

# Colonização rural na Amazônia: impactos do art. 40-A da Lei 13.465/17 no maior assentamento do Brasil, o P.A. Rio Juma, Apuí/AM

## Rural colonization in the Amazon: impacts of article 40-A, Law 13.465/17 on the Rio Juma Project, Apuí, Amazonas, the largest Brazil's rural settlement

  Ronaldo Pereira Santos<sup>1</sup>

  Raimundo Pereira Pontes Filho<sup>2</sup>

**Resumo:** O objetivo deste texto foi verificar os prováveis impactos do art. 40-A, da Lei 11.952/2009, no Projeto de Assentamento (PA) Rio Juma, em Apuí, Amazonas. O método empregado foi a pesquisa bibliográfica descritiva e comparativa, abordagem quali-quantitativa e levantamento de dados do objeto pesquisado. Foram comparados quatro eixos no PA Rio Juma: ambiental, socioeconômico, normativo e administrativo. O PA Rio Juma tem avanços, mas o modelo ficou desgastado, sobretudo pelos grandes custos ambientais. Há vantagens em se descaracterizar o assentamento, em vez de emancipá-lo, mas o regulamento do art. 40-A deve levar em conta as relações jurídicas entre União e assentados durante estes anos, bem como aspectos ambientais. A nova norma pode melhorar aspectos socioeconômicos no PA, mas os resultados de boa governança

1 Engenheiro Agrônomo, Advogado, Mestre em Ciências Agrárias pelo INPA; Mestre em Direito pela UFAM; Pós-graduado em Registos Públicos; Pós-graduado em Georreferenciamento de imóveis; Pós-graduado em Gestão Ambiental (IFAM), e Pós-graduado Direito Público (UFAM). Perícias fundiária e Imobiliária, cadeia dominial, topografia e avaliação de imóveis. Valoração de ativos e danos ambientais. Foi Bolsista Visitante na Universidade de Cornell, EUA. Foi pesquisador assistente projeto MMA/CNPq/INPA e Chefe Departamento de Projetos da COIAB. Chefe Divisão e Superintendente Substituto do INCRA/AM. Coordenador das Câmaras Ambiental IBAPE-AM e Jurídica do Conselho Estadual Meio Ambiente. Professor de Engenharia legal e perícias na ESB e NiltonLins. Professor voluntário da UFAM: Direito Ambiental Mudanças Climáticas.;

2 Doutor em Sociedade e Cultura na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Bacharel em Direito pela UFAM. Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais pela UFAM. Atua no magistério desde 1996. Professor da Universidade Federal do Amazonas, na Graduação e no programa de Mestrado em "Constitucionalismo e Direitos na Amazônia". Docente do Programa de Mestrado em Segurança Pública da Universidade do Estado do Amazonas. Servidor público estadual, presidiu o Conselho Penitenciário do Estado do Amazonas (2013 a 2018). É pesquisador das violações a direitos fundamentais da sociodiversidade na Amazônia, buscando estabelecer o diálogo entre o direito e questões amazônicas, com livros publicados sobre o assunto, dentre os quais: Terceiro Ciclo (1997), História do Amazonas (2011), Logospirataria na Amazônia (2017), Desafios à Segurança Pública no Brasil (2020), Formação Sociocultural da Amazônia Colonial (2021). Coordenou curso de graduação em Direito, em Instituição de Ensino Superior em Manaus-AM (2008-2010). Coordena grupo de pesquisa e publica regularmente artigos em periódicos acadêmicos e eventualmente em veículos de imprensa..

ambiental dependerá de salvaguardas, como o fortalecimento do órgão fundiário (pessoal e recursos) e do rumo da política ambiental. Por fim, a aplicação da norma trará uma alteração substancial na administração pública fundiária e na política local.

**Palavras-Chave:** Reforma Agrária; descaracterização; regularização fundiária; assentamento.

**Abstract:** This text discusses the impacts of the Art. 40-A: Law 11.952/09 on the Rio Juma Settlement Project – RJS, in Apuí, Amazonas. We applied descriptive and comparative bibliographic research, a quali-quantitative approach, and data collection of the researched object. Four axes were compared in the PA Rio Juma: environmental, socioeconomic, normative and administrative. The RJS reached some advances, but the model shows limitations and environmental costs. There are advantages to change the settlement legal status instead of emancipating it, but the regulation of Article 40-A should consider the legal relations between the government and settlers during these years. Improvements in the socioeconomic plan are expected, however, in the environmental context, success will depend on safeguards, above all to strength the land tenure authority (staff and budget) and environmental enforcement. Finally, there is a good chance the new norm might bring a substantial change in public land administration and in local policy for RJS and municipality.

**Keywords:** Agrarian Reform; decharacterization; land tenure regularization; settlement.

Data de submissão do artigo: Janeiro de 2023.

Data de aceite do artigo: Julho de 2023.

## 1. Introdução

Um dos principais capítulos da ocupação do espaço agrário recente da Amazônia brasileira passa pela leitura do tratamento jurídico dispensado aos denominados projetos de colonização rural. Proposta nos anos 1970 e 1980, a colonização influencia, ainda hoje, vários fatores da vida socioeconômica e ambiental do seu entorno.

O contexto normativo da colonização recente<sup>3</sup> da Amazônia deve ser compreendido a partir de uma leitura dos ciclos de desenvolvimento econômico, um impulsionador natural das inovações legislativas. Na visão de investimento do capital, a região carecia de pessoas ocupando o seu imenso espaço geográfico (Becker, 1982), através do “aporte de recursos e adensamento populacional” (Nascimento, 2015, p. 31), o que deu origem a alguns polos agropecuários incentivados pelo Estado na região.

Ribeiro e Leopoldo (2003) indicam que aquela política estava motivada por fins econômicos, baseados na expansão da fronteira agrícola, exploração das importantes riquezas minerais existentes e outros bens naturais – visão tida, atualmente, como inadequada para os interesses da Amazônia (Loureiro, 2022). Neste contexto, foi pensado o Projeto de Integração Nacional (PIN), onde o desenvolvimento chegaria à região, então isolada e distante, pela sua integração física nos “eixos viários”, com destaque para o eixo Belém-Brasília, a BR-163, BR-364 e a Rodovia Transamazônica.

Um dos pilares do Projeto foi o uso da terra para fins agropecuários, no que se chamou de “projetos de colonização”<sup>4</sup>, vilas agrícolas parte do “pacote” terra subsidiada, crédito e infraestrutura para atrair os agricultores de outras regiões. Como o Estado detinha o domínio das terras às margens das rodovias federais (Brasil, 1971), e com a previsão do art. 56 da Lei 4.504/1964

<sup>3</sup> A colonização da Amazônia não pode limitar-se apenas a um período isolado; a colonização impulsionada pelos militares é apenas mais uma entre outras já tentadas no passado. Mesmo no período após a independência brasileira de 1822, algumas províncias criaram diversas políticas de atração de “mão de obra” externa – como foi o caso do Estado do Amazonas e Acre – para incrementar a produção de borracha (Leal, 2020).

<sup>4</sup> A colonização é a primeira grande política pública fundiária que funciona como um guarda-chuva precursor dos projetos de assentamentos do Incra criados antes e depois do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), de 1985. Inserido nesse “pool” de projetos de ocupação, há várias denominações: Projeto Integrado de Colonização (PIC), Projeto de Assentamento Dirigido (PAD), Projeto de Assentamento Rápido (PAR), Projetos Fundiários (PF), Projeto de Ação Conjunta (PAC) etc. Esses projetos foram os precursores dos atuais Projetos de Assentamentos (PA), classificação adotada a partir de 1985 para todas as modalidades e vigente atualmente.

(Brasil, 1964), a maior parte das vilas agrícolas a serem ocupadas foi projetada nas glebas públicas, sobretudo em suas margens (Alencar *et al.*, 2016, p. 35).

Apesar dos projetos de colonização terem alcançado alguns dos seus objetivos (Nascimento, 2015; Souza, 2020), ocorreram vários problemas: falta de infraestrutura adequada, dificuldades com doenças locais, clima, fertilidade do solo e choque cultural, levando à desistências, rotatividade de agricultores e irregularidade nas ocupações, além de desmatamento acima do tolerável pela legislação (Cunha, 2009; Alencar *et al.*, 2016; Farias; Beltrão; Cordeiro, 2018).

Além disso, o regime jurídico da colonização era bem diverso dos outros programas fundiários criados posteriormente, gerando incompatibilidades que precisavam de solução: alguns destes projetos estavam no epicentro de desmatamento e grilagem (Loureiro; Pinto, 2005; Alencar *et al.*, 2006).

Buscando atenuar parte daqueles problemas, desde 2017 o Governo Federal vem propondo alterações nas principais leis fundiárias, com destaque mais relevante para a Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), estatuto que reformulou profundamente boa parte do regimento jurídico da Reforma Agrária (Brasil, 2017; Brasil, 2019). Surgiam novos mecanismos administrativos para gestão daquelas antigas áreas de colonizações, sobretudo na tentativa de atualizar a forma de ocupação e regularização dos novos desafios fundiários, ambientais e socioeconômicos.

Este artigo objetivou analisar os efeitos da aplicabilidade do art. 40-A, da Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009), alteração dada pela Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), sobre os antigos Projetos de Colonização na Amazônia. O texto analisou quatro eixos: jurídico, ambiental, socioeconômico e administrativo-operacional, a partir do estudo de caso do Projeto de Assentamento Rio Juma, no Município de Apuí, Amazonas. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica com abordagem quali-quantitativa como referencial metodológico, por meio de levantamento de dados objetivos do objeto pesquisado, e também

descritivo e analítico de dados da literatura e pela comparação da legislação e/ou outras normas pertinentes à temática.

## 2. A “Crise” Da Colonização: Contexto Normativo E Incompatibilidade Com O Pós-1988

### 2.1 As fases normativas da colonização e da reforma agrária na Amazônia (1964-2021)

As políticas públicas dos projetos de colonização na Amazônia podem ser classificadas em quatro fases normativas distintas<sup>5</sup>. A primeira surge com o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964 (Brasil, 1964), complementada mais tarde com regras pontuais na Lei nº 4.947/1966 (Brasil, 1966), norma esta que, em essência, criou o regime administrativo da autarquia federal para gerir a colonização. Esta fase inicial durou até a reabertura democrática em 1985.

Destaca-se, nesta fase, a priorização do uso maciço das terras públicas<sup>6</sup> com pouco investimento em desapropriações: embora houvesse no Estatuto da Terra um capítulo sobre a “Reforma Agrária”, que em tese permitia que o Estado buscasse desconcentrar as terras privadas improdutivas (Bomfim, 2010; Nascimento, 2015), o Governo preferiu utilizar as glebas públicas. Para Tourneau e Bursztyn (2010, p. 114), “esse deslocamento do eixo da política fundiária [priorizando as terras da União] é crucial como explicação da dinâmica territorial brasileira desde então”. Porém, esta lógica se inverteu no período seguinte, sobretudo nos anos 2000, com picos de desapropriação (Santos; Feitosa; Freddo, 2022).

A segunda fase normativa é um período curto e vem com a transição política pós-regime militar até a promulgação da Constituição de 1988. Em essência, pode-se dizer que foi meramente uma fase

5 Para fins da divisão das fases aqui propostas, utiliza-se duas premissas principais: na primeira, as características antes e depois da Constituição de 1988. No período anterior, a função social da propriedade rural não era tão importante e sequer constitucionalizada. Ademais, a questão ambiental naquela fase igualmente era incipiente ou quase inexistente. A segunda premissa refere-se ao tipo de imóvel usado pela União para fins de ocupação do espaço agrário na Amazônia. O Governo Militar preferiu no início trabalhar com terras públicas com pouca desapropriação, quadro que se inverte a partir de 1988, com especial aprofundamento na década de 1990 e 2000 (Santos; Feitosa; Freddo, 2022).

6 Entre 1964-1985, foram criadas 63 áreas com perfil de colonização na Amazônia brasileira, especialmente nas áreas de domínio da União ao longo das rodovias federais (Brasil, 2020).

preparatória entre os dois regimes constitucionais. Se a colonização era importante nos anos 1970 e meados dos 1980, a abertura democrática criou as condições para o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (Brasil, 1985), este com uma maior preocupação na Reforma Agrária a partir de desapropriações das terras improdutivas” (Santos; Da Silva, 2020).

Por exemplo, no Decreto nº 91.766/1985 (Brasil, 1985) tem-se a orientação de que a “[embora a colonização] utilizada em períodos recentes como o principal instrumento de política agrária, a regularização fundiária será repensada e direcionada de maneira a consolidar a prioridade à Reforma Agrária” (Brasil, 1985). Portanto, a decisão política de se focar em um outro modelo parecia ser a tônica do período que se iniciava com a redemocratização.

Nesta transição política, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) passou a denominar de “projetos de assentamentos” (PA) todas as vilas e núcleos coletivos agrários, inclusive algumas com perfil de colonização: embora alguns tenham mantidos suas denominações de origem (como os Projetos Integrados de Colonização – PIC), na prática, respondiam à lógica de gestão de um “PA comum”<sup>7</sup>. Em resumo, a máquina pública continuava com um pé na colonização da Amazônia, mas outro fincado no que viria a ser a antessala das transformações que ocorreriam com a nova Constituição de 1988.

Por sua vez, a terceira fase normativa caracteriza-se por dois grandes acontecimentos jurídicos: a constitucionalização da Reforma Agrária, no art. 184, e a sua regulamentação (Brasil, 1993). Estes dois marcos regulatórios revolucionaram o ordenamento jurídico no que se refere à alienação de terras públicas, afastando-se ainda mais das regras da colonização, priorizando a função social da terra e a desconcentração da propriedade.

<sup>7</sup> O termo Projeto de Assentamento (PA) tem implicações jurídicas importantes. O PA é um assentamento que admite a separação ou divisão de lotes de terras e a transferência do seu domínio individual ao assentado (onerosa, em regra, e gratuita em exceção). No entanto, há uma modificação deste regime com a chegada dos “assentamentos ambientalmente diferenciados” nos anos 1990 e 2000 (PAE, PDS, PAF), modalidade territorial de reforma agrária que não se admite a transferência da terra em lotes, mas a mera autorização do poder público, por meio de concessões de uso da terra. Atualmente, o Incra convive com estes dois tipos de assentamentos na Amazônia.

Outra característica importante é a harmonização da política fundiária com a ambiental. Surgem as experiências dos chamados assentamentos coletivos, direcionados às comunidades locais tradicionais, reduzindo, em parte, os assentamentos “comuns”, do tipo “PA”, mais sujeitos ao desmatamento (Alencar *et al.*, 2016). Em parte, este movimento se dá “em função da emergência dos seringueiros, extrativistas e ribeirinhos da Amazônia enquanto coletividades cujas identidades políticas se objetivaram em movimentos sociais com características e reivindicações muito próprias” (Esterci; Schweickardt, 2010, p. 66).

Esta fase, com grande número de desapropriações, dura até 2015, quando ocorre a decisão de suspendê-las. No Brasil como um todo, e também na Amazônia, acontece uma espécie de “preparação do terreno” para acelerar a política de regularização das posses por meio do extinto Programa Terra Legal, responsável por operacionalizar a Lei 11.952/2009 (Brasil, 2009) (menos assentamento, mais regularização de posses) (Santos; Feitosa; Freddo, 2022).

Neste cenário, surge a última fase normativa, que vige até os dias atuais, tem como características mais uma profunda reforma normativa com alta influência patronal – a partir de um “modelo de mercado” –, visando à maior facilidade de acesso à terra a estes grupos e à flexibilização da proteção socioambiental (Brasil, 2019). Destaca-se a mudança legislativa pensada para “dentro” dos assentamentos<sup>8</sup>, especialmente a chamada minirreforma<sup>9</sup> (Brasil, 2014; Ferreira *et al.*, 2014). Mas, também, medidas para “fora dos assentamentos”, com mudanças na Lei de regularização de posses na Amazônia Legal (Brasil, 2009).

Críticas não faltaram a estas medidas normativas. Entre vários autores, pode-se citar Outeiro, Góes e Nascimento (2016), que reportaram que estas reformas priorizavam os grandes produtores e

8 A expressão “fora dos assentamentos” refere-se à localização geográfica dos imóveis, onde se emprega também o jargão “áreas fundiárias”. São reguladas pela Lei nº 11.952/2009 (“Programa Terra Legal”, conversão da Medida Provisória 458) que criou aquela estrutura administrativa autônoma do Incra, mas usando sua *expertise* e pessoal. Boa parte destas áreas são heranças de áreas da colonização, que não foram transformadas em projetos de assentamentos. No geral, as políticas públicas nas áreas “fora” resumiam-se ao repasse da terra e, em alguns casos, estradas e ramais, mas sem outras facilidades oficiais como crédito, energia ou programas de educação.

9 Entre outras regras, flexibilizou-se para até dois módulos fiscais o tamanho de lotes passíveis de serem regularizados em qualquer tipo de assentamento – inclusive naquelas da colonização. Embora a regra não tenha sido gestada para resolver os problemas das áreas de colonização, em tese, a estas também serviriam, mas não demorou a se verificar insuficiente para mitigar os problemas de concentração ilegal de lotes.

reduziram proteções socioambientais. Com efeito, estas reformas não foram capazes de resolver todas as incompatibilidades entre o modelo antigo jurídico criado para aquelas áreas de colonização na Amazônia e a nova realidade surgida com as salvaguardas socioambientais da Carta de 1988.

## 2.2 /A colonização e a nova realidade socioambiental da Constituição

Os projetos de colonização na Amazônia, ao longo destas décadas, mostraram um desencaixe tanto com as novas políticas públicas de reforma agrária em si, impulsionadas pela Constituição de 1988, quanto com várias Leis que surgem nos anos 1990 e 2000, como resultado de um movimento global voltado à proteção socioambiental. Como já mencionado, o Plano Nacional de Reforma Agrária (Brasil, 1985) já indicava a lógica que contrastaria com o período anterior da colonização (Santos; Da Silva, 2020). Porém, a maior transformação jurídica ocorreria no plano constitucional.

Na Constituição de 1988, a Reforma Agrária passou a ser pautada pelo instituto da função social da propriedade rural, prevista no art. 186 da Constituição, que leva em conta o aspecto não somente produtivo, mas o respeito às questões trabalhistas e, sobretudo, ambientais (Gondim, 2018, p. 113). Já antes mesmo da Carta de 1988, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Lei nº 6.938/1981) inaugurou ferramentas inovadoras de gestão ambiental, tendência seguida e fortalecida pela nova Constituição (Ferreira; Salles, 2016), com um olhar especial para Amazônia, ao constituir-se como “patrimônio nacional” (art. 225, § 4º). O surgimento de um conjunto de ferramentas inaugura uma governança mais preventiva e repressiva no campo ambiental.

Como consequência, os novos marcos constitucional e infraconstitucional apontavam mecanismos para combater o desmatamento que, historicamente, se deu mais nas regiões próximas às rodovias, exatamente onde estão os projetos de colonização no “arco do desmatamento” (Alencar *et al.*, 2016, p. 45), fenômeno

que era (e ainda é) mais intenso, sobretudo nos projetos mais antigos, que, não por acaso, são parte daqueles remanescentes de colonização (Calandino; Wehrmann; Koblitz, 2012).

Como consequência, somente depois do fim da colonização houve um olhar sobre o problema ambiental nos assentamentos da União<sup>10</sup> (Tourneau; Bursztynm, 2010, p. 119), forçando a algumas mudanças, entre elas: a proibição de se assentar famílias em áreas de floresta, o foco em assentamentos de bases sustentáveis, trazendo à luz a preocupação com o direito das populações locais e não somente aquelas oriundas de outras regiões do país (Estercil; Schweickardt, 2010, p. 66), a necessidade de haver licenciamento ambiental das atividades econômicas dentro dos assentamentos e as ferramentas gerenciais de controle de desmatamento<sup>11</sup>.

Em perspectiva, as normas que cuidavam da colonização chocavam-se com este novo cenário político e jurídico, pois, grosso modo, não havia na colonização uma preocupação das administrações públicas com as perdas ambientais como consequência do desmatamento, pelo contrário: um dos critérios para se obter o direito de acesso às terras naquele período, em muitos casos, era a prova de que havia desmatamento como forma de “benfeitoria” ou de exploração da terra (Torres; Doblaz; Alarcon, 2017). Esta pode ser uma das interpretações dadas ao instituto da “cultura efetiva” e da exploração agropecuária, presentes tanto na Lei nº 4.504/1964 e na Lei nº 4.947/1966 (Brasil, 1964, 1966), sendo o desmatamento uma pré-condição para a legitimação da ocupação e regularização da posse à época.

Assim, havia uma causa-efeito entre a política de ocupação territorial da colonização e a degradação ambiental na Amazônia. Ocorre que as ferramentas jurídico-administrativas disponíveis para os territórios resultantes da colonização, em especial os assentamentos e o seu entorno, não eram suficientes para enfrentar os problemas que ali surgiam: em essência, realizava-se

<sup>10</sup> A União chegou a ser acionada judicialmente em duas Ações Cíveis Públicas (ACP) (Alencar *et al.*, 2016), o que gerou, à época, grandes desconfianças quanto à sustentabilidade da Política de Reforma Agrária.

<sup>11</sup> As políticas públicas de Comando e Controle (C&C), que atingem diretamente os assentamentos, vão desde o Cadastro Ambiental Rural (CAR) (Lei 12.651/2009) e as revogadas Resoluções sobre licenciamento ambiental em assentamentos (CONAMA Nº. 289/2001), substituída depois pela Resolução CONAMA Nº 387/2006 e depois pela Resolução CONAMA Nº 458/2013. Atualmente, consolidou-se o entendimento de que o que deve ser licenciado pelo Estado são as atividades e não mais os assentamentos.

sucessivos levantamentos ocupacionais nos assentamentos e tentativa de retomada de lotes com o ajuizamento de ações de indenização por dano ambiental, etc. – estes últimos mais raros e com um custo sociopolítico relevante. Contudo, tais mecanismos serviam apenas como “enxugamento de gelo”, pois eram temporários e localizados, sem atingirem as suas causas estruturais, e não raro requerer repetição.

Portanto, embora no plano socioambiental essas críticas tenham alguma razão de ser, a verdade é que a solução passava não somente por respostas das normas ambientais, mas pelo eixo fundiário aplicado a estes territórios. Naturalmente, dependia de rearranjos de mais reformas normativas, pois as últimas revisões (as Leis nº 11.952/2009, e depois a minirreforma da Lei nº 13.001/2014) (Brasil, 2009, 2014) não conseguiram solucionar as raízes dos problemas dos núcleos de colonização mais antigo.

Foi a partir deste diagnóstico, da incompatibilidade das áreas dos antigos núcleos de colonização, com o atual quadro ambiental e normativo (como discutido na fase quatro da subseção anterior), que se caminhou para discussões de uma reforma na legislação: era preciso pensar um caminho para melhor gestão das antigas áreas de colonização.

### 2.3 Transformando os núcleos de colonização em regularização de posses: os contornos do art. 40-a da Lei nº 13.465/2017

As incompatibilidades das antigas regras aplicadas à colonização<sup>12</sup> criaram um cenário (se não inviável, mas no mínimo de alta complexidade) para a administração pública gerenciar com alguma racionalidade os antigos núcleos de colonização. Deve-se recordar que, como boa parte destes núcleos de colonização estavam à beira de rodovias, alguns se transformaram em grandes vilas ou até mesmo em cidades com emancipação política<sup>13</sup>, o que naturalmente atraem, no seu entorno, maior ocupação e pressão

12 O caso da colonização não responde exclusivamente a estes fatores isolada e unicamente, o que seria uma tentativa pretensiosa e reducionista. Outras questões também influenciaram este processo, como a visão de política agrária – a depender do governo de plantão –, o orçamento, que depende dos humores da economia. Um outro fator que também pesa nessa questão é o forte apelo internacional das mudanças do clima, no qual o Brasil tem um papel fundamental com suas florestas tropicais.

13 O Estado de Rondônia é um bom exemplo com vários Municípios surgidos neste contexto; no Amazonas, o Município de Apuí e a Vila de Santo Antônio do Matupi, no Km 180 da Rodovia Transamazônica.

econômica. O resultado natural é que os projetos de colonização mais antigos passaram a sofrer ocupação espontânea dos lotes não utilizados e, não raro, em condições de irregularidade acompanhado de degradação ambiental.

Então, se de um lado aplicar a regra antiga da colonização não solucionava mais os problemas dos agricultores que restaram ocupando os lotes públicos, de outro, as novas leis da última fase normativa (2015 até dias atuais) não tinham efetividade. Acrescente-se a este quadro o fato de que, no plano ambiental, havia um estado de coisas insustentável, uma vez que o avanço da agropecuária naturalmente força o aumento de mais desmatamento nas áreas mais antigas de colonização. Estando boa parte destas áreas sem um nome para associar à autoria (CPF – Cadastro de Pessoa Física), as atividades de fiscalização ambiental tampouco surtiram efeito. No geral, este é o contexto que a administração pública federal encontrou em muitos casos na Amazônia a partir da execução das demandas oriundas da Lei do Programa Terra Legal para cuidar dos antigos núcleos de colonização (Brasil. 2009).

Por estas razões, nos primeiros anos do programa, sobretudo nos projetos de colonização muito antigos e em regiões sujeitas a grande pressão agropecuária – como ao longo da BR-363 no Pará ou na rodovia BR-230 (Transamazônica) – a administração federal era legalmente impedida de flexibilizar as regras de acesso à terra, como demandavam os posseiros. Pressões políticas naturalmente ocorriam neste processo, o que leva, quase que automaticamente, a algum parlamentar a apresentar alguma proposta de modificação legislativa ao Congresso Nacional – normalmente para atender à sua base, não raro. Geralmente estas propostas tem conteúdo de maior flexibilização no cumprimento das leis fundiárias vigentes.

Com efeito, como já comentado, chegou-se a ensaiar uma primeira revisão dos marcos normativos anteriores que, direta ou indiretamente, atingiam as áreas dos antigos projetos de colonização. O texto original do artigo 3º da Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009) chegou a ser editado e houve a minirreforma da Lei nº 13.001/2014 (Brasil, 2014), mas insuficientes para resolver a fundo

o problema. Pelo menos desde 2013, a solução pensada foi mais uma reforma, porém, desta vez, mais drástica: propôs-se converter os antigos núcleos de colonização (que em vários casos eram assentamentos convencionais) no formato jurídico de regularização de posses, também chamado de “regularização fundiária”; isto é, deixar-se-ia de atender aos comandos normativos de lotes rurais dos assentamentos. Esta conversão normativa é denominada no jargão da administração pública de “desintrusão”, “desafetação” ou “descaracterização”, mas para fins das terras sob o regime da regularização fundiária utiliza-se o último<sup>14</sup>.

Esta proposta, que já era ventilada no início da Lei do Programa Terra Legal<sup>15</sup>, ganhou críticas ainda no seu início. Cunha (2009, p. 49) assevera que [com essa proposta]: “pensa-se em reduzir os assentamentos de modo que os grileiros fiquem fora de seu perímetro e, portanto, passíveis de serem ‘regularizados’, em completo detrimento da finalidade camponesa desses assentamentos”.

De qualquer forma, com origem na Medida Provisória - MP nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017)<sup>16</sup>, introduziu-se o art. 40-A na Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009), o que, em tese, resolveria o grosso do problema: a mencionada norma cuidava de mecanismos para regularizar as posses em terras públicas federais excluídas de assentamentos, significando que o seu regime jurídico é totalmente diverso, ou no mínimo com regras mais flexíveis do que aquelas aplicadas em assentamentos. Por exemplo, posseiros que ocupavam lotes acima do tamanho permitido em assentamentos – e/ou que não possuíam perfil para

14 No âmbito da administração pública, estes termos são aplicados de forma similar quando se quer transformar, reverter, extinguir ou alterar o uso, situação jurídica ou destinação de uma área pública para outra atividade, uso ou objetivo. Contudo, tecnicamente possuem diferenças. No caso do termo *Desintrusão*, é referido como “ato ou efeito de retirar de um imóvel quem dele se apossou ilegalmente ou sem autorização do proprietário” (Brasil, 2019, p. 18). Frequentemente usada para ocupantes ilegais de áreas indígenas, Unidades de Conservação, territórios quilombolas ou povos e populações tradicionais (Brasil, 2019). A *Desafetação* refere-se a uma mudança do status jurídico – por meio de uma vontade da administração pública – dando nova destinação a um bem público. Já a *Descaracterização* tem sido usada mais no contexto dos bens sob a administração do Incra ou que dependa de sua autorização, especialmente para mudar o uso-fim de um imóvel rural.

15 A proposta, pensada ainda no Governo Dilma, não tinha total apoio no centro de Governo, e alguns gestores entendiam que abriria caminhos para grilagem, mas tudo mudou com a virada político-econômica no novo Governo Temer: de pensamento mais liberal, a ideia ganhou mais rápida adesão. O texto inicial da MP era um pouco diferente daquele aprovado após emendas, cuja redação era: “Art. 40-A. Aplicam-se as disposições desta Lei, à exceção do disposto no art. 11, 12, § 1º, e 38, parágrafo único, à regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas rurais da União e do Incra, inclusive nas áreas remanescentes de colonização oficiais, e nas áreas urbana do Incra” (Brasil, 2016).

16 O texto está sendo questionado em controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (STF), ADI nº 5.883, DI nº 5.771, e a ADI nº 5.787. Contudo, nenhuma delas questiona o dispositivo que trata da possibilidade de transformar assentamentos rurais antigos em áreas de regularização fundiária.

serem assentados (critério da renda, da idade, de ser empresário ou agente público) – poderiam ser regularizados pela União<sup>17</sup>.

Portanto, o novo texto normativo daria a solução; observe-se o texto aprovado pelo Congresso Nacional:

Art. 40-A. Aplicam-se as disposições desta Lei, à exceção do disposto no Art. 11, à regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas urbanas e rurais do Incra, **inclusive nas áreas remanescentes** de projetos criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, em data anterior a 10 de outubro de 1985 com características de colonização, conforme regulamento (Brasil, 2017) (grifo dos autores).

Este dispositivo traz algumas novidades. Primeiro, o óbvio: o texto permite que os mecanismos regulatórios, aplicados em áreas de regularização das posses, possam ser aplicados também às áreas remanescentes de todos os antigos núcleos de colonização (com exceção da regra do art. 11 da mesma Lei (regra da gratuidade da terra a determinado tamanho (até 1 MF = um módulo fiscal)). Este aspecto (da gratuidade) é de menor importância para os posseiros, uma vez que o valor da terra – ao menos para maioria –, não é um problema em si, mas sim o critério da temporalidade ou época prévia da ocupação.

Em segundo lugar, verifica-se que a norma não seria autoaplicável – isto é, sem uma regulamentação posterior –, porque dependeria de um detalhamento em outra norma hierarquicamente inferior no plano das normas; sobretudo porque há conceitos abertos e indeterminados (como “característica de colonização”) – o que poderia causar embaraço para a administração pública. Então, o que seria conceituado como “área remanescente”<sup>18</sup>?

17 Além disso, é largamente conhecido entre os interessados em ter acesso a terras da União de que regras para acesso e usufruto de terras dentro de assentamentos são mais flexíveis do que em territórios de regularização fundiária (fora do assentamento) porque, em tese, alcançariam públicos mais vulneráveis economicamente falando. Por isso, tem acesso a créditos com subsídios oficiais, valor da terras gratuito até um módulo fiscal (se terra pública) e com valores abaixo de mercado nos demais casos, políticas de acesso à assistência técnica, entre outros.

18 O primeiro Decreto Federal nº 6.992/2009, que regulamentou o Programa Terra Legal, não fazia qualquer referência a áreas remanescentes ou projetos de colonização, porque o tema, ou as dificuldades na prática, somente surgiram depois.

Antes da regulamentação do dispositivo, o Incra considerava informalmente (sem uma norma necessariamente escrita), que seriam aquelas áreas dentro dos assentamentos como aquelas que eventualmente não teriam mais função aos objetivos da reforma agrária, ou que “sobraram” dentro do projeto, normalmente sem demarcação topográfica, ou áreas destinadas para “áreas ou reservas florestais”. Com a reforma do art. 40-A da Lei, em 2018 houve uma definição parcial do que seria área remanescente no inciso VIII do § 2º do art. 2º do Decreto nº 9.309/2018: o dispositivo apenas equiparou alguns projetos do Incra como remanescente.

Houve algum avanço neste aspecto, uma vez que definiu-se que seriam todos os projetos – de colonização ou não –, desde que definidos por ato do dirigente máximo da autarquia federal. Portanto, em tese, qualquer núcleo criado pelo Incra, anterior à data mencionada, pode sofrer as regras do art. 40-A. Mesmo assim, deixou de dizer, concretamente, o que significa possuir a característica de colonização.

A resposta surgiu, finalmente, no Decreto Federal nº 10.592/2020 (Brasil, 2020): são consideradas áreas com características de colonização “[aquelas] não tituladas, áreas não destinadas e tituladas pendentes da verificação das condições resolutiveis, observado o disposto nas cláusulas contratuais do título expedido sobre a área” (Brasil, 2020). Ou seja, é qualquer pedaço de terra dentro dos assentamentos (desde que criados até 09 de outubro de 1985), e que ainda fossem patrimônio da União, ou ocupadas, mas sem confirmação pelo Incra do cumprimento das cláusulas do título.

Resta comentar sobre o critério temporal criado pela Lei. O legislador demarcou o dia anterior ao da publicação do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no Decreto nº 91.766/1985 (Brasil, 1985). Essa escolha converge para uma explicação razoável: o processo de colonização e da reforma agrária são diversos, com mecanismos jurídicos e objetivos políticos bem distintos.

Seria razoável aplicar também o marco da data da Lei nº 8.629/1993 (Brasil, 1993), mas provavelmente não escolhido porque abriria margem a uma janela de mais oito anos em que houve um

grande número de projetos criados pelo Incra e, portanto, sujeitos a mais críticas<sup>19</sup>. E, também, histórica e normativamente, o I PNRA tem um significado muito relevante para esta política pública.

Enfim, estava dada pelo Congresso Nacional uma resposta legislativa às áreas de colonização da Amazônia, restava saber se a solução seria suficiente. De relance, dois efeitos parecem razoáveis de serem esperados, um pessimista e outro otimista. Para o primeiro, há vários fatores que levam a crer que, na aplicação do dispositivo e de seu ato normativo regulamentador, surgirão desafios, sobretudo em assentamentos que ficaram décadas sendo administrados por lei antiga, algumas revogadas (tácita e expressamente), levando a um natural acúmulo de problema: lotes que passaram por vários agricultores, ocupações irregulares, dúvidas quanto a responsabilização dos passivos ambientais, títulos de domínio (TD) sob cláusulas resolutivas ainda em transição, adoção de regra de pagamento do lote mais dura do que o regramento anterior (taxas de juros diferenciados do que agora se propões, etc). O cenário otimista refere-se ao produto final esperado com o novo regramento. A expectativa teórica é de que, uma vez aplicada a nova norma nos antigos núcleos de colonização, haveria agricultores titulados, maior controle da administração pública na gestão fundiária e ambiental.

Desta forma, é fundamental que se faça uma análise, ainda que meramente exploratória, dos possíveis efeitos e consequências – positivas e negativas – destas normas no plano prático da vida destes assentamentos e/ou antigos núcleos de colonização.

### 3. Possíveis cenários da aplicação do art. 40-A: o caso do maior projeto de assentamento (PA) do Brasil, o PA Rio Juma

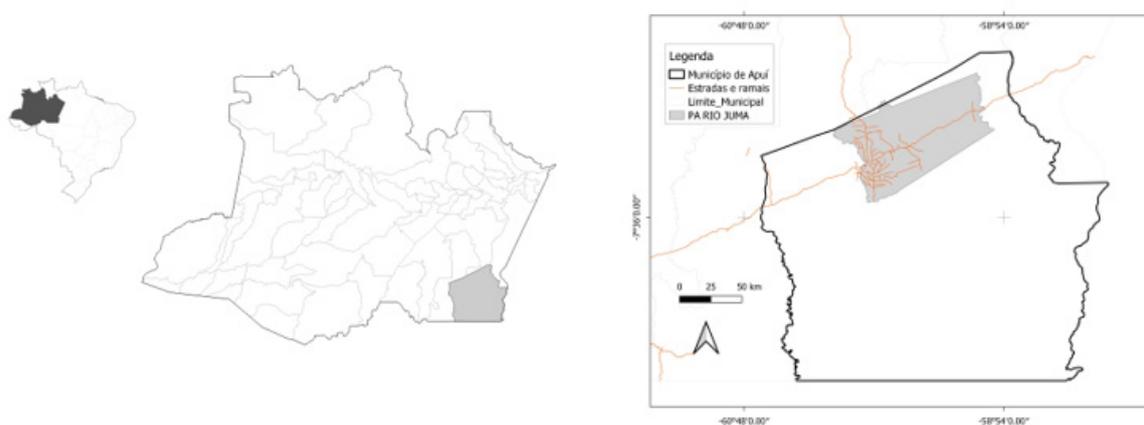
#### 3.1 O PA Juma: breve contexto histórico

O Projeto de Assentamento (PA) Rio Juma é o maior assentamento rural do Brasil, com 6.500 lotes originariamente planejados, e um dos mais importantes núcleos de colonização do período da

<sup>19</sup> Aqui é mera suposição dos autores, porque os motivos podem ter sido outros e, infelizmente, na exposição de motivos (Brasil, 2017), não houve uma justificativa para nenhuma das escolhas políticas realizadas no art. 40 (Brasil, 2016a).

administração militar. Localiza-se ao sudeste do Amazonas, atualmente Município de Apuí-AM. O assentamento foi criado em 1982 numa gleba de domínio da União, no entorno de uma vila que funcionava como ponto de apoio na construção da rodovia BR-230 (Transamazônica), que depois foi elevado à categoria de município em 1987 (Figura 1).

Figura 1 – Localização do PA Rio Juma, Apuí-AM



Fonte: elaborada pelos autores.

Na origem, o PA Juma nasceu administrativamente como núcleo de colonização, mas com a transição da política fundiária, ocorrida pós-1985, passou a ser chamado genericamente de “PA”, como todos os demais assentamentos que surgiram em meados dos anos 1980 e 1990. Rememore-se que esse período é exatamente o final da primeira fase normativa já comentada e início da fase de preparação para um governo democrático.

Desde a sua criação, houve um aumento no crescimento populacional da cidade e, por consequência, na ocupação da região e seu entorno, tanto pelo fenômeno da taxas de natalidade local, quanto como efeito das procuras por novas áreas nas fronteiras de melhor acesso – como é o caso de Apuí, a beira de uma importante rodovia federal.

Além do crescimento demográfico em si, há aspectos ligados às atividades econômicas inerentes às fronteiras agrícolas como em Apuí. O projeto tem forte importância econômica ligada ao

crescimento da pecuária e extração de madeira nas regiões de influência na fronteira dos municípios de Boca do Acre, Canutama e Lábrea; reporta-se nesta região a facilidade da expansão de cultura de soja nas áreas de campos naturais, especialmente em Humaitá, Manicoré, Canutama e Lábrea (Leal; Maniesi, 2018).

Com a valorização das *commodities* da agropecuária nas últimas décadas (Ferreira *et al.*, 2014), o interesse em ocupar lotes do PA Juma cresceu, o que acarreta em algumas consequências: busca por terra, aumento do desmatamento (Carrero; Fearnside, 2011; Ometto; Aguiar; Martinelli, 2011), ocupação de lotes acima do permitido e “êxodo” de assentados (Frizo; Niederi, 2019).

Havia, por fim, outro complicador: no entorno do assentamento, começaram os trabalhos de regularização das posses nos termos da Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009), que permitia inicialmente que os lotes fossem de até 1.500 hectares – e depois 2.500 hectares (Brasil, 2017). O efeito natural é que havia, de certa forma, uma insatisfação e um sentimento de “desigualdade”, assunto que, naturalmente, corria rapidamente entre a população. Isto porque o PA Rio Juma era administrado por regras de assentamento, com limitações de tamanho de lotes por assentado (nunca maior que 200 hectares).

Somados, este conjunto de fatos trouxe dúvidas sobre se a administração pública alcançaria a fase de emancipação do PA Rio Juma<sup>20</sup>. É neste contexto que, no início da década de 2010, iniciaram-se articulações políticas – e internamente no Incra –, para que o “Juma” fosse descaracterizado (perdesse sua condição de PA e passasse para a regularização fundiária); haveria, teoricamente, “facilidades”<sup>21</sup> trazidas pela reforma daquilo que mais tarde foi aprovado no art. 40-A.

20 A emancipação refere-se a uma fase administrativa do assentamento e ocorre quando este alcança a capacidade de se autogerir do ponto de vista econômica, social, organizativa e ambiental. Neste caso, acontece a “saída” do Incra da administração do assentamento. Para isso, deveria alcançar um número mínimo de lotes titulados, demarcação física dos lotes, energia, ramais e estradas, água potável e educação, centros comunitários e projetos de exploração (art. 68 da Lei nº 4.504/1964 e art. 27 do Decreto nº 59.428/1966, a Instrução Normativa INCRA/Nº 15/2004 e a Instrução Normativa INCRA/Nº 39/2007).

21 A Lei prevê a regularização de posses maiores que áreas em assentamentos, ao mesmo tempo, devido às mudanças ocorridas em 2017 (aumentando a área limite de 1.500 para 2.500) e aos Projetos de Lei que preveem que tramitam no Congresso Nacional propondo um período menos rígido para que os posseiros preencham os critérios de ocupação, ficou uma impressão de que a aplicação das regras da Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009) parece ser mais “frouxa” e, teoricamente, mais benéfica.

Até onde se sabe, é este o primeiro assentamento formalmente proposto para ser objeto dos efeitos da “descaracterização”. Seria o art. 40-A na Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009) a resposta e, se sim, quais seriam as consequências esperadas no cenário socioeconômico, ambiental e da capacidade de resposta operacional da administração pública?

### 3.2 Implicações e efeitos jurídicos do art. 40-A da Lei nº 11.952/2009

O art. 40-A (Brasil, 2009), por seu caráter geral e abstrato, não se reveste de todos os comandos que o tornaria autoaplicável. Por exemplo, não obriga a administração a converter todo e qualquer assentamento em regularização fundiária, mas apenas prevê (possibilidade ou faculdade), que aquelas regras se aplicam às áreas dos antigos assentamentos. Trata-se de regra, de certa forma, aberta: seriam todos os antigos assentamentos ou apenas alguns daqueles?

Na forma que se encontra o dispositivo, não é absurdo concluir que – por conveniência e oportunidade, e ao bem do interesse público – pode o Poder Executivo decidir que outras áreas serão objetos da Lei. E, com efeito, foi isso que acabou acontecendo: mesmo o Decreto regulamentador deixou uma margem bastante flexível para que o dirigente máximo da autarquia federal defina quais serão os assentamentos que poderão sofrer a incidência do art. 40-A, desde que, naturalmente, sejam criados até nove de outubro de 1985.

É importante rememorar que, além do art. 40-A, a administração tem outros caminhos para gerenciar estes assentamentos mais antigos: além da possibilidade da “descaracterização” ou “caracterização” tratado neste texto, pode emancipar os assentamentos com mais de 15 anos de existência (§ 6º do art. 17 da Lei nº 8.629/1993) (Brasil, 1993), que revogou, tacitamente, o art. 27 do Decreto nº 59.428/1966 (Brasil, 1966) e o art. 17, V da Lei nº 8.629/1993 (Brasil, 1993).

No caso do PA Rio Juma, foi escolhida a alternativa do art. 40-A, isto é, dar-lhe o caráter de áreas remanescentes de projetos com características de colonização, nos termos expostos no Decreto Federal nº 10.592/2020 (Brasil, 2020). O caminho parece adequado, sobretudo pelos sérios problemas ambientais e também de baixa ocupação efetivada do assentamento<sup>22</sup>. Além disso, como se trata de uma região de alto interesse para as políticas públicas de meio ambiente, são necessários cuidados para conectar a política agrário-fundiária com as de caráter ambiental e climático (Lima; Santos, 2018), cenário que o art. 40-A melhor se aproxima, dadas muitas flexibilidades que o dispositivo apresenta à administração fundiária.

Logo depois, foi editado ato administrativo do Presidente da autarquia agrária fundiária, a saber a Portaria nº 2.199 de 30 de Dezembro de 2021 (Brasil, 2021) que, diferentemente de descaracterizar o assentamento, preferiu “caracterizar” o assentamento como “área remanescente” de colonização, encaixando-se no que previu o inciso VIII do § 2º do art. 2º do Decreto nº 10.592/2020 (Brasil, 2020). Trata-se, na prática, de uma descaracterização com sinal trocado.

A Portaria igualmente não revogou o “status” de assentamento, apenas passou a reconhecer fragmentos do PA (que seriam remanescentes), significando que foi criado um regime misto dentro do PA Rio Juma: os lotes já regularizados – até o fim do ato de titulação – continuam com as regras de assentados; às “áreas remanescentes” aplicar-se-á a Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009).

É preciso vislumbrar que, diante da mudança de regime jurídico que se dá, ora com lotes submetidos às regras dos assentamentos e outros às regras do extinto Programa Terra Legal, podem ocorrer situações de transição. Primeiro – e ainda que seja possibilidade remota –, algo não pode ser desconsiderado: existe um risco de eventuais questionamentos judiciais para os lotes que foram mantidos na regra do assentamento. É que mesmo que algum assentado tivesse recebido apenas o Contrato de

<sup>22</sup> O PA Juma possui um baixo número de lotes titulados (10%) e, portanto, muitas áreas a serem regularizadas, além de vastas áreas que não foram demarcadas onde a administração fundiária destinou para “reservas legais”.

Direito Real de Uso (CDRUs), que é um título precário, estaria-se violando<sup>23</sup> o art. 18, § 2º e o art. 22 da Lei nº 8.629/1993 (Brasil, 1993). É o caso de um assentado em que seu contrato preveja a liberação de créditos da reforma agrária, mas que eventualmente não tenha recebido, ou aquele que cumpriu todos os requisitos, e então depara-se com uma mudança de regra de forma unilateral (evidentemente, existe a possibilidade das duas partes, assentado e União, assentirem, expressamente, numa espécie de composição administrativa, para tornar sem efeito os citados contratos reformulando-os em novo pacto).

Em segundo lugar, é importante cuidado com relação aos assentados que receberam créditos da reforma agrária (§ 1º e 2º do art. 1ª da Lei nº 13.001/2014) (Brasil, 2014), e aqueles que, embora sem perfil de assentados, tenham benfeitorias de boa-fé (art. 23 do Decreto nº 9.311/2018) (Brasil, 2018). Também cautela quanto a qual o tratamento a ser dado aos ocupantes irregulares, tanto em lotes demarcados quanto em áreas oficialmente não disponíveis no projeto original<sup>24</sup>. No caso de serem área consideradas remanescentes, os ocupantes deverão seguir as regras da Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009), inclusive com eventuais medidas de reintegração de posse e ação de recuperação ou compensação do passivo ambiental, nos casos mais extremos. Mas, também, será possível admitir que tais medidas judiciais poderão ocorrer em lotes sob o regime ainda de assentamentos, bastando que haja ocupação irregular.

### 3.3 O cenário ambiental do PA Rio Juma frente ao art. 40-A

Embora o art. 40-A não tenha surgido para resolver aspectos ambientais, não há como se afastar deste contexto: há forte correlação entre o desmatamento em assentamentos e as atividades que impulsionam a economia na região de Apuí onde encontra-se o PA Rio Juma (Domingues; Bermann, 2012; Leal; Maniesi, 2018).

<sup>23</sup> Estes dispositivos normativos criam cláusulas de obrigação para o governo e o assentado, culminando em descumprimento se uma das partes deixar de atender a uma obrigação, de forma unilateral.

<sup>24</sup> As ocupações irregulares são geralmente espontâneas e muitas ocorrem por falta de "espaço" ou lotes teoricamente disponíveis, mas também por negociação – sem que saiba oficialmente o poder público – de sua existência (concentrações em vários lotes em nome de única pessoa).

Ademais, é importante levar em conta que há um contexto que interessa ao Brasil no que diz respeito aos acordos climáticos, dos quais os assentamentos são parte relevante (Marwardt, 2020).

Por pelo menos uma década, a região do município de Apuí sofre intenso debate quanto à gestão ambiental dos territórios ali inseridos (Lima; Santos, 2018). Em que pese o município possuir elevado percentual de área florestada (92,66%), e aproximadamente 66% das terras do município em Unidades de Conservação, Apuí está na segunda colocação entre os que mais desmataram em 2022, sendo no assentamento onde mais ocorre o fenômeno (INPE, 2023). Ademais, o setor agropecuário demanda fortemente a regularização das terras inseridas nos outros 34% fora das áreas protegidas, sendo boa parte daqueles dentro dos assentamentos.

Um cenário mais fácil de análise é projetar que a migração de *status* jurídico de assentamento para regularização fundiária significará aumento automático do desmatamento<sup>25</sup>, porque abriria margem à grilagem (Azevedo-Ramos *et al.*, 2020), ou, por exemplo, como menciona Cunha, (2009, p. 30) que “[o] caminho aí aberto alimentará ainda mais o processo de grilagem e reconcentração fundiária, além de legitimar o ilegítimo dentro de áreas já destinadas”.

Ocorre que, embora esta previsão seja razoável, a governança ambiental sobre o desmatamento em regiões, com a dinâmica como a do PA Rio Juma, não responde a fatores tão simplórios senão a um quadro analítico mais complexo. Não é a condição jurídica *per se* do PA Juma (assentamento ou área de regularização de posses) que determinaria isoladamente os resultados da governança ambiental, com mais ou menos desmatamento, mas uma gestão pública fundiária conectada à fiscalização ambiental (Assunção; Gandour; Rocha, 2013; Schmitt, 2015), bem como a agregação de atividades geradoras de renda e, como sempre, maior presença do Estado.

Assim, três cenários de governança são prováveis: um, se fosse mantido o *status* de assentamento com os atuais mecanismos de

<sup>25</sup> Entenda-se como “comando e controle” (C&C) o conjunto de medidas e operações de iniciativa da administração pública, para prevenir, controlar e reprimir e o uso dos recursos naturais fora dos padrões impostos pela legislação. No geral, são fiscalizações, multas, embargos, licenciamento de atividades, etc.

fiscalização ambiental; no segundo cenário, mantido o cenário de assentamento com rigoroso controle; e três, a descaracterização aliada às ferramentas de CAR<sup>26</sup> e georreferenciamento e outras ferramentas de comando e controle.

No primeiro cenário, já se sabe que os resultados da governança são ruins. No atual cenário, com apenas 10% dos lotes com informação fidedigna de quem é o seu possuidor (lotes que foram titulados), os outros 90% estão sujeitos provavelmente à ocupação descontrolada e ao desmate ilegal, sem que se saiba quem é seu agente. O Incra tem limitações para “fiscalizar”, pois não é órgão ambiental; e mesmo o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) tem barreiras, muitas vezes operacionais, situação aprofundada entre o período de 2019-2022. Portanto, manter o assentamento como está não parece ser uma saída adequada do ponto de vista ambiental.

No segundo cenário (manter o PA Rio Juma como assentamento, mas sob rígido controle de fiscalização ambiental), o esperado é que não resolveria o problema macro do assentamento (que não é somente ambiental, mas de ocupação irregular e conflitos agrários localizados), e nem as ilegalidades diversas (os causadores de ilícitos mudam de estratégias e continuam a operar sob as sombras). Então, mesmo se houvesse um profundo aumento de repressão da fiscalização – o que parece plausível pelas novas medidas do Governo Federal (Brasil, 2023)<sup>27</sup>, somente parte dos problemas talvez se resolvesse: menor desmatamento e maior número de multas e embargos, mas o cenário socioeconômico parece que continuaria sob risco, uma vez que continuaria um ambiente de ocupação irregular, multas com baixa quitação e erosão do capital natural pela via do desmate.

Por fim, o terceiro cenário, que é o de aplicar o art. 40-A ao PA Juma. Este contexto também depende de uma efetiva aplicação de comando e controle (ferramentas de licenciamento ambiental das atividades agropecuárias e controle preventivo, efetivo e repressi-

26 O Cadastro Ambiental Rural (CAR), foi criado pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

27 Este cenário passou a ser mais plausível com o novo Governo Federal (2023-2026) voltando a operar o Programa de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (Brasil, 2023).

vo no desmatamento), o que não ocorreu na gestão anterior, de 2018 a 2022 (Santos; Viegas, 2020).

Contudo, o contexto político-administrativo, com o Governo assumido em 2023, pode ajudar. A nova administração federal tem o controle do desmatamento como prioridade, inclusive com fortes e impopulares medidas e o Comando e Controle já estão ocorrendo (no primeiro trimestre de 2023, Apuí foi alvo de grande apreensão de animais usados na pecuária de corte) (Euler, 2023). Aliada a estas medidas ambientais, se ocorrer uma rápida regularização fundiária, espera-se que os proprietários sejam mais facilmente identificados do ponto de vista cadastral: constarão na base tanto do Incra, com georreferenciamento, atrelando-se uma área geográfica a um nome, quanto do órgão gestor do CAR, e, em alguns casos, mesmo no plano tributário<sup>28</sup>.

Finalmente, é importante ter em mente que a transformação do regime jurídico do PA Rio Juma não reduzirá, por si só, o desmatamento automaticamente; mas, no ritmo atual, tampouco a manutenção do assentamento o fará. Isto deve ser levado em consideração, sobretudo com as perspectivas de maior alta para desmatamento para os próximos anos e com o quadro de baixa força de trabalho do órgão público fundiário e também o ambiental (Incra e Ibama, respectivamente).

### 3.4 Impactos socioeconômicos e políticos esperados

A alteração da Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009) atrai outros aspectos importantes na região dos projetos de colonização em que for aplicada. Lopes e Oliveira (2021, p. 7), embora falando de forma genérica sobre a Lei, asseveram que “[as modificações da Lei causarão] significativos efeitos sobre a conjuntura jurídica, política e econômica, especialmente no meio rural”.

Com efeito, o município de Apuí é fortemente dependente da dinâmica econômica de exploração agropecuária que ali se opera,

<sup>28</sup> Para regularizar a situação do cadastro do imóvel rural junto ao Incra, a lei obriga o pagamento de Imposto Territorial Rural (ITR), que, por sua vez, depende de cadastro do imóvel na Receita. Isso leva, de certa forma, os produtores com imóveis “regularizados” a exporem suas informações ao fisco, bem como também junto ao Ibama.

com diversos outros potenciais ainda não explorados adequadamente na margem da Lei, como o turismo rural (este menor, mas possível), a madeira manejada legalmente, a mineração e ativos ligados à venda de ativos de carbono. Assim, é inegável que o novo regime jurídico do assentamento causará, em médio e longo prazo, mudanças significativas em aspectos políticos e socioeconômicos, e mesmo na distribuição fundiária nas terras da região.

Lembre-se que o baixo número de lotes regularizados no assentamento do PA Rio Juma impacta negativamente o fomento oficial de crédito, que requer como condição o oferecimento de garantias da própria terra. Então, se havia baixa perspectiva de regularização no regime anterior (como assentamento) – por diversos motivos que não somente a mera condição jurídica de assentamento – para muitos, a busca de “negócios” pela via irregular é uma das saídas. A consequência é o aumento de ocupações irregulares de áreas dentro e fora do assentamento, afetando a vida da comunidade e alimentando o ciclo vicioso: quanto mais ocupações irregulares, maior a chance de desmatamento ilegal, maior a chance de fiscalização do órgão ambiental, maiores as infrações detectadas, o Município continua na lista “suja” de maior desmatador e maiores as restrições de crédito bancário ao município<sup>29</sup>.

Vale notar, ainda, o fato de que a população apoia quase que com unanimidade a transformação jurídica do PA Rio Juma, desde que sejam emitidos os títulos; tanto que não há reclamação relevante quanto ao não pagamento de créditos da reforma agrária para aqueles que ainda resistem na terra<sup>30</sup>. Há alguma preocupação quanto a deixar de ser atendido pelo Incra na recuperação de vicinais, mas aparentemente os agricultores preferem a titulação às estradas<sup>31</sup>.

É relevante que, pelo menos desde 2010, havia uma tensão social na população local que não concorda com os caminhos

29 O sistema bancário oficial tem um gatilho que se liga à questão ambiental ou ao desmatamento em municípios considerados prioridade. Em 2022, Apuí foi o segundo município de maior desmatamento no Amazonas (INPE, 2023) e figura desde 2017 no grupo de municípios prioritários para prevenção, monitoramento e controle do desmatamento na Amazônia (Brasil, 2023).

30 Em maio de 2019, o Incra efetuou uma audiência pública para discutir exatamente a descaracterização do PA Juma. Não houve opiniões contrárias.

31 Há 1.128 km de ramais ou vicinais (estradas rurais) que irrigam o fluxo da economia local. A recuperação de estradas desta natureza tem um custo muito caro e a existência do assentamento garantia algum recurso federal para este trabalho, mas deixaria de existir com a descaracterização do PA Juma, passando para a Prefeitura.

tomados pela aplicação da Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009) em terras federais “fora do assentamento”, a apenas poucos quilômetros dos assentamentos, e a manutenção de um regime jurídico “menos benéfico” para aqueles assentados. É natural esperar que o início do processo de regularização das áreas remanescentes dentro do assentamento tragam alguma estabilidade social (mesmo que de início, ao menos).

Por fim, o quadro político é outro eixo que certamente pode ser afetado com a medida da extinção do assentamento do Juma. Dado o contexto da produção econômica na região e as disputas entre outros grupos sociais pela melhor política de uso da terra (Lima; Santos, 2018), há uma natural posição de apoio dos quadros políticos (bancadas local e nacional) da atual legislatura em medidas que garantam o uso de terras para a exploração agropecuária (este apoio, a propósito, foi importante, ainda que não decisivo, para a edição e aprovação do art. 40-A nos bastidores do Congresso Nacional). É forte o interesse de representantes da classe política nesta matéria, também por haver um compromisso eleitoral – abertamente sabido por todos –, de tal sorte que não há qualquer resistência nesta classe a se justificar uma negativa de apoio aos próximos passos para a extinção do PA Juma.

### 3.5 Efeitos administrativos-operacionais sobre a administração pública

A nova norma tem potencial importante também sobre a administração pública: o “emprego de recursos públicos” e o papel futuro do Incra, enquanto órgão executor da política ora em comento, depende de como se aplica as normas fundiárias.

Por mais que haja uma “crise” e o caso da antiga colonização, e mesmo no oferecimento do serviço público fundiário no próprio PA Juma, há avanços (ainda que tímidos) que se devem à execução das atividades da reforma agrária pela autarquia no PA Rio Juma nestas últimas décadas. Não é negligenciável a imagem e presença da instituição federal nesta região, sobretudo porque a presença e ausência do Estado em pólos de fronteira agrícola de difícil acesso tem peso importante (Frizo; Niederle, 2019).

Mesmo assim, por mais que a administração fundiária tenha tido um papel central na criação do assentamento, há diversas arestas não aparadas (o já comentado baixo número de titulação é o principal fator). Isso leva (ou levava) a certo descrédito dos agricultores em relação ao que a autarquia federal formulasse como proposta para o PA Juma. Ademais, será esta mesma estrutura estatal que realizará as atividades da conversão da categoria administrativa para regularização de posses no lugar de assentamento, o que significa que é importante inserir na equação os efeitos desta virada jurídica sobre a estrutura administrativa.

Dado este quadro inicial, a transição jurídica do PA Rio Juma interessa administrativamente em três eixos fundamentais: primeiro, o óbvio papel de cumprimento da política pública em si (reforma agrária, função social da terra, desconcentração, regularização das posses sobre as terras da União, etc.), que, de tão fundamental, não precisa ser justificado ou analisado, senão meramente mantido. A continuidade do Incra, como braço operacional destas políticas, não será mudada. Os outros dois, contudo, são questões de praticidade administrativa, sem os quais a política não se concretiza (recursos/orçamento e capacidade operacional de execução).

Por primeiro, o eixo orçamentário deve ser norteado pela inevitável análise fria de custo e benefício. Como já comentado no cenário ambiental, se fosse mantido o assentamento na integridade – no quadro e condições dos últimos 20 anos – é grande a probabilidade de que o Governo continuasse a focar esforços em atividades meramente emergenciais, o que geraria nada mais que relatórios e nenhum produto palpável que se contabilize como proveitoso para os agricultores, e mesmo para a própria Administração e a sociedade.

Seria mantido – ainda que em menor escala – o investimento para a recuperação de estradas, o custo de periódicas revisões ocupacionais, o valor ambiental do desmate, e o custo associado de mudanças do clima, até então não calculados).

Uma outra modalidade de custo é o do fornecimento de serviços inerentes ao próprio assentamento, como é o caso do serviço de georreferenciamento<sup>32</sup> das parcelas, pois é responsabilidade da União quando em assentamentos (art. 18, § 8º, III da Lei nº 8.629/1993) (Brasil, 1993). Em forma oposta, no caso de áreas sob a regularização fundiária fora de assentamentos, é o interessado o responsável pelo georreferenciamento, art. 12, § 3º da Lei nº 11.952/2009, salvo imóveis de até um módulo fiscal (1 MF) (Brasil, 2009). Em resumo: se os lotes ainda remanescentes fossem regidos pela norma do assentamento, ainda haveria investimentos vultosos compulsórios à administração pública, economia que poderia ser feita sob as regras da Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009).

Há um terceiro fator ligado ao erário: a questão tributária (para muito além de somente a União, estendendo-se ao Município e ao Estado). Por se tratar de pólo agropecuário, há um número razoável de ocupações informais, dentro e fora do PA Rio Juma. Neste caso, existe uma expectativa – embora teórica, mas não fora da realidade –, da inclusão de centenas ou talvez milhares de eventuais posseiros na formalidade e, portanto, na “folha de pagamento” de tributos; os benefícios seriam em cascata para os três entes federados. Num balanço hipotético de entradas e saídas de recursos aos cofres públicos, parece legítimo presumir que haveria um saldo positivo quando se pensa em efetivar a mudança na área do PA Rio Juma para “área remanescente” de colonização.

O segundo eixo de importância para o Governo é o operacional-administrativo, ou seja, da capacidade, estrutura, energia e musculatura do órgão fundiário para executar a política pública. Neste ponto, por se tratar de matéria que se opera no campo e não somente nos escritórios, há de se ter uma *expertise* mínima e estrutura administrativa para a sua consecução; além de ser um serviço com alta especialidade e demanda de insumos (campo, estrada, levantamento e medições, vistorias, equipamentos, etc.).

Pensando no órgão nos dias atuais, com “zero” mudança político-administrativa e orçamentária, o Incra possui baixo quadro

<sup>32</sup> Exigência da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) e também da Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009) para que o imóvel rural tenha descrição com precisão topográfica com uso de alta tecnologia denominado de “georreferenciamento”.

de pessoal, com redução de capacidade técnica-intelectual tanto para o assentamento quanto para a regularização. A mudança do cenário jurídico para área de regularização causaria um impacto ainda não sabido para a estrutura organizacional.

Uma conclusão mais lógica é que a mudança no regime jurídico do PA Rio Juma reduziria levemente a pressão sobre a máquina pública federal – ainda que não totalmente, pois a União continuará gerenciando o processo de regularização das terras federais na região pelas vias da Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009), mas este contexto é especulativo: a União continuaria sendo o braço executor da Política Fundiária na região, sendo demandada para aplicar aquela Lei do antigo Terra Legal (regularização de posses), de forma que um fortalecimento dos recursos humanos na autarquia é urgente<sup>33</sup>, independente do caminho jurídico sugerido no art. 40-A.

## Considerações Finais

Este texto discute os potenciais efeitos do processo de “descharacterização” dos assentamentos rurais sob a gestão do Incra, originários nos antigos núcleos de colonização, inovação do art. 40-A, da Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009) e edição da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017). Esta legislação permite que um assentamento (ou partes deste), criado até 10 de outubro de 1985, passe a responder às regras comuns da regularização fundiária. A literatura no geral critica esta norma, porque consolidaria (ou premiaria) o uso irregular de terras públicas e, ao fim e ao cabo, abriria portas aos desmatamentos e – no extremo – à grilagem.

No caso concreto analisado, do PA Juma, ainda que se reconheça um relativo “sucesso” da colonização (afinal ocorreu fixação de famílias e emancipação da vila a município), a crise da colonização também é, de certa forma, uma realidade: basta verificar os

33 Teoricamente, não faltariam servidores concursados para a execução das políticas agrárias (houve concursos em 2004, 2005, 2008 e 2010). Por outro lado, o problema, para a Amazônia, não é atrair pessoal, mas fixá-los na região. Não é raro que os novos servidores permaneçam apenas nos anos iniciais e depois sejam transferidos. Estranhamente, estes novos locais de transferência são cidades/estados com baixa demanda por serviços fundiários – o inverso do interesse público. Recentemente, o Governo aprovou um concurso para 742 vagas em 2023 (Portaria nº 2.123 de 16 de junho de 2023), mas se não houver nenhuma mudança no formato de fixação para a Amazônia, é provável que a medida seja paliativa no início, inócua em médio prazo, e mesmo irrelevante em uma década.

números de baixa titulação aliados à evasão dos antigos colonos, um crescente processo de desmatamento e a perda de controle relativo sobre o assentamento.

A nova Lei não obriga a descaracterização automática nos antigos núcleos de colonização, sendo decisão discricionária do órgão fundiário, com regras delimitadas em regulamento da própria autarquia federal. Há aspectos jurídicos e mesmo práticos importantes nesta fase de transição: citem-se os direitos previstos nos contratos com parte dos assentados; importante também conectar com políticas de gestão ambiental de mudanças climáticas, porque se trata de região relevante e sensível ao ordenamento territorial. A Portaria nº 2.199/2021 (Brasil, 2021) aparentemente inseriu estas preocupações, e é preciso acompanhar sua execução.

Com efeito, é fundamental ainda que, em parceria com as consequências fundiárias oriundas do art. 40-A, ocorra um arranjo das políticas de comando e controle, de políticas ambientais, como a superação de vez das prorrogações do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o auxílio do georreferenciamento para se ter um quadro oficial das ocupações.

As áreas de “reserva legal” do PA Rio Juma precisam receber um tratamento especializado, do contrário se tornarão, muito rapidamente, áreas com altíssimo potencial de serem “invadidas” tanto fisicamente quanto virtualmente. Os blocos de floresta ainda intactos poderiam ser inseridos numa possibilidade de Unidades de Conservação, ou mesmo de concessão de florestas públicas.

Embora a população afetada pelo assentamento seja beneficiada com esta mudança de regime jurídico, é importante lembrar que há algumas desvantagens: a saída de cena de políticas de crédito da reforma agrária e de infraestrutura, além da não garantia automática de que haverá, de fato, uma celeridade na regularização das posses. Isso dependerá do fortalecimento do órgão de administração fundiária e, da parte dos beneficiários, o atendimento aos requisitos exigidos na Lei nº 11.952/2009 (Brasil, 2009).

Portanto, a “descaracterização” do PA Juma (ou caracterização como área remanescente de colonização) não é garantia de sucesso para resolver os problemas da “crise da colonização”, mas uma possibilidade real ou uma chance importante para que as inconsistências sejam, no mínimo, enfrentadas. Para isso, há de se garantir estrutura para o órgão fundiário (pessoal e recursos) e um bem arranjado marco de consolidação mútua de ações ambientais e fundiárias, que leve em conta os aspectos ambientais, socioeconômicos e mesmo políticos inerentes a cada região afetada.

## Referências

ALENCAR, A. *et al.* **Desmatamento nos assentamentos da Amazônia**: histórico, tendências e oportunidades. Brasília: IPAAM, 2006.

ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C.; ROCHA, R. DETER-ing Deforestation in the Amazon: Environmental Monitoring and Law Enforcement. **American Economic Journal: Applied Economics**, Washington, ed. 15, n. 2, p. 125-56, 1 abr. 2023. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.20200196>. Acesso em: 13 mar. 2024.

AZEVEDO-RAMOS, C. *et al.* Lawless land in no man’s land: The undesignated public forests in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, Amsterdã, v. 99, p. 104863, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837720302180/pdf?isDTMRedir=true&download=true>. Acesso em: 07 jan. 2023.

BECKER, B. K. **Geopolítica da Amazônia**: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982.

BOMFIM, PRA.. Fronteira amazônica e planejamento na época da ditadura militar no Brasil: inundar a Hileia de civilização? **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 30, n. 1, p. 13-33, 2010.

Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3371/337127153002.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 4.947**, de 06 de abril de 1966. Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm). Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto 59.428**, de 27 de outubro de 1966. Diário Oficial da União – DOU. Brasília. 1966a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d59428.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59428.htm). Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto Lei 1.164**, de 1 de Abril de 1971. Diário Oficial da União – DOU. Brasília-DF. 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1164.htm). Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 6.015**, de 31 de Dezembro de 1973. Diário Oficial da União - DOU. Brasília-DF. 1973. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 91.766**, de 10 de outubro de 1985. Aprova o plano nacional de reforma agrária, PNRA, e, da outras providências. Brasília-DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91766-10-outubro-1985-441738-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União - DOU. Brasília-DF. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629compilado.htm). Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa Incra 15**, de 30 de março de 2004. D.O.U de 05/04/2004. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=75894>. Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa INCRA 39** de 11 de junho de 2007. Diário Oficial da União - DOU. Brasília-DF. 2007. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in\\_39\\_2007.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_39_2007.pdf). Acesso: 28 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 11.952**, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm). Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal 6.992** de 28 de outubro de 2009. Diário Oficial da União - DOU. Brasília-DF. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/D6992.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/D6992.htm). Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. **Lei 12.651** de 25 de maio de 2012. Diário Oficial da União - DOU. Brasília-DF. 2012. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. **Lei 13.001**, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13001.htm). Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Exposição de Motivos**. Poder Executivo. Brasília-DF.

2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória 759** de 22 de Dezembro de 2016. Diário Oficial da União - DOU. Brasília-DF. 2016b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de Julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em 07 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal 9.309** de 15 de março de 2018. Diário Oficial da União - DOU. Brasília-DF. 2018a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9309&ano=2018&ato=246oXR65UeZpWta31>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto 9.311** de 15 de março de 2018. Diário Oficial da União - DOU. Brasília-DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.htm). Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Manual de jurisprudência dos direitos indígenas.** Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília: MPF, 2019.

BRASIL. **Decreto 10.592**, de 24 de dezembro de 2020. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Brasília-DF. 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10592.htm). Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Lista dos projetos de assentamentos do Incra.** Incra. Brasília-DF, 2020b. 333 p. Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/reforma-agraria/assentamentos-geral.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Portaria Incra 2.199**, de 30 de dezembro de 2021. Brasília-DF. Diário Oficial da União – DOU. Publicado em: 30 dez. 2021. Ed. 247, Seção: 1. p. 410.

BRASIL. **A Política de Municípios Prioritários.** Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima. 2023. Disponível em: <http://combateadesmatamento.mma.gov.br/municipios-prioritarios>. Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL, L. F. **As alterações da Política Agrária:** um debate hermenêutico acerca da reforma agrária. Goiânia: UFG, 2019.

CARRERO, G. C.; FEARNside, P. M. Forest clearing dynamics and the expansion of landholdings in Apuí, a deforestation hotspot on Brazil's Transamazon Highway. **Ecology and Society**, Dedham, v. 16, n. 2, 2011. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss2/art26/>. Acesso em: 20 Set. 2021.

CALANDINO, D.; WEHRMANN, M.; KOBLITZ, R. Contribuição dos assentamentos rurais no desmatamento da Amazônia: um olhar

sobre o Estado do Pará. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 26, p. 161-170, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/26017>. Acesso em: 15 dez. 2022.

CUNHA, C. N. Pintou uma chance legal: o programa “Terra Legal” no interior dos projetos integrados de colonização e do polígono desapropriado de Altamira, no Pará. **Agrário**, São Paulo, v. 10/11, p. 20-56, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/agraria/article/download/152/152>. Acesso em: 14 jan. 2023.

DOMINGUES, M. S.; BERMANN, C. O arco de desflorestamento na Amazônia: da pecuária à soja. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 1-22, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/tykKcbYvdnsX5CHcH97qNcd/?lang=pt>. Acesso em: 07 jan. 2023.

ESTERCI, N.; SCHWEICKARDT, K. H. S. C. Territórios amazônicos de reforma agrária e de conservação da natureza. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. **Ciências Humanas**, Belém, v. 5, p. 59-77, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bgoeldi/a/RVfc6sYVQBPyqnbHb5CtcVH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 jan. 2023.

EULER, M. Ibama apreende 3 mil cabeças de gado em propriedades com desmatamento. 14 de abril de 2023. **EBC**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/meio-ambiente/audio/2023-04/ibama-apreende-3-mil-cabecas-de-gado-em-propriedades-com-desmatamento>. Acesso em: 3 jul. 2023.

FARIAS, M. H. C. S.; BELTRÃO, N. E. S.; CORDEIRO, Y. E. M. Impacto dos assentamentos rurais no desmatamento da Amazônia. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, n. 05, p. 1-20, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/vX44jWHVrCKVQXsYjZ9kk6k/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 07 jan. 2023.

FERREIRA, B. *et al.* O trabalho de SISIFO da Reforma Agrária: a estratégia da titulação das terras dos assentamentos rurais na lei 13.001, de 2014. *In:* MONASTEIRO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 275-294.

FERREIRA, M. B. M.; SALLES, A. O. T. Política ambiental brasileira: análise histórica constitucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 43, n. 2, ano 40, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/54001>. Acesso em: 07 jan. 2023.

FRIZO, P.; NIEDERLE, P. Determinações do Estado sobre os moldes de ocupação e apropriação da terra: a “presença ausente” do INCRA na emergência da pecuária extensiva no sul do Amazonas. **Terceira Margem Amazônia**, Manaus, v. 12, n. 4, p. 12-31, 2019. Disponível em: <https://www.revistaterceiramargem.com/index.php/terceiramargem/article/view/260>. Acesso em: 07 jan. 2023.

GONDIM, C. H. N. Entre vitórias e derrotas: a função social na constituição 1988 *versus* o direito de propriedade absoluto. Uma análise do caso da usina Cambahyba. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, Edição Especial, 2018. p. 107-130.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Programa de Monitoramento da Amazônia e demais biomas. **Desmatamento nos Municípios da Amazônia Legal para o ano de 2023**. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>. Acesso em: 07 jan. 2023.

LEAL, D. A. **Mundo do trabalho e conflitos sociais no rio Madeira: 1861 – 1932**. Manaus: Valer, 2020. 319 p.

LEAL, M. L. M.; MANIESI, V. O desflorestamento e suas relações com as legislações federais: uma análise sobre os assentamentos

rurais do município de Manicoré/AM. **Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia**, Rio Claro, v. 16, n. 1, p. 24-40, 2018. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/12270>. Acesso em: 07 jan. 2023.

LIMA, N. A.; SANTOS, R. P. Destinação de terras públicas na Amazônia: discricionariedade entre regularização fundiária e criação de Unidades de Conservação numa área sob pressão agropecuária. **Revista de Direito da Administração Pública**, Niterói, ano 3, v. 1, n. 2, 2018, p. 95-118. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/154>. Acesso em: 07 jan. 2023.

LOPES, R. C.; OLIVEIRA, M. R. L. Considerações sobre a Lei nº 13.465/2017 e os possíveis efeitos em relação à política de Reforma Agrária no Brasil. **Research, Society and Development**, Várzea Grande Paulista, v. 10, n. 1, e14510111165, 2021. Disponível em: <https://www.rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/11165>. Acesso em: 07 jan. 2023.

LOUREIRO, V. R.; PINTO, J. N. A. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 77-98, 2005.

LOUREIRO, V. R. **Amazônia, colônia do Brasil**. São Paulo: Editora Alma, 2022.

NASCIMENTO, J. F. **Memória da colonização recente no Estado do Acre**. Rio Branco: CBJE, 2015.

OMETTO, J. P.; AGUIAR, A. P. D; MARTINELLI, L. A. Amazon deforestation in Brazil: effects, drivers and challenges. **Carbon Management**, Londres, v. 2, n. 5, p. 575-585, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.4155/cmt.11.48>. Acesso em: 07 jan. 2023.

OUTEIRO, G. M.; GÓES, D. S.; NASCIMENTO, D. M.  
Neoinstitucionalismo, regularização fundiária urbana e o Programa Terra Legal. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 19, n. 2, p. 115-137, 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/2598>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RIBEIRO, U. F.; LEOPOLDO, P. R. Colonização ao Longo da Transamazônica: Trecho Km 930 – 1035. **Revista Científica Eletrônica de Agronomia**, Garça, v. 2, n. 3, 2003. Disponível em: [http://faef.revista.inf.br/imagens\\_arquivos/arquivos\\_destaque/OHqwzmlCMN3LCLx\\_2013-4-25-16-17-11.pdf](http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/OHqwzmlCMN3LCLx_2013-4-25-16-17-11.pdf). Acesso em: 28 dez. 2022.

SANTOS, C. L.; DA SILVA, A. S. P. Planos nacionais de reforma agrária: uma leitura a partir dos movimentos sociais. **MovimentAção**, Dourados, v. 7, n. 13, p. 59-72, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/movimentacao/article/view/10762>. Acesso em: 07 jan. 2023.

SANTOS, R. P.; VIEGAS, D. P. Capital Ambiental e Políticas Conservadoras: o princípio da Participação e o papel da sociedade como anteparo aos retrocessos (2016-2020). *In:* (org) FERNANDES, A. F.; SARAIVA-BONATTO, A. C. **Direito, Sociedade e Meio Ambiente**. Piracanjuba: Editora Conhecimento Livre, 2020. p. 63-89.

SANTOS, R. P.; FEITOSA, S. S.; FREDDO, A. Desapropriações para fins de reforma agrária: um olhar nos últimos 25 anos. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 17, n. 46 Ago., p. 82-106, 2022. DOI: 10.14393/RCT174604. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/64979>. Acesso em: 18 nov. 2022.

SCHMITT, J. **Crime sem castigo**: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia. Orientador: Fernando Paiva Scardua. 2015. 188 f. Tese

(Doutorado) – Curso de Política e Gestão Ambiental, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/livros/teses/jairschmitttese.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.

SOUZA, J. A. O. Colonização da década de 1970, Rondônia e a BR-364. **Espaço em Revista**, Goiânia, v. 22, n. 1, p. 82-100, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/63286>. Acesso em: 30 Nov. 2022.

TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D. F. **Dono é quem desmata:** conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense. São Paulo: Urutu-branco; Altamira: Instituto Agronômico da Amazônia, 2017.

TOURNEAU, F.; BURSZTYN, M. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 13, p. 111-130. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/ThmrGwNdx4PG6gRz6Lq8P6H/?lang=pt>. Acesso em: 27 nov. 2022.