçamento correspondente à Conab, ao Incra e ao Fundo de Terras, sob o guarda-chuva do Mapa.

234. Programa finalístico previsto. Soma de dois: Governança Fundiária e Agropecuária Sustentável.

235. Os programas finalísticos são: Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais; Governança Fundiária; Agropecuária Sustentável; Segurança Alimentar e Nutricional.

do orçamento total previsto para o ministério. São esses recursos que viabilizam transporte, combustível, diárias, equipamentos e outros custos necessários ao desenvolvimento dos trabalhos que constituem a própria razão de ser do órgão. No caso do MDA, o valor efetivamente executado, descontadas as despesas de custeio e pessoal, variou entre R\$ 799 e R\$ 819 milhões, tendo sido mais baixo em 2021, período de mais intenso isolamento social, e mais alto em 2023, com R\$ 2,2 bilhões executados nessas atividades²³⁶. Nesse mesmo ano, o Mapa executou R\$ 7 bilhões em atividades finalísticas.

No orçamento do Incra, órgão executor da política de reforma agrária e governança fundiária, o cenário não é diferente, conforme o gráfico a seguir.

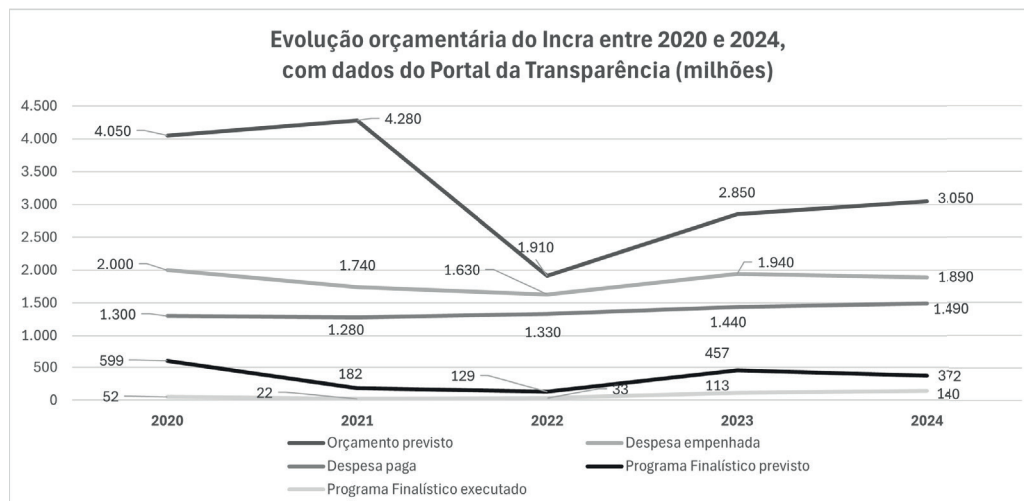


Gráfico 3: Evolução orçamentária do Incra entre 2020 e 2024, com dados do Portal da Transparência

A dotação orçamentária para reforma agrária pelo Incra prevista para 2023 foi de R\$ 256 milhões, a menor nos últimos 20 anos, e em sua maior parte não executada. Em 2023 e 2024, o orçamento do órgão não recuperou o patamar pré-pandemia, que ficava em torno de R\$ 4 bilhões anuais. Nas despesas efetivamente realizadas, houve um pequeno aumento nesse período. Uma mudança de patamar foi observada nas despesas executadas nos programas finalísticos, saltando de uma média de R\$ 36 milhões entre 2020 e 2022 para R\$ 126 milhões entre 2023 e 2024²³⁷, crescimento de 350%, que, todavia, deve levar em consideração o patamar muito baixo do período pandêmico. Nesse valor estão inclusas todas as ações do órgão fundiário, em relação tanto à política de assentamentos quanto à demarcação e titulação de territórios quilombolas.

Em 2023, foram assentadas apenas 753 famílias. O MDA atribuiu esse resultado pífio ao “orçamento exíguo herdado do governo anterior”²³⁸, mas em 2024 a indicação orçamentária foi de apenas R\$ 567 milhões na LOA²³⁹, o menor valor de todas as gestões petistas e também muito distante dos valores efetivamente executados. O corte de despesas definido pelo Ministério da Fazenda foi de R\$ 260 milhões²⁴⁰. O MST, entretanto, estima que seria necessário algo na casa de R\$ 2,8 bilhões para garantir terras para 65 mil famílias acampadas e o desenvolvimento rural dos assentamentos existentes. Já a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag) estima que esse valor seria de R\$ 7 bilhões²⁴¹. O movimento, contudo, tinha expectativa de assentamento de 200 mil famílias no governo Lula 3, uma meta que, a esta altura, dificilmente será cumprida. Segundo dados do próprio Incra, em 2023 existiam 145.100 famílias em 2.045 acampamentos no país²⁴².

236. Não temos o detalhamento sobre em quais programas esses recursos adicionais em 2023 foram aplicados, embora seja evidente o contraste com os dados pífios de famílias assentadas e com a timidez no avanço em processos de demarcação e titulação de quilombos desde então.

237. O orçamento para reforma agrária, de R\$ 256 milhões, em 2023, foi o menor dos últimos 20 anos. O valor previsto para 2024 foi de R\$ 567 milhões.

238. Canofre, 2023.

239. Moncau, 2023.

240. Porto, 2024.

241. Canofre, 2023.

242. Konchinski, 2025.

Entre 2006 e 2013, ainda segundo estimativas do MST, o orçamento da reforma agrária nunca esteve abaixo de R\$ 2,5 bilhões. O ano com maior investimento foi 2008, com mais de R\$ 4 bilhões investidos. Desde 2019, quando teve início o governo de Jair Bolsonaro, a dotação orçamentária para obtenção de imóveis foi *zerada*, e assim permaneceu nos dois primeiros anos do governo Lula 3. Para 2025, a previsão é de que o MDA tenha um orçamento de R\$ 5,8 bilhões, caracterizando redução de 25% em relação ao ano anterior. Contudo, há indicação de aumento da dotação no Incra para reforma agrária e governança fundiária, passando de R\$ 221 milhões para R\$ 406,7 milhões²⁴³, incluindo, pela primeira vez no governo Lula 3, recursos para desapropriação de imóveis que não cumprem a função social.

Como vimos, trata-se de um valor muito aquém do necessário para o cumprimento dos objetivos da política pública. A meta do MDA, que tem indicado a necessidade de complementar o orçamento por meio da captação de emendas parlamentares²⁴⁴, é o assentamento de 20.490 famílias em 2025, enquanto o MST atualmente demanda 60 mil famílias assentadas até o final do governo.

Em abril de 2024, o governo apresentou “uma nova estratégia para ampliar e dar agilidade à reforma agrária”²⁴⁵, com o lançamento do programa Terra da Gente²⁴⁶, que define uma “prateleira de terras disponíveis no país”, com estimativa de incluir 295 mil famílias agricultoras no Programa Nacional de Reforma Agrária. Segundo o MDA, ele

organiza diversas formas de obtenção e destinação de terras: já adquiridas, em aquisição, passíveis de adjudicação por dívidas com a União, imóveis improdutivos, imóveis de bancos e empresas públicas, áreas de ilícitos, terras públicas federais, terras doadas e imóveis estaduais que podem ser usados como pagamento de dívidas com a União²⁴⁷.

O programa estima 74 mil famílias assentadas, 221 mil reconhecidas ou regularizadas em lotes de assentamentos já existentes e 7 mil famílias contempladas pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário. O valor anunciado para aquisição de imóveis em 2024 foi de R\$ 520 milhões, com expectativa de beneficiar 73 mil famílias. Em 2024, o governo anunciou a criação de 14 assentamentos, em benefício de 967 famílias nos estados do Acre, Amapá, Bahia²⁴⁸, Mato Grosso, Pará, Paraíba²⁴⁹, Paraná²⁵⁰, Rio Grande do Sul, Santa Catarina²⁵¹ e Tocantins²⁵². A área total anunciada em destinação para assentamentos é de 66.159 ha²⁵³.

Em outubro, o governo anunciou que “cinco mil famílias acampadas são cadastradas no programa Terra da Gente no Paraná”²⁵⁴ como candidatas a lotes em assentamentos federais. Em novembro de 2024, sete meses depois do lançamento do programa, uma portaria interministerial foi expedida pela Advocacia-Geral da União (AGU), o MDA e o Ministério da Fazenda para regulamentar a adjudicação de imóveis penhorados. Como apontam Treccani *et al.*, embora “didático e sistematizado o programa não inova tanto quanto necessário para uma nova ofensiva real pela reforma agrária”²⁵⁵.

243. Walendorff, 2024.

244. Porto, 2024.

245. Brasil, 2024h.

246. A partir do Decreto nº 11.995/2024: “Institui o Programa Terra da Gente e dispõe sobre a incorporação de imóveis rurais no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária”. Brasil, 2024a.

247. Brasil, 2024a.

248. Incra, 2024a.

249. Incra, 2024c.

250. Incra, 2024f.

251. Incra, 2024g.

252. Incra, 2024e.

253. Os dados foram sistematizados a partir da soma de tudo que o MDA anunciou em seu site oficial.

254. Incra, 2024b.

255. Treccani et al., 2024, p. 22.

Os dados sistematizados pela Oxfam Brasil²⁵⁶ em 2016 indicam um potencial de pelo menos 6,5 Mha controlados por grandes devedores da União, que, em números absolutos, poderiam assentar 214.827 famílias. Apesar disso, somente em setembro de 2024, já na metade do mandato Lula 3, foi decidida a recriação da Diretoria de Obtenção de Terras²⁵⁷, que havia sido extinta pelo governo anterior. O objetivo alegado foi “reestruturar a capacidade de pessoal do Incra, adequando-a às demandas atuais e fortalecendo a execução das políticas agrárias”²⁵⁸.

Enquanto iniciativas que poderiam ter sido tomadas no início do governo ocorrem no meio do mandato, o programa Titula Brasil, criado no governo Temer (2016-2018) e vitrine da gestão Bolsonaro (2019-2022), seguiu em pleno funcionamento até novembro de 2024²⁵⁹, quando foi extinto pelo MDA. O programa opera a partir da realização de acordos de cooperação técnica entre o Incra e os municípios, transferindo determinadas competências do referido órgão federal para as administrações municipais, como georreferenciamento, verificação de documentos, entre outras.

A crítica que os movimentos sociais do campo têm feito sobre a municipalização dessas ações é quanto ao fato de isso colocar os assentamentos sob a lógica dos poderes políticos municipais, o que gera um enfraquecimento da política. Até dezembro de 2022, foram assinados 669 acordos de cooperação técnica entre o Incra e os municípios, que resultaram na emissão, entre 2018 e 2022, de 59.785 títulos de domínio somente em assentamentos de reforma agrária. Esse número corresponde a quase o triplo de títulos emitidos nessas áreas durante o período de 2003 a 2015, quando 22.729 títulos foram entregues a assentados pelo governo²⁶⁰. A titulação por transferência da propriedade da terra, em assentamentos com baixos investimentos, sem restrições para comercialização, resultam no retorno desses lotes para o mercado de terras com restrições de negociação reduzidas, deixando as famílias assentadas suscetíveis às pressões de agronegociantes e possibilitando a reconcentração da terra.

Segundo dados do Incra, a regularização fundiária fora da Amazônia Legal, e não apenas em áreas de assentamentos, atingiu, até o momento, um total de 159.699 títulos entregues, sendo 117.500 relativos a imóveis rurais e 42.199 títulos urbanos, com uma área total de 2,9 Mha. O órgão indica, ainda, que houve 100.296 títulos quitados e 90.852 liberações de cláusulas. Mato Grosso do Sul, Bahia e Santa Catarina são os estados onde se entregaram mais títulos até 2023. Segundo a diretoria de regularização fundiária, foi constituído um grupo de ação para concluir processos de titulação sem conclusão²⁶¹.

No mesmo ato de extinção do Titula Brasil, foi criado o programa Terra Cidadã, “com o objetivo de ampliar a capacidade operacional das ações de reforma agrária e de governança fundiária”²⁶². Nas diretrizes do programa, que são genéricas, consta a garantia de “direitos de Comunidades Remanescentes de Quilombo e Povos e Comunidades Tradicionais que demandem a atuação” do MDA, além de prioridade no atendimento a povos e comunidades tradicionais e disponibilização de serviço de cadastro de imóveis rurais gratuito aos agricultores, entre outras. Uma das ações indicadas é “a inscrição cadastral de imóveis no SNCR, priorizando o público contemplado pelos programas e projetos executados”²⁶³.

256. Oxfam Brasil, 2016, p. 18.

257. Decreto Federal nº 12.171/2024.

258. Ver mais em: Incra, 2024h; 2024j; 2024i e outros no site do Incra.

259. Incra, 2024d.

260. Pinto, 2023.

261. Com informações do Seminário sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), realizado em agosto de 2023 pelo MDIR. O seminário foi gravado, e a informação encontra-se no minuto 6:10. Dia 1 [...], 2023.

262. Portaria conjunta MDA/Incra nº 4, de 25 de novembro de 2024. Governo [...], 2024.

263. A portaria não menciona providência semelhante para o cadastro Sigef.

Por outro lado, o Programa Nacional de Crédito Fundiário, segundo o qual a família assentada deve pagar pela terra, possui metas muito específicas e bem definidas. Para 2024, a meta do MDA era de 1.500 contratações, criação de uma linha voltada para a juventude rural, ampliação da atuação do programa na região Norte e participação das mulheres na região Sul. Como exceção à regra de não realizar movimentos de reforma legislativa em outros temas e programas, como o de regularização fundiária, está sendo debatida, no âmbito do ministério, uma proposta de Projeto de Lei para alterar o art. 3-A da Lei 13.465/2017, que fixou um teto de financiamento para o programa.

Em síntese, entre os principais problemas identificados no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apontamos: lentidão na reforma da estrutura do MDA e seus programas, especialmente os do setor de obtenção; baixa execução orçamentária e falta de recomposição na LOA em 2024 e 2025, que atingiu patamares compatíveis com períodos anteriores a 2016. O resultado são os números de assentamentos e famílias assentadas absolutamente pífios e muito distantes das metas estabelecidas pelo próprio ministério para 2024. Nesse ritmo, não há chance alguma de cumprimento da meta prevista até o final do mandato do governo Lula 3.

3.3. GOVERNANÇA FUNDIÁRIA, CADASTROS DIGITAIS E TERRAS PÚBLICAS

A denominada prateleira de terras do programa Terra da Gente conta com as seguintes modalidades de terras públicas ou potencialmente públicas:

Terras já adquiridas - Áreas que estão sob domínio do Incra e em processo de seleção de famílias e criação de assentamentos.

Áreas passíveis de adjudicação - Áreas resultantes do pagamento de grandes dívidas com a União e que, após processo administrativo, podem ser arrecadadas e destinadas à reforma agrária.

Imóveis de bancos e empresas - Áreas rurais em posse de bancos e empresas públicas que podem ser destinadas ao assentamento de famílias. Essas áreas são transferidas de forma onerosa ao patrimônio da União e do Incra.

Terras públicas federais arrecadadas - Áreas públicas destinadas à reforma agrária a partir de deliberação da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais. A Câmara foi retomada a partir da assinatura do Decreto 11.688 de 5 de setembro de 2023.

Terras estaduais oriundas de dívidas - Modalidade que possibilita que estados utilizem terras como forma de abatimento de dívidas com a União, como créditos tributários e créditos de contratos de refinanciamento²⁶⁴.

O foco em modalidades que, em tese, dependem de menos burocracia e recursos para alcançar metas ousadas a curto prazo é acertado e, como avaliamos anteriormente, o programa é criativo diante da adversidade do cenário. Apesar disso, por sua proposta já circular em meios acadêmicos e governamentais há alguns anos, ele poderia ter sido formulado no processo de transição entre governos, para que resultados concretos no curto e médio prazo fossem viabilizados.

264. Brasil, 2024h.

O lançamento tardio do programa, além dos injustificáveis *sete meses* para elaborar e publicar a portaria que regulamentou seu funcionamento, torna seu alcance limitado, tanto mais se considerarmos as vedações legais para a execução dessa política em 2026, ano eleitoral. Embora as modalidades propostas sejam menos complexas do que o processo de desapropriação por interesse social, é preciso alguma capacidade de superar entraves burocráticos em tempo razoável, o que lamentavelmente não ocorreu no caso da regulamentação do programa.

A proposta de incorporação de terras devolutas estaduais, por exemplo, tem grande potencial, mas dependerá de articulação política e proatividade do MDA para que se torne realidade. É necessário que o programa ofereça soluções, por exemplo, para os custos do processo de demarcação e arrecadação dessas terras e incentive a busca ativa pelos estados, ações que demandam recursos consideráveis. Nesse processo, é fundamental a consolidação e sistematização de métodos adequados para tratamento dos conflitos de interesses que inevitavelmente surgirão e poderão se desdobrar em mais violência contra grupos já vulnerabilizados, especialmente no enfrentamento à grilagem de terras, cujo risco de judicialização também é alto, demandando estratégias prévias e bem definidas para os diferentes cenários.

De modo geral, a *ausência mais notável* na prateleira de terras são os terrenos de marinha, ilhas, manguezais e terrenos marginais, terras da União (art. 20 da CF/88) sob responsabilidade da SPU. Como vimos, o órgão patrimonial não possui uma política estruturada de demarcação e arrecadação de terras. Um volume considerável delas é ocupado por indígenas, comunidades ribeirinhas, quilombolas, pesqueiras, vazanteiras e outras categorias de povos tradicionais, frequentemente em conflito com grileiros e empreendimentos públicos e privados. O equilíbrio ecológico e a contenção da degradação de rios como Araguaia, Paraná, Parnaíba ou São Francisco, que possuem ilhas e margens alagáveis em grandes extensões, depende também de uma ação fundiária que possibilite o uso compatível dessas terras.

Os manguezais, que também são terras públicas da União, ocupam 1,22 Mha em quase toda a costa brasileira, segundo o MMA, e constituem fonte de renda para comunidades pesqueiras e marisqueiras, refúgio ecológico e berçário de parte significativa das espécies da costa marinha, além de contribuir para manter equilibrado o efeito erosivo das marés e alta a capacidade de captura de carbono²⁶⁵. Segundo o próprio MMA, a “ocupação desordenada ao longo da costa brasileira vem causando perda e fragmentação deste habitat, pela conversão destas áreas em carcinicultura, ocupações humanas e áreas destinadas ao turismo”²⁶⁶. Desde o ano 2000, com o avanço dessas atividades, o país perdeu 25% das florestas de mangue²⁶⁷.

Em relação aos terrenos de marinha, a SPU²⁶⁸ estima que correspondem a 4,8 Mha, dos quais apenas 1,8 Mha estão demarcados (38%). Quanto aos terrenos marginais, estão estimados em 36,8 Mha, dos quais apenas 7,7 Mha estão demarcados (21%), demonstrando a ineficiência histórica da SPU na identificação, delimitação e arrecadação dessas áreas. O órgão patrimonial afirma que foram arrecadados 739.405 imóveis, com 22,3 Mha e R\$ 1,5 trilhão de valor patrimonial. Considerando todas as modalidades, trata-se de um montante equivalente a 42,8 Mha, com 78% pendentes de demarcação.

Não faltam normativas operacionais para que essas terras sejam destinadas preferencialmente para povos indígenas, quilombolas e tradicionais, como determina a CF/88. A Portaria SPU nº 89/2010 regulamentou a concessão de Termo de Autorização de Uso Sustentável (Taus) “no caso de áreas utilizadas por comunidades tradicionais inteiramente situadas em terrenos presumivelmente da União”²⁶⁹, prioritariamente na modalidade de título coletivo. Em 2014, a SPU

265. Manguezal [...], 2018.

266. Brasil, 2024m.

267. O que [...], 2024.

268. Seminário MDIR/PNOT, 2023. Minuto 5:31. Dia 1 [...], 2023.

269. Brasil, 2010.

expediu a Instrução Normativa nº 02/2014²⁷⁰, que estabelece os procedimentos utilizados para a destinação de imóveis da União para regularização fundiária de interesse social.

Nesse mesmo ano, por meio da Portaria Interministerial nº 210/2014, ficou determinada a competência do MDA “para outorgar a beneficiários de projetos federais de assentamento de reforma agrária e a grupos remanescentes das comunidades dos quilombos a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU ou a transferência do domínio pleno de terrenos rurais da União”. Tais possibilidades foram aparentemente ignoradas no programa Terra da Gente e em outros documentos produzidos pelo MDA²⁷¹.

Com os dados genéricos disponíveis no *Portal da Transparência*, não foi possível apurar o valor dos investimentos nas ações de demarcação, arrecadação e destinação dessas áreas. No médio Rio São Francisco, por exemplo, foi iniciado, por volta de 2014, um processo de demarcação em larga escala que logo foi interrompido, prejudicando quase uma centena de comunidades quilombolas e ribeirinhas que utilizam, tradicionalmente, as áreas inseridas dentro da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO). Ainda que consideremos o valor *total* aplicado pelo MGI em todos os seus programas finalísticos, os valores estão muito aquém do que seria de fato necessário, além de haver defasagem de estrutura e pessoal no setor de Regularização Fundiária da SPU.

Em fevereiro de 2024, o MGI anunciou a criação do Programa de Democratização de Imóveis da União e o Comitê Interministerial do Programa de Democratização de Imóveis da União²⁷², que institui e dispõe sobre a criação e o funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União. Apesar da amplitude sugerida pelo nome do programa, ele não faz menção ao PNRA ou à destinação de terras para comunidades tradicionais, priorizando os terrenos urbanos. Nesse entremeio, ameaças como a PEC nº 3/2022, de autoria do senador Flávio Bolsonaro (PL-RJ), encontra-se em estágio avançado de tramitação no Senado Federal²⁷³. O projeto dispõe justamente sobre a transferência de terrenos de marinha, restingas e manguezais para particulares, incluindo grandes empreendimentos privados que, onde se instalam, acabam por limitar o acesso às praias, que são bem de uso comum do povo.

Em dezembro de 2023, reagindo às críticas dos movimentos sociais de luta pela terra sobre a falta de entregas no primeiro ano de governo, a gestão do MDA sinalizou que estavam “sendo empreendidos esforços no sentido de mapear terras devolutas”²⁷⁴ para destiná-las ao PNRA. No caso das terras federais, é fundamental a interlocução entre MGI, MMA e MDA para o estabelecimento de um programa com plano de metas para demarcação, arrecadação²⁷⁵ e destinação constitucional de terrenos de marinha, ilhas, manguezais e terrenos marginais. Ainda, é necessário um mutirão para cancelamento de cadastros digitais fundiários e ambientais que estão ilegalmente sobrepostos a essas áreas, requerendo o cancelamento administrativo das matrículas que eventualmente existam no CRI.

No caso da Amazônia Legal, como resposta ao desafio de integração com os estados, o MDA lançou, em abril de 2024, a plataforma *Terras do Brasil*, em parceria com o Instituto de Terras do Pará (Iterpa). O ministério anunciou que, assim, haveria uma facilitação do “acesso às informações das terras brasileiras, agilizando processos e dando maior segurança para as famílias agricultoras, comunidades tradicionais e povos indígenas”²⁷⁶. Em que pese o enfoque do sistema

270. Brasil, 2014.

271. Como no caso do GT Governança Fundiária MDA/Incrá.

272. Decreto Federal nº 11.92/2024.

273. Brasil, 2022a.

274. Canofre, 2023.

275. Priorizando os requerimentos administrativos de cancelamento de matrículas ilegalmente sobrepostas, conforme possibilidade julgada constitucional no julgamento da ADPF STF nº 1.056.

276. Brasil, 2024g.

para as terras devolutas estaduais, contraditoriamente ele indica que as terras prioritárias sejam aquelas arrecadadas pela União e ainda não destinadas. Não encontramos informações sobre os desdobramentos da parceria e sobre os dados das ações decorrentes do uso da plataforma.

A interlocução com os órgãos fundiários e ambientais estaduais, todavia, necessita ir além dos estados da Amazônia Legal. Como veremos, metade do desmatamento na região Matopiba foi autorizado por órgãos ambientais estaduais, a despeito da condição de devolutas e tradicionalmente ocupadas das terras alvo do agronegócio no avanço dessa fronteira agrícola²⁷⁷. As brechas para a legitimação da grilagem pelo desmatamento, que contam com o fato de os instrumentos de reconhecimento de domínio particular sobre terras não terem destaque do patrimônio público, são estimuladas pelos programas do Banco Mundial e têm acelerado o processo de privatização ilegal de terras devolutas por grupos econômicos nacionais e estrangeiros²⁷⁸.

Em 2024, a AGU defendeu a inconstitucionalidade desses mecanismos, destacando sua “alta lesividade para o patrimônio público e para o regime constitucional de reforma agrária e de proteção ambiental”²⁷⁹. No sul do Piauí, por exemplo, o desmatamento tem sido estimulado por essa brecha, já que o reconhecimento de domínio somente é possível com a demonstração de ocupação efetiva, provocando a abertura de *novos* desmatamentos para burlar a comprovação dessa condição. São dezenas de casos identificados em sobreposição aos territórios tradicionais já demarcados pelo órgão estadual de terras²⁸⁰, neutralizando os efeitos positivos da Lei Estadual nº 7.292/2019. Esses requerimentos têm sido utilizados, também, como instrumento de grilagem em unidades de conservação ambiental, a exemplo da UC Estação Ecológica Uruçuí-Una, em Baixa Grande do Ribeiro (PI), onde a empresa Conesul Colonizadora dos Cerrados Sul Piauiense²⁸¹ reivindica, ao Instituto de Regularização Fundiária e Patrimônio Imobiliário do Piauí (Interpi)²⁸², o reconhecimento de domínio particular de 25.435 ha dentro dos limites da área protegida.

Em dezembro de 2024, o MDA promoveu o primeiro Encontro de Órgãos de Terras Estaduais da Amazônia Legal e o Encontro Nacional de Órgãos de Terras Estaduais, em Belém (PA). Os eventos tiveram como objetivo “promover o diálogo, compartilhar conhecimentos e fortalecer ações voltadas ao ordenamento territorial e à regularização fundiária, temas centrais para o desenvolvimento sustentável e a justiça social no país”, reconhecendo que “a diversidade regional, a complexidade das disputas territoriais e as demandas históricas por justiça fundiária exigem ações estratégicas e integradas”²⁸³. É mais uma iniciativa necessária que, a rigor, deveria ter sido considerada como ponto de partida, e não de chegada, dado que ocorre apenas na metade da gestão atual, dificultando a possibilidade de resultados no curto e médio prazo.

3.3.1. CÂMARA TÉCNICA DE DESTINAÇÃO E GRUPOS DE TRABALHO

Em setembro de 2023, o governo emitiu o Decreto Federal nº 11.688/2023, que reinstitui a Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais. O decreto dispõe sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União e do Incra, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Seu objetivo declarado foi acelerar e ampliar a destinação de terras públicas federais, visando especialmente à criação de

277. Brasil, 2023h.

278. Pitta; Mendonça; Stefano, 2022.

279. Petição na ADI nº 7.550, que contesta esses dispositivos na lei estadual do Tocantins. AGU aponta [...], 2024.

280. Freitas, 2024.

281. Barreto, 2024.

282. Processo SEI nº 00071.002524/2022-15.

283. Brasil, 2024e.

novas unidades de conservação, demarcação de terras indígenas e regularização de agricultores familiares.

A Câmara foi criada com a seguinte composição: Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Incra, Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Chico Mendes de Conservação Ambiental (ICMBio), Funai, Ministério dos Povos Indígenas (MPI), Ministério da Gestão e da Inovação (MGI, membros deliberativos), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e Ministério da Igualdade Racial (MIR, membros consultivos).

Nele, não foi prevista a participação de entidades representativas da sociedade civil, da academia, tampouco de movimentos sociais ou sindicais, ressalvada a possibilidade, conforme estabelece a Resolução nº 1, de 22 de janeiro de 2024, que instituiu o Regimento Interno, de aprovação pelo Colegiado. O MDA é representado pela Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental (SFDT) e pelo Incra; já o MMA recebe representação da Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial (Secd) e da Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos dos Animais (SBF). Embora o decreto sinalize que as terras públicas deverão ser destinadas a povos e comunidades tradicionais, a representação do MDA e do MMA não inclui pessoas ligadas às secretarias específicas que tratam de temas relacionados a povos e comunidades tradicionais, o que pode representar um risco se não existir um alinhamento interno que garanta a priorização de tais grupos.

Os órgãos integrantes poderão solicitar preferência na eleição de glebas a serem analisadas pela Câmara Técnica. O decreto deixa clara a política que o colegiado deve seguir, voltada para a priorização de criação de áreas protegidas, terras indígenas, territórios quilombolas, territórios de outros povos e comunidades tradicionais, reforma agrária, concessões florestais e políticas públicas de prevenção e controle do desmatamento, reafirmando preceitos constitucionais que disciplinam a destinação de terras públicas.

O regimento interno da Câmara foi publicado pela Resolução MDA nº 01/2024. Ele estabelece que o Incra e a SPU deverão disponibilizar os arquivos geoespaciais referentes às glebas públicas federais. Entretanto, não há referência à disponibilização, pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), dos dados das florestas públicas que integram o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), o que é central para a seleção e priorização das áreas a serem destinadas.

Um ponto positivo dessa iniciativa foi a ampliação da necessidade de vistoria física de imóveis que tenham sido autuados por órgãos ambientais de qualquer esfera de poder – federal, estadual ou municipal. A redação anterior só falava de vistoria em caso de autuação pelo órgão federal. O decreto possibilita, ainda, à Câmara Técnica, uma ação semelhante a uma reserva de terras, por meio de limitações administrativas provisórias: se o ICMBio manifestar interesse em uma área, por exemplo, a Câmara reserva essa área para que nada possa ser feito com ela, até que os procedimentos de criação de unidade de conservação sejam finalizados. Segundo o MDA, a iniciativa teria indicado 6,6 Mha para estudos com o objetivo de “embasar a criação de novas áreas de proteção e desenvolvimento sustentável”²⁸⁴. Em setembro de 2024, foi anunciada a destinação de 2,3 Mha para reconhecimento de territórios indígenas e regularização fundiária²⁸⁵.

Embora esse decreto represente um passo importante para operacionalizar a proteção de terras públicas, mantém-se a necessidade de internalização dos procedimentos pelos diferentes órgãos. O Incra, por exemplo, precisa integrar os dados georreferenciados das florestas públicas em sua plataforma para, então, poder negar os pedidos de regularização fundiária que forem feitos sobre elas. Outra preocupação diz respeito ao fato de o decreto abarcar apenas as terras

284. Brasil, 2024g.

285. Brasil, 2024f.

públicas federais, em sua maioria concentradas na região da Amazônia Legal, abrangendo pouca área de Cerrado. O desafio em relação à gestão das terras públicas estaduais – e sua destinação social conforme dispõe a CF/88 – não pode ficar restrito à atribuição e competência dos estados. É necessário um esforço nacional para garantir as destinações constitucionais das terras públicas tanto em âmbito federal quanto estadual.

Em janeiro de 2024, por meio da Resolução MDA nº 3/2024, foi criado o Grupo de Trabalho para Assuntos Federativos, com o objetivo de analisar e apresentar propostas sobre assuntos dos entes federativos no processo de destinação de terras públicas. O grupo de trabalho (GT) é coordenado pelo MDA e pelo MGI, podendo ser convidados representantes dos governos estaduais. Não há previsão de participação da sociedade civil ou da realização de qualquer outra consulta relacionada aos trabalhos do grupo.

No âmbito desse GT, está sendo tratada a questão da transferência das terras públicas da União localizadas no Tocantins para a gestão estadual. Embora o tema envolva a transferência de cerca de 551 glebas federais, o que poderia gerar um impacto significativo sobre o desmatamento e o aumento da violência no campo, o debate vem sendo realizado apenas entre o governo federal, por meio dos representantes na Câmara de Destinação de Terra (CDT), e o governo do Tocantins. É preciso considerar que o simples repasse das terras da União para os estados pode agravar os problemas que o grupo busca solucionar, especialmente se não houver condicionantes para a garantia de sua destinação constitucional²⁸⁶.

No mês seguinte, em fevereiro de 2024, o governo federal instituiu²⁸⁷ o grupo de trabalho interministerial para a elaboração da proposta da Política de Ordenamento Territorial, coordenado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Essa iniciativa está relacionada à política fundiária e ambiental e parece desconectada das que já foram mencionadas anteriormente, além de ter pouca participação social nas discussões realizadas até aqui, embora haja previsão disso no ato normativo²⁸⁸ que cria o GT.

Identificamos problema semelhante em outro espaço criado com o objetivo declarado de aprimorar a governança fundiária. O “Grupo de Trabalho com objetivo de propor melhorias à governança fundiária brasileira numa perspectiva integrada e sistêmica”²⁸⁹ foi criado pela Portaria MDA nº 17/2023, em 21 de junho de 2023, vinculado à Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SFDT-MDA). Entre suas atribuições, estão:

- I - a definição de diretrizes, premissas, conceitos, objetivos, mecanismos e plataformas de operacionalização, considerando as especificidades dos biomas e das macrorregiões;
- II - o estabelecimento de arranjo interinstitucional com definição de competências e instâncias decisórias relativas à administração da terra;
- III - a criação de mecanismos que permitam a transparência das informações fundiárias [...];
- IV - a modernização do cadastro de imóveis rurais e o aprimoramento dos programas de regularização fundiária e reforma agrária²⁹⁰.

286. A exemplo do Projeto de Lei nº 1.199/2023, proposto pelo senador Eduardo Gomes (PL/TO). Ver mais em: Movimento [...], 2023.

287. Decreto Federal nº 11.920/2024.

288. Art. 2º, II, “a”, do Decreto Federal nº 11.920/2024.

289. Dia 1 [...], 2023; Dia 2 [...], 2023.

290. Brasil, 2023f.

Para elaboração do relatório, houve um processo de consulta com membros externos ao GT, por meio de encontros bilaterais e um seminário. Esse processo, contudo, ficou restrito aos acadêmicos, representantes de outros ministérios, órgãos estaduais de terra, associações de notários e registradores, CNA, Condraf, algumas ONGs e poucos movimentos sociais com atuação direta na pauta. O relatório final foi concluído em dezembro de 2023 e tem como pano de fundo, de modo geral, o já mencionado conceito de governança fundiária e as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional (DVGT), da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

No relatório não constam diagnóstico ou dados acerca da estrutura fundiária brasileira e sua relação com as desigualdades sociais, o racismo fundiário, a grilagem de terras, o desmatamento, a violência no campo e os aspectos contraditórios nos dados que conformam o *caos fundiário*. Esses temas aparecem apenas de modo pontual e desconexo com a linha geral do documento. Por outro lado, afirma-se, sem se indicarem referências, que “o Brasil, quinto maior país do mundo em extensão territorial, foi um dos países que compreendeu a importância da governança responsável da terra, assumindo o grande desafio de torná-la uma realidade diante do crítico problema fundiário brasileiro”²⁹¹.

Ele foi dividido em três partes: (1) aspectos teóricos e conceituais sobre governança de terras, administração fundiária e cadastro; (2) ações estruturantes propostas pelo GT e (3) proposições do GT para a alta gestão do MDA. Em relação à primeira parte, notamos uma burocracia conceitual em torno das premissas da “governança fundiária”, que pouco contribui para o apontamento de soluções realistas para o complexo problema fundiário brasileiro. As ações estruturantes e as proposições do GT, portanto, assentam-se numa base frágil, genérica e descolada da realidade brasileira, dada a ênfase excessiva na Amazônia Legal, que prejudica uma visão de conjunto do país. Apesar da diretriz que indicou a necessidade de considerar “as especificidades dos biomas e das macrorregiões”, o Cerrado, a Mata Atlântica, a Caatinga, o Pantanal e o Pampa *não são mencionados uma única vez* no relatório, enquanto a palavra Amazônia aparece 18 vezes no corpo do texto.

Conceitualmente, o GT propõe uma “governança fundiária policêntrica”, reconhecendo a diluição das competências e dos diversos aspectos da gestão fundiária entre diferentes órgãos da administração pública. Em síntese, aponta para a necessidade de alinhamento institucional para a gestão da política fundiária, diagnóstico tão antigo quanto o próprio *caos fundiário*. O relatório indica que

Pelos mais variados motivos e interesses, o Brasil sempre enfrentou os problemas fundiários de forma parcial, criando leis, instituições e regulações pontuais, sem uma visão integrada e sistêmica. Tal fato acabou gerando um arcabouço legal e institucional problemático que tem reflexos na estrutura fundiária vigente e nos desafios atuais para a governança fundiária do país²⁹².

A legislação de terras frequentemente é apontada como a origem do *caos fundiário*, contudo, como indicamos, essa situação não se resume à legislação. Consideradas as profundas contradições do campo brasileiro, especialmente o domínio histórico das oligarquias agrárias nos campos político, econômico, jurídico e social, a legislação agrária, como vimos, não é tão ruim quanto poderia ser e, além disso, aponta caminhos coerentes para enfrentar o problema da separação das terras públicas das particulares, que é subjacente à maioria das complicações relacionadas.

291. Brasil, 2023g, p. 4.

292. Brasil, 2023g.

Enfatizar problemas na legislação sem apontá-los, inclusive, não deixa de ser um modo de isentar a responsabilidade do Poder Executivo na ausência de uma política que privilegie a busca ativa de terras públicas que enfrente, ao mesmo tempo, a instituição do minifúndio e do latifúndio, como estabelecido no Estatuto da Terra, que completou 60 anos em 2024. Essa *ação omissiva*, que é histórica e atual, contribuiu e contribui muito mais para a manutenção e o agravamento das injustiças fundiária e ambiental do que a legislação em si.

O apontamento genérico de problemas na legislação, seguido por um apelo também genérico por “segurança jurídica” – especialmente de setores financeiros interessados no aquecimento do mercado de terras e na expansão física do agronegócio – tem sido mobilizado frequentemente, nos últimos anos. O objetivo desse discurso é conduzir as reformas legislativas que tendem à desregulamentação, flexibilização e afrouxamento da fiscalização e controle público na política fundiária e ambiental. Visa, ainda, à abertura de brechas nas legislações para a grilagem de terras, como tem sido apontado nas exposições de motivos dessas reformas nos últimos 15 anos, tanto no plano federal quanto no estadual.

No que se refere às propostas, o GT indica a instituição de uma Política Nacional de Governança da Terra; a estruturação de (mais) um Cadastro Territorial Rural; a criação do Plano Nacional de Regularização Fundiária numa perspectiva abrangente e a retomada da reforma agrária. Em nossa avaliação, ainda que eventualmente o diagnóstico e as soluções propostas sejam, em teoria, coerentes e fundamentados, há uma ênfase excessiva nas *potencialidades* de instrumentos existentes ou propostos e uma omissão injustificável em relação aos *riscos* e *principais entraves* que devem ser enfrentados para a resolução de problemas muito concretos na execução da política, muitos deles já mencionados nesta NT. A seguir, abordaremos brevemente cada uma das proposições, com exceção do cadastro fundiário, que será tratado em tópico à parte.

Em relação à Política Nacional de Governança da Terra, as diretrizes apontadas são a “integração e articulação institucional entre os órgãos fundiários da União, dos Estados e dos Municípios; a garantia da participação social e transparência; e a prestação de serviço de qualidade aos beneficiários e usuários da política”²⁹³. A proposta para a implementação de uma “governança policêntrica” é a criação de uma estrutura semelhante ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), com o MDA como “órgão central”, cuja finalidade seria “planejar, coordenar, supervisionar e controlar as ações governamentais relativas à governança fundiária”²⁹⁴. Em tese, tais atribuições já seriam do ministério, tendo em vista as competências estabelecidas no ato de sua recriação. Esse denominado órgão central seria apoiado por um “Centro de Inteligência” vinculado à SFDT-MDA. Como instância consultiva, seria estabelecido o Conselho Nacional de Governança da Terra (CNGT).

No que se refere ao Plano Nacional de Regularização Fundiária (PNRF), apresentam-se como premissas: (1) as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, instituídas pela ONU; (2) a segurança jurídica aos pequenos e médios agricultores familiares, bem como a garantia do direito de posse e propriedade das populações tradicionais; (3) a erradicação da pobreza e da fome; (4) a prevenção de conflitos fundiários; (5) o combate ao desmatamento e o enfrentamento às mudanças climáticas; e (6) a inovação e transparência da informação.

O PNRF seria estruturado em cinco eixos estratégicos: (1) Identificação e Arrecadação de Terras Públicas; (2) Georreferenciamento de Imóveis Rurais, Regularização Fundiária Federativa e Cadastro; (3) Fortalecimento Institucional para Governança Responsável da Terra; (4) Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais; (5). Inovação e Transparência da Informação.

293. Brasil, 2023g.

294. Brasil, 2023g.

No Eixo 1, as ações seriam previstas apenas na Amazônia Legal, ignorando o restante do país. Para o eixo 2, há o indicativo de priorização da agricultura familiar e de parceria com estados e municípios, com uso preferencial do método da varredura municipal sem, contudo, a estimativa de custo. Para 2024, o GT indica que pretendia-se

financiar, através de parcerias, a recuperação da capacidade operacional dos órgãos estaduais de terras, incluindo a aquisição de veículos, equipamentos (computadores, estações de trabalho, drones, GPS), contratação de mão de obra temporária e efetiva e promoção de cursos de qualificação profissional²⁹⁵.

Nesse eixo, consta ainda, como ação prioritária, a “individualização, para fins de titulação, das áreas adquiridas de forma coletiva no Programa de Crédito Fundiário”, sem que se justifique a tal proposta – um típico *jabuti*. Para a “a qualificação da base de dados estaduais e a harmonização das legislações”, a indicação é a realização de “TEDs com universidades públicas federais, convênios e contratações especializadas [consultorias]”²⁹⁶, além da municipalização da política fundiária sem avaliar os riscos inerentes a essa estratégia²⁹⁷.

No eixo 3, as ações de fortalecimento institucional estão voltadas para a integração da política de extensão rural (Ater), além da articulação com o Poder Judiciário, o CNJ, as corregedorias dos tribunais de justiça e os cartórios de registro de imóveis. Não há detalhes ou comentários sobre o eixo 4, sintomaticamente aquele relacionado à garantia dos territórios de comunidades quilombolas e tradicionais. No eixo 5, relacionado à inovação e transparência, a proposta principal é a criação de uma “Plataforma Digital Federativa de Governança de Terras e Regularização Fundiária”, cujo objetivo seria “simplificar e estabelecer padrões para o processamento da regularização fundiária, bem como construir uma base de dados integrada com a esfera federal”, incluindo a “validação automatizada de documentos”.

No tópico sobre a “retomada da reforma agrária”, os aspectos genérico e descritivo comprometem a objetividade do texto e a coerência das propostas. Em síntese, há um apontamento para a criação de um “novo modelo de reforma agrária”, orientado para a integração campo-cidade e “privilegiando o conceito de cinturões verdes”, a “recuperação de áreas degradadas” e a adoção do conceito de “áreas reformadas”, a partir da “melhoria da gestão territorial”. Em que pese o apontamento da necessidade de soluções alternativas à desapropriação, há uma recomendação para a recriação da Diretoria de Obtenção de Terras, a criação de uma Diretoria Quilombola no Incra e de um instrumento jurídico para a regularização fundiária de PCTs, bem como a instituição de um Cadastro Positivo da Terra, “com emissão do Selo de responsabilidade social, fundiária e ambiental”²⁹⁸.

Os dados e informações disponíveis indicam que pouco foi alcançado nesses dois anos e, em alguns eixos, houve retrocesso. No caso da transparência da informação, por exemplo, houve restrição injustificável do acesso aos dados dos requerentes na plataforma Sigef em 2023, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, e o sistema deixou de ser aberto, exigindo identificação no portal *e-Gov*, o que complexificou o acesso aos dados. É uma decisão que não se justifica, na medida em que os dados contidos em requerimentos confirmados estarão necessariamente disponíveis no Cartório de Registro de Imóveis e, no caso das empresas, também na junta comercial, o que torna ainda mais sem sentido a restrição. O sistema de processos administrativos SEI/Incra, que tinha acesso aberto e foi restrito no último ano do governo Bolsonaro, *permanece* desse modo após dois anos de governo Lula 3.

295. Brasil, 2023g.

296. Brasil, 2023g.

297. Especialmente o clientelismo, o mandonismo e a perseguição política de adversários.

298. Brasil, 2023g.

Há outros exemplos. O acesso a procedimentos administrativos relacionados à investigação sobre ilegalidades em aquisição de terras por empresas estrangeiras ficou dificultado, burocrático e com tarja em informações essenciais. Dentre as empresas investigadas, estão a Brasil Agro S/A, o fundo Cresud S/A e o grupo Cosan, do bilionário Rubens Ometto, que se associou ao fundo norte-americano Tiaa-Cref para a aquisição de milhares de hectares de terras no Brasil, especialmente em São Paulo, Mato Grosso e Matopiba²⁹⁹. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, empresas e pessoas físicas estrangeiras controlam mais de 6,5 milhões de hectares no Brasil, uma cifra subestimada, dada a reconhecida ausência de fiscalização e controle sobre essas transações.

Em 2024, após requerimento³⁰⁰, o Incra não forneceu informações e dados sobre a destinação da gleba pública Conceição II, no Tocantins, com 158 mil ha, invadida por grileiros que avançam sobre posseiros tradicionais. É uma diretriz que vai na direção contrária à recomendação do relatório do GT Governança Fundiária, que reconhece a necessidade de “garantir o acesso a dados e informações fundiárias públicas e a constituição de uma instância de discussão e diálogos paritária, com participação do poder público e da sociedade civil”³⁰¹.

Uma interpretação equivocada da Lei Geral de Proteção de Dados³⁰² tem prevalecido sobre dispositivos expressos na Lei de Acesso à Informação³⁰³ e na Lei de Registros Públicos³⁰⁴, restringindo, sem lastro, o direito fundamental ao acesso à informação (art. 5º, XIV, da CF/88). Esse aparente conflito parece complexo, mas é muito simples: ao utilizar os *serviços* vinculados ao registro *público* de terras, o *consentimento* da pessoa física ou jurídica requerente sobre o compartilhamento dos dados fornecidos está *implícito* ao ato do requerimento, dado que o/a oficial do registro do CRI não tem base legal para negar o acesso a qualquer dado essencial à qualificação do requerente. A própria segurança jurídica do registro público depende do acesso aos dados que identificam e qualificam o proprietário ou requerente, necessários, por exemplo, para subsidiar ações judiciais discriminatórias, anulatórias, possessórias ou reivindicatórias, pelo estado ou por particulares.

3.3.2. CADASTROS DIGITAIS: INICIATIVAS E DEBATES

Não parece haver consenso ou direcionamento único no governo Lula 3 sobre como lidar com a problemática dos cadastros digitais fundiários e ambientais, ainda que, no plano das ideias em circulação, a digitalização seja vista como uma *panaceia*. Em 2023, o diretor de regularização fundiária sugeriu que o Sigef é considerado pelo Incra como um *cadastro confiável*, que deve ser a base para formular e executar políticas públicas. Ainda, a despeito da baixa confiabilidade do CAR e do SNCR, entende que, no uso de cada um, deve-se avaliar quais as “camadas de confiabilidade”³⁰⁵. Indica também que está buscando interlocução com o MMA e a SPU, mas não temos informações sobre os resultados dessas interlocuções, destacando, ainda, que a gestão do CAR foi transferida do MMA ao MGI.

O GT de Governança Fundiária, por outro lado, argumenta que “é necessário consolidar um *cadastro básico de referência*, somando os resultados obtidos nos últimos dez anos por meio do uso do Sigef com novas capacidades, como a inclusão de áreas de posse e métodos de entrada de dados mais simples e acessíveis”³⁰⁶. O relatório final registra que esse cadastro básico estaria

299. Pitta; Mendonça; Stefano, 2022.

300. Realizado pela Comissão Pastoral da Terra – Tocantins.

301. Brasil 2023g, p. 17.

302. Lei Federal nº 13.709/2018.

303. Lei Federal nº 12.527/2011.

304. Lei Federal nº 6.015/1973.

305. Dia 1 [...], 2023; Dia 2 [...], 2023.

306. Brasil, 2023g.

em desenvolvimento no Incra, “modelado a partir da ISO 19.152 de 2012 (Land Administration Domain Model – LADM)”³⁰⁷. Em nenhuma das avaliações sobre os cadastros, a fragilidade intrínseca aos dados autodeclaratórios é mencionada, assim como não são tratadas as divergências significativas de perímetros de imóveis entre Sigef e CAR.

No caso do CAR, segundo relatório da CPI-PUC-Rio divulgado em dezembro de 2024³⁰⁸, apenas 3,3% das análises dos requerimentos foram realizadas desde 2012: de 7,65 milhões, somente 252.144 foram, em tese, checados pelas equipes técnicas e de fiscalização. A falta de uma base de dados confiável e a ausência de equipes de tecnologia foram algumas das falhas apontadas.

Em territórios demarcados ou que aguardam demarcação, a sobreposição de requerimentos de cadastros digitais, mesmo que não validados, tem servido como instrumento de legitimação da grilagem. Os órgãos estaduais de terras, sem lastro jurídico, têm utilizado esses requerimentos como parâmetro mais relevante na identificação de sobreposições com terras particulares do que as informações da base de dados dos registros públicos nos cartórios.

Em outra ponta, em junho de 2023, a Funai informou que deu início ao cadastramento das terras indígenas homologadas e regularizadas no Sistema Nacional de Cadastro Rural, atividade com “previsão para ser desenvolvida até dezembro de 2023”. Segundo o órgão, “estão sendo cadastradas, ainda, as 450 TIs já regularizadas até o ano de 2018”³⁰⁹. Em tese, o SNCR é um cadastro que tende ao desuso e muito pouco confiável. Não há menção no anúncio sobre inserção das áreas no Sigef, que é a base integrada com os cartórios de registros de imóveis, ou no CAR.

O Plano Safra 2024/2025, por exemplo, prevê uma redução “de 0,5 ponto percentual na taxa de juros de custeio para os produtores rurais que *possuem o CAR analisado*, em uma das seguintes condições: 1) em Programa de Regularização Ambiental (PRA), 2) sem passivo ambiental ou 3) passível de emissão de cota de reserva ambiental”³¹⁰. Especialmente em relação aos imóveis acima de mil ha, seria adequado consultar também o Sigef para verificação de possíveis divergências, seja em relação à origem, à dimensão ou ao perímetro informado, que são indícios de grilagem de terras.

Em dezembro de 2023, o MDA instituiu, ainda, um Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação (CGDSIC/MDA)³¹¹. Consta em seu regimento interno³¹², aprovado em abril de 2024, que se trata de

um colegiado de caráter consultivo e deliberativo, de atuação permanente, que tem por objetivo o estabelecimento de políticas e diretrizes sobre os assuntos relativos à implementação das ações de governo digital, ao uso de recursos de tecnologia da informação e comunicação – TIC, e à segurança da informação e comunicação³¹³.

307. Brasil, 2023g, p. 11-12.

308. Lopes et al., 2024.

309. Funai, 2023.

310. O setor do agronegócio tem se beneficiado, ainda, da criação de mecanismos de captação de recursos diretamente no mercado financeiro a partir de Cédulas do Produto Rural (CPRs), Letras de Crédito do Agronegócio (LCAs), Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRAs) e Fundos de Investimento das Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro). Desde o ano de 2021, quando esses mecanismos foram criados, até 2023, o setor captou cerca de R\$ 847 bilhões (Greenpeace Brasil, [2024], p. 17). Ver mais em: Brasil, 2023n.

311. Portaria de Pessoal SE/MDA nº 4, de 22 de dezembro de 2023.

312. Resolução CGDISC nº 2/2024. Brasil, 2024k.

313. Brasil, 2024k.

Em julho, o Comitê criou um Grupo de Trabalho³¹⁴ para a elaboração de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) para o período de 2024-2027.

Como destacamos anteriormente, se, por um lado, os cadastros digitais ampliam potencialmente a transparência e o acesso público dos dados, por outro, têm sido contaminados por informações de baixa qualidade e pouca checagem de dados, além da amplamente reconhecida falta de interoperabilidade. Notamos, nesse contexto, diversas iniciativas paralelas que, até então, não parecem estar dialogando entre si. Além disso, deve-se considerar o fato de as informações serem autodeclaratórias e de não haver uma política *ativa* do poder público para estruturar uma base de dados a partir da identificação de terras públicas, particulares e tradicionalmente ocupadas. Isso poderia ser feito, por exemplo, utilizando-se do método das *varreduras municipais*, conforme sugere o próprio relatório do GT Governança de Terras.

Tais varreduras constituem uma estratégia há muito conhecida e recomendada, mas carecem de recursos e metodologias adequadas. Elas consistem na identificação da condição de posse e propriedade no território municipal a partir da constituição de processos globais de arrecadação sumária, ações discriminatórias administrativas ou judiciais. No Piauí, alguns dos municípios do Cerrado com maior índice de desmatamento, conflitos fundiários e maior presença de povos indígenas e tradicionais, como Santa Filomena, Baixa Grande do Ribeiro, Gilbués e Bom Jesus, possuem ações discriminatórias administrativas em nível municipal instauradas desde 2022, mas não têm sido priorizadas pelo órgão fundiário estadual. O apoio do MDA a essa estratégia, a começar por municípios com esse perfil, resultaria em efeitos sinérgicos aos objetivos delineados pelo próprio governo. As plataformas dos cadastros digitais, se utilizadas sem confundir a posse ou propriedade de fato ou direito, podem ter suas informações checadas nos processos das varreduras, facilitando metodologias de busca ativa que serão menos custosas e mais eficientes.

Considerando o biênio 2025/2026, é fundamental garantir, no curto prazo, a prioridade na inserção, no CAR e no Sigef, de todos os territórios indígenas, quilombolas e tradicionais, bem como das UCs, terrenos marginais, terrenos de marinha, ilhas e manguezais. Deve-se, ainda, ajustar as normativas para possibilitar a inserção de áreas demarcadas e em processo de titulação, pelo Incra, a Funai, a SPU, o ICMBio ou órgãos estaduais, suspendendo ou cancelando os cadastros sobrepostos e bloqueando novos requerimentos. Mesmo que esses cadastros passem por alterações ou substituições futuras, essa medida de precaução é possível e necessária.

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) prevê “o cancelamento de 100% dos registros irregulares de Cadastro Ambiental Rural (CAR) sobrepostos a terras públicas, até 2027”³¹⁵, política que requer monitoramento e controle para alcançar a meta. Como destaca o relatório elaborado por Cristina Leme Lopes e Joana Chiavari, da CPI-PUC-Rio, é fundamental que haja uma articulação eficiente com os estados, que são gestores dos cadastros, já que a legislação federal não traz soluções satisfatórias para resolver essas sobreposições. Segundo a pesquisa referida, que trata especificamente das sobreposições com terras indígenas, “a maioria dos estados não regulamenta a sobreposição de CAR em TIs” e “apenas o estado do Pará possui estratégia específica para identificar as sobreposições em TIs e proceder com o cancelamento, ou a suspensão dos cadastros enquanto não forem retificados”³¹⁶.

É preciso verificar, ainda, se permanece vigente a Instrução Normativa Funai 09/2020, do governo Bolsonaro (2019-2022), que alterou os critérios para a emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites por meio do Sigef, passando a incluir, no direito a tal documento, apenas terras homologadas, o que coloca “em risco mais de 237 terras indígenas pendentes de homologação, [que] poderão ser vendidas, loteadas, desmembradas e invadidas”³¹⁷.

314. Acesso à íntegra em: Brasil, 2024s.

315. Funai, 2023.

316. Lopes; Chiavari, 2022, p. 1.

317. Girardi, 2020.

3.3.3. A REEDIÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO E AGROINDUSTRIAL DO MATOPIBA – PDA MATOPIBA

A abertura da fronteira agrícola atualmente conhecida como Matopiba foi induzida pelo Estado autoritário como parte do processo de modernização conservadora, a partir da década de 1970. Essa indução teve seguimento e permanece em curso ainda hoje, mesmo que o capital privado tenha assumido o protagonismo no direcionamento efetivo das ações e do ritmo de expansão da fronteira. A crise financeira de 2008 inseriu novos agentes do capital internacional nesse contexto, especialmente – mas não apenas – no mercado de terras. Em 2013, quando se encerrou o segundo superciclo das commodities (2002-2012), o preço da terra permanecia em ascensão na região³¹⁸.

Em 2015, o governo de Dilma Rousseff (2011-2016) tinha como diagnóstico que a precária infraestrutura logística e de fornecimento de energia da região era não apenas um limite para essa expansão do capital privado e da produção, como também uma oportunidade para aplicar ali uma política de expansão de gastos a partir de obras de infraestrutura. Àquela altura, já estavam em curso obras como a Ferrovia Oeste-Leste (Fiol) e a Ferrovia Transnordestina, entre outras, visando à redução de custos para o transporte até o porto e o aumento do volume de produção transportada.

O efeito desses projetos, a médio e longo prazos, será a expansão do desmatamento nas áreas de Cerrado que ainda restam e a intensificação do processo de apropriação de territórios tradicionalmente ocupados. Foi com esse objetivo primordial que foi lançado o Programa de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba (PDA Matopiba), por meio do Decreto Federal nº 8.447/2015. Outro fator relevante nesse contexto é que a ministra da Agricultura no período era Kátia Abreu, que é do Tocantins. Por muito tempo, essa “nova fronteira” foi considerada a “última fronteira agrícola do mundo”, nas palavras da própria ministra, inclusive em fóruns internacionais³¹⁹.

Com o golpe de 2016 e a nomeação de Blairo Maggi, do Mato Grosso, para a pasta da Agricultura, o PDA foi abandonado, embora o apoio ao agronegócio da região tenha se mantido. Em 2020, já no governo de Jair Bolsonaro, o decreto foi oficialmente revogado³²⁰. Em novembro de 2023, o governo Lula 3 reeditou o plano, “com a finalidade de promover e coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico, ambiental e social sustentável, fundado nas atividades agrícolas, pecuárias e agroindustriais que resultem na melhoria da qualidade de vida da população”³²¹. Ao comitê gestor, foi concedido um prazo de 180 dias para a apresentação do plano de desenvolvimento.

Os objetivos que constam no art. 3º do decreto são:

- a) desenvolvimento agropecuário com base na sustentabilidade agroambiental e gestão territorial;
- b) desenvolvimento e aumento da eficiência da infraestrutura logística relativa às atividades agrícolas, pecuárias e agroindustriais; e

318. Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2018.

319. Gomes, 2020.

320. Por meio do Decreto Federal nº 10.473/2020.

321. Brasil, 2023b.

c) ampliação e fortalecimento da agricultura, pecuária e agroindústria familiar, por meio da implementação de instrumentos de fomento e financiamento que promovam a melhoria da renda, do emprego e da qualificação profissional de produtores rurais e empreendedores agroindustriais³²².

O comitê gestor, vinculado ao Mapa, foi instituído em junho de 2024. Em sua primeira reunião, foram criados três GTs: GT1 – Ordenamento, Gestão e Inteligência Territorial, coordenado pela Embrapa; GT 2 – Desenvolvimento Agropecuário, coordenado pelo governo da Bahia; e GT3 – Desenvolvimento Agroindustrial, coordenado pelo Mapa. Embora o prazo de 180 dias já tenha vencido, o grupo ainda não apresentou a proposta do plano. Ainda, a despeito da ênfase no objetivo de “melhoria da qualidade de vida da população”, a composição do grupo não indica que haverá mudanças significativas nesse sentido.

O diagnóstico fundiário e ambiental elaborado pelo Grupo de Inteligência Estratégica da Embrapa (Gite-Embrapa), naquela oportunidade, era equivocado, parcial e impreciso quanto à incidência de terras públicas ilegalmente apropriadas, e também quanto às presenças indígena, quilombola e de povos tradicionais nas regiões de Cerrado e zonas de transição inseridas no perímetro do PDA³²³. As imbricações entre grilagem, desmatamento, contaminação das águas, rebaixamento de aquíferos, lençóis freáticos e a alta incidência de trabalho análogo à escravidão na região foram ignoradas³²⁴ enquanto o plano mantinha o foco nos interesses exclusivos do setor do agronegócio.

Para atribuir a esses interesses um caráter universal e isento de contradições, foram desconsiderados os dados sobre desenvolvimento humano na região, abaixo da média nacional na maioria absoluta dos municípios³²⁵. Como o relatório ainda não foi concluído, não é possível avaliar se haverá mudanças na abordagem, mas é pouco provável. Integrantes do próprio comitê gestor apontaram “a necessidade de representatividade e diversidade de opiniões”³²⁶, o que parece não ter sido garantido de partida.

Com efeito, caso seja retomado nos parâmetros e premissas do processo anterior, a expectativa é de aumento no ritmo do desmatamento e intensificação da grilagem de terras públicas tradicionalmente ocupadas, bem como de secamento das águas e eclosão de conflitos e violência no campo. Em que pese a diminuição significativa do desmatamento nessa região entre 2023 e 2024, especialmente do desmatamento autorizado, como veremos adiante, dados da CPT indicam que “o desmatamento ilegal apresentou um crescimento de 16,67%, a destruição de roçados aumentou em 30%, as ameaças de despejo subiram 60%, enquanto as ameaças de expulsão registraram um aumento expressivo de 150%”³²⁷ no mesmo período.

3.4. TERRAS INDÍGENAS

Os desafios relacionados à garantia de direitos territoriais dos povos indígenas são múltiplos. No início de 2023, ao subir a rampa do Palácio do Planalto, o presidente Lula sinalizou a prioridade que essa política teria em seu terceiro governo, simbolizada pela criação do MPI. As ações contra o garimpo ilegal na TI Yanomami, nas primeiras semanas daquele ano, demonstraram os efeitos da política genocida do governo anterior e sinalizaram a nova postura governamental.

322. Brasil, 2023b.

323. AATR, 2020.

324. Aguiar; Bonfim; Correia, 2021.

325. Greenpeace Brasil, 2018.

326. Conforme ata disponível. Brasil, 2024c.

327. Dados [...], 2024.

No entanto, as graves violações de direitos indígenas infelizmente não se restringem à Amazônia Legal. O aumento no número de assassinatos de indígenas no sul da Bahia e os ataques permanentes aos Guarani e Kaiowá, no Mato Grosso do Sul e oeste do Paraná, são exemplos que demonstram tanto o ímpeto criminoso dos ruralistas quanto a histórica incapacidade do Estado em enfrentar a situação. Segundo a Funai,

Atualmente, [são] mais de 530 registros de reivindicação fundiária indígena, dos quais 120 envolvem a revisão de limites e pelo menos 60 a constituição de reservas indígenas. Também se encontram em andamento 149 estudos multidisciplinares de identificação e delimitação. E, ainda, 39 terras indígenas delimitadas, das quais 12 em fase de contraditório administrativo. Há 101 procedimentos impactados por decisões judiciais que objetivam a abertura e/ou conclusão dos estudos de identificação e delimitação³²⁸.

O processo de demarcação e titulação dos territórios indígenas possui as seguintes etapas³²⁹: (1) *identificação e delimitação*, quando é elaborado o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID), principal componente do procedimento administrativo; (2) *declaração*, quando a Funai encaminha o processo finalizado ao MPI, que deve aprovar ou não a proposta de delimitação – em caso de aprovação, o processo é encaminhado para o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que revisa e emite (ou não) a portaria declaratória; (3) *demarcação física*; (4) *homologação*, quando o procedimento passa por nova análise no Ministério da Casa Civil e, caso aprovado, segue para homologação da presidência da república; (5) *registro na SPU e no CRI*³³⁰. É um longo e burocrático caminho, como podemos notar.

Em 2023, a gestão atual da Funai constituiu 37 grupos técnicos de identificação e delimitação e indicava haver 138 grupos de trabalho em campo e em gabinete para consolidar RCIDs de TIs em fase de estudo, bem como 11 processos em fase de contestação administrativa. O órgão informa, ainda, que “há mais de 60 decisões judiciais demandando à Funai a conclusão de estudos de demarcação e 33 decisões judiciais determinando a constituição de novos grupos técnicos para estudos demarcatórios”³³¹.

É o mesmo dado levantado pelo jornal *Folha de S.Paulo*³³², que apontou um grupo de 33 processos de TIs que aguardam as últimas etapas burocráticas. Neles, existiriam 10.963 autorizações de exploração ou estudo mineral, 1.961 fazendas sobrepostas e 293 autorizações minerárias. No caso de terras indígenas homologadas, a Agência Nacional de Mineração (ANM) informa haver 363 pedidos autorizados para exploração ou estudo.

A Funai informa que, em 2023, foram homologadas oito TIs pelo governo Lula 3, após seis anos sem nenhum decreto. São elas: Arara do Rio Amônia (AC), Rio Gregório (AC), Acapuri de Cima (AM) e Uneixi (AM), na região Norte; Kariri-Xocó (AL) e Tremembé da Barra do Mundai (CE), no Nordeste; Avá-Canoeiro (GO), no Centro-Oeste, e Rio dos Índios (RS), na região Sul. Entretanto, em 2024 não foi assinada nenhuma portaria declaratória pelo MJSP.

Em abril de 2024, durante o Acampamento Terra Livre, em Brasília (DF), o governo anunciou a demarcação de quatro novos territórios, mas recuou logo depois, indicando a meta de dois territórios. A Casa Civil alegou que agiu de tal forma “por cautela”, em razão do marco

328. Funai, 2025.

329. Funai, 2024.

330. Funai, 2024.

331. Funai, 2024.

332. Marchesini; Gabriel, 2023.

temporal – que, no entanto, já havia sido julgado inconstitucional pelo STF, contrariando pareceres jurídicos da própria AGU, que indicaram não haver nenhum obstáculo para o seguimento da política de demarcação. Nesse mesmo ano, foram homologadas apenas cinco TIs: Aldeia Velha (BA) e Potiguara de Monte-Mor (PB), no Nordeste; Cacique Fontoura (MT), no Centro-Oeste; Morro dos Cavalos (SC) e Toldo Imbu (SC), na região Sul, chegando a um total de 13 TIs homologadas nos dois primeiros anos de governo.

A Funai informa, ainda, que delimitou as TIs Krenak de Sete Salões (MG), Sawré Bapin (PA) e Kapot Nhinore (MT) e encaminhou 28 processos ao MJSP para revisão e assinatura de portaria declaratória. Em outubro de 2024, o ministro Ricardo Lewandowski afirmou que existiam 25 TIs aguardando portaria declaratória, mas que os casos precisam ser estudados em razão do marco temporal. Neste ano, foram retomadas as assinaturas de portarias declaratórias após oito anos de paralisação, somando 11 portarias publicadas³³³ com a declaração de limites das TIs.

Em 2023, o orçamento previsto para o MPI foi de R\$ 1,4 bilhão, dos quais apenas 56% foram efetivamente executados. Quanto ao orçamento da Funai, podemos observar, no gráfico a seguir, que, em relação ao ano anterior, houve um incremento de 25% no que estava previsto para 2023. Já para 2024, o valor global alcançou R\$ 1 bilhão, constituindo um crescimento de mais 20%, que, todavia, sequer recuperou o patamar do ano de 2010, quando o orçamento foi de 1,6 bilhão (em valores atualizados).

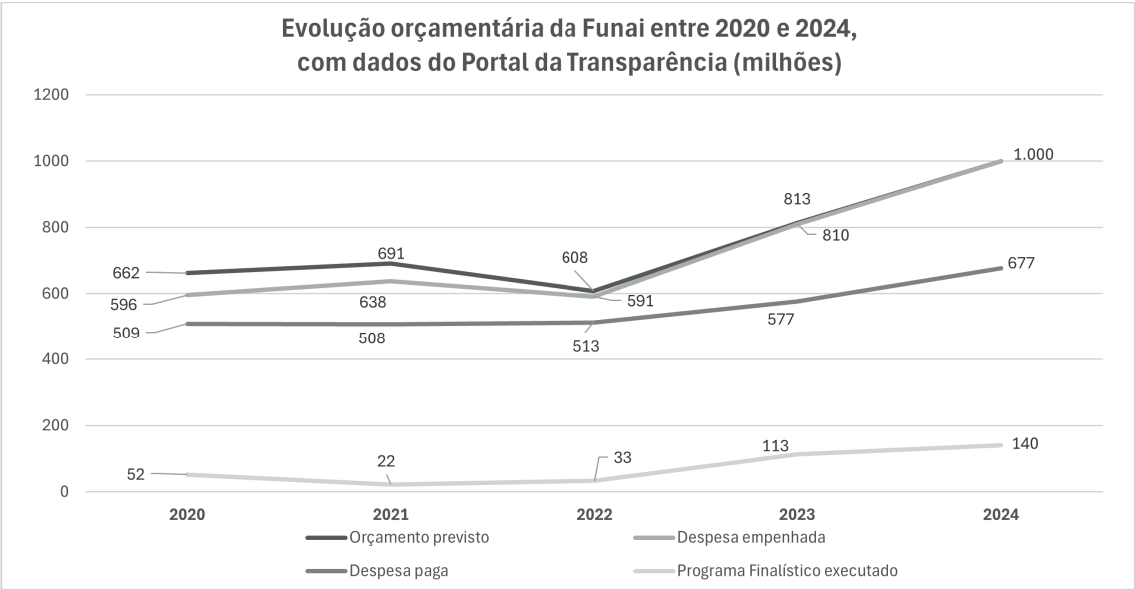


Gráfico 4: Evolução orçamentária da Funai entre 2020 e 2024, com dados do Portal da Transparência^{334 335 336}

Em relação ao valor executado com as políticas finalísticas, após três anos seguidos na faixa de apenas R\$ 60 milhões anuais, em 2023 o valor chegou a R\$ 106 milhões, crescimento de 40%. Em 2024, apesar de o aumento global do orçamento ter rompido a casa do bilhão, o orçamento finalístico foi de apenas R\$ 123 milhões. Em 2025, o orçamento geral previsto para o MPI é de R\$ 1,3 bilhão, uma redução de aproximadamente 7% em relação ao ano anterior.

333. Foram elas: Maró, Cobra Grande e Sawré Muybu, no Pará; Apiaká do Pontal e Isolados, em Mato Grosso; e Jaraguá, Peguaoty, Djaiko-aty, Amba Porã, Pindoty-Araça-Mirim, Tapy'i/Rio Branquinho e Guaviraty, no estado de São Paulo.

334. Programa finalístico: Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas.

335. Dado de 10 dez. 2024.

336. Em novembro de 2024, o programa muda de nome para Demarcação e Gestão dos Territórios Indígenas para o Bem Viver, a Sustentabilidade e o Enfrentamento das Mudanças Climáticas.

O presidente Lula também havia se comprometido a solucionar a retirada da atribuição de emissão das portarias de reconhecimento do MPI, promessa que não foi cumprida até o momento. É preciso que, na segunda metade de sua atual gestão, o ritmo dos processos de demarcação e titulação seja mais compatível com a dimensão do desafio colocado. O objetivo é evitar, por exemplo, o contingenciamento de despesas e garantir não apenas a recomposição do quadro de pessoal da Funai, mas sua reestruturação, para que o órgão cumpra em tempo razoável a missão constitucional que lhe foi confiada.

É, ainda, fundamental que o governo federal considere as críticas dos movimentos indígenas e se retire da mesa de negociação instaurada pelo ministro Gilmar Mendes, do STF. Em vez de buscar soluções, a proposta empreendida pelo ministro não tem base jurídica e não observa os princípios da consulta prévia, livre e informada, objetivando apenas transigir e flexibilizar a decisão do próprio tribunal, que reconheceu sem condicionantes a inconstitucionalidade do marco temporal.

3.5. TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

O Censo 2022 do IBGE identifica, como vimos, 8.441 localidades quilombolas vinculadas a 7.666 comunidades em todo o Brasil. Desse total, 3.103 foram certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) até junho de 2024, o que representa cerca de 40% das comunidades identificadas no censo. As certificações na FCP não foram interrompidas mesmo durante o governo Bolsonaro, embora seu ritmo tenha diminuído em relação aos anos anteriores, como podemos notar no gráfico a seguir.

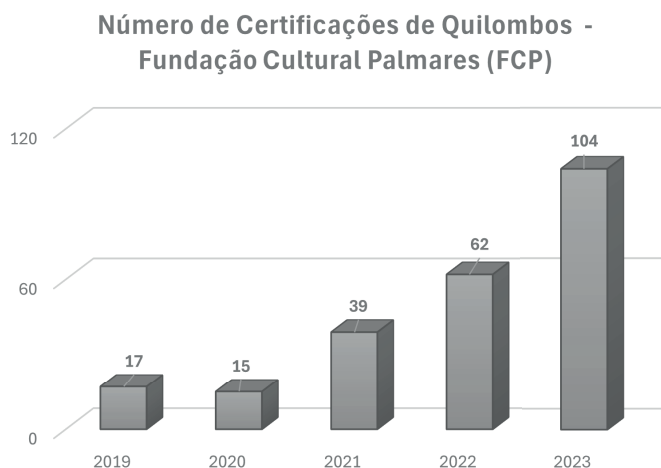


Gráfico 5: Número de certificações de Quilomboas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), entre 2019 e 2023

Em 2024, até outubro, foram 88 certidões emitidas, mantendo ritmo semelhante ao do ano anterior, mas, ainda assim, menor que o do governo Lula 1, quando a média anual foi de 204 certificações – o dobro da atual. Em relação à titulação definitiva, foram entregues apenas 54 títulos pelo governo federal desde a promulgação da CF/88, sendo 30 deles parciais, ou seja, sem abranger todo o território tradicionalmente ocupado.

Os estados também promoveram titulações, com destaque para o Maranhão, com 77 títulos de domínio coletivo expedidos, embora frequentemente sejam parciais. No caso do Pará, onde se estima que existam 600 quilombos, a maior parte dos processos de demarcação e titulação estão sob a alçada do Iterpa, e também padecem pela morosidade na tramitação, segundo a Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará (Malungu)³³⁷.

No Incra, atualmente tramitam 1.802 processos para demarcação e titulação, cuja maioria foi aberta entre 2004 e 2016, ou seja, são caracterizados por sua longa duração. Segundo estudo da Terra de Direitos divulgado em 2023, “caso o Estado brasileiro mantenha o atual ritmo de regularização fundiária dos territórios quilombolas serão necessários 2.188 anos”³³⁸ para encerrar os processos e titular integralmente os territórios.

O caminho é complexo e excessivamente burocrático, composto por seis etapas: (1) *autodefinição e certificação*; (2) *elaboração do RTID*, principal peça do processo; (3) *publicação do RTID* no diário oficial; (4) *portaria de reconhecimento*; (5) *decreto de desapropriação*; (6) *titulação*. Em maio de 2023³³⁹, no início do governo Lula 3, apenas 307 TQs possuíam RTID publicado. Com portarias de reconhecimento publicadas, são 89 TQs, e aqueles que contam com decretos de desapropriação emitidos somam 164 territórios. Considerando os processos em todas as fases, o Incra estima que estão sendo reivindicados 2,4 Mha³⁴⁰. Os dados do IBGE apontam que apenas 12,6% da população quilombola reside em territórios oficialmente reconhecidos, enquanto 87,4% estão em quilombos não delimitados e reconhecidos³⁴¹.

A ausência de titulação de territórios quilombolas vulnerabiliza ainda mais a população negra, que já sofre cotidianamente os efeitos do racismo estrutural no Brasil. A imposição de dificuldades formais e informais para que a maioria negra da população tenha garantido o acesso à terra é resultado de uma política de estado orientada desde, pelo menos, a primeira Lei de Terras, de 1850. Os quilombos, que, por múltiplas estratégias, conseguiram se manter na posse das terras que ocupavam antes e após a abolição formal da escravidão, enfrentam hoje graves ameaças relacionadas à expansão dos setores da mineração, do agronegócio e de projetos públicos e privados de infraestrutura, incluindo os de turismo.

Além das ameaças aos territórios, a contaminação de águas e a ausência de políticas públicas básicas agravam a vida das famílias quilombolas. Como efeito da expansão desses setores, frequentemente apoiada pelo próprio Estado, a violência contra as lideranças recrudesceu nos últimos anos. Segundo a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) e a Terra de Direitos³⁴², entre 2018 e 2022, 32 quilombolas foram assassinados em razão de conflitos fundiários e socioambientais. A média anual desse período dobrou em relação ao recorte 2008-2017. Entre 2008 e 2022, foram 70 quilombolas assassinados.

Para enfrentar esse cenário, é fundamental e necessária a articulação interna, no Poder Executivo, entre órgãos e ministérios como MDA, Incra, FCP, MIR, MJSP, MDH, além de reforço a iniciativas como a criação de uma “Comissão Interinstitucional para intermediar gestão de conflitos que envolvam comunidades quilombolas”³⁴³, conforme proposto pelo GT Quilombola vinculado ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em dezembro de 2024.

337. Borges, 2023.

338. Borges, 2023.

339. Com dados do Incra e FCP sistematizados pela Terra de Direitos (2023).

340. Incra, 2025.

341. Brasil, 2023j.

342. Conaq; Terra de Direitos, 2023.

343. CNJ, 2024b.

A grilagem de terras e o interesse em recursos naturais preservados pelos quilombos é a motivação de parte significativa dos crimes mencionados. Nesse sentido, para que seja vantajosa aos quilombolas, a passagem da competência para acompanhamento dos licenciamentos ambientais cujos projetos impactam essas comunidades da FCP para o Incra, realizada ainda no governo Bolsonaro, deve estar unida a uma estruturação efetiva do órgão fundiário para atender a essa demanda. A *InfoAmazonia*, em pesquisa feita em 2023, afirma que os quilombolas “formam escudos de preservação da floresta na Amazônia Legal”³⁴⁴. Com 538 processos de titulação na região, a investigação demonstrou que “99% dos territórios analisados mantiveram os registros de desmatamento praticamente inalterados nos últimos 13 anos”³⁴⁵. Segundo a Conaq e a Terra de Direitos,

Nos casos de conflito pela terra, a média de tempo decorrido entre a certificação e o assassinato é de aproximadamente dez anos. Em outras palavras, o processo de titulação fica paralisado numa fase por uma década em média, enquanto a situação de violência e o conflito se intensificam e alcançam seu ponto mais trágico, o assassinato das lideranças. A paralisia dos órgãos competentes está na raiz das causas que geram parte significativa dos assassinatos³⁴⁶.

Para superar esse quadro, é fundamental compreender as causas mais imediatas dessa paralisação, que expressa questões mais profundas, vinculadas ao racismo fundiário. Se as contradições e dificuldades para avançar na política de demarcação e titulação já estavam evidentes nos governos Lula 1 e 2 e Dilma 1, a partir de 2016, no ciclo Temer-Bolsonaro, houve um estrangulamento dessa política, especialmente em relação ao orçamento disponível para sua execução. Em 2013, o valor executado para desapropriação de imóveis sobrepostos aos territórios foi de R\$ 42 milhões e, em 2014, chegou a R\$ 75,8 milhões³⁴⁷. Já em 2018, no governo Temer (2016/2019), caiu vertiginosamente para R\$ 1 milhão. Nesse mesmo ano, o valor para elaboração de RTIDs foi de apenas R\$ 1,8 milhão³⁴⁸.

No governo Bolsonaro (2019-2022), o orçamento previsto para demarcação e titulação de territórios de quilombos foi de R\$ 8,9 milhões em 2019; em 2020, houve um salto para R\$ 35,9 milhões, caindo no ano seguinte, 2021, para R\$ 1,03 milhão, mas com apenas R\$ 360 mil executados, mesmo diante da calamidade da pandemia nas comunidades. A quantia destinada em 2022 (R\$ 769 mil) representou apenas 0,87% do valor autorizado em 2014, segundo nota técnica do Inesc³⁴⁹.

O orçamento da política de demarcação de titulação de quilombos é parte do orçamento geral do Incra, destrinchado nos tópicos anteriores. Na LOA 2023, encaminhada pelo governo anterior, foi previsto o valor de apenas R\$ 749 mil, com destinação efetiva de R\$ 500 mil. Nesse primeiro ano da gestão Lula 3, além da recriação do Ministério da Igualdade Racial (MIR), foi lançado, em março, o programa Aquilomba Brasil, em cujos objetivos constava “garantir a regularização fundiária dos territórios quilombolas, especialmente por meio da elaboração, por todos os órgãos competentes envolvidos, de um plano de ação que desenvolva uma agenda nacional de titulação”³⁵⁰.

344. Pereira, 2023.

345. Pereira, 2023.

346. Bond, 2024.

347. Inesc, 2022, p. 3.

348. Brito, 2018.

349. Inesc, 2022.

350. Art. 5º, I, do Decreto Federal nº 11.447/2023. Brasil, 2023a.

O programa é abrangente e possui quatro eixos: (1) Acesso à terra; (2) Infraestrutura e qualidade de vida; (3) Inclusão produtiva e desenvolvimento local; e (4) Direitos e cidadania. A seu comitê gestor, foi determinado o prazo de 180 dias para estabelecer metas e um cronograma de execução até 2028, com estimativa de cerca de 214 mil famílias beneficiadas direta e indiretamente³⁵¹.

No âmbito desse programa, um avanço importante foi dado com a elaboração da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), institucionalizada pelo Decreto Federal nº 11.786, de 20 de novembro de 2023. Ela foi estruturada em cinco eixos: (1) Integridade territorial, usos, manejo e conservação ambiental; (2) Produção sustentável, geração de renda, soberania alimentar e segurança nutricional; (3) Ancestralidade, identidade e patrimônio cultural; (4) Educação e formação voltadas à gestão territorial e ambiental; (5) Organização social para a gestão territorial e ambiental.

A realização dos objetivos propostos em cada eixo, todavia, depende de estruturação dos órgãos responsáveis pela política. É preciso garantir sua atuação na ampliação de pessoal, equipamentos, infraestrutura etc., que dependem, por sua vez, da mudança de patamar no orçamento médio destinado às políticas voltadas aos quilombos nos últimos anos. A criação da Diretoria de Territórios Quilombolas, em setembro de 2024³⁵², atende a uma demanda reprimida há muitos anos, mas deve ser acompanhada de financiamento compatível.

Para 2024, a previsão da LOA para identificação, reconhecimento e titulação de TQs foi de R\$ 144,3 milhões, o maior valor já destinado ao MDA/Incra para execução dessa política. Contudo, a informação que consta no *Portal da Transparência* é divergente, indicando R\$ 47,2 milhões de orçamento previsto para tal dotação. O valor executado na política nesse mesmo ano representou apenas 11% do previsto na LOA, totalizando R\$ 16,7 milhões. Para 2025, a previsão da LOA é o investimento de R\$ 103 milhões, com previsão de 5.781 ha³⁵³ destinados para titulação.

As baixas previsão e execução orçamentárias contribuem para explicar os resultados muito aquém das expectativas projetadas nos lançamentos dos programas mencionados anteriormente. Em 2023, foram emitidos apenas seis títulos de TQs, abrangendo 1.163 famílias nos estados da Bahia, Tocantins, Ceará, Minas Gerais e Sergipe, o que totalizou 6.341 hectares de terras. O MDA afirma que 50 portarias de reconhecimento foram publicadas, abrangendo cerca de 290 mil hectares³⁵⁴.

Em 2024, foram entregues 21 títulos, que beneficiaram oito territórios quilombolas. No total da gestão Lula 3³⁵⁵, foram assinados 12 decretos de interesse social e 32 títulos de domínio emitidos em benefício de 29 comunidades quilombolas distribuídas em 13 estados, beneficiando 5.584 famílias. A retomada da política, como se vê, é muito tímida, tanto mais se considerado o número de processos em curso e a quantidade total de quilombos no país.

Medidas necessárias para a superação desse quadro foram elencadas no tópico das recomendações apontadas pela Conaq e a Terra de Direitos na publicação *Racismo e violência contra quilombos no Brasil*³⁵⁶, que reiteramos integralmente nesta NT, além daquelas que estão apontadas na quarta seção deste documento, com nossas próprias diretrizes e recomendações. Entre elas, destacamos: elaboração de planos nacionais e estaduais com metas concretas de

351. Brasil, 2023d.

352. Por meio do Decreto Federal nº 12.171/2024.

353. Brasil, 2024b.

354. Brasil, 2024i.

355. Brasil, 2024r.

356. Conaq; Terra de Direitos, 2023.

titulação e alocação de recursos suficientes; revisão da Instrução Normativa nº 57/2009, do Incra, “que é a atual regra administrativa que orienta os procedimentos de regularização fundiária no âmbito interno do Instituto, de forma a simplificar as etapas do processo de titulação”³⁵⁷; revisão e aprimoramento da política de proteção de defensores e apoio à construção autônoma de protocolos à consulta livre, prévia e informada. Elas precisam ser consideradas no âmbito da Mesa Nacional de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola, instância na qual são regularmente monitorados os processos de todo o país.

3.6. POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais foi instituída por meio do Decreto Federal nº 6.040/2007, no início do governo Lula 2, e reconheceu a todas as categorias de povos tradicionais o direito ao território e “o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica” (art. 3º, I)³⁵⁸. No entanto, não previu, entre seus instrumentos de implementação, a estruturação de uma política nacional orientada para o processo de identificação, delimitação e titulação dos PCTs.

Diante de comunidades tradicionais que estão ocupando terras públicas, as legislações federais e estaduais existentes para regular o procedimento de demarcação, arrecadação e destinação têm sido utilizadas, mas falham em muitos aspectos, por sua defasagem em relação ao programa constitucional de 1988 e aos parâmetros da Convenção nº 169/OIT. Nos casos em que terras particulares estejam sobrepostas aos territórios, o instrumento da desapropriação por interesse social pode ser mobilizado, com base nos arts. 215 e 216 da CF/88. Porém, a burocracia do Estado tem dificuldades no momento de definir a modelagem da titulação, que dependerá, em muitos casos, dos tipos de uso e dos modos diferenciados de criar, fazer e viver dos PCTs.

A criação do Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) e das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, a exemplo das Resex, foi uma demanda dos movimentos sociais que, nas décadas de 1990 e 2000, abriu novas possibilidades. Contudo, não atendeu plenamente à diversidade inerente ao conjunto dessas categorias, ou mesmo violou direitos, como em muitos casos de sobreposições de UCs³⁵⁹ nos territórios. Segundo dados do MMA, existem 96 Resex criadas em todo o Brasil, ocupando cerca de 15,7 Mha³⁶⁰. Quanto aos PAEs, o Incra informa que são 424³⁶¹ no país.

Em novembro de 2023, o MDA promoveu o seminário “Retrospectiva e novos desafios sobre marcos regulatórios de reconhecimento e regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais no Brasil”, em Brasília (DF), com o objetivo de “reunir representantes dos povos e comunidades tradicionais, governos estaduais e governo federal para pensar os processos de regularização fundiária das áreas de ocupação tradicional”³⁶². O seminário foi resultado do compromisso do MDA e do MMA com o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), no sentido de promover consultas para “sistematizar proposições para efetivação do direito territorial desses povos e comunidades em toda sua diversidade”³⁶³.

357. Conaq; Terra de Direitos, 2023.

358. Brasil, 2007.

359. O parecer AGU nº 00175/2021 (CPAR/PFE-ICMBio/PGF/AGU) firmou entendimento no sentido de que não há incompatibilidade entre a ocupação permanente de territórios em UCs e a preservação ambiental, mas conflitos ainda persistem.

360. Reservas [...], 2021.

361. Conforme o Incra. Brasil, 2025.

362. Brasil, 2023e.

363. Brasil, 2023e.

Uma consultoria está a serviço do MDA para dar seguimento a esse processo de consulta e sistematização. O objetivo inicial foi levantar e analisar os instrumentos de reconhecimento de territórios de povos e comunidades tradicionais nos âmbitos internacional, federal, estadual e municipal³⁶⁴, a fim de fornecer subsídios para o debate dos povos e comunidades tradicionais e do governo federal para a definição de um ou mais instrumentos de regularização fundiária específicos para esses grupos.

As diretrizes definidas foram: (1) sistematizar inovações e propor ajustes normativos e procedimentais para o reconhecimento e regularização fundiária de PCTs; (2) apresentar o programa Territórios da Floresta e a proposta de Portaria Interministerial MMA/MDA; (3) retomar a minuta de decreto do Sistema de Territórios Tradicionais e fortalecer a tramitação política para sua assinatura na COP30; (4) avançar na definição da metodologia do Censo Agropecuário, Florestal e Aquícola 2026, com foco nos PCTs; (5) produzir um documento norteador para o planejamento, execução e implementação das novas proposições de regulamentação, com a colaboração de entidades parceiras como CNPCT, MDA, MMA e a *Plataforma de Territórios Tradicionais*³⁶⁵.

Em abril de 2024, no âmbito do CNPCT, foi definido que seriam realizados cinco seminários regionais, um em cada região do país. O MDA, contudo, realizou apenas dois nesse mesmo ano: em São Luís (MA), no mês de agosto; e em Belém (PA)³⁶⁶, em novembro. A previsão é de que as outras três edições aconteçam em 2025. Entre as propostas preliminarmente sugeridas pela equipe consultora do MDA, estão:

- (1) continuidade do uso das diferentes modalidades já existentes de regularização fundiária;
- (2) simplificação dos processos administrativos de regularização fundiária, observando avanços identificados nos estados brasileiros;
- (3) criação de outras modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados, que contemplem as necessidades de PCTs;
- (4) criação de um sistema nacional de territórios tradicionais, a exemplo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que contemple a diversidade de demandas do segmento;
- (5) regulamentação da regularização fundiária por decreto, e não por lei ordinária, considerando a conjuntura do Congresso Nacional;
- (6) unificação de informações sobre territórios tradicionais, incluindo unificação das plataformas e consideração dos mapeamentos realizados pela sociedade civil.

Além das modalidades de demarcação e titulação já existentes, seria criada uma outra, de caráter mais genérico e residual, estruturada nas seguintes etapas: (1) relatório técnico e caracterização territorial; (2) cadastro das famílias; (3) levantamento cartorial e fundiário; (4) planta e memorial descritivo; (5) parecer técnico; (6) parecer jurídico.

364. Brasil, 202-.

365. Brasil, 2024l.

366. Brasil, 2024l.

A indicação é de que os relatórios técnicos de caracterização territorial sejam mais simplificados que o RTID, por exemplo. Para condução do processo, a sugestão é a criação de uma comissão especial composta por integrantes de diferentes órgãos e ministérios vinculados à pauta e, em caso de sobreposição com terras estaduais ou municipais, o processo seria remetido para os respectivos entes federativos, com tramitação avançada. O instrumento utilizado para destinação e o órgão público responsável seriam definidos caso a caso, a depender do diagnóstico fundiário e ambiental.

Essa iniciativa, dado o contexto relatado, preenche uma lacuna importante na política de reconhecimento e garantia de territórios tradicionais, com a instituição de um marco regulatório geral para PCTs. Contudo, identificamos alguns limites nesse processo, dentre os quais podemos listar:

1. ausência de maior conexão entre esse processo e aquele impulsionado pela Portaria nº 17/2023 do MDA (GT Governança Fundiária) e outras iniciativas já mencionadas anteriormente;
2. possível incidência do marco regulatório apenas em terras da União³⁶⁷;
3. desconexão entre a discussão nos planos federal e estadual, e ausência de uma elaboração crítica sobre os instrumentos estaduais, dada a indicação da gestão federal de que não priorizará os problemas relacionados à gestão de terras devolutas pelos estados e sua destinação aos PCTs, que consiste em um dos principais gargalos da política;
4. exclusão da possibilidade de desapropriação por interesse social no caso de incidência de sobreposição de terras particulares, restringindo a solução, nesse caso, à modalidade de compra direta, que depende da concordância do proprietário;
5. tese da equipe de consultoria de que a “característica do imóvel” é o que definirá o formato da titulação, e não o instrumento que melhor se adequa aos modos de uso e que ofereça maior segurança jurídica para os PCTs dentro de seu contexto;
6. limitações metodológicas que têm impedido aos PCTs a construção de um acúmulo e reflexão prévia que subsidiem o processo.

A proposta de criação de um Sistema Nacional de Territórios Tradicionais, por outro lado, depende da formulação de uma *política nacional* que ofereça suporte e diretrizes também para estados e municípios. Como vimos, uma vez que precedentes no STF têm vinculado a destinação das terras públicas, incluindo as estaduais, aos parâmetros constitucionais – ou seja, à política de reforma agrária, que inclui reconhecimento de territórios tradicionais –, é preciso aproveitar as possibilidades para um delineamento geral dessa política. O marco regulatório pode prever e regulamentar práticas que já são corriqueiras, como parcerias, convênios e termos de cooperação entre MDA e órgãos fundiários estaduais. A ideia é que haja transferência de recursos vinculada à adesão ao procedimento previsto na norma federal, com previsão de treinamento de equipes e estabelecimento de metas em cada estado.

367. Conforme declaração da consultora contratada pelo MDA no seminário regional realizado em São Luís (MA), em 2024.

Outro aspecto que necessita ser ponderado é que pode haver mais de uma modalidade de procedimentos novos que levem em consideração: (1) as diferentes formas de ocupação e posse identificadas nas diversas categorias de PCTs e (2) o grau de complexidade da situação de fato e de direito, que pode ser extraída de uma caracterização preliminar fundiária, ambiental e jurídica. No primeiro caso, não haveria necessidade de uma modalidade para cada categoria de PCT, mas seria viável a identificação de características mais comuns de ocupação entre duas ou mais categorias, com agrupamentos que resultassem, ao final, em alguns tipos de procedimento que pudessem abarcar diferentes situações e necessidades. Podemos mencionar o caso das comunidades pesqueiras e das quebradeiras de coco como situações que exigiram modalidades específicas, dadas as características da ocupação e da condição jurídica das áreas ocupadas.

Já em relação ao grau de complexidade da situação concreta para o caminho da titulação, a inspiração também pode ser orientada pela legislação ambiental, mais especificamente a que rege os licenciamentos ambientais, que levam “em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade”³⁶⁸ para definir se o procedimento será mais simplificado ou mais exigente em relação aos estudos, consultas etc. A Lei Federal nº 6.383/1976, que regulamenta o procedimento discriminatório de terras públicas, também oferece diferentes modalidades de procedimento conforme o diagnóstico fundiário da área: nos casos mais simples, em que não existam conflitos ou sobreposições, é indicada a arrecadação sumária; nos de média complexidade, ação discriminatória administrativa e, apenas naqueles de maior complexidade, é indicado o procedimento judicial discriminatório.

Essa distinção, se aplicada à realidade dos PCTs, evitaria que territórios com baixo nível de conflitividade fossem submetidos a procedimentos e estudos mais complexos e burocráticos, como ocorre no caso dos TQs – o próprio Decreto Federal nº 4.887/2003 poderia ser ajustado com dispositivos de orientação semelhante. Nos casos em que houvesse conflitos mais graves e complexos, como maior grau de violência, judicialização e/ou multiplicidade de sobreposições, ou mesmo oponentes com alto poder econômico e de influência política, o procedimento seria estruturado de modo a atender as diferentes demandas envolvidas em situações desse tipo. Nesse caso, seria possível, ainda, prever resoluções provisórias para garantia imediata do acesso às terras e recursos naturais associados enquanto o processo não fosse finalizado.

Em síntese, é fundamental que o governo federal oportunize espaços para discussão e construção de uma política nacional de reconhecimento e demarcação de territórios tradicionais situados em terras tidas como privadas, terras devolutas estaduais ou terras públicas federais. Mais do que instrumentos jurídicos para titulação ou procedimentos para demarcação, é estratégica a construção de uma política nacional, com princípios, objetivos, diretrizes e metas que afirmem a destinação prioritárias das terras aos PCTs. Algumas dessas diretrizes já estão delineadas no Programa de Apoio ao Acesso à Terra e ao Território e à Proteção Socioterritorial de Povos e Comunidades Tradicionais – Território Tradicional³⁶⁹, instituído pelo MDA por meio da Portaria nº 32/2024, em agosto de 2024. Ainda assim, é preciso avançar com mais celeridade na definição das especificidades regulatórias adequadas aos processos de demarcação e titulação de territórios para os PCTs.

368. Art. 2º, § 2º da Resolução Conama nº 237/1997. Conama, 1997.

369. Brasil, 2024j.

3.7. POLÍTICA AMBIENTAL E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

É parte do trabalho de diversas instituições de apoio aos biomas brasileiros e suas populações nativas – como as que abordamos nos tópicos anteriores, referindo-nos ao Cerrado especificamente – conscientizar a sociedade em geral sobre a relação intrínseca do respeito a esses povos e a preservação de recursos naturais caros à vida de todos. Nesse sentido, a ONU aponta que 2024³⁷⁰ foi o ano mais quente da história, superando o recorde estabelecido no ano anterior. O presidente Lula abriu o segundo dia da Cúpula do G20, que aconteceu em novembro de 2024, no Rio de Janeiro (RJ), com um discurso iniciado com as seguintes palavras:

Foi no Rio de Janeiro que nasceram as três Convenções-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima, Biodiversidade e Desertificação. Poucos de nós imaginavam que, três décadas depois, estaríamos vivendo o ano mais quente da história, com enchentes, incêndios, secas e furacões cada vez mais intensos e frequentes. Os esforços empreendidos desde então contribuíram para evitar um cenário pior. Mas temos que fazer mais e melhor. [...] O Brasil apresentou em Baku sua nova NDC [contribuição nacionalmente determinada], que abrange todos os gases de efeito estufa e setores econômicos. Assumimos a meta absoluta ambiciosa para 2035 de reduzir emissões de 59 a 67%, comparado a 2005. [...] A maior parte da redução das nossas emissões virá da queda no desmatamento, que diminuiu 45% nos últimos dois anos. Não transigiremos com os ilícitos ambientais. O desmatamento será erradicado até 2030. Queremos que o mundo reconheça o papel desempenhado pelas florestas e que valorize a contribuição dos povos indígenas e comunidades tradicionais³⁷¹.

Com efeito, no Brasil, o modelo de produção do agronegócio e as mudanças que promovem no uso da terra, avançando sobre territórios indígenas, quilombolas e tradicionais, são responsáveis por 75% das emissões de gases de efeito estufa (GEE). O debate sobre a mudança do clima, nesse cenário, não deve ser *limitado* à queima de combustíveis fósseis enquanto segue em curso a devastação em várias regiões brasileiras. O presidente Lula, cuja posição ambígua na relação com o agronegócio, os biocombustíveis e o setor do petróleo é conhecida, propõe que o “desmatamento seja erradicado até 2030”.

É sintomático, por outro lado, que o dado da redução do desmatamento mencionado por ele, de 45%, se refira à Amazônia Legal, no acumulado entre 2023 e 2024, e não a todo o Brasil. A escolha de recorte geográfico reflete a dificuldade da gestão federal, como um todo, de desenvolver um olhar estratégico sobre esse tema, levando em consideração outras regiões do território nacional. A redução vertiginosa do desmatamento na Amazônia é louvável e relevante, por isso devemos identificar, por meio do monitoramento dessas políticas, quais foram as que mais e melhor contribuíram para que tais resultados fossem alcançados, ampliando a experiência de modo contextualizado em outras regiões.

O legado do governo Bolsonaro foi nefasto. Entre 2019 e 2023, o país perdeu 8,56 Mha de vegetação nativa³⁷², por desmatamento ou queimadas. Em 2023, que inclui o primeiro

370. 2024 foi [...], 2025

371. Brasil, 2024p.

372. Com dados do Relatório Anual do Desmatamento no Brasil (RAD) 2023. Ibama, 2024.

ano do governo Lula 3, o desmatamento foi reduzido em 11,6%³⁷³ em relação a 2021/2022³⁷⁴. O MapBiomas indica que, no total, foram 1,82 Mha desmatados, um patamar ainda acima da média anual do governo anterior. Nesse período, o Cerrado foi a região ecológica com maior área desmatada no Brasil, ultrapassando a Amazônia pela primeira vez, embora ocupe uma porção menor do território nacional.

A devastação no Cerrado correspondeu a 31% do total no país, configurando um aumento de 67,7% em relação ao período anterior. A contribuição do agronegócio na região Matopiba, crescente desde 2007, correspondeu a 76% em 2023. No Pantanal também houve um preocupante aumento de 59,2% de área desmatada em relação ao ano anterior³⁷⁵. A Amazônia contribuiu com 25%, uma queda de 22,3% em relação ao período anterior. A contribuição da agropecuária para o desmatamento em 2023 chegou a 97% do total, enquanto houve redução de 27% do desmatamento nas terras indígenas e de 53,5% nas unidades de conservação nesse mesmo ano³⁷⁶.

Enquanto isso, os efeitos das mudanças climáticas são potencializados pela ação de organizações criminosas que provocam incêndios, por variados motivos³⁷⁷, e já são perceptíveis no cotidiano brasileiro. A nuvem de fumaça dos incêndios na Amazônia e Cerrado atingiram as grandes capitais do Sudeste e chegaram até o Sul do país. Em 2024, o Inpe registrou 4.928 focos de calor no Brasil. Somente no mês de agosto, o estado de São Paulo registrou 1.886 focos, mais do que o registrado em todo o ano anterior. Em outubro de 2024, a articulação Agro é Fogo denunciou “a grande ocorrência sistemática e orquestrada de incêndios criminosos em todo o território nacional, gerando grandes impactos à população, à fauna e à flora dos distintos biomas do Brasil”³⁷⁸.

Na nota, apontou a necessidade de “que os incêndios criminosos, utilizados para provocar o desmatamento e a destruição da biodiversidade, propositalmente, promovendo o terrorismo ambiental, sejam agilmente apurados”. Ainda, defendeu “a desapropriação das terras para conversão em área de preservação permanente, destinando estas à reforma agrária e às comunidades tradicionais”³⁷⁹. No Cerrado, o MMA destaca que 43% das queimadas se deram em áreas de vegetação nativa, indicando a vinculação desse dado com o processo de desmatamento para expansão da fronteira agrícola.

O descontrole das queimadas, mesmo considerando as possíveis ações orquestradas por grupos criminosos vinculados ao agronegócio, também revelou falhas graves na política de enfrentamento desse problema pelo governo federal, em contraste com os dados gerais sobre desmatamento. Entre agosto de 2023 e 2024, os dados de conversão de vegetação nativa do Inpe/Prodes³⁸⁰ indicam que houve uma queda de 30,6% na Amazônia e, aparentemente revertendo a tendência de aumento ininterrupto iniciada em 2019, 25,7% de redução no Cerrado.

A diferença entre ambas as circunstâncias pode ter um vetor comum: a execução orçamentária. Como destacou a nota da articulação Agro é Fogo, o programa PrevFogo, vinculado ao MMA, estava com “70% de seu orçamento não empenhado e não executado”³⁸¹ entre janeiro e junho de 2024. Essa situação contrasta com o quadro geral do orçamento do MMA, que garantiu a execução

373. Um levantamento de pesquisa da USP aponta redução de 22%. Capomaccio, 2024.

374. Ibama, 2024.

375. Ibama, 2024.

376. Ibama, 2024.

377. Ver mais em: Agro é Fogo, 2025.

378. Agro é Fogo, 2024.

379. Agro é Fogo, 2024.

380. PPCDAm; BiomasBR, 2024.

381. Com dados do Inesc. Cardoso et al., 2024.

de 74,8% do orçamento em 2023, média que foi mantida e possivelmente ampliada no primeiro semestre de 2024³⁸², incluindo os programas com foco no enfrentamento ao desmatamento.

Os dados, portanto, demonstram que a prioridade na execução orçamentária é condição essencial para que as políticas tenham resultado em curto, médio e longo prazos. No gráfico a seguir, com o orçamento geral do MMA entre 2020 e 2024, podemos constatar essa relação.

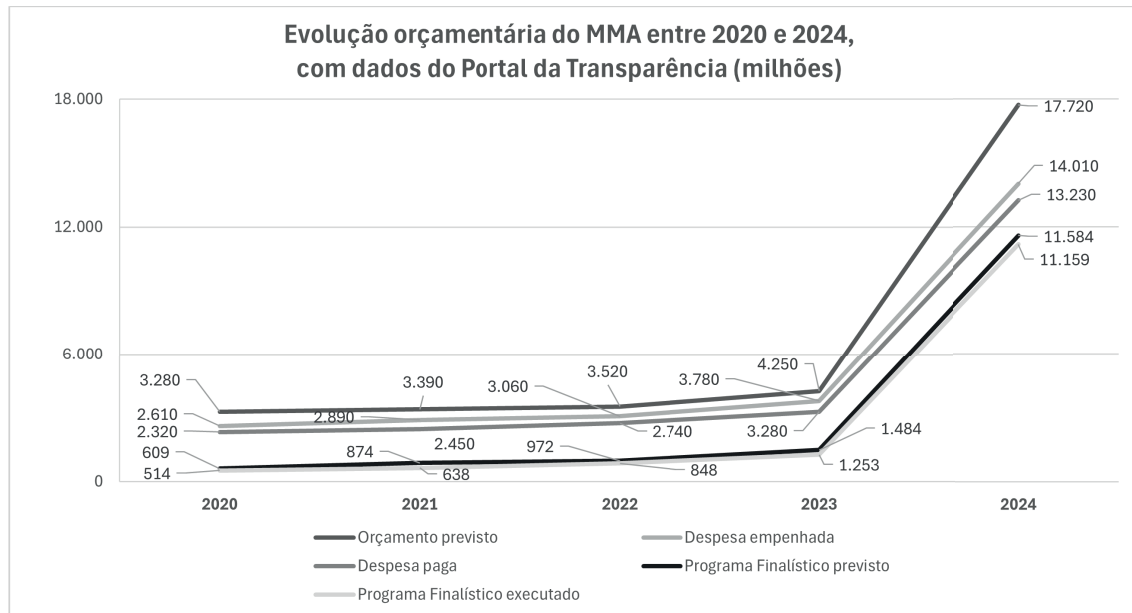


Gráfico 6: Evolução orçamentária do MMA entre 2020 e 2024,
com dados do Portal da Transparência

Até 2022, na média anual, ao Ibama eram destinados cerca de 50% desse orçamento, com 24% para o ICMBio e 17% para o Fundo Nacional do Clima. Em 2024, com a mudança de patamar no orçamento anual, 79% são destinados ao Fundo Nacional sobre Mudança no Clima, 11,6% ao Ibama e 6,18% ao ICMBio. Como vimos no tópico sobre orçamento geral da União, a criação das agendas transversais com boa execução orçamentária e a recomposição do Fundo Amazônia certamente contribuíram para a redução do desmatamento, especialmente no caso da Amazônia.

Em setembro de 2023, foi lançado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado). Ainda que seu lançamento tardio deva ser levado em consideração, registrou-se, a partir dele, uma redução significativa no desmatamento do Cerrado, que, no entanto, não ocorreu na mesma proporção observada na Amazônia. Além da dimensão orçamentária, as metas estabelecidas para 2027 no eixo de ordenamento territorial do PPCDam são ousadas. Dentre elas constam: (1) incorporar 100% das terras devolutas ao patrimônio da União; (2) regularizar 50 mil ocupantes de terras públicas; (3) destinar 29,5 Mha de florestas públicas federais e (4) criar 3 Mha de unidades de conservação. A criação do programa Territórios da Floresta³⁸³, pelo MMA, com o objetivo de destinar florestas públicas para PCTs, caso seja posta em prática, também deverá ter um impacto positivo na redução do desmatamento.

Além disso, podemos atribuir a outros fatores mais estruturais a diminuição expressiva do desmatamento na Amazônia: (1) atenção nacional e internacional dispensada a essa região

382. Com dados do Inesc. Cardoso et al., 2024.

383. Ver mais em: Brasil, 2024t.

ecológica como maior floresta tropical do mundo; (2) maior governabilidade fundiária diante de um grande volume de terras indígenas, unidades de conservação e terras públicas arrecadadas; (3) parceria efetiva com os 70 municípios considerados prioritários, com destinação de recursos públicos de grande monta, que resultou na redução de 78% dos índices dentro desse universo; (4) ação de órgãos fundiários estaduais mais bem estruturados; (5) aumento de 98% na média de autuações, embargos e multas ambientais entre os períodos 2019/2022 e 2023/2024; (5) acúmulo de experiências pretéritas nos governos Lula 1 e 2 em políticas de redução de desmatamento na região.

A queda de 25,7% de desmatamento no Cerrado entre 2023 e 2024 também precisa ser compreendida a partir dos dados disponíveis e de uma interpretação condizente. Como vimos, a maior dimensão e velocidade do desmatamento na região estiveram relacionadas ao período do *boom das commodities*, entre 2004 e 2013, quando ele se desloca do eixo Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais para os estados do Matopiba. Entre 2014 e 2019, a tendência foi de queda e estabilidade, mas ainda em patamares altos. Já a partir de 2019, outra tendência de aumento se consolida, com pico em 2022. Entre o primeiro e o segundo semestres de 2023, por sua vez, o sistema de alertas Deter identificou uma tendência de queda de 16,7%, antecipando o dado consolidado logo depois, de 25,7%.

Para entender melhor esse movimento, precisamos olhar para o que ocorreu na região Matopiba, que, pelo segundo ano consecutivo, mantém uma contribuição de cerca de 75% do desmatamento no Cerrado. Houve queda de 15,1% no Maranhão, 9,6% no Tocantins, 10,1% no Piauí e 63,3% na Bahia. Algumas ações previstas no PPCerrado, como o Pacto pelo Cerrado Matopiba, lançado em abril de 2024, podem ter contribuído para essa redução: (1) preparação de lista periódica, pelo MMA, de imóveis cadastrados no CAR com desmatamentos acima de 50 ha e envio para as secretarias estaduais de meio ambiente (Semas); (2) compartilhamento de informações sobre autorizações de supressão de vegetação entre as Semas e o MMA; (3) intensificação, pelo Ibama e as Semas, dos autos de infração, embargos e multas em 20%; (4) suspensão do CAT em caso de desmatamento ilegal.

O PPCerrado prevê três objetivos no Eixo III - Ordenamento fundiário e territorial:

Objetivo 9. Garantir a destinação de terras públicas para proteção, conservação e uso sustentável dos recursos naturais, especialmente para povos indígenas, comunidades quilombolas, outros povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares; **Objetivo 10.** Ampliar e fortalecer a gestão das áreas protegidas; **Objetivo 11.** Coordenar e/ou alinhar o planejamento dos grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura [...] com a meta de desmatamento zero até 2030³⁸⁴.

Essas ações, embora possam ter contribuído para a redução do desmatamento no Cerrado, não a explicam completamente, dado que foram posteriores à virada na tendência apontada pelos dados do Inpe/Prodes. De todo modo, as circunstâncias demonstram a relevância do desmatamento autorizado na região, que chega a 52% do total. O caso da Bahia, onde houve a redução mais expressiva, é emblemático. Entre 2007 e 2021, foram concedidas 5.126 autorizações para supressão de vegetação nativa pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema), o órgão ambiental estadual. Cerca de 21% desse total foi para as duas maiores bacias hidrográficas

384. Brasil, 2023h.

do oeste da Bahia, com 706 autorizações para a Bacia do Rio Grande e 345 para a Bacia do Rio Corrente. No total, foram 992.587 ha autorizados em toda a Bahia nesse período, dos quais 798.428 ha foram no Cerrado, ou seja, 80%³⁸⁵. No estado, segundo consta no PPCerrado, “a área de autorizações de supressão executadas em 2021 e 2022 corresponde a 44% do desmatamento total medido pelo sistema Prodes do Inpe no Cerrado entre agosto 2020 e julho 2022”³⁸⁶.

Após reiteradas denúncias de irregularidades nessas concessões pelos movimentos sociais e povos tradicionais e com a mudança da gestão estadual, em 2023 – ano que encerrou o ciclo de mais de uma década de uma gestão nefasta do Inema – parece ter havido uma inflexão nessa política ecocida. Embora reconheça a existência de “desmatamento aparentemente legal”, o PPCerrado parece subestimar não apenas o aspecto fundiário na aferição dessa legalidade, mas também a importância do enfrentamento à corrupção nos órgãos ambientais. Em *todos* os estados do Matopiba, além do Pará, foram realizadas operações recentes pelas polícias e MPs que identificaram esquemas de corrupção envolvendo servidores vinculados a autorizações de supressão vegetal e fiscalização ambiental.

Na Bahia, a Operação Ceres, cuja investigação foi iniciada em 2023, desmontou um esquema de propina estimado em R\$ 16,5 milhões envolvendo servidores do Inema do setor de licenciamentos e autorizações ambientais. Segundo o MPE, “as investigações apontam que o pagamento de propinas foi realizado, na maior parte, por fazendeiros ou empresas relacionadas a empreendimentos rurais do oeste do estado”³⁸⁷. Já no Maranhão, o MPF denunciou um servidor do Ibama “por pedir propina a empresários em troca de benefícios dentro da autarquia”³⁸⁸.

No Tocantins, por sua vez, foi descoberto, pelo MPE e a Polícia Civil, um “esquema envolvendo a solicitação de vantagens indevidas – propina – e manipulação de processos administrativos ambientais, com o objetivo de reduzir ilegalmente multas aplicadas por infrações ambientais”³⁸⁹. Por fim, no Piauí, o MPE propôs ação penal contra dois gestores da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh) por fraude e corrupção passiva, ao identificar um esquema ilegal de concessão de autorizações para desmatamento. Mais recentemente, dois servidores do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam) também foram presos pela Polícia Federal durante investigação sobre esquema de corrupção “envolvendo fraudes fundiárias e a venda ilegal de créditos de carbono”, a partir da grilagem de 538 mil hectares de terras públicas da União³⁹⁰. O presidente do órgão foi exonerado logo depois.

No mesmo sentido, há um padrão e um método em comum na Operação Sesmária (2017), no Piauí; na Operação Faroeste (2019), na Bahia; ou na recente Operação Maximus (2024), no Tocantins: todas elas tratam de grilagem de terras em larga escala, envolvendo centenas de milhares ou milhões de hectares, com venda de sentenças judiciais e favorecimento da grilagem de terras por servidores públicos.

Essas circunstâncias demonstram a imbricação entre desmatamento e grilagem, reiteradamente destacada pela Campanha Nacional em Defesa do Cerrado. Estudos recentes têm apontado, de modo substancial, que as autorizações de supressão de vegetação no contexto da expansão de fronteiras agrícolas contêm irregularidades não apenas relacionadas às exigências da

385. Maia; Souza; Damasceno, 2022.

386. PPCerrado. Brasil, 2023h, p. 36, com informações do Inpe, 2023 e Sema-BA, 2023.

387. Brito, 2024.

388. Brito, 2024.

389. Reis; Rehbein, 2024.

390. Entenda [...], 2024.

legislação ambiental, mas também na forma como estão sendo concedidas: sem a verificação da legitimidade da posse e domínio sobre a área requerida.

Na mencionada Bacia do Rio Corrente, na Bahia, foram concedidas 345 autorizações de supressão de vegetação (ASVs) entre 2012 e 2021. No mesmo sentido, a instituição de reservas legais sobrepostas a territórios tradicionais e a apropriação ilegal de terras públicas tradicionalmente ocupadas para aferir renda no mercado de carbono são tendências inauguradas desde a promulgação do Código Florestal de 2012. Ainda que reconhecidas no plano, não foram apontadas ações ou propostas objetivas para lidar com o problema.

De forma semelhante, o PPCerrado reconhece a necessidade de “enfrentamento e [...] superação dos desafios impostos pela grilagem e pela necessidade de proteção das terras públicas”³⁹¹, mas não indicou propostas realistas para isso. Pelo contrário, na caracterização fundiária, alega-se que “as evidências” apontam “para um grande predomínio de imóveis privados no Cerrado” e, sem dizer quais são essas evidências, indica-se que 80% do desmatamento ocorre sobre imóveis particulares.

O grande volume de terras públicas tradicionalmente ocupadas que foram apropriadas ilegalmente por fraudes grosseiras desde o início da expansão da fronteira, como demonstramos nesta NT, é classificado, peremptoriamente, como particulares. Experiências de enfrentamento à grilagem como as que estão descritas na publicação de Rodríguez (2012), no caso do Pará, ou o *Livro branco da grilagem de terras no Brasil* (1999), do Incra, poderiam ser um parâmetro para o desenvolvimento de um plano de recuperação de terras públicas apropriadas e ocupadas indevidamente no Cerrado, mas não existem metas que apontem para esse caminho. Como indicado na carta enviada pela Campanha Cerrado ao MMA,

A apropriação privada ilegal de terras públicas, do ponto de vista jurídico, é um ato capaz de cravar de ilegalidade a suposta propriedade da terra e todos os usos a ela associados. Como demonstrado, não são raros os casos de grilagem de terras no Cerrado, muitos deles de conhecimento público, em processos de investigação e apuração. Ignorar este fato é ignorar um problema histórico que se enfrentado poderia ampliar de forma significativa a proteção do Cerrado e dos territórios tradicionais que o constituem³⁹².

Para alcançar o Objetivo 9 do PPCerrado, será preciso, inicialmente, “avançar na estruturação de sistemas de informações integrados, com dados fundiários, territoriais e registrares relacionados às terras públicas e às posses e propriedades rurais, de modo a minimizar a insegurança e os ilícitos relacionados ao uso e à ocupação do Cerrado”³⁹³. Esse deve ser um ponto de partida, e não de chegada, tendo em vista que o dado correto sobre a incidência de terras públicas e particulares é determinante para o estabelecimento de estratégias adequadas para a redução do desmatamento.

Ao indicar o elevado índice de desmatamento em terras públicas na região, por exemplo, o PPCerrado aponta que elas representam apenas 18,5% do total registrado, com 11,86% em terras federais e apenas 6,63% em estaduais. O plano aponta que, sobre UCs, foram 7,4% do total; em terras públicas não destinadas, 6,5%, e 3,6% em assentamentos. As terras devolutas estaduais, portanto, seguem muito subestimadas.

391. Brasil, 2023h, p. 65.

392. Campanha Nacional em Defesa do Cerrado et al., 2023.

393. Brasil, 2023h, p. 51.

Mas há outras consequências que limitam as possibilidades de o PPCerrado responder aos desafios urgentes e específicos do Cerrado. Ao considerar 80% das terras como particulares, o plano fica adstrito às regras do Código Florestal que permitem, em tese, que 80% da área do imóvel seja desmatada legalmente (65%, no caso de áreas de Cerrado dentro da Amazônia Legal). Esse entendimento, ainda que indiretamente, pode vir a contribuir para a consolidação e o estímulo da expansão via grilagem de terras, visto que o plano apresenta como possível a ampliação do desmatamento legal para a consolidação de fazendas.

Outro aspecto ainda mais relevante nesse contexto é que, embora o mote geral do governo seja o “desmatamento zero”, apresentado de modo genérico, a meta real das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, sigla em inglês) é zerar o *desmatamento ilegal*, diminuir o desmatamento legal e compensar o que aconteça. Isso limita o alcance da política especialmente para o Cerrado, onde a margem para o desmatamento autorizado é maior, como visto. Nos termos do PPCerrado,

o desmatamento zero refere-se à eliminação do *desmatamento ilegal* e à compensação da supressão legal de vegetação nativa e das emissões de gases de efeito estufa delas provenientes, através do fortalecimento da implementação da legislação florestal e da recuperação e aumento de estoque da vegetação nativa por meio de incentivos econômicos para a conservação e manejo florestal sustentável³⁹⁴.

Isso significa que, além de reconhecer e contribuir para consolidar a apropriação ilegal de terras, o plano indica que grileiros e empresas associadas poderão ser premiados com incentivos econômicos (recursos públicos) para que não desmatem 80% dos imóveis de que se reivindicam titulares. Segundo consta no plano, existem, no Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), 1.999 ASVs cadastradas, além de 2.618 emitidas pelos estados e não inseridas no sistema. É incoerente que o plano reconheça que “a continuidade do desmatamento para agricultura no Cerrado faz sentido somente quando consideramos a dinâmica do mercado de terras no bioma, principalmente no Matopiba”³⁹⁵ e, por outro lado, considere que serão os *incentivos econômicos* que vão permitir o aumento do estoque de vegetação nativa.

No caso das áreas comprovadamente particulares, a proposta de ampliar o percentual mínimo da reserva legal em até 50% em regiões específicas, por meio da revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) nos 13 estados, parece interessante no curto e médio prazo. Embora dependa de articulações mais complexas, pode ser iniciada por estados com dados mais críticos. Essa poderia ser também uma medida para frear a dinâmica de especulação e valorização das terras para conversão de vegetação nativa para a agropecuária, que é abordada no plano e, no entanto, parece ignorar que o desmatamento é a etapa que garante maior lucratividade nesse mercado especulativo, como apontam diversos estudos sobre o tema³⁹⁶.

Destacamos, ainda, a necessidade de intensificar a estratégia focada nos municípios prioritários, cuja ênfase não está expressa no plano, mesmo diante dos avanços relacionados a essa medida na Amazônia. No PPCerrado sequer consta lista, mapas ou dados dos municípios prioritários. Segundo informações do Inpe/Prodes, metade do desmatamento no Cerrado ocorre

394. Brasil, 2023h, p. 21, grifo nosso.

395. Brasil, 2023h, p. 42.

396. Pitta; Mendonça; Stefano, 2022.

em apenas 24 municípios³⁹⁷, onde também se encontram as supostas “grandes propriedades” inseridas no CAR, que concentram 48% do desmatamento total³⁹⁸.

Em relação às terras federais, cujos dados são mais precisos, o plano indica que “os cerca de 7,13 milhões de hectares de terras públicas federais ainda não destinadas, existentes no Cerrado, concentram-se sobretudo nos estados do Tocantins (4,07 milhões de hectares) e do Mato Grosso (2,15 milhões de hectares)”³⁹⁹. No caso do Tocantins, as glebas públicas, como Tauá⁴⁰⁰ e Conceição II, demarcadas e arrecadadas pelo Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (GTAT) na década de 1980, seguem invadidas por grileiros que buscam consolidar com mais desmatamento a grilagem que promovem frente a ocupantes tradicionais. Os dados disponíveis sobre a Gleba Conceição II, com 158 mil ha, indicam que cerca de 50% da área ainda não foi destinada pelo Incra⁴⁰¹. Há casos de títulos emitidos pelo Instituto de Terras do Tocantins (Itertins) para grileiros sobrepostos na gleba federal⁴⁰², alimentando ainda mais o *caos fundiário* e alertando para os riscos da estadualização sem critério das glebas da União no estado.

Diante de todas as evidências mostradas nesta NT, é fundamental que o biênio 2025-2026 seja iniciado com um balanço realista das causas de aumento e diminuição do ritmo e tendência do desmatamento no Cerrado, e também com a apresentação das políticas mais adequadas para alcançar resultados positivos no curto e médio prazos. Esse balanço deve incluir, como fundamentamos, a revisão de algumas premissas, metas e métodos para que o PPCerrado efetivamente contribua para a interrupção do Ecocídio que segue adiante, vitimando o Cerrado e todos(as) aqueles(as) que dependem dele para viver, criar e fazer.

397. Portaria GM/MMA nº 1.235, de 2 de dezembro de 2024.

398. Guaraldo, 2023.

399. Brasil, 2023h, p. 65.

400. Aguiar; Bonfim; Correia, 2021.

401. Conforme levantamento realizado pela AATR, ainda não publicado.

402. Existem inúmeros precedentes no STF e STJ que reconhecem a nulidade desses títulos.

4. DIRETRIZES E RECOMENDAÇÕES PARA AVANÇAR NO CENÁRIO ADVERSO (2025/2026)

4.1. RECOMENDAÇÕES GERAIS

4.1.1. RELAÇÃO ENTRE PODERES, ESFERAS DE GOVERNO

4.1.1.1. EXECUTIVO E CONGRESSO NACIONAL

a) Os parlamentares indicados para a função de liderança do governo na Câmara dos Deputados e no Congresso Nacional devem adotar uma posição mais firme e orientar a bancada na defesa de direitos de povos indígenas, quilombolas e tradicionais, que estão sob permanente ataque no legislativo.

b) O poder de veto da presidência da república é uma prerrogativa que deve ser utilizada sem restrições frente à dispositivos legais flagrantemente inconstitucionais aprovados no Congresso Nacional, a exemplo do marco temporal para reconhecimento de terras indígenas, em coerência com o programa de governo que foi legitimado pelas urnas, ainda que haja possibilidade de derrubada posterior do ato pelos parlamentares.

4.1.1.2. EXECUTIVO E SISTEMA DE JUSTIÇA

a) O Ministério da Justiça, em diálogo com os órgãos e ministérios relacionados, deve contribuir ativamente para alinhar as diferentes iniciativas sobre a questão fundiária, ambiental e violência no campo que estão em curso nos órgãos do Sistema de Justiça, visando superar a dispersão e buscando a sinergia para superar problemas estruturais vinculados aos temas que são de responsabilidade compartilhada.

b) Nas ações constitucionais que tramitam junto ao STF e que envolvem direitos territoriais de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, terras públicas e meio ambiente, o Governo Federal, por meio da AGU e Ministério da Justiça, deve se manifestar e oferecer pareceres que não transijam, sob nenhum aspecto, com estes direitos fundamentais e com a defesa do patrimônio público.

4.1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS ARTICULADAS

a) As políticas fundiárias, agrárias, agrícolas, ambientais, de direitos humanos e reparação racial devem ser coordenadas e atuar com base em diagnósticos e dados compartilhados, evitando a multiplicidade de iniciativas que não dialogam entre si, especialmente para o reforço e maior eficiência de políticas públicas voltadas ao público da agricultura familiar, povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, assim como no enfrentamento à violência no campo, à grilagem de terras e nos conflitos surgidos em decorrência da luta pela Reforma Agrária.

4.2. RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS

4.2.1. PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

a) O orçamento previsto para o MDA e INCRA deve progressivamente ao retomar ao patamar dos governos Lula 1 e 2, para que seja adequado aos desafios diagnosticados para a política nacional de Reforma Agrária e compatível com o programa constitucional de 1988;

b) Nos debates que definirão a distribuição do orçamento federal previsto na LDO e LOA 2026, além da busca por emendas parlamentares, a gestão do MDA e do INCRA devem demonstrar de modo objetivo e incisivo a relação entre o fortalecimento da Programa Nacional de Reforma Agrária e da política de reconhecimento e titulação de territórios tradicionais, além do PRONAF, PAA e PNAE, e a redução dos preços dos alimentos;

c) O MDA e INCRA devem identificar as causas que levaram à redução da execução orçamentária muito abaixo do previsto, especialmente em relação às ações finalísticas, saneando entraves burocráticos, se necessário, por meio de revisão de instruções normativas;

d) A recomposição do quadro de pessoal de setores estratégicos do INCRA deve ser realizada, a partir de convocações no concurso público já realizado, em paralelo a iniciativas com as Universidades para elaboração de peças técnicas fundamentais aos processos de demarcação e titulação de territórios quilombolas e tradicionais;

e) Com a recriação diretoria de obtenção de terras e a retomada da dotação orçamentária, o MDA deve priorizar as reivindicações de desapropriação relacionadas às 145.100 famílias acampadas nos 2.045 acampamentos existentes no país, alinhando-as, quando possível, com as ações do programa Terra da Gente e da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais;

f) O programa “Terra Cidadã” deve ter suas ações, objetivos e metas dialogadas com os movimentos sociais, necessitando ir além da prestação de serviços básicos em parceria com prefeituras para que cumpra o objetivo de “ampliar a capacidade operacional das ações de reforma agrária e de governança fundiária” e a garantia de “direitos de Comunidades Remanescentes de Quilombo e Povos e Comunidades Tradicionais”;

4.2.2. GOVERNANÇA FUNDIÁRIA, CADASTROS DIGITAIS E TERRAS PÚBLICAS

a) Apontamos a necessidade de alinhamento e coordenação entre o programa “Terra da Gente”, a “Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais”, o “Grupo de Trabalho com objetivo de propor melhorias à governança fundiária brasileira numa perspectiva integrada e sistêmica”

e o Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração da proposta da Política de Ordenamento Territorial (PNOT/MDIR);

b) O programa Terra da Gente deve passar por processo de avaliação e monitoramento dos seus efeitos, identificando os principais obstáculos para que não esteja alcançando (proporcionalmente) as metas anuais estabelecidas;

c) A criação de um cadastro digital fundiário básico de referência, em desenvolvimento no INCRA, deve considerar primordialmente a superação das fragilidades oriundas dos dados auto declaratórios inseridos nos cadastros atualmente existentes, a transparência e a acessibilidade à plataforma;

d) No que se refere ao cadastro de propriedade, a integração e confirmação de dados deve somente ocorrer após a verificação da regularidade dominial, devendo ser confirmados apenas aqueles que possuem o registro no CRIH com destaque do patrimônio público em sua cadeia sucessória e cujo perímetro alegado seja compatível com o memorial descritivo anotado no registro de origem;

e) No que se refere ao cadastro de posse, os dados autodeclarados poderão ser utilizados para fins censitários e de verificação de compatibilidade com o cadastro de propriedade, com identificação de zonas potenciais de conflitos e de grilagem de terras, além da orientação da política de Reforma Agrária, titulação de terras indígenas, territórios quilombolas e tradicionais;

f) Integração das ações de verificação de cadastros digitais e busca ativa de terras públicas, com identificação de áreas prioritárias para realização de varreduras de terras ao nível municipal ou regional, em parceria com órgãos fundiários estaduais;

g) As terras indígenas, territórios quilombolas e tradicionais que estão delimitados, mas ainda não titulados, devem ser inseridos enquanto categoria específica em eventual cadastro digital fundiário básico de referência, de modo a identificar potenciais sobreposições, conflitos e grilagem de terras;

h) As Unidades de Conservação e as florestas públicas delimitadas, ainda que sem finalização dos trâmites de regularização fundiária, devem ser inseridos enquanto categoria específica em eventual cadastro digital fundiário básico de referência, de modo a identificar potenciais sobreposições, conflitos e grilagem de terras;

i) O Governo Federal deve promover e fortalecer programas de apoio à inclusão de cadastro ambiental rural na modalidade coletiva para povos e comunidades tradicionais, em articulação do MDA, MMA, MGI e órgãos estaduais fundiários e ambientais;

j) Para qualificar as informações já existentes no cadastro SIGEF e verificar a possível incidência de grilagem de terras públicas, o INCRA realiza auditoria em todos os cadastros com perímetro acima de 2.500ha, seja qual for o status, com verificação da cadeia dominial, conformidade com o memorial descritivo do registro originário e da existência de autorização legislativa, em caso de título oriundo de concessão pública, especialmente nas regiões com maior incidência de desmatamento e nas fronteiras agrícolas da Amazônia Legal, Amacro e Matopiba;

l) O INCRA publica o resultado da auditoria mencionada no ponto anterior em formato semelhante à publicação “Livro Branco da Grilagem” (1999);

m) O INCRA, em alinhamento com órgãos fundiários estaduais, adotam medidas para o cancelamento administrativo de matrículas de imóveis rurais abertas ilegalmente em CRIH, nulas de pleno direito, conforme recomenda acórdão da ADPF 1.056;

n) O Governo Federal deve estimular, através de convênios e termos de parceria, a formulação de diagnósticos e estratégias que favoreçam uma melhor interlocução entre órgãos fundiários estaduais ambientais e fundiários, contribuindo para o alcance de metas estabelecidas nas duas políticas públicas;

o) O MDA, INCRA, MMA e MGI devem alinhar métodos eficientes e critérios objetivos para orientar a verificação dos cadastros digitais fundiários e ambientais atualmente existentes, integrando os órgãos fundiários e ambientais estaduais (e municipais) em uma política nacionalmente orientada e viabilizada por meio de convênios e termos de parceria que incluam destinação de recursos, compartilhamento de sistemas, formação de pessoal e metas definidas;

p) O MDA, INCRA, MMA, MGI, em parceria com órgãos fundiários e ambientais estaduais, ampliam as metas e promovem força tarefa para fortalecimento das ações para cancelamento de cadastros digitais sobrepostos a terras indígenas, territórios quilombolas e tradicionais demarcados, unidades de conservação, florestas públicas e terras públicas da União arrecadadas e não destinadas;

q) O MDA, INCRA e SPU devem elaborar e propor um plano de metas para arrecadação e destinação de terrenos marginais, terrenos de marinha, ilhas e manguezais que pertencem à União para incremento da política de demarcação e titulação de terras indígenas, territórios quilombolas e tradicionais, reforçando mecanismos provisórios como o TAUS enquanto os processos não são concluídos;

r) O MDA e INCRA, através de ações previstas em convênios ou termos de parcerias que venham a ser ou já estão estabelecidos com os órgãos fundiários estaduais, devem propor um Plano Nacional de Identificação, Arrecadação e Destinação de Terras Públicas alinhado ao programa constitucional de 1988, com respeito aos direitos originários de povos indígenas, às preferencialidades na legitimação de posse e à função social da propriedade, incluindo as terras devolutas estaduais tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades tradicionais;

4.2.3. SOBRE PDA MATOPIBA

a) Participação social efetiva e respeito à consulta livre, prévia e informada na formulação e execução das políticas fundiárias e ambientais relacionadas ao PDA MATOPIBA;

b) MDA, INCRA, FUNAI, Fundação Cultural Palmares, IBGE, Embrapa, em sintonia com órgãos estaduais, priorizam a identificação de terras indígenas, territórios quilombolas e tradicionais, estejam eles demarcados ou não, para elaboração de plano de metas relacionados à titulação coletiva, dado o contexto de

avanço da fronteira agrícola sobre estes territórios;

c) MDA, INCRA, FUNAI, IBGE, Embrapa, em sintonia com órgãos estaduais, priorizam um levantamento preliminar do estoque de terras públicas estaduais e federais, incluindo aquelas apropriadas ilegalmente ou ocupadas tradicionalmente por quilombos e povos tradicionais, para elaboração de plano de identificação, delimitação e destinação constitucional destas terras, por meio de varreduras municipais ou outros meios adequados;

d) MDA e INCRA identificam os processos de demarcação e titulação de territórios quilombolas e tradicionais em curso nos órgãos fundiários estaduais e fornecem apoio financeiro e suporte técnico para o impulsionamento deles;

e) MDA e MMA propõe e executam ações e metas específicas para contenção do desmatamento na região do PDA MATOPIBA, com monitoramento e ações concentradas nos municípios com maiores índices de desmatamento nos últimos 10 anos, incluindo a demarcação e titulação de territórios tradicionais;

f) MDA e MMA, por meio do ICMBio, desenvolvem estudos para criação de novas Unidades de Conservação de Uso Sustentável no perímetro do PDA MATOPIBA, especialmente sobre as chapadas, nas microrregiões produtoras de água e depositárias dos aquíferos, alinhadas com outras ações de preservação e recuperação de nascentes, estabelecendo mosaicos de terras protegidas que incluem os territórios tradicionais;

g) MDA, INCRA, FUNAI e MMA realizam auditorias nos cadastros ambientais rurais da região para o enfrentamento à grilagem verde, especialmente aquelas relacionadas à territórios tradicionais e unidades de conservação;

h) MDA, MMA, MAPA e Ministério da Saúde elaboram plano para redução dos riscos de contaminação das águas superficiais e subterrâneas por agrotóxicos;

i) Governo Federal coordena iniciativa junto aos estados para estabelecer a proibição de pulverização aérea por agrotóxicos na região do PDA MATOPIBA;

j) MJSP e MDA, por meio do Departamento de Mediação e Conciliação de Conflitos Agrários, realizam diagnóstico específico acerca dos conflitos fundiários e socioambientais na região inserida no PDA MATOPIBA, agregando dados e informações existentes, elaborando e executando, com urgência, um plano emergencial para redução da violência no campo nesta região, monitorado por sala de situação permanente envolvendo os diferentes órgãos e poderes competentes;

l) MJSP, MDA, INCRA e MMA estabelecem um plano para enfrentamento e desmonte das organizações criminosas que atuam na região do PDA MATOPIBA para operacionalizar ou consolidar a grilagem de terras públicas, o desmatamento e a expulsão de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais;

m) MJSP e Polícia Federal fazem um levantamento e diagnóstico sobre atuação de empresas de segurança privada no contexto dos conflitos fundiários e socioambientais na região do PDA MATOPIBA;

n) MDA, MMA e MJSP, em sintonia com CNJ e suas diretrizes, demandam para que o “Fórum de Corregedores dos Tribunais de Justiça do MATOPIBA/MG” considerem as demandas de movimentos sociais, povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, especialmente no trâmite prioritário das ações que envolvem conflitos fundiários e socioambientais, a exemplo de ações possessórias, discriminatórias e relacionadas à crimes ou danos ambientais;

o) MDA e MJSP propõe medidas para fortalecimento do acesso à justiça pelas vítimas de conflitos fundiários e socioambientais, individual e coletivamente, incluindo proteção de defensores/as, em articulação com DPE, DPU e MPF;

4.2.4. TERRAS INDÍGENAS

a) Governo Federal destina recursos para estruturação física e de pessoal do MPI e FUNAI, condizentes com a missão institucional de ambos e superando os entraves que resultam na baixa execução orçamentária do ministério;

b) Governo Federal articula e propõe medidas estruturantes para enfrentamento permanente ao garimpo ilegal nas terras indígenas;

c) Governo Federal, por meio do exercício do poder de veto e da atuação da AGU, MPI, MJSP, dentre outros relacionados, se posiciona objetivamente contra o estabelecimento de um marco temporal para reconhecimento e demarcação de terras indígenas, conforme já decidido pelo pleno do STF;

d) MPI, FUNAI, MME e ANM identificam e realizam auditoria em requerimentos e autorizações de estudos e autorizações de exploração minerária sobrepostos a terras indígenas;

e) MJSP segue parecer da AGU e promove homologação de Terras Indígenas que estão aptos para esta fase do processo de demarcação, ainda que sobre elas venha a incidir a tese inconstitucional do marco temporal;

4.2.5. TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

a) Governo Federal destina recursos para estruturação física e de pessoal da Diretoria de Territórios Quilombolas do INCRA, na sede e em cada superintendência estadual, compatíveis com a missão do órgão e metas estabelecidas junto aos movimentos sociais representativos, envolvendo ainda suas ações finalísticas, especialmente para as ações de demarcação e desapropriação por interesse social, quando for o caso;

b) MIR, MDA e INCRA propõe revisão da instrução normativa para simplificação do processo de demarcação de territórios quilombolas, levando em consideração os distintos níveis de complexidade que envolvem estes processos nos seus diferentes contextos;

c) MIR, MDA, INCRA e FCP apoiam as ações de demarcação e titulação que tramitam nos órgãos fundiários estaduais, identificando os entraves e fornecendo apoio técnico, operacional e, quando for o caso, financeiro;

d) MIR, MDA, INCRA e MJSP articulam junto ao CNJ o trâmite prioritário de ações judiciais relacionadas aos conflitos fundiários e socioambientais que envolvem territórios quilombolas, assim como os processos de desapropriação por interesse social, garantindo o exercício pleno dos direitos possessórios enquanto os processos de titulação não são concluídos, nos termos da Convenção nº 169 da OIT;

e) MIR, INCRA e MDA, por meio do Departamento de Mediação e Conciliação de Conflitos Agrários e em articulação com o “GT Quilombola”, vinculado ao CNJ, e MPF, realizam diagnóstico específico acerca dos conflitos fundiários e socioambientais em territórios quilombolas, identificando casos de violência e promovendo medidas de responsabilização dos seus agentes, de fortalecimento da proteção comunitária e das suas lideranças ameaçadas;

f) MIR, INCRA, MDA realizam avaliação e monitoramento dos resultados do programa “Aquilomba Brasil”, lançado em 2023, com base no plano de ação que previu uma “agenda nacional de titulação” de territórios quilombolas;

g) Governo Federal apoia a construção autônoma de protocolos de consulta livre, prévia e informada em comunidades quilombolas;

4.2.6. POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

a) Governo Federal apoia a construção autônoma de protocolos de consulta livre, prévia e informada em comunidades tradicionais afetadas ou em vias de serem afetadas por empreendimentos públicos ou privados;

b) MDA e INCRA alinham iniciativa da elaboração participativa do marco regulatório de PCT's com as diretrizes pertinentes do programa “Terra da Gente”; com a “Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais”; com o “Grupo de Trabalho com objetivo de propor melhorias à governança fundiária brasileira numa perspectiva integrada e sistêmica” e com Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração da proposta da Política de Ordenamento Territorial (PNOT/MDIR);

c) Em parceria com os estados, o MDA, MJSP, MDH fortalecem as iniciativas de proteção e autoproteção dos territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais enquanto tramitam as ações de demarcação e titulação, por meio de políticas integradas de segurança pública, acesso à justiça e interlocução com ministérios públicos e procuradorias gerais do estado;

d) MDA e MMA, em parceria com órgãos estaduais fundiários e ambientais, fortalecem e ampliam as ações de enfrentamento à grilagem verde e ao desmatamento em territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais;

e) No âmbito da construção participativa da proposta do marco regulatório para regularização fundiária dos PCT's, o MDA deve subsidiar previamente os grupos interessados que participam dos seminários regionais sobre os pontos e questões que serão abordados em cada um deles;

f) No procedimento específico para regularização fundiária de PCT's a ser estabelecido no marco regulatório em debate no MDA, o critério para definição do

rito processual a ser adotado deve observar: (1) as diferentes formas de ocupação e posse identificadas nas diversas categorias de PCT's, podendo ser estabelecidos procedimentos comuns para grupos que mantêm usos e costumes similares; (2) o grau de complexidade da situação de fato e de direito, estabelecido previamente no diagnóstico fundiário, de modo a estabelecer um rol de modalidades que abarquem gradativamente dos casos mais simples ao mais complexos, à exemplo do formato estabelecido na legislação que regula o licenciamento ambiental;

g) MDA deve elencar como possibilidades adicionais as mais variadas modalidades de regularização fundiária para territórios tradicionais, de acordo com cada contexto específico, incluindo a desapropriação por interesse social, em caso de sobreposição da ocupação com imóveis rurais particulares;

h) A criação do Sistema Nacional dos Territórios Tradicionais deve ser precedida da formulação, com ampla participação dos grupos interessados, de uma Política Nacional de Demarcação e Titulação de Territórios Tradicionais, que incluam diretrizes também para estados e municípios, além da previsão e execução orçamentária condizente com as metas a serem estabelecidas;

i) A limitação da vigência e aplicação do marco regulatório exclusivamente nas terras da União, condicionada pela opção por um instrumento normativo infralegal, deve ser superada a partir do estímulo para que os órgãos fundiários estaduais adotem esta mesma normativa no caso de incidência de terras devolutas estaduais, por meio de convênios e termos de cooperação que já são regularmente estabelecidos entre eles e o MDA, pactuando metas e objetivos específicos a serem alcançados em cada contexto regional, sempre com a participação dos movimentos sociais e grupos diretamente interessados;

4.2.7. POLÍTICA AMBIENTAL E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

a) As políticas e metas de mitigação das mudanças climáticas atualmente em curso não devem estar restritas à métricas obscuras e às falsas soluções do mercado de carbono, dado que dentre os efeitos do desmatamento e da grilagem de terras que afetam terras indígenas, territórios quilombolas e tradicionais, por exemplo, estão as mudanças nos regimes de chuvas, o rebaixamento do nível dos aquíferos, o secamento de nascentes, a perda da biodiversidade, o comprometimento dos sistemas agroalimentares e a intensificação dos processos de desertificação;

b) O processo de ecocídio do Cerrado, savana mais biodiversa do mundo e berço das águas da América do Sul, deve ser reconhecido oficialmente pelo Estado brasileiro, superando as concepções ultrapassadas e enviesadas que o relega à função de zona de sacrifício e fronteira agrícola consolidada do agronegócio de commodities, frente a necessidade amplamente reconhecida – e correta – de preservação da Amazônia;

c) O reconhecimento mencionado no tópico anterior deve ser acompanhado de compromissos e ações efetivas de enfrentamento à grilagem, ao desmatamento e aos incêndios criminosos, além de garantias de manutenção do uso a curto, médio e longo prazo dos territórios ocupados por povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, além da ampliação de áreas protegidas ambientalmente,

preferencialmente por meio da criação de unidades de conservação de uso sustentável ou de projetos de assentamentos extrativistas, onde couber;

d) Em sinalização ao compromisso de promoção do equilíbrio ecológico no Cerrado e da Caatinga, o Governo Federal orienta MMA, MDA, MRI e outros órgãos e ministérios relacionados, assim como as lideranças de governo no Senado e Câmara Federal, a incluir na pauta e realizar incidências e articulações para a aprovação da PEC nº 504/2010, que incluem as duas regiões ecológicas enquanto patrimônio nacional na Constituição Federal de 1988, corrigindo essa injustiça histórica antes da realização da COP 30, em Belém (PA);

e) MMA e ICMBio fortalecem a estrutura de gestão e fiscalização das unidades de conservação sob gestão federal e estadual, especialmente aquelas sobre as quais estão avançando a grilagem de terras e o desmatamento, elaborando planos de manejo de forma participativa e que respeitem os modos de criar, fazer e viver de povos indígenas, quilombolas e tradicionais que façam uso das terras afetadas;

f) O MMA deve identificar quais estratégias exitosas utilizadas para redução do desmatamento na Amazônia Legal, desde 2023, podem ser aplicadas no contexto do Cerrado;

g) O MMA, no âmbito do PPCerrado, deve superar a grave falha no diagnóstico fundiário e reconsiderar a utilização dos dados auto declaratórios do SICAR para definição da condição jurídica de pretensos imóveis rurais no bioma Cerrado (públicos ou particulares), diante das inúmeras evidências de que o avanço da fronteira agrícola neste contexto se deu a partir da apropriação ilegal de terras públicas e tradicionalmente ocupadas, como demonstram uma gama de estudos recentemente publicados;

h) O estabelecimento de metas mais ousadas para o enfrentamento do desmatamento no Cerrado, cuja dimensão ultrapassou a região da Amazônia Legal em 2023, deve estar alinhado às ações de enfrentamento à grilagem de terras promovidas tanto no âmbito federal quanto estadual, ampliando-as a partir das experiências exitosas identificadas em diferentes contextos, em articulação entre MDA, MMA, MJSP, Polícia Federal, órgãos estaduais fundiários e ambientais, além de órgãos e instituições do Sistema de Justiça;

i) A interlocução e integração de dados entre MMA, órgãos ambientais estaduais e municipais é uma ação que já está em curso e que, dentre outras causas, demonstrou seus efeitos positivos na redução do índice de desmatamento do Cerrado entre 2023/2024, deve ser fortalecida para redução do desmatamento autorizado sem critérios técnicos, o que inclui a comprovação efetiva da propriedade da terra na qual se pretende autorização para desmate;

j) O MMA, em conjunto com MJSP, deve identificar circunstâncias suspeitas nos processos de licenciamento ambiental e supressão de vegetação conduzidos pelos órgãos ambientais estaduais e municipais, de modo a fortalecer as ações de combate à corrupção – passiva e ativa – envolvendo agronegociantes e funcionários públicos vinculados a estes órgãos.

REFERÊNCIAS

2024 FOI o ano mais quente da história. ONU News, [S. l.], 10 jan. 2025. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2025/01/1843406>. Acesso em: 13 abr. 2025.

A MORTE das águas no oeste da Bahia. CPT Bahia, Salvador, 3 dez. 2024. Disponível em: <https://cptba.org.br/a-morte-das-aguas-no-oeste-da-bahia/>. Acesso em: 7 abr. 2025.

AATR; GRAIN; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. Incra e Poder Judiciário reconhecem fraudes na aquisição de terras no Brasil por fundo de pensão de Tiaa-Cref/Cosan e Universidade de Harvard: relatório. [S. l.]: AATR; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos; Grain, 2020. Disponível em: <https://www.social.org.br/index.php/reports/relatorios-portugues/254-incra-e-poder-judiciario-reconhecem-fraudes-na-aquisicao-de-terras-no-brasil-por-fundos-de-pensao-de-tiaa-cref-cosan-e-universidade-de-harvard.html>. Acesso em: 29 out. 2024.

ACCFC. Comunidades Tradicionais de Fechos de Pastos e seu modo próprio de convivência e manejo da sociobiodiversidade do Cerrado: história, direitos e desafios. Correntina: Instituto Sociedade, População e Natureza, 2017.

AGU APONTA inconstitucionalidade em flexibilidade no repasse de terras públicas no Tocantins. Gazeta do Cerrado, Palmas, 20 fev. 2024. Disponível em: <https://gazetadocerrado.com.br/meio-ambiente/agu-aponta-inconstitucionalidade-em-flexibilidade-no-repasse-de-terras-publicas-no-tocantins/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

AGUIAR, Diana; BONFIM, Joice; CORREIA, Mauricio (org.). Na fronteira da (i)legalidade: desmatamento e grilagem no Matopiba. Salvador: AATR, 2021. p. 33-59. Disponível em: <https://www.matopibagrilagem.org/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

AGUIAR, Diana; BONFIM, Joice (org.). Dossiê Soberania Alimentar e Sociobiodiversidade no Cerrado. Rio de Janeiro: Fase, 2023. (Série Eco-Genocídio no Cerrado). Disponível em: <https://www.campanhacerrado.org.br/biblioteca/14-biblioteca/publicacoes/418-soberania-alimentar-e-sociobiodiversidade-no-cerrado>. Acesso em: 15 abr. 2025.

AGUIAR, Diana; CORREIA, Maurício. Digital green grabs in the name of climate in Brazil's Matopiba frontier. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON GLOBAL LAND GRABBING, 2024, Bogotá. LDPI Working Paper Series. Amsterdam: Land Deal Politics Initiative (LDPI), 2024. p. 1-23. Disponível em: <https://www.peasantjournal.org/news/working-paper-series-international-conference-on-global-land-grabbing-bogota-colombia/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

ALMEIDA, Jeferson et al. Leis e práticas de regularização fundiária no estado do Tocantins. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.

ALVES, Luana N. B.; TRECCANI, Girolamo D. O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais como instrumento de combate à grilagem de terras públicas na Amazônia. 2017. Disponível em: <https://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2017/10/TRECCANI-4.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2025.

ARAÚJO, Ana Valéria et al. Povos indígenas e a lei dos “brancos”: o direito à diferença. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; Laced/Museu Nacional, 2006.

ARRUDA, Roldão. ‘Brasil dos cartórios’ tem 600 mil km² a mais que o Brasil real, revelam peritos. Estadão, São Paulo, 3 dez. 2013. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/eleicoes/brasil-dos-cartorios-tem-600-mil-km-a-mais-que-o-brasil-real-revelam-peritos-imp-/>. Acesso em: 8 abr. 2025.

AGRO É FOGO. Nota pública: queimadas nos territórios! Agro é Fogo, [S. l.], out. 2024. Disponível em: <https://agroefogo.org.br/blog/2024/10/09/nota-publica-queimadas-nos-territorios>. Acesso em: 16 mar. 2025.

ASSUMPÇÃO, Debora et al. Legalizando o ilegal: legislação fundiária e ambiental e a expansão da fronteira agrícola no Matopiba. Salvador: AATR, 2020.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Dividômetro. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

AUGUSTO, Eduardo. A retificação extrajudicial de registro: um novo tempo para o registro de imóveis. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib), Conchas, 2005. Disponível em: <https://rgiop.com.br/arquivos/apostila-retificacao.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BANCO DA AMAZÔNIA. Pronaf Floresta. Belém, 202-. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/agricultura-familiar/pronaf-floresta#:~:text=O%20Pronaf%20Floresta%20%C3%A9%20um,naturais%20em%20suas%20propriedades%20rurais>. Acesso em: 12 abr. 2025.

Banco do Brasil compra créditos de carbono de empreendimento suspeito de fraude e grilagem. Folha de São Paulo, XX [data]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/05/banco-do-brasil-compra-creditos-de-carbono-de-empreendimento-suspeito-de-grilagem-e-fraude.shtml>. Acesso em 30 mai. 2024.

BARBIÉRI, Luiz F. Orçamento 2025: comissão aprova texto preliminar com reserva de R\$ 38,9 bi para emendas impositivas. G1, Brasília, DF, 6 dez. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/12/06/comissao-aprova-relatorio-preliminar-do-orcamento-de-2025-com-reserva-de-r-389-bilhoes-para-emendas-impositivas.ghtml>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BARBOSA, Aline M.; PORTO-GONÇALVES, Carlos W. Reflexões sobre a atual questão agrária brasileira: descolonizando o pensamento. Cescontexto: desafios aos estudos pós-coloniais – as epistemologias Sul-Sul. Organização de Maria Paula Meneses e Iolanda Vasile. Coimbra, n. 5, p. 12-27, maio 2014.

BARRETO, Eduardo. Justiça libera fazenda suspeita de grilagem em unidade de conservação. Metrópoles, Brasília, DF, 25 ago. 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/justica-libera-fazenda-suspeita-de-grilagem-em-unidade-de-conservacao>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BELÉM. Ministério Público do Estado do Pará. Nota técnica nº 02/2023: limites e condições para a realização de projetos incidentes em terras públicas e territórios tradicionais, tomando por escopo os direitos territoriais a partir dos pressupostos de Direitos Humanos. Belém: MPPA; Brasília, DF: MPF, 2023. Disponível em: https://www2.mppa.mp.br/data/files/BC/26/73/19/5A739810F7967688180808FF/NOTA_TECNICA_CARBONO%20PUBLICADA_ASSINADA.pdf. Acesso em: 16 mar. 2025.

BOND, Letycia. Conflito pela terra é causa de um terço das mortes de quilombolas. Agência Brasil, São Paulo, 6 set. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-09/conflito-pela-terra-e-causa-de-um-terco-das-mortes-de-quilombolas>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BONFIM, Joice; PACKER, Larissa. Presidência e Parlamento a serviço dos grileiros. In: AGROÉFOGO, 2021. Disponível em: <https://agroefogo.org.br/presidencia-e-parlamento-a-servico-dos-grileiros-legislar-para-grilar/>

BORGES, Lizely. No atual ritmo, Brasil levará 2.188 anos para titular todos os territórios quilombolas com processos no Incra. Terra de Direitos, [S. l.], 12 maio 2023. Disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-2188-anos-para-titular-todos-os-territorios-quilombolas-com-processos-no-incra/23871#>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto nº 11.995, de 15 de abril de 2024. Institui o Programa Terra da Gente e dispõe sobre a incorporação de imóveis rurais no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2024/decreto-11995-15-abril-2024-795510-publicacaooriginal-171556-pe.html>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à Constituição nº 3, de 2022. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151923>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 26, de 2024. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025. Brasília, DF, 19 set. 2024b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9810106&ts=1744375356914&disposition=inline>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Preliminar sobre a situação dos conflitos fundiários rurais no Brasil. Brasília, DF: CNJ, 29 set. 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 4.857 de 9 de novembro de 1939. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d4857.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023. Institui o Programa Aquilomba Brasil e o seu Comitê Gestor. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11447.htm. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.767, de 1º de novembro de 2023. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial do Matopiba e institui o seu Comitê Gestor. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11767.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Rio de Janeiro, 1864. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim1237.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10267.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. 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; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.838, de 4 de junho de 2019. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para dispensar a anuência dos confrontantes na averbação do georreferenciamento de imóvel rural. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13838.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de

10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114382.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114620.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Projetos de reforma agrária conforme fases de implementação. Brasília, DF, 17 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Ata da 1ª Reunião Extraordinária do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial do Matopiba – CGPDA Matopiba. Brasília, DF, mar. 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/vinculadas-autarquias-e-outros/entidades-vinculadas-e-orgaos-colegiados/orgaos-colegiados/comite-gestor-do-matopiba/atas/sei_mapa-39672623-ata-da-1a-reuniao-extraordinaria-cgpda-matopiba.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Carga tributária bruta do Governo Geral cai para 32,44% do PIB em 2023. Gov.br, Brasília, DF, 28 mar. 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/carga-tributaria-bruta-do-governo-geral-cai-para-32-44-do-pib-em-2023>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. Instrução Normativa SRF nº 272/2002. Dispõe sobre o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). Brasília, DF, 2002. Disponível em: [http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15155#:~:text=IN%20SRF%20n%C2%BA%20272%2F2002&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Cadastro%20de%20Im%C3%B3veis%20Rurais%20\(Cafir\).&text=Disposi%C3%A7%C3%A3o%20Preliminar-,Art.,o%20disposto%20nesta%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa](http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15155#:~:text=IN%20SRF%20n%C2%BA%20272%2F2002&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Cadastro%20de%20Im%C3%B3veis%20Rurais%20(Cafir).&text=Disposi%C3%A7%C3%A3o%20Preliminar-,Art.,o%20disposto%20nesta%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa). Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. Aquilomba Brasil. Brasília, DF, 21 ago. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/aquilomba-brasil>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Livro branco da grilagem de terras no Brasil. Brasília, DF: Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Belém sedia encontros para avançar em políticas de ordenamento territorial e regularização fundiária. Gov.br, Brasília, DF, 11 dez. 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/12/belem-sedia-encontros-para-avancar-em-politicas-de-ordenamento-territorial-e-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Governo Federal destina 2,3 milhões de hectares de terras públicas federais a indígenas e reforma agrária. Brasília, DF, 13 set. 2024f. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/09/governo-federal-destina-2-3-milhoes-de-hectares-de-terras-publicas-federais-a-indigenas-e-reforma-agraria>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Governo Federal lança plataforma

de inteligência para avançar com a governança fundiária. Gov.br, Brasília, DF, 11 abr. 2024g. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/04/governo-federal-lanca-plataforma-de-inteligencia-para-governanca-fundiaria>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Governo Federal lança programa Terra da Gente. Gov.br, Brasília, DF, 15 abr. 2024h. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-programa-terra-da-gente>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. MDA e MMA realizam seminário sobre regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais. Gov.br, Brasília, DF, 22 nov. 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2023/11/mda-e-mma-realizam-seminario-sobre-regularizacao-fundiaria-dos-povos-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. MDA reafirma compromisso com comunidades quilombolas durante 2º Aquilombar. Gov.br, Brasília, DF, 15 maio 2024i. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/05/mda-reafirma-compromisso-com-comunidades-quilombolas-durante-2o-aquilombar>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Portaria MDA nº 17, de 21 de junho de 2023. Institui Grupo de Trabalho com objetivo de propor melhorias à governança fundiária brasileira. Brasília, DF, 2023f. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=153&data=22/06/2023&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Portaria MDA nº 32, de 8 de agosto de 2024. Institui o Programa de Apoio ao Acesso à Terra e ao Território e à Proteção Socioterritorial de Povos e Comunidades Tradicionais – Território Tradicional. Brasília, DF, 9 ago. 2024j. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-md-a-n-32-de-8-de-agosto-de-2024-577350371>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Repositório de marcos regulatórios de regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais. Gov.br, Brasília, DF, 202-. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais/repositorio-de-marcos-regulatorios-de-regularizacao-fundiaria-de-povos-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Resolução CGDSIC nº 2, de 18 de abril de 2024. Institui o regimento interno do Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (CGDSIC/MDA). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF: MDA, n. 77, p. 41-46, 18 abr. 2024k.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Seminário Regional sobre Regularização Fundiária de Povos e Comunidades Tradicionais começa segunda-feira (25/11), em Belém. Gov.br, Brasília, DF, 22 nov. 2024l. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/11/seminario-regional-sobre-regularizacao-fundiaria-de-povos-e-comunidades-tradicionais-comeca-segunda-feira-25-11-em-belem>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relatório final do Grupo de Trabalho Governança Fundiária. Coordenação de Moisés Savian e Danilo D. P. Araújo. Brasília, DF: MDA, 2023g.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Manguezais. Gov.br, Brasília, DF, 5 set. 2024m. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/ecossistemas-costeiros-e-marinheiros/manguezais>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado (PPCerrado): 4ª fase (2023 a 2027). Brasília, DF: MMA, 2023h. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/mma-n-738-de-25-de-setembro-de-2023-512131772>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Governo Federal apresenta medidas para fortalecer arcabouço fiscal e garantir crescimento sustentável. Gov.br, Brasília, DF, 29 nov. 2024n. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/novembro/governo-federal-apresenta-medidas-para-fortalecer-arcabouco-fiscal-e-garantir-crescimento-sustentavel>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. Portaria nº 189, de 28 de março de 2023. Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, 18 out. 2023i. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-ndeg-189-de-28-de-marco-de-2023>. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. População quilombola é de 1,3 milhão, indica recorte inédito do censo. Gov.br, Brasília, DF, 27 jul. 2023j. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2023/07/populacao-quilombola-e-de-1-3-milhao-indica-recorte-inedito-do-censo>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Balanço Plano Safra da Agricultura Familiar 2024/2025: programa é lançado em mais quatro estados. Gov.br, Brasília, DF, 30 set. 2024o. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/07/governo-federal-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-agricultura-empresarial>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Discurso do presidente Lula na 3ª sessão da reunião de líderes do G20. Gov.br, Brasília, DF, 19 nov. 2024p. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2024/11/discurso-do-presidente-lula-na-3a-sessao-da-reuniao-de-lideres-do-g20>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Governo Federal lança Plano Safra 24/25 com R\$ 400,59 bilhões para agricultura empresarial. Gov.br, Brasília, DF, 3 jul. 2024q. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/07/governo-federal-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-agricultura-empresarial>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Lista de alto risco da administração pública federal. Brasília, DF: TCU, 2022c.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Lula assina decretos que desapropriam áreas para quilombos. Gov.br, Brasília, DF, 29 nov. 2024r. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/11/presidente-lula-assina-decretos-que-desapropriam-areas-para-quilombos>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. Instrução normativa nº 2, de 18 de dezembro de 2014. Estabelece os procedimentos utilizados na destinação de imóveis da União para regularização fundiária de interesse social. Brasília, DF, 18 dez. 2014. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais/repositorio-de-marcos-regulatorios-de-regularizacao-fundiaria-de-povos-e-comunidades-tradicionais/federais/orgaos-publicos/spu-2014_in-2_procedimentos-destinacao-imoveis-uniao.pdf. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010. Brasília, DF, 15 abr. 2010. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais/repositorio-de-marcos-regulatorios-de-regularizacao-fundiaria-de-povos-e-comunidades-tradicionais/federais/orgaos-publicos/spu-2010_portaria-no-89.pdf. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Função social é requisito para impedir desapropriação de terras produtivas, decide STF. STF, Brasília, DF, 5 set. 2023k. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513467&ori=1>. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário invalida prazo para regularização fundiária de comunidades tradicionais na BA. STF, Brasília, DF, 6 set. 2023l. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513548&ori=1>. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ratificação de registros de terras de fronteira deve respeitar política agrícola e de reforma agrária. STF, Brasília, DF, 2 dez. 2022d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=498458&ori=1>. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF mantém possibilidade de cancelamento de registro de imóvel rural por corregedor-geral da Justiça. STF, Brasília, DF, 4 dez. 2023m. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=521308&ori=1>. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRITO, Débora. Menos de 7% das áreas quilombolas no Brasil foram tituladas. Agência Brasil, Brasília, DF, 29 maio 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRITO, George. ‘Operação Ceres’ investiga esquema de propina para concessão de licenças ambientais do

Inema. Ministério Público do Estado da Bahia, Salvador, 19 jul. 2024. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/73600>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRITTO, Vinicius. Censo 2022: Brasil possui 8.441 localidades quilombolas, 24% delas no Maranhão. Agência IBGE, Rio de Janeiro, 26 jul. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40704-censo-2022-brasil-possui-8-441-localidades-quilombolas-24-delas-no-maranhao>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BUENO, Ana Paula da S.; REYDON, Bastiaan P. Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. In: FAO/SEAD. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília, DF: FAO/Sead, 2017. p. 65-102.

CAMPANHA NACIONAL EM DEFESA DO CERRADO et al. [Carta de contribuições]. Destinatários: Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento; Subcomissão Executiva do PPCerrado; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Marina Silva. [S. l.], out. 2023. 1 carta. Disponível em: <https://www.campanhacerrado.org.br/noticias/444-carta-ppcerrado>. Acesso em: 13 abr. 2025.

CANIATO, Bruno. Cerrado: as dez cidades que mais desmatam o segundo maior bioma brasileiro. Veja, São Paulo, 9 maio 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/cerrado-as-dez-cidades-que-mais-desmatam-o-segundo-maior-bioma-brasileiro/>. Acesso em: 7 abr. 2025.

CANOFRE, Fernanda. O que emperra a reforma agrária com Lula. Outras Mídias, São Paulo, 20 dez. 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/o-que-emperra-a-reforma-agraria-com-lula/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

CAPOMACCIO, Sandra. O Brasil chega ao final de 2023 com redução do desmatamento em 22%. Jornal da USP, São Paulo, 5 jan. 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/o-brasil-chega-ao-final-de-2023-com-moral-renovada-e-reducao-do-desmatamento-em-22/>. Acesso em: 13 abr. 2025.

CARDOSO, Alessandra et al. Balanço semestral do orçamento da União: janeiro a junho de 2024. Inesc: Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2024/08/bgu-2024-1sem-jan_a_jun.pdf?x12453. Acesso em: 15 mar. 2025.

CARDOSO, Beatriz; CORREIA, Maurício. Nota Técnica PEC nº 504/2010 – Ao parlamento brasileiro: Cerrado e Caatinga, patrimônios do Brasil – riqueza presente, herança futura. Goiânia: Campanha Nacional em Defesa do Cerrado; Recife: Articulação Semiárido Brasileiro, 2023.

CAROLINA, Áurea et al. Projeto de lei nº 5.885 de 2019. Dispõe sobre o enfrentamento ao racismo institucional e altera as Leis nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; 13.460, de 26 de junho de 2017; 13.675, de 11 de junho de 2018; e nº 7.102, de 20 de junho de 1983. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 6 nov. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2228710>. Acesso em: 15 abr. 2025.

CASEMIRO, Poliana. Terras indígenas são responsáveis por chuva de 80% das áreas de agropecuária no Brasil. G1, [S. l.], 6 dez. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2024/12/06/terras-indigenas-sao-responsaveis-por-chuva-de-80percent-das-areas-de-agropecuaria-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 7 abr. 2025.

CASSOL, Jaqueline et al. Projeto de lei nº 1.158, de 2022. Altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, para que a doação da área da União ao Estado de Rondônia não seja condicionada à criação de uma Área de Proteção Ambiental e de uma Floresta Estadual. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 9 maio 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2322241#:~:text=PL%201158%2F2022%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Altera%20a%20Lei%20no%2012.249,e%20de%20uma%20Floresta%20Estadual>. Acesso em: 15 abr. 2025.

CNJ. Justiça em números. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

CNJ. Relatório final do GT Quilombola. Elaboração de Danielle Rebouças de Paula, Ednilson Couto de Jesus Junior e Tatiana Whately de Moura. CNJ; PNUD Brasil, Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/12/relatorio-final-gt-quilombola-v2-19-12-24.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2025.

CONAMA. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Ibama, 1997. Disponível em:

<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0237-191297.PDF>. Acesso em: 24 mar. 2025.

CONAQ; TERRA DE DIREITOS. Racismo e violência contra quilombos no Brasil: 2018-2022. 2. ed. Curitiba: Terra de Direitos, 2023.

CORREIA, Maurício. A grilagem como método: apropriação de terras no oeste da Bahia. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2025.

DADOS parciais 2024: violência no campo faz menos vítimas, mas os conflitos continuam em níveis elevados no 1º semestre. CPT, Goiânia, 2 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/noticias-2/6998-dados-parciais-2024>. Acesso em: 24 mar. 2025.

DELGADO, Guilherme Costa. Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985. Campinas: Ícone, 1985.

Desmatamento e grilagem (tradicional e verde) como binômio base do crime de Ecocídio-Genocídio [Cultural] no Cerrado”. (Diana Aguiar, Joice Bonfim, Mauricio Correia e Eduardo Barcelos). In. Campanha Nacional em Defesa do Cerrado. Acusação Final - TPP, Sessão Cerrado, 2022. Disponível em: https://tribunaldocerrado.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Parte-1-Contexto-Acusacao-Final_VF.pdf.

DESMATAMENTO, Ação Direta de Inconstitucionalidade e transferência de terras: Tocantins segue com desafios ambientais na era da emergência climática. Jornal Integra, Palmas, 29 jan. 2024. Disponível em: <https://jornalintegra.com.br/destaque/desmatamento-acao-direta-de-inconstitucionalidade-e-transferencia-de-terras-tocantins-segue-com-desafios-ambientais-na-era-da-emergencia-climatica/>. Acesso em: 8 abr. 2025.

DIA 1: Seminário Política Nacional de Ordenamento Territorial: desafios da retomada. [S. l.: S. n.], 2023. 1 vídeo (7 h 13 min). Publicado pelo canal Ministério da Integração Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L5sFGysTQ4A>. Acesso em: 12 abr. 2025.

DIA 2: Seminário Política Nacional de Ordenamento Territorial: desafios da retomada. [S. l.: S. n.], 2023. 1 vídeo (7 h 55 min). Publicado pelo canal Ministério da Integração Desenvolvimento Regional. Disponível em: https://www.youtube.com/live/BPJF_LEoIzs. Acesso em: 8 abr. 2025.

ENTENDA o esquema de corrupção que levou à exoneração do diretor-presidente do Ipaam e ao bloqueio de R\$ 1 bilhão em bens. G1, Manaus, 10 dez. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2024/12/10/entenda-o-esquema-de-corrupcao-que-levou-a-exoneracao-do-diretor-presidente-do-ipaam-e-ao-bloqueio-de-r-1-bilhao-em-bens.ghtml>. Acesso em: 13 abr. 2025.

Fearnside, P.M.. Desmatamento na Amazônia brasileira: História, índices e consequências. Megadiversidade 1(4): 113-123, 2005. Disponível em: http://www.conservation.org.br/publicacoes/megadiversidade-de/16_Fearnside.pdf. Acesso em: 04 nov. 2024.

FERNANDES, Vitor B.; MORGAN, Thiago A. Debilidade da governança de terras no Brasil: o caso do Pará. In: FAO/SEAD. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília, DF: FAO/Sead, 2017. p. 281-300.

FIORI, J. L. O Nó Cego do Desenvolvimento Brasileiro, Novos Estudos Cebrap, nº 40, nov. 1994.

FUENTES, Patrick. Brasil tem 2º maior juro real do mundo após Selic subir a 12,25%; veja ranking. CNN Brasil, São Paulo, 11 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brasil-tem-2o-maior-juro-real-do-mundo-apos-selic-subir-a-1225-veja-ranking/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

FREITAS, Caio de. Demora da Justiça em caso de grilagem ameaça famílias no Cerrado do Piauí. Agência Pública, São Paulo, 4 set. 2024. Disponível em: <https://apublica.org/2024/09/demora-da-justica-em-caso-de-grilagem-ameaca-familias-no-cerrado-do-piaui/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

FUNAI. Abril indígena: entenda as etapas de demarcação de terras indígenas. Gov.br, Brasília, DF, 5 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril-indigena-entenda-as-etapas-de-demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 24 mar. 2025.

FUNAI. Funai inicia cadastramento das terras indígenas homologadas e regularizadas no Sistema Nacional de Cadastro Rural. Gov.br, Brasília, DF, 22 jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/funai-inicia-cadastramento-das-terras-indigenas-homologadas-e-regularizadas-no-sistema-nacional-de-cadastro-rural>. Acesso em: 13 abr. 2025.

FUNAI. Presidente Lula assina homologação de mais três terras indígenas na véspera do aniversário de 57 anos da Funai. Gov.br, Brasília, DF, 13 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/presidente-lula-assina-homologacao-de-mais-tres-terras-indigenas-na-vespera-do-aniversario-de-57-anos-da-funai>. Acesso em: 24 mar. 2025.

FURTADO, Fabrina; KATO, Karina; BARROS JR., Orlando A. Raça, gênero e classe: as interseccionalidades da estrutura fundiária brasileira. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2022.

GIRARDI, Giovana. Funai passa a considerar apenas terra indígena homologada para fins de conflito de terra. Estadão, São Paulo, 26 abr. 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sustentabilidade/ambiente-se/funai-passa-a-considerar- apenas-terra-indigena-homologada-para-fins-de-conflito-de-terra/>. Acesso em: 13 abr. 2025.

GLOBAL WITNESS. Semeando conflitos: como empresas multinacionais de comércio de commodities agrícolas contribuem para violações a direitos humanos no setor brasileiro da soja. Global Witness, [S. l.], nov. 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/t1d00108.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

GOMES, Carla M. P. A formação de um novo mercado global de terras no Brasil: land grabbing e “última fronteira agrícola” – Matopiba. 2020. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

GOVERNO revoga Titula Brasil e institui o Terra Cidadã. Poder360, Brasília, DF, 26 nov. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-governo/governo-revoga-titula-brasil-e-institui-o-terra-cidada/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

Grain, Digitalização da terra: mais dados, menos terras. Portal da Grain, 13 de abril de 2022. Disponível em: <https://grain.org/en/article/6830-digitalizacao-da-terra-mais-dados-menos-terras>. Acesso em: 22 nov. 2024.

GRAIN. Cercas digitais: cercamento financeiro das terras agrícolas na América do Sul. Grain, Barcelona, 12 set. 2020. Disponível em: <https://grain.org/e/6531>. Acesso em: 22 nov. 2024.

GREENPEACE BRASIL. Bancando a extinção: bancos e investidores como sócios no desmatamento. [S. l., 2024]. Disponível em: https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2024/07/c69cc5b8-bancando-a-extincao-greenpeace-digital-v22_singlepage.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025.

GREENPEACE BRASIL. Segure a linha: a expansão do agronegócio e a disputa pelo Cerrado. Pesquisa e texto de Arilson da Silva Favareto, Louise Nakagawa, Marcos Pó, Paulo Guilherme Seifer e Suzana Cecilia Kleeb. São Paulo: Greenpeace Brasil, 2018. Disponível em: https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2018/11/904dd412-relatorio_greenpeace_matopiba.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025.

GUARALDO, Lucas. Grandes propriedades lideram desmatamento no Cerrado no primeiro semestre. Ipam Amazônia, [S. l.], 19 jul. 2023. Disponível em: <https://ipam.org.br/grandes-propriedades-lideram-desmatamento-no-cerrado/#>. Acesso em: 13 abr. 2025.

IBAMA. Desmatamento na Amazônia apresenta redução de 62,2%, aponta MapBiomias. Gov.br, Brasília, DF, 28 maio 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2024/desmatamento-na-amazonia-apresenta-reducao-de-62-2-aponta-mapbiomias>. Acesso em: 21 mar. 2025.

IBGE. Atlas do espaço rural brasileiro. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101773>. Acesso em: 2 nov. 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 1920/2006. Até 1996 dados extraídos de: Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IBGE. Censo Agropecuário 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INCRA. Bahia cria assentamento no município de Coronel João Sá. Gov.br, Brasília, DF, 20 ago. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/bahia-cria-assentamento-no-municipio-de-coronel-joao-sa>. Acesso em: 12 abr. 2025.

INCRA. Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas. Títulos expedidos às comunidades quilombolas de 1995 até a atualidade, por órgãos fundiários federais, estaduais e municipais e com base em distintas legislações aplicadas. Brasília, DF: Incra/DFQ, 2025. Disponível em: <https://www.>

gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/andamentotitulacao.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.

INCRA. Cinco mil famílias acampadas são cadastradas no programa Terra da Gente no Paraná. Gov.br, Brasília, DF, 19 set. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/cinco-mil-familias-acampadas-sao-cadastradas-no-programa-terra-da-gente-no-parana>. Acesso em: 12 abr. 2025.

INCRA. Incra se imite na posse de parte de Tambauzinho, uma das áreas mais conflituosas da Paraíba. Gov.br, Brasília, DF, 2 out. 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/incra-se-imite-na-posse-da-segunda-parte-de-tambauzinho-uma-das-areas-mais-conflituosas-da-paraiba>. Acesso em: 12 abr. 2025.

INCRA. Incra titula assentamentos em Santa Terezinha (SC). Gov.br, Brasília, DF, 12 jul. 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/incra-titula-assentamentos-em-santa-terezinha-sc>. Acesso em: 12 abr. 2025.

INCRA. Nove assentamentos são criados em seis estados. Gov.br, Brasília, DF, 16 abr. 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/nove-assentamentos-sao-criados-em-seis-estados>. Acesso em: 12 abr. 2025.

INCRA. Paraná tem a primeira área destinada à reforma agrária por meio do Terra da Gente. Gov.br, Brasília, DF, 3 maio 2024f. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/parana-tem-a-primeira-area-destinada-a-reforma-agraria-por-meio-do-terra-da-gente>. Acesso em: 12 abr. 2025.

INCRA. Santa Catarina vai ganhar assentamento para 45 famílias em área obtida por dívida com a União. Gov.br, Brasília, DF, 19 abr. 2024g. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/santa-catarina-vai-ganhar-assentamento-para-45-familia-em-area-obtida-por-divida-com-a-uniao>. Acesso em: 12 abr. 2025.

INESC. Regularização fundiária quilombola: série histórica – orçamento 2014 a 2022. Nota técnica elaborada por Carmela Zigoni. Brasília, DF: Inesc, 6 out. 2022. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/10/Orcamento-Regularizacao-Fundiaria-Quilombola_2014-a-2023.pdf. Acesso em: 11 fev. 2025.

INSTITUTO ESCOLHAS. Mesmo jogo, novas regras: uma solução fundiária para a Amazônia. São Paulo, [2023]. Disponível em: https://escolhas.org/wp-content/uploads/2023/08/Onepage_NovoArcaboucoFunduario.pdf. Acesso em: 8 abr. 2025.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Situação jurídica das Terras Indígenas. Disponível em https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o_jur%C3%ADdica_das_TIs_no_Brasil_hoje. acesso em 27 de janeiro de 2024.

IPCC. Mudança do clima 2021: a base científica – sumário para formuladores de políticas. [S. l.]: IPCC, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/IPCC_mudanca2.pdf. Acesso em: 7 abr. 2025.

IVO, Anete B. L. A reespecialização da estrutura fundiária do estado da Bahia. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 4., 1984, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Abep, 1984.

KONCHINSKI, Vinicius. Brasil tem 145 mil famílias acampadas à espera de terra. ICL Notícias, [S. l.], 24 fev. 2025. Disponível em: <https://iclnoticias.com.br/brasil-tem-145-mil-familias-acampadas/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

LOPES, Cristina L.; CHIAVARI, Joana. Cancelamento de CAR em terras indígenas: desafios e propostas para uma melhor regulamentação. Rio de Janeiro: CPI/PUC-Rio, 2022. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2022/05/PB-CANCELAMENTO-CAR-EM-TI.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

LOPES, Cristina L. et al. Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados Brasileiros. Rio de Janeiro: CPI/PUC-Rio, 2024. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2024/12/REL-Onde-Estamos-na-Implementacao-do-Codigo-Florestal-Radiografia-do-CAR-e-do-PRA-nos-Estados-Brasileiros-Edicao-2024.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

LOURENÇO, Margareth. CNJ recomenda protocolo para julgamentos de ações de danos ambientais. Agência CNJ de Notícias, Brasília, DF, 5 out. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-recomenda->

protocolo-para-julgamentos-de-acoes-de-danos-ambientais/#:~:text=O%20Plen%C3%A1rio%20do%20Conselho%20Nacional,Extraordin%C3%A1ria%20de%202023%20do%20CNJ. Acesso em: 9 abr. 2025.

MAIA, Margareth P.; SOUZA, Valdenir B. de; DAMASCENO, Tays dos S. Desmatamentos irregulares no Cerrado baiano: uma política de estado. Relatório de pesquisa. Salvador: Imaterra, 2022.

MALERBA, Julianna; TRECCANI, Girolamo. Mais proprietários e menos assentados. Como e por que a atual política fundiária ampliará a concentração de terras. Rio de Janeiro: Fase, Heinrich Boll Stiftung e Ford Foundation Dezembro de 2019. Disponível em https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/12/terra_territorio_n1-3.pdf, Acesso em 03 de nov. 2024.

MANGUEZAL armazena mais carbono que floresta. Pesquisa Fapesp, São Paulo, n. 272, out. 2018. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/manguezal-armazena-mais-carbono-que-floresta>. Acesso em: 15 mar. 2025.

MAPBIOMAS. Cobertura de Vegetação Nativa nos Territórios Quilombolas no Brasil, publicado em 13 de dezembro de 2023. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/12/FACT_MapBiomias_Quilombos_06.11.pdf acesso em 27 de janeiro de 2024.

MAPBIOMAS. Cobertura. [S. l.], [20--]. Disponível em: <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/>

