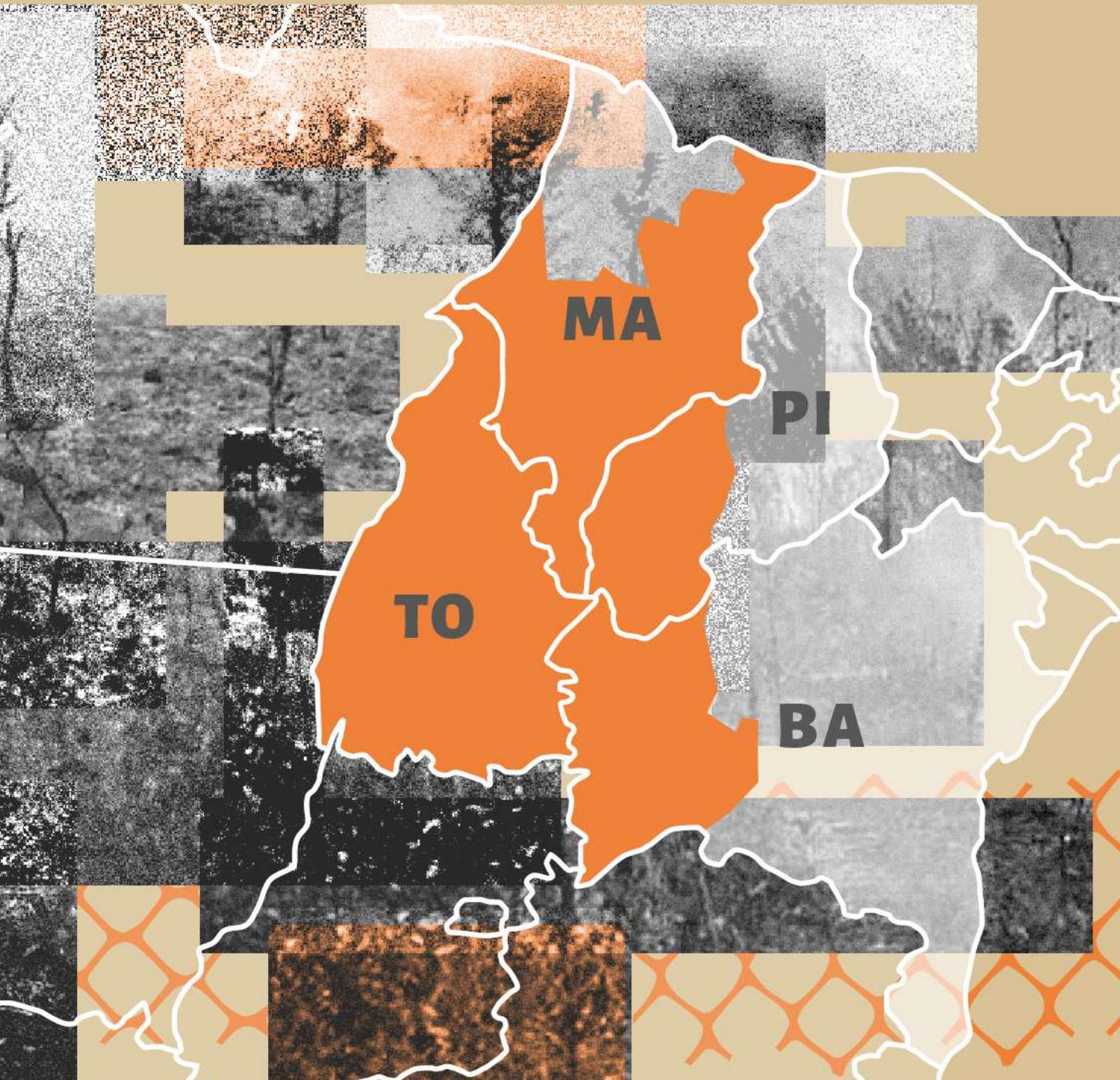


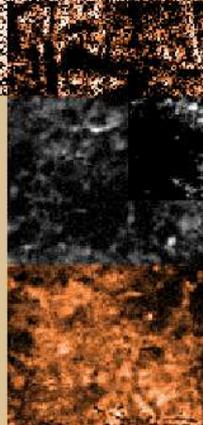
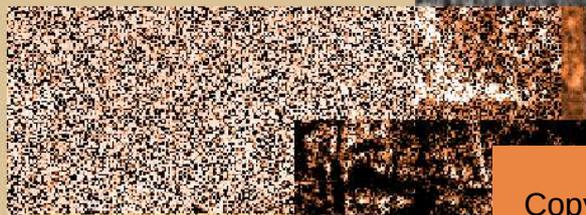
# LEGALIZANDO O ILEGAL

LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA E AMBIENTAL  
E A EXPANSÃO DA FRONTEIRA AGRÍCOLA  
NO MATOPIBA



**ATDR**

ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS



Copyright © 2020 da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais

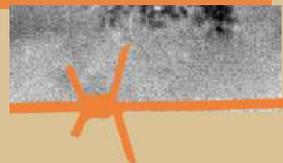
Todos os direitos desta edição reservados à Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais

**Projeto Editorial:** Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais

**Textos:** Joice Bonfim, Debora Assumpção, Juliana Borges, Mauricio Correia e Silvia Helena Coelho

**Parceria:** Campanha Nacional em Defesa do Cerrado

**Apoio:** Misereor  
Climate And Land Use Alliance (CLUA)



*Apresentação* - **01**

## **PARTE 1**

*Matopiba a nova fronteira agrícola* - **06**

*A corrida por terras no Matopiba* - **19**

*Desmatamento, grilagem e conflitos* - **21**

## **PARTE 2**

*Elementos históricos e jurídicos da propriedade da terra no Brasil: um olhar sobre a região do PDA Matopiba* - **34**

*Critérios da Lei de Terras (1850) para legitimação de posse e separação das terras públicas das terras particulares* - **37**

*O Regulamento da Lei de Terras (nº 1.318/1854)* - **40**

*Lei de Registros Públicos - LRP* - **41**

*Formas Típicas da Grilagem De Terras* - **43**

*Ações Discriminatórias de Terras Devolutas (Lei nº 6.383/1976)* - **47**

*A destinação e arrecadação das terras públicas devolutas nas Constituições estaduais (Matopiba) e legislação federal* - **48**

*Inconstitucionalidade da expedição de Título de Reconhecimento de Domínio particular pelos estados* - **53**

*Limitação de aquisição de terras para pessoas físicas e jurídicas estrangeiras* - **62**

## **PARTE 3**

*Código Florestal e suas consequências ambientais e fundiárias na região Matopiba* - **65**

**CONSIDERAÇÕES FINAIS - 78**

**BIBLIOGRAFIA - 82**

## Apresentação

Antes mesmo da sua constituição formal, em 21 de abril de 1982, a Associação de Advogados/as de Trabalhadores/as Rurais (AATR) firma-se como entidade da sociedade civil vinculada diretamente às lutas populares dos povos do campo na Bahia, e evidencia a questão da grilagem como uma das centralidades da sua atuação. Não por acaso a AATR tem como marco histórico principal da sua fundação o assassinato de Eugênio Lyra, advogado popular, residente em Santa Maria da Vitória, oeste da Bahia, que teve a sua vida ceifada às vésperas do seu depoimento na CPI da Grilagem, promovida pela Assembleia Legislativa da Bahia. Desde então, a partir da assessoria jurídica para a defesa dos direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas, pescadores, ribeirinhos, geraizeiros, fundos e fechos de pasto, e toda a diversidade camponesa, a AATR tem na visibilização e combate à grilagem de terras públicas um foco central de atuação.

Em sua história mais recente, merece destaque a participação da AATR na Campanha Nacional em Defesa do Cerrado, que surge como um importante marco de

resistência em 2016, um ano após a oficialização do Plano de Desenvolvimento Agropecuário Matopiba (PDA Matopiba). A Campanha tem sido fundamental para dar visibilidade à importância do Cerrado, seus povos, sua sociobiodiversidade, seu patrimônio ecológico e cultural, suas águas e também denunciar os impactos dos grandes projetos do agronegócio ao Bioma e aos direitos, sobretudo ambientais e territoriais, dos povos Cerradeiros. Neste sentido, o Estudo aqui apresentado é resultado do trabalho articulado em torno da Campanha Cerrado, e dos enfrentamentos coletivos à imposição do modelo do agronegócio no Cerrado e, em especial, no Matopiba.

Também conhecida como uma das últimas fronteiras agrícolas do mundo, o Matopiba representa a consolidação e avanço de um projeto do latifúndio do agronegócio e a crescente disputa por terras para a produção de *commodities* para a exportação e para especulação com terras. Ao olharmos para a produção de *commodities* e o moderno setor do agronegócio, não podemos esquecer que essa produção esconde algo que é de todos, mas que desde o Brasil-colônia até os dias de hoje está na mão de poucos: **a terra**. Sim,

a história do Matopiba remonta uma grilagem de terras e um saqueio dos recursos naturais, dos recursos públicos do Estado que está entranhado nas estruturas agrárias do país, que privilegiou o modelo agroexportador e dificulta o acesso seguro à terra aos povos indígenas e comunidades tradicionais, bem como permite o desmatamento para o avanço da fronteira agrícola, transformando e homogeneizando a paisagem dos Cerrados.

Se posseiros, povos e comunidades do Cerrado seguem seus modos de fazer, viver e criar sem que possuam a titulação de domínio, a qual via de regra tem direito por meio da simples legitimação de posse, também os grupos detentores dos grandes latifúndios, de imóveis cujos limites foram simplesmente desenhados nas pranchetas de grileiros, ou se aproveitando de limitações naturais de rios, nascentes e veredas, nos últimos 20, 30 e 40 anos, não o possuem de forma legítima. Isso porque, como veremos, o fato de um imóvel estar registrado em cartório de imóveis, ter cadastros autodeclaratórios (a exemplo do CAR), não significa que esteja legalmente incorporado ao patrimônio privado.

Essa premissa fundamental deve ser incorporada em qualquer análise acerca da

propriedade no Brasil, visto que a propriedade privada e a grilagem de terras historicamente andam juntas, a partir de caminhos e estratégias diferenciadas. Estes caminhos e as estratégias jurídicas correlacionadas foram revelados na primeira edição da Revista “No Rastro da Grilagem”, publicada no ano de 2017 pela AATR. Na Revista é possível identificar as ferramentas utilizadas pelos grileiros, e pelos grupos econômicos e políticos que da grilagem se beneficiam, para dar aparência de privado a um bem que é originalmente público.

Em continuidade ao processo de reflexão sobre a grilagem de terra, a AATR, desde o final do ano de 2019, tem buscado aprofundar a análise em torno das conexões entre grilagem de terras públicas, desmatamento e expropriação de territórios tradicionais, especialmente na região compreendida como Matopiba, através da construção de uma pesquisa investigativa que seja capaz de visibilizar estas interfaces/relações. O presente Estudo é apenas o primeiro resultado deste processo de investigação.

O foco das discussões travadas adiante é a análise acerca de parte das legislações fundiárias federais estaduais sobre terras públicas devolutas estaduais no

Matopiba, de modo a apresentar o caminho histórico percorrido por estas legislações e identificar fragilidades institucionais que contribuem para o agravamento da problemática da grilagem na região. Embora desde o século XIX todo o conjunto da legislação fundiária tenha sido feita sob encomenda para que a classe (branca) de latifundiários, que tendencialmente mantinham seus domínios apenas com o uso da força, como velhos barões e coronéis, pudessem requerer a legitimação de posse ou a compra barata das terras devolutas, poucos se dispuseram a delimitar estas terras e adquirir a propriedade junto ao estado. Deste modo, é absolutamente raro encontrar, na região MATOPIBA, um título que não possua algum vício na sua origem ou dimensão registrada. Por outro lado, desde 1946, há um limite de 10.000 hectares para transferência de terras públicas para um único particular. Como explicar então latifúndios que comumente ultrapassam 10, 50, 100, 300 mil hectares, como no Oeste da Bahia e Sul do Piauí?

Além disso, buscou-se também refletir, de forma comparativa entre os estados do Maranhão, Tocantins, Bahia e Piauí, como as brechas legais que, no decorrer do século XX, e em nossos dias,

vão se abrindo para a legalização das grilagens do passado recente, dado o quadro de insegurança geral sobre a propriedade na terra, mais agravada ainda na região em estudo. Assim, vamos demonstrar que desde registros paroquiais, às falsificações de certidões de óbito, inventários fictícios, dos grilos na gaveta para envelhecer títulos falsos, a grilagem, juntamente com o agronegócio, tem se modernizado.

Para isso, entendeu-se como importante segmentar o presente estudo em 03 partes. Na **Parte I** foi construído um breve perfil agrário e fundiário do Matopiba, tecendo também algumas considerações sobre a relação entre grilagem, desmatamento e conflitos na região. Ressalta-se que o objetivo desta Parte I foi evidenciar alguns elementos contextuais para que o mesmo pudesse se constituir como subsídio da análise da legislação, não se pretendendo, de modo algum, esgotar a investigação em torno da conexão entre desmatamento e grilagem no Matopiba. Esta dimensão será melhor trabalhada na pesquisa investigativa que está sendo desenvolvida e na qual será possível analisar de forma aprofundada estas relações e suas dinâmicas, sobretudo a partir de dados, inscrições de “propriedades”, certidões de

imóveis e casos concretos de municípios e territórios específicos.

A **Parte II** se constitui como o coração do estudo e trata-se justamente da análise histórica e atual da legislação em torno das terras públicas devolutas estaduais. Nesta parte, refletiu-se, de forma comparativa, sobre a legislação e política de discriminação, arrecadação e destinação de terras públicas devolutas no Matopiba, bem como apresentou-se os caminhos e descaminhos das legislações em um contexto de expansão de fronteira agrícola e expressivos interesses na incorporação e consolidação de terras públicas ao patrimônio privado.

Por fim, na **Parte III** foi trabalhado um elemento importante da interface entre legislação fundiária e ambiental, que foi o Código Florestal e especialmente o instrumento do Cadastro Ambiental Rural (CAR), entendendo que no processo atual de expansão de fronteira agrícola no Matopiba o CAR tem se constituído como uma ferramenta fundamental para operar o que se denomina de “grilagem verde”, como veremos. É importante ressaltar, desde já, que o presente estudo contém omissões relevantes no que tange à análise da legislação fundiária e sua relação com a

grilagem de terras públicas. Por exemplo, neste documento não foram trabalhadas as legislações em torno da regularização fundiária das terras públicas federais e suas sucessivas alterações projetadas de modo a facilitar a grilagem, a exemplo da Lei 13.465 e do Projeto de Lei nº 2.633/2020. Do mesmo modo, também não foram analisadas as legislações em torno do reconhecimento e delimitação dos territórios tradicionais, as quais podem ser instrumentos importantes de combate à grilagem e de destinação de terras públicas aos povos que sempre as ocuparam. Esperamos refletir sobre estes pontos em documentos a análises complementares, a serem desenvolvidas posteriormente.

De todo o modo, as análises desenvolvidas no presente estudo nos permitem indicar que o PDA Matopiba é um exemplo de como as ações do Estado, que acabaram por privilegiar a permanência da estrutura fundiária concentradora, fundada em pressupostos racistas que excluem povos negros, indígenas e tradicionais, e baseada no saqueio de terras públicas que promove processos intensivos de roubo e desapossamentos. A burocracia e o *caos fundiário* que perpassa pelos cartórios, leis ambientais e fundiárias, apesar de suas

modificações ao longo da história, facilitaram e facilitam que o Estado reconheça direitos ilegítimos de propriedade àqueles que historicamente se constituíram, sobretudo a partir de critérios de raça e de concentração de renda, como dominantes.

No entanto, este processo não acontece sem conflito e resistência. Estas “propriedades” seguem em parte ocupadas por populações que usam a terra de modo familiar e comunitário, por povos negros,

tradicionais e quilombolas. Fundos e Fechos de Pasto, Geraizeiros, Quebradeiras de Coco, Brejeiros, Ribeirinhos resistem em seus territórios frente a este avanço, seguem fazendo a solta do gado, cujo rebanho pasta no comum e é cuidado de forma solidária; seguem catando o coco babaçu enquanto ressoam as toadas da lida diária; seguem coletando o capim dourado, o tucum, a mangaba e o pequi. Seguem garantindo vida e proteção ao Cerrado.

# 1 PARTE



## MATOPIBA: A “NOVA” FRONTEIRA AGRÍCOLA

A região delimitada no PDA Matopiba vem desde os anos 2000 se tornando uma área de interesse nacional e internacional. Considerada uma das últimas fronteiras agrícolas do mundo, sua delimitação oficial foi resultado de uma articulação e cooperação técnica entre o INCRA e a Embrapa, por meio do Grupo de Inteligência Territorial Estratégica (GITE).

o A regionalização foi oficializada por meio do Decreto Federal nº 8.447/2015, que instituiu Plano de Desenvolvimento Agropecuário (PDA) do Matopiba. Ainda que o Decreto tenha sido revogado em 2016, as diretrizes nele contidas foram incorporadas no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 279/2016, que propõe ainda a criação da Agência de Desenvolvimento do Matopiba. A área delimitada possui aproximadamente 73 milhões de hectares de Cerrado nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

A formação territorial do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia remonta aos processos de escravidão negra e indígena, alinhada ao saqueamento de terras e recursos naturais desde o período colonial. Estruturando ações privadas, públicas e institucionais o PDA Matopiba, como proposta, é a reafirmação do projeto político e econômico cunhado historicamente para esta região. Os aspectos físicos (relevo, clima, hidrografia), sociais e econômicos do Cerrado, associados ao falso pressuposto de que este território se constitui como vazio demográfico e socioeconômico, espaço propício para conformação de uma “nova” fronteira agrícola.

A invisibilização deliberada das populações rurais e dos povos tradicionais do Cerrado é parte essencial da estratégia de avanço da fronteira, sem que seus efeitos negativos se tornem

---

<sup>1</sup> Pelo Decreto Federal nº 8.852/2016, editado após o golpe que derrubou o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), como expressão das contradições internas e disputas de hegemonia dentro do próprio campo do agronegócio.



objeto do debate público, seja no âmbito do próprio Estado ou da sociedade civil. Quando há resistência organizada à expropriação de terras tradicionalmente ocupadas, o conflito emerge e com ele não raro as concepções racistas a respeito dos povos locais, que são subjacentes à essa narrativa.

O PDA Matopiba, por exemplo, indica presença de povos indígenas e comunidades tradicionais apenas territórios que naquela altura estavam demarcados e titulados, situação de absoluta minoria das comunidades. Deste modo, excluiu milhares de comunidades e grupos já reconhecidas, a exemplo dos geraizeiros, fechos e fundos de pasto, ou em fase de reconhecimento, demarcação e titulação. Os dados da Comissão Pastoral da Terra, conforme veremos, são fortes indicadores de que o agronegócio não expande sua área plantada sobre territórios vazios, mas com a apropriação ilegal de vales, rios, veredas, brejos e chapadas, tradicionalmente ocupados por comunidades rurais.

Com predomínio da posse em relação à propriedade, estes territórios vêm sendo ilegalmente levados a registro nos cartórios como propriedades particulares pelo menos desde os anos 60. Conforme será demonstrado, não se faz a expansão da fronteira agrícola do agronegócio nesta região sem operar múltiplos esquemas de grilagem de territórios tradicionalmente ocupados e/ou terras públicas devolutas. O objetivo da grilagem é justamente incorporá-las ao lucrativo mercado de terras.

Os territórios tradicionais constituem, na mesma linha, os remanescentes de Cerrado mais bem preservados da região Matopiba - tanto nos vales e baixões, como nas chapadas (ACCFC, 2018), dado os modos adaptados de fazer, viver e criar dos povos indígenas e tradicionais; ampliar a dimensão da área plantada sobre esses territórios resulta necessariamente na conversão da vegetação nativa em novas áreas para o monocultivo.

As conexões entre *grilagem de terras* e o *desmatamento*, portanto, são fundamentais para compreensão dos dois fenômenos, como já vinham apontando publicações como “Dono é quem Desmata” (ALARCON, 2017). Em síntese, quando há vegetação nativa, o desmatamento é a forma principal de consolidação da fraude documental operada nos títulos e registros em cartório, constituindo fato típico de esbulho possessório<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> O esbulho possessório, que é o ato de desapossamento de quem detém legitimamente a posse de um bem, está tipificado no art. 161, §1º, do Código Penal; e também no Código Civil (art. 1.210)

Essa massiva incorporação ilegal de terras assumirá formas jurídicas típicas, mas que podem variar conforme as circunstâncias. As grilagens operadas em grandes dimensões, comuns na região delimitada no PDA Matopiba, foram e ainda são operadas por grupos especializados cuja cadeia de relações pode alcançar desde grupos de pistolagem a oficiais de cartório, políticos locais, agentes policiais, advogados, magistrados, promotores, agentes de órgãos fundiários e ambientais, parlamentares, gestores públicos, etc<sup>3</sup>. No topo desta cadeia, encontram-se as empresas transnacionais do agronegócio (*traders*), os bancos e os fundos de investimento internacionais, que adquirem, comercializam e recebem como garantia fiduciária as terras griladas.<sup>4</sup>

A viabilização dos Cerrados como espaço de produção de grãos foi resultado, por sua vez, de projetos institucionais de colonização a exemplo do Programa de Cooperação Nipo-brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER). Este programa, executado pela EMBRAPA e financiado pela Agência JICA, estimulou a expansão dos cultivos de grãos, em especial a soja nos Cerrados, e se baseou na incorporação de novas áreas na dinâmica de produção intensiva, fortalecendo a tecnificação do campo, sendo fundamental para a transformação do Cerrado em um polo produtor (INOCÊNCIO, 2010). O PRODECER iniciou sua primeira fase em Minas Gerais em 1976, e já em sua segunda fase ocupava a Bahia em 1985; em 1995, na terceira fase, houve a incorporação de áreas no Maranhão e Tocantins.

A partir da década de 2000, com o chamado “*boom das commodities*” e a emergência do agronegócio e, após 2015, com a criação do PDA Matopiba, a conversão de vegetação nativa ganha novos e específicos contornos. Em velocidade inédita, áreas utilizadas para a produção de gêneros alimentícios e de pastoreio tradicionais estão sendo substituídas por grandes lavouras voltadas para a produção tecnificada de grãos.

---

<sup>3</sup> A Operação Faroeste, encampada em novembro de 2019 pelo Ministério Público Federal e Polícia Federal, com autorização do STJ, desvendou apenas parte de um complexo e poderoso esquema de venda de sentenças por desembargadores do Tribunal de Justiça no estado da Bahia e magistrado da Comarca de Formosa do Rio Preto-Ba, para confirmação judicial da grilagem de 800mil hectares de terras nos chapadões do município. Mais informações em:

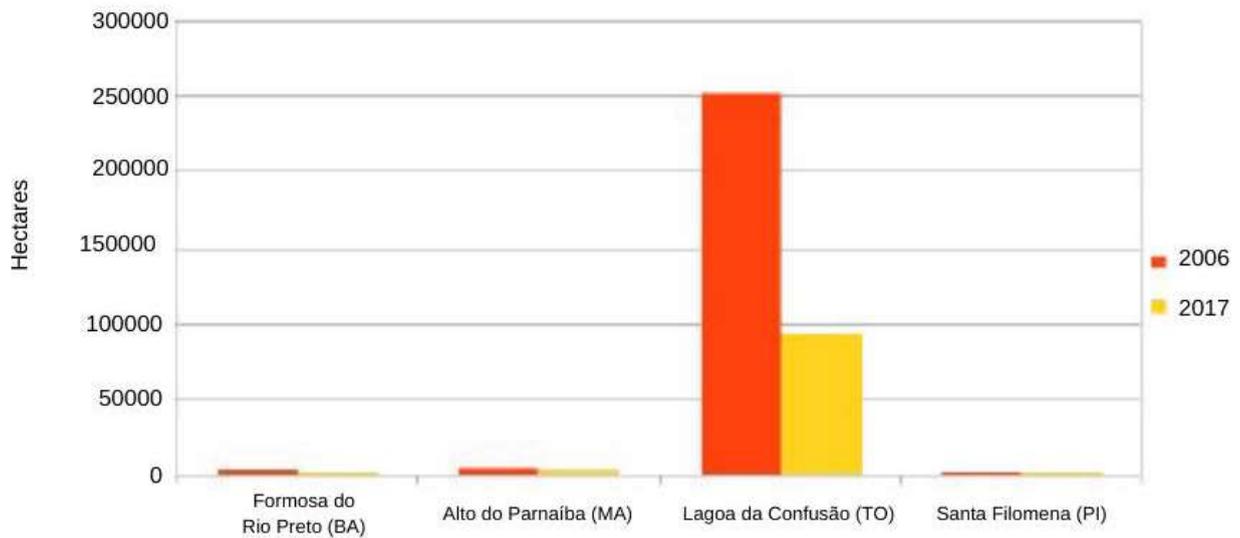
<https://brasil.mongabay.com/2019/11/investigacao-revela-esquema-de-corrupcao-entre-juizes-e-ruralistas-no-oeste-da-bahia/>

e <https://deolhonosruralistas.com.br/2019/12/16/expoentes-do-agronegocio-sao-a-face-menos-falada-do-esquema-de-venda-de-sentencas-na-bahia/>

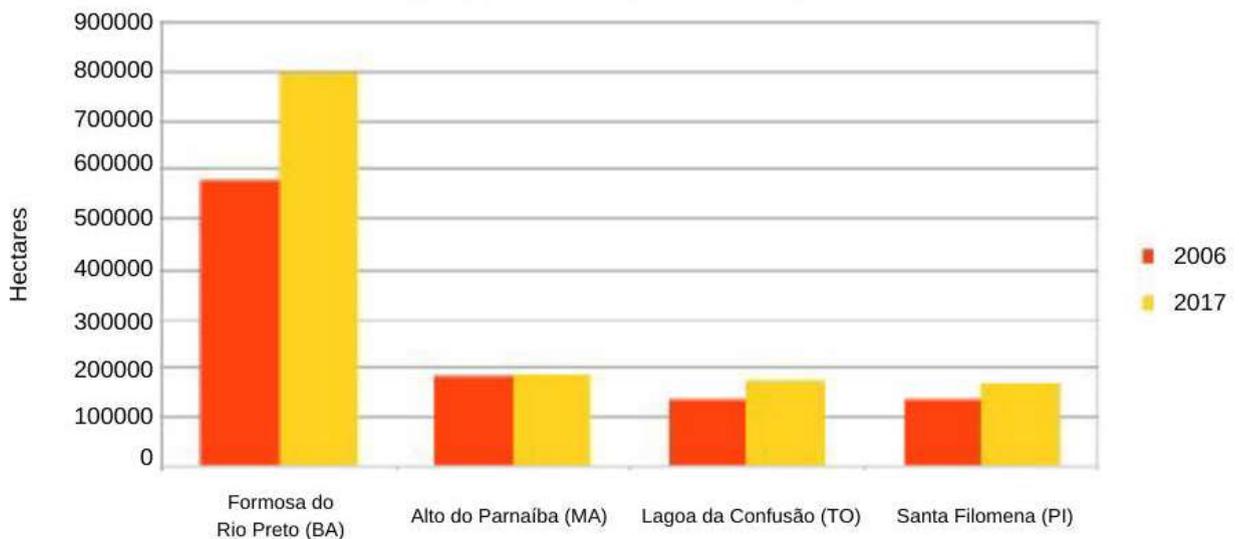
<sup>4</sup> Os mecanismos para encobrir a origem dos capitais e a propriedade das terras por meio de intrincadas redes societárias foi objeto de minuciosa investigação publicada pela Rede Social de Justiça e Direitos Humanos (REDE SOCIAL, 2016).

Como visto, este processo promove uma massiva apropriação de territórios tradicionais, transformando a dinâmica do campo, que antes era baseada em um regime de posses/ocupação, em uma lógica de apropriação privada da terra destinada sobretudo à implantação de grandes empreendimentos agrícolas. Os gráficos seguintes apontam, de forma ilustrativa, a partir de alguns municípios da região, a dinâmica de transformação do regime de posses em regime de propriedade:

**Área dos estabelecimentos agropecuários sob o regime de ocupação (posse)**



**Área dos estabelecimentos agropecuários sob o regime de propriedade (2006-2017)**



Elaboração: Joice Bonfim. Fonte: IBGE (Censo Agropecuário)

Os gráficos demonstram que se comparadas as quantidades de hectares utilizadas pelos estabelecimentos em regime de propriedade e em regime de ocupação (posse), encontramos uma discrepância considerável. É o caso, por exemplo, do município de Formosa do Rio Preto, na Bahia. Em 2017 os estabelecimentos classificados como propriedade privada



utilizavam quase 800.000,00 hectares e aqueles classificados como posse utilizavam apenas 1.041,00 hectares, indicando que neste município houve uma progressiva conversão de terras, nos cadastros oficiais, da condição de posse para propriedade, circunstância que do ponto de vista jurídico indica uma contínua expansão ilegal dos estabelecimentos rurais sobre as terras devolutas, tendo em vista a ausência de políticas oficiais dos órgãos fundiários estaduais para operar essa conversão, ou mesmo a morosidade de ações como as de usucapião, situações típicas de conversão de posse em propriedade.

Trata-se, portanto, de um relevante indicador de grilagem de terras o aumento da quantidade de hectares declaradas como regime de propriedade e a diminuição das áreas declaradas como regime de ocupação, em todos municípios analisados, o que revela que as áreas ocupadas podem ter sido ilegalmente “transformadas” em domínio no período compreendido entre 2006 a 2017.

Na análise desta dinâmica, merece destaque ainda o município de Lagoa da Confusão, no Tocantins, por representar, entre os municípios destacados, aquele que apresenta a maior quantidade de hectares ainda



à ocupação, em que pese ter havido uma significativa diminuição das áreas ocupadas entre 2006 e 2017, indicando possível apropriação privada dos espaços rurais. Lagoa da Confusão, dentre os delimitados no PDA Matopiba, foi ainda o município com maior área incendiada no ano de 2019, segundo levantamento realizado pelo coletivo "De Olho nos Ruralistas"<sup>5</sup>. Esse dado sugere que o fogo tem sido utilizado no município, e nas áreas de expansão agrícola do cerrado, como um instrumento de substituição da vegetação nativa pela produção agropecuária.

A expressividade de áreas declaradas como ocupação no município de Lagoa da Confusão pode ser explicada pelo fato da grande presença de terras públicas da União ainda não demarcadas, mas que são utilizadas em larga escala para a produção agrícola irrigada. São terras tradicionalmente ocupadas pelos povos originários Krahô e Krahô-Kanela, que reivindicam o retorno após expulsão pelos pioneiros da fronteira agrícola.

Alto Parnaíba (MA) e Santa Filomena (PI), que apresentaram menor variação entre as quantidades de hectares de terras próprias e ocupadas, são municípios próximos, e que se comparados aos municípios do Oeste da Bahia, possuem um processo de intensificação da produção de grãos mais recente, havendo maior proporção de áreas para serem incorporadas à dinâmica do agronegócio nos próximos períodos. Contudo, em que pese os Censos terem demonstrado variações menores entre posses e propriedades no período de 2006 a 2017 em Santa Filomena, este município tem se destacado nos últimos anos como alvo de processos de grilagem e especulação de terras, sobretudo protagonizados por grupos econômicos com participação majoritária de fundos estrangeiros. É o caso da parceria que resultou na criação do grupo imobiliário Radar S/A, com suporte do fundo de pensão TIAA-CREF, de origem norte-americana.

O Piauí, zona mais recente da fronteira, tem sido um dos alvos preferenciais para a aquisição de terras por grupos associados aos fundos de pensão vinculados aos seus países de origem. Na Vara Agrária da Comarca de Bom Jesus, no sul do estado, tramitam ou foram sentenciadas ações de nulidade referente à matrícula de imóveis rurais adquirido por esses grupos. A conversão de Cerrado nativo nas chapadas tem promovido ainda intensos conflitos

---

<sup>5</sup> Disponível em:

<https://deolhonosruralistas.com.br/2019/09/16/matopiba-concentra-mais-da-metade-das-queimadas-no-cerrado/>.

Acessado em 23 de agosto de 2020.

com as comunidades brejeiras, ribeirinhas e indígenas do Piauí. Esta dinâmica específica em Santa Filomena, bem como os processos de grilagem que estão sendo discutidos em processos judiciais e administrativos, será melhor trabalhada no relatório final da pesquisa sobre a interface entre desmatamento e grilagem do Matopiba, mas apontamentos importantes podem ser consultados na publicação da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos<sup>6</sup>. (REDE SOCIAL, 2018)

Este processo de transformação fundiária do regime de posses para o regime de propriedade está ligado à lógica de expansão de fronteiras, no qual a valorização do ativo “terra” se mostra essencial e não pode estar dissociado da expropriação de posseiros, de comunidades tradicionais, e da apropriação da mesma pela dinâmica modernizadora da agricultura (BONFIM, 2019).

Portanto, aliados aos dados referentes às mudanças nos regimes de posse e propriedade das terras, estão as análises em torno da concentração fundiária, entendendo que o processo de concentração está necessariamente conectado com expropriação e expulsão de trabalhadores rurais, posseiros e comunitários de suas terras, sendo, também, um importante indicador da dinâmica de grilagem.

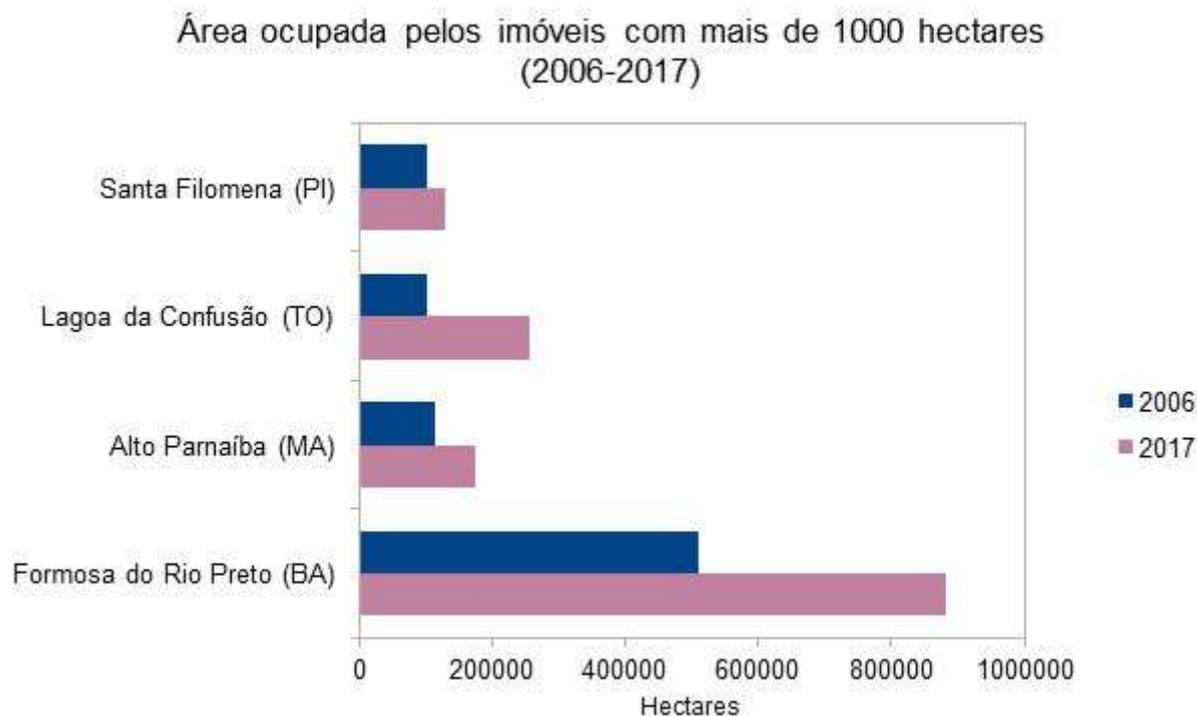
De forma geral, entre 1995 e 2017, os dados dos Censos Agropecuários do IBGE indicam que o número de estabelecimentos agropecuários diminuiu em 17% no Matopiba, indicando um processo de concentração. No entanto, para alguns grupos de pequenos estabelecimentos, menores de 4 módulos fiscais<sup>7</sup>, o número cresceu. Ou seja, temos pequenos agricultores em áreas cada vez menores (minifundização), ao passo que as grandes propriedades seguem ocupando cada vez mais terras. Uma forma interessante de analisar o processo de concentração fundiária é identificar, além da diminuição dos estabelecimentos rurais, o aumento das áreas ocupadas por imóveis com mais 1.000 hectares (latifúndios). Neste sentido, é possível perceber, de forma

---

<sup>6</sup> A Empresa Radar S/A e a especulação com terras no Brasil. Disponível em: <https://www.social.org.br/files/pdf/RevistaREDE2015paranet%202.pdf>. Acessado em 23 de agosto de 2020.

<sup>7</sup> Em relação ao tamanho da área, os imóveis rurais são classificados em: minifúndio, imóvel rural com área inferior a 1 (um) módulo fiscal; pequena propriedade - o imóvel de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; média propriedade - o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais e grande propriedade - o imóvel rural de área superior 15 (quinze) módulos fiscais. A classificação é definida pela Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que varia de acordo com cada município, atualizando a lei 55.891/65 que determinava a unidade modular, área necessária para a subsistência de uma família de 4 pessoas. No Matopiba, o módulo varia entre 55 a 80ha.

geral, que os municípios delimitados no PDA Matopiba apresentaram um significativo aumento de utilização de áreas agrícolas por latifúndios entre 2006 e 2017, conforme gráfico:



Elaboração: Joice Bonfim. Fonte: IBGE (Censos agropecuários)

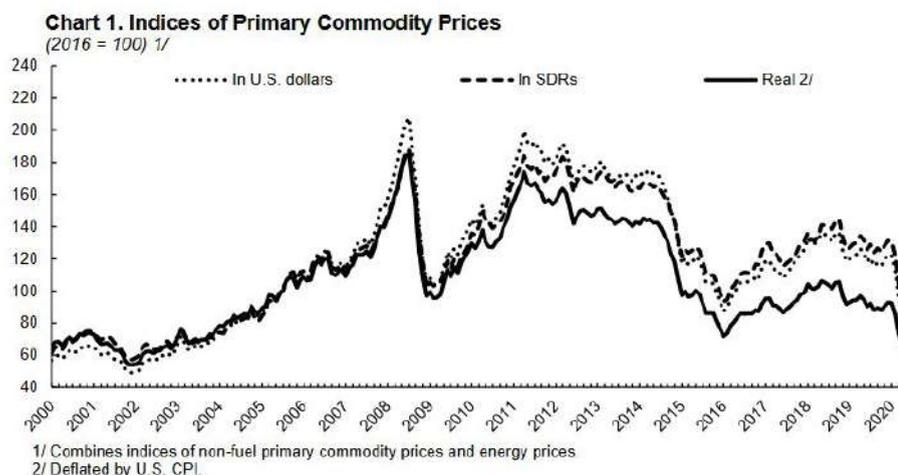
Os municípios de Formosa do Rio Preto e Lagoa da Confusão foram aqueles que apresentaram maior aumento da área agrícola utilizada por latifúndios, com incorporação de mais de 370 mil hectares em Formosa do Rio Preto (aumento de 72,5%) e 155 mil hectares em Lagoa da Confusão (aumento de 154%). Destaca-se que, em 2017 os latifúndios representavam quase 78% da área agrícola de Lagoa da Confusão e 91,3% da área de Formosa do Rio Preto, sendo que neste último a maioria dos latifúndios são de tamanhos superiores a 10 mil hectares.

Em Santa Filomena e Alto Parnaíba, a variação do crescimento de latifúndios foi relativamente menor em termos absolutos, contudo deve ser levada em consideração a menor extensão territorial, quando comparada com os municípios de Formosa do Rio Preto e Lagoa da Confusão. No mesmo sentido, como demonstrado anteriormente, o processo de incorporação do município de Santa Filomena à dinâmica do agronegócio de grãos também é mais recente. Mas é importante acentuar que entre 1995 e 2017 a extensão territorial destinada à produção

agropecuária de Santa Filomena mais que triplicou e a quantidade de área ocupada por latifúndios teve um aumento de 385%.

A transformação do regime de posses para o regime de propriedade e a estrutura fundiária desigual e concentrada na região delimitada no PDA Matopiba são sustentações do avanço do agronegócio, e por conseguinte, se constitui como uma base importante para a (1) expansão das grandes propriedades produtoras de grãos na região (latifúndios, como visto), em detrimento das pequenas propriedades e das posses tradicionais, e para (2) o aumento intensivo e expansivo da produção de *commodities*, sobretudo da soja.

O processo de intensificação e avanço territorial da produção de grãos no Brasil em direção ao norte se mostra mais expressivo sobretudo a partir da década de 2000, com o chamado *boom das commodities*. A partir deste período se consolida a participação majoritária dos gêneros primários na pauta de exportações, especialmente grãos e minérios, que está associada também à valorização dos preços das *commodities*. O movimento de variação de preços das *commodities* é acompanhado anualmente pelo Fundo Monetário Internacional e pode ser verificado na figura seguinte:



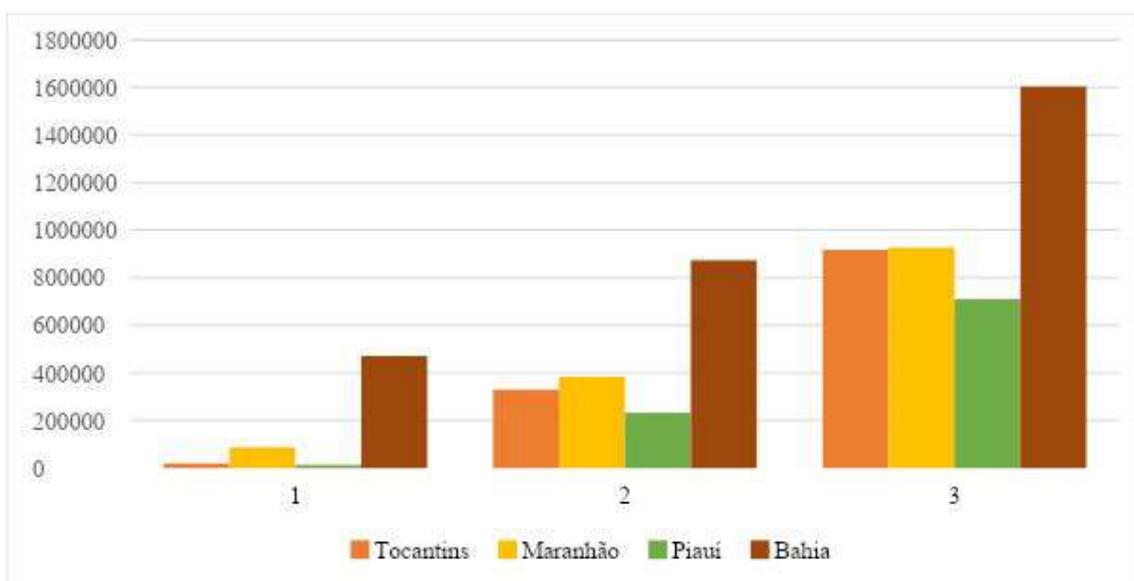
Fonte: Fundo Monetário Internacional (2020)

É possível identificar no gráfico um ciclo ascendente nos preços das *commodities* a partir de 2002 até o ano de 2008, quando há uma queda abrupta que permanece até 2009, e se inicia então uma nova curva ascendente que dura até o ano de 2011, sendo que a partir daí identifica-se um novo período de desvalorização. É importante ressaltar que essa instabilidade dos preços pós 2008 - que se intensifica a partir de 2012 -, provavelmente está relacionada com a confluência de crises mundiais após 2008, que possui múltiplas facetas.

Uma reflexão importante a ser feita é o porquê da criação de um Plano de Desenvolvimento Agropecuário para a região Matopiba justamente no período de queda de preços das *commodities*. As análises em torno desta questão têm concluído que a confluência de crises intensifica a corrida por terras e recursos naturais, de modo que o incremento da produção agrícola possa compensar a dinâmica de desvalorização internacional dos preços (FLEXOR e LEITE, 2017; BORRAS e SAUER, 2016; EDELMAN, 2016). Portanto, um plano como o PDA Matopiba, que tem em seu cerne a incorporação de novas áreas e o fortalecimento das redes regionais de transporte e infraestrutura para escoamento da produção acaba assumindo papel fundamental.

Neste sentido, em que pese uma parte importante do Matopiba já seja muito expressiva na produção de grãos, a exemplo da região oeste da Bahia, que desde a década de 1990 se destaca nesta dinâmica da moderna agricultura, o levantamento da área produtiva da soja dos últimos anos demonstra a lógica de expansão.

### Área plantada(ha) de soja nos Estados do Matopiba



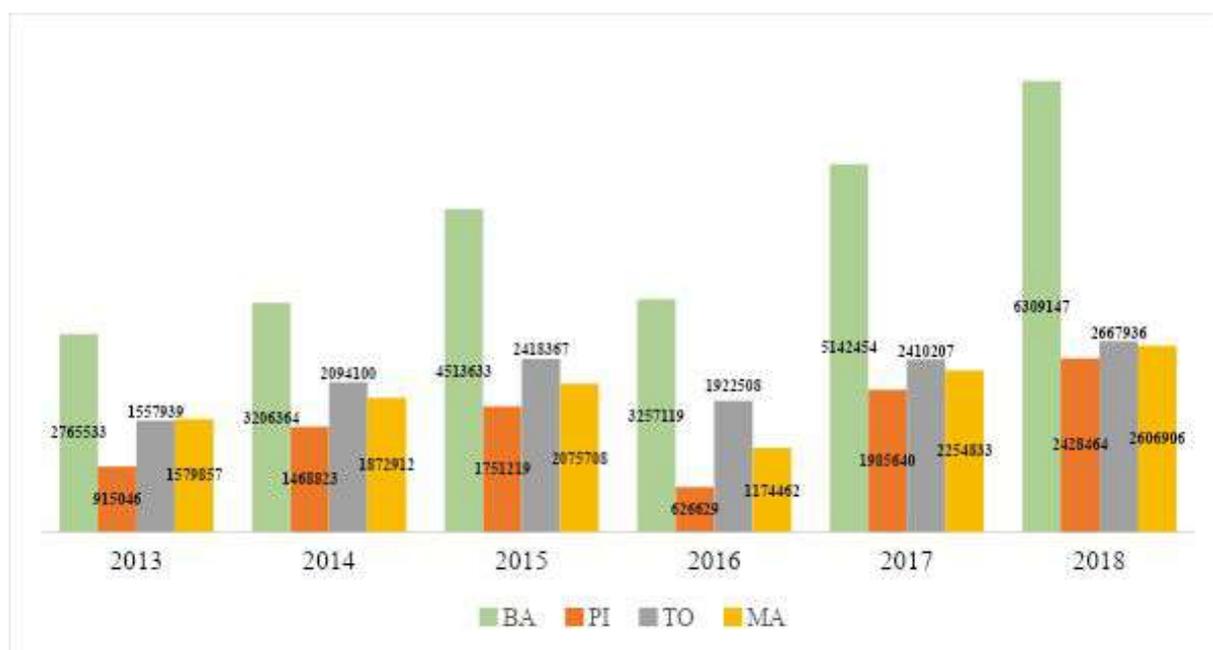
Elaboração: Débora Lima. Fonte: IBGE (2020)

O aumento expressivo de destinação de hectares para a produção de soja nos Estados do Matopiba reforça a perspectiva de que há um processo em curso de incorporação de novas áreas para expansão territorial pelo agronegócio. Com isso, se fortalece uma dinâmica de disputa em torno de terras e recursos naturais (como a água), já que o Matopiba se constitui como um

“novo” movimento de fronteira, que se intensifica nos municípios e regiões com áreas “aptas” para o avanço da produção de grãos (BONFIM, 2019). Por esta razão, a corrida por terras e a grilagem assumem um papel de centralidade neste contexto.

A região do Matopiba também se destaca no volume de produção de *commodities*, respondendo por aproximadamente 11% das 115 milhões de toneladas produzidas na safra 2017/2018. De acordo com a Embrapa, as projeções para o crescimento da produção de soja na região até 2029 é de 82%, saltando de 17,5 para 32 milhões de toneladas. O gráfico seguinte demonstra o processo de expansão no volume de produção:

### Produção de soja nos Estados do Matopiba (ton)

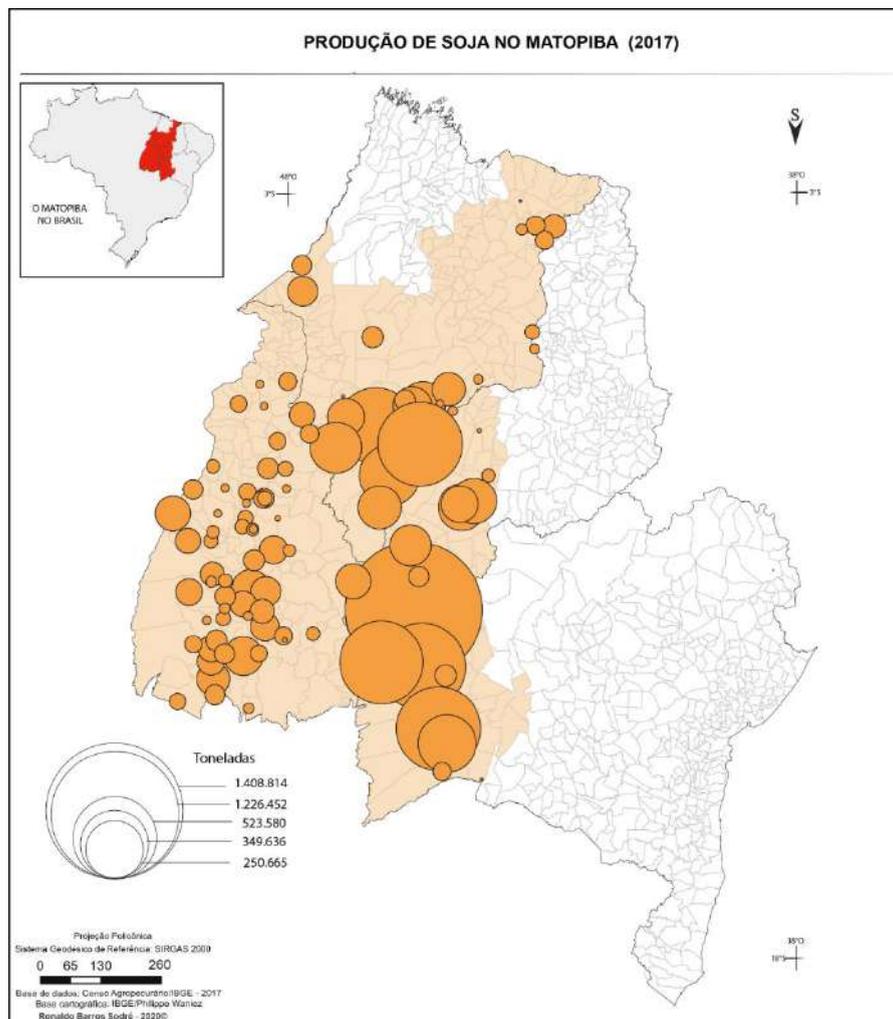


Elaboração: Débora Lima. Fonte: IBGE (2020)

É possível perceber no gráfico que entre os anos 2015/2016 houve uma sensível diminuição na quantidade de soja produzida nos quatro Estados. Segundo análises da Embrapa, a diminuição nesta safra específica se deu por conta da escassez de chuva e das altas temperaturas no período que acabou influenciando no volume da produção. De acordo com Bonfim (2019), tem sido comum nas regiões de cerrado do Matopiba o fenômeno denominado “veranico”, que se caracteriza por longos períodos de estiagem e concentração intensa de chuvas em um curto

espaço de tempo, o que provoca instabilidade na dinâmica produtiva e tem aumentado, de forma significativa, a demanda de captação de águas para a irrigação.

A configuração atual da produção de soja no Matopiba pode ser conferida no mapa seguinte:



Elaboração: Débora Lima e Ronaldo Sodré. Fonte: Censo IBGE (2017).

Interessante observar no Mapa que o plantio da soja no Tocantins é mais difuso que nos outros estados por não ter grandes faixas de chapadas, como nos demais. A produção de grãos acaba acompanhando o investimento em infraestruturas do estado, criando uma linha ainda dispersa ao longo do eixo da BR-153, principalmente na parte leste do Tocantins. Observa-se a presença da soja ao longo da BR-153, com destaque da produção em três regiões importantes do estado, tendo como principais municípios produtores Campos Lindos, Pedro Afonso e Mateiros a

nordeste e leste do estado, entre a BR-153 e Porto-Franco (MA); Lagoa da Confusão, Formoso do Araguaia, entre a fronteira com o Mato Grosso e a BR-153; e a região do centro do Tocantins – Porto Nacional, Silvanópolis, e Santa Rosa do Tocantins.

Na Bahia, a produção está concentrada nos municípios de Formosa do Rio Preto, São Desidério, Correntina e Luís Eduardo Magalhães. Por ter recebido investimentos já na fase II do PRODECER, a Bahia é considerada a fronteira agrícola mais consolidada no Matopiba, e por conseguinte com maior número de estabelecimentos agrícolas. Esses 4 municípios baianos atualmente produzem mais soja que todo o estado do Maranhão, por exemplo.

No Maranhão, entretanto, a expansão do plantio de grãos nos últimos dez anos é intensa e vem avançando nas microrregiões maranhenses de Imperatriz, Médio Mearim, Alto Mearim e Grajaú, Presidente Dutra, Baixo Parnaíba Maranhense, Chapadinha, Codó, Porto Franco Chapadas das Mangabeiras e, em especial, na microrregião dos Gerais de Balsas, a maior produtora do Estado. Em 2017, foram produzidas 2.127.651 toneladas de soja no Maranhão numa área de 669.125 hectares. Em 2018, foram produzidas 2.751.206 toneladas de soja numa área de 926.656ha, havendo incorporação de mais de 257 mil hectares de área plantada em apenas 01 ano (IBGE, 2020).

No Piauí, a produção da soja está concentrada na região de Uruçuí e na região de Bom Jesus, ao sul do estado. A expansão da fronteira agrícola no estado piauiense é mais recente, tendo sua intensificação acompanhado o *boom das commodities* em 2001 e a corrida por terras agrícolas após a crise no mercado financeiro em 2008. Em 2016, a soja ocupava uma área de 563.084 hectares, chegando a 711.123ha em 2017, havendo, portanto, a incorporação pelo agronegócio de quase 150 mil hectares em um ano.

Diante da análise destes dados, é possível indicar que ao longo dos últimos anos, as porções de cerrado dos Estado do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia têm sido intensiva e extensivamente incorporadas à dinâmica do agronegócio. O PDA Matopiba, ainda que formalmente revogado, sintetiza a visão de futuro que o Estado e o capital privado projetam para a região e recoloca a dinâmica de expansão de fronteiras como centralidade para estes quatro Estados, inclusive porque tem como objetivo principal a incorporação de novas áreas – que hoje ainda estão ocupadas por povos tradicionais do Cerrado –, trazendo junto com ela novos

contornos, sobretudo considerando os efeitos das múltiplas crises pós 2008, como analisaremos melhor no tópico seguinte.

### **A corrida por terras no Matopiba**

Como vimos, o processo de consolidação do agronegócio na região delimitada como Matopiba está diretamente relacionado ao chamado *boom das commodities*. A dinâmica valorização dos preços internacionais das *commodities* pós 2002 foi diretamente afetada pelas múltiplas crises após 2008, as quais têm influenciado até os dias atuais um processo intenso de corrida por terras e recursos naturais, que ganha significativa expressão no contexto de implementação do PDA Matopiba.

Diferentemente dos períodos anteriores de avanço de fronteira, no qual a terra e os recursos naturais a ela associados sempre foram alvo de disputas, o momento atual de “(re)fronteirização” do Matopiba e seu movimento de corrida mundial por terras estão relacionados aos objetivos de acumulação de ativos financeiros, que com a promessa de expansão territorial e intensificação da produção de grãos têm tido intensa valorização (BONFIM, 2019). Ou seja, além da dimensão produtiva, a terra tem assumido, cada vez mais, um caráter de ativo financeiro internacional, fortalecendo, também, a sua dimensão especulativa, sendo este um fator central para a valorização do espaço (SASKEN, 2016).

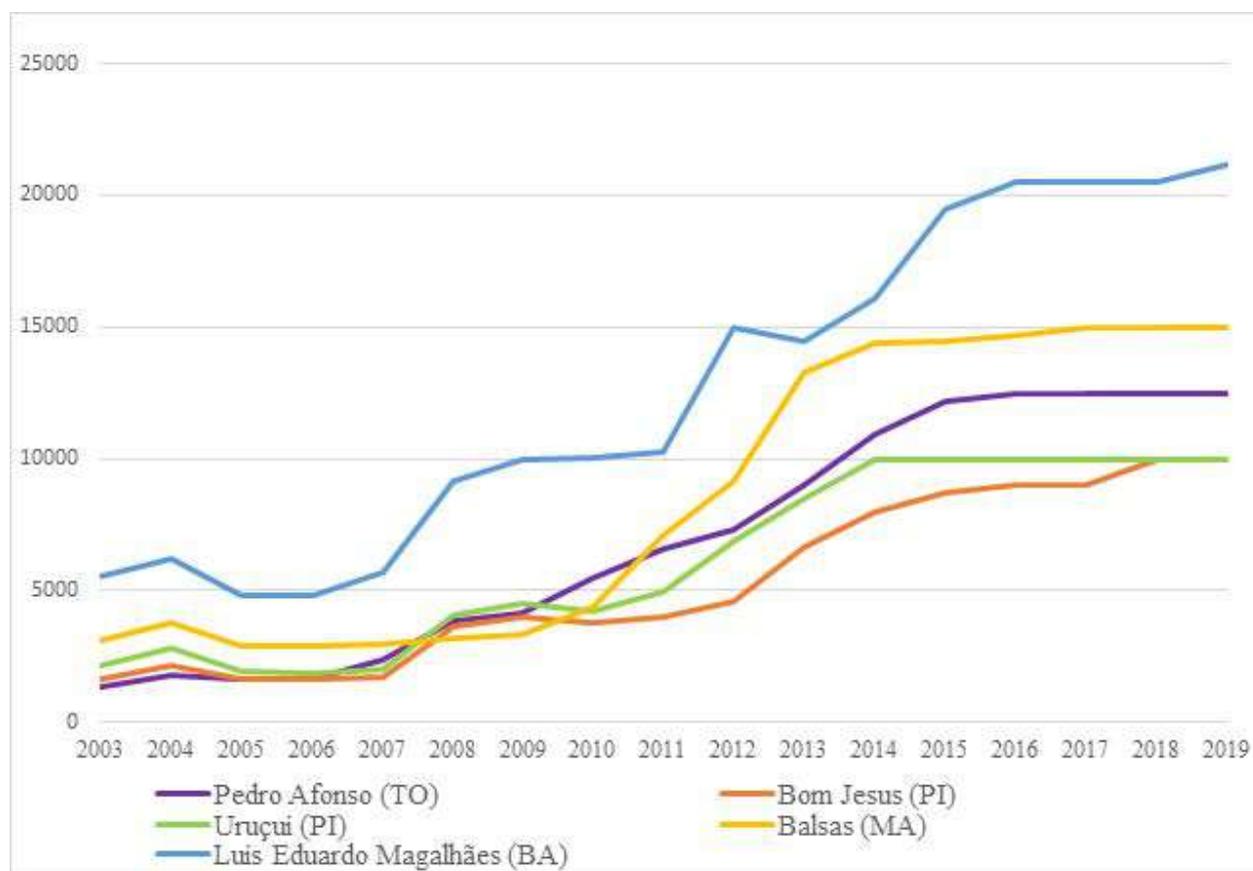
Este novo movimento de corrida por terras tem sido referenciado como *land grabbing*, que no contexto brasileiro pode ser traduzido como um “novo ciclo de apropriação de terras associado ao controle externo (seja estrangeiro ou não)” e que envolve necessariamente a dimensão da privatização, de tornar (ou consolidar) privadas tanto áreas públicas quanto áreas tradicionalmente tidas como de uso comum/coletivas, gerando, portanto, novas expropriações. Além disso, destaca-se que este novo ciclo envolve o interesse direto de grandes corporações e agências financeiras internacionais na apropriação de grandes extensões de terras (BONFIM, 2019).

Considerando isso é que é possível identificar que após a crise financeira de 2008, os interesses de empresas transnacionais, fundos de pensão, fundos de governos de países como China, Coréia do Sul, Índia, Arábia Saudita, Catar, Emirados Árabes Unidos e das elites nacionais por compra terras em países com grandes áreas de terras agrícolas emergiu de forma

significativa. Para que esses novos agentes comprem, acessem ou controlem terras no Matopiba, agentes locais – empresas nacionais, agrícolas, imobiliárias rurais – mediam as transações que, conforme descrito anteriormente, estão frequentemente associadas a práticas históricas fraudulentas como a grilagem de terras. Assim, as terras públicas, ocupadas ou não por comunidades tradicionais, vão sendo convertidas em propriedades privadas, seja pelo registro fraudulento em cartório, seja por legislações que ampliam e flexibilizam as possibilidades de legitimação de posse (regularização fundiária).

Um indicador importante da corrida por terras no Matopiba é a valorização dos preços. Entre 2003 e 2019, o preço das terras agrícolas teve alta acentuada na região. No município de Pedro Afonso (TO), o aumento foi de 832% no período; em Bom Jesus (PI) e Uruçuí (PI) foi respectivamente de 499% e 355%; em Balsas (MA) foi de 386%; e em Luís Eduardo Magalhães, na Bahia, foi de 281%.

#### Preço de terras de alta produtividade de grãos no Matopiba (R\$/Ha) – 2003/2019



Elaboração: Débora Lima. Fonte: FNP (2020).

O aumento no preço mostra o aquecimento no mercado de terras agrícolas no Matopiba. Analisando o gráfico, pode-se perceber que a elevação dos preços se deu sobretudo no período de 2003 a 2012/2013, ganhando uma certa estabilidade após 2015. Esta análise pode nos conduzir a uma conclusão precipitada de que após a edição do PDA Matopiba (2015) não houve valorização das terras na região. No entanto, se compararmos os gráficos dos preços das terras com o dos preços das *commodities*, podemos perceber que mesmo com a tendência de queda nos preços internacionais de exportação de grãos, o preço das terras se manter valorizado indica a sua importância de mercado independente da lógica produtiva, como também aponta pesquisa realizada pela Rede Social de Justiça e Direitos Humanos<sup>8</sup>.

Portanto, o novo movimento de expansão de fronteiras do agronegócio na região do Matopiba, atravessado por interesses produtivos e especulativos, é marcado por um novo ciclo de apropriação e captura terras que tem promovido uma verdadeira corrida por terras na região.

Neste sentido, destaca-se, mais uma vez, a grilagem como um elemento imbricado no processo de privatização das terras, sendo que, em conjunto com ela, se manifesta também a intensificação do desmatamento e dos conflitos fundiários, como se verá adiante.

### **Desmatamento, grilagem e conflitos**

A grilagem de terras marca histórica e atualmente o processo de avanço de fronteiras na região do Matopiba. Identificada oficialmente no final da década de 1990 no Livro Branco da Grilagem, a grilagem no Matopiba se expressa, como destacado, no processo de transformação de posses em propriedades, na concentração fundiária, na lógica de expansão produtiva e territorial, e também é parte constituinte do novo ciclo de captura de terras, que traz a dimensão especulativa como fator importante.

Como vimos, o desmatamento cumpre um papel central na grilagem de terras, sendo a afirmação inversa também verdadeira. Fundamentalmente, a efetivação da posse de áreas griladas cuja vegetação nativa encontra-se preservada se dá com a abertura de picadas demarcatórias seguida pelo desmatamento da área em corte raso e, por esta razão, é um instrumento utilizado para consolidar a fraude documental, tornando-a fato consumado.

---

<sup>8</sup> A Empresa Radar S/A e a especulação com terras no Brasil. Disponível em: <https://www.social.org.br/files/pdf/RevistaREDE2015paranet%202.pdf>. Acessado em 23 de agosto de 2020.

Além disso, eleva por si o valor da terra do mercado (já que as áreas desmatadas são absolutamente mais valorizadas que as áreas de cerrado nativo) e tem sido utilizado, principalmente por imobiliárias rurais (empresas especializadas em compra e venda de terras rurais), como forma de agregar valor ao imóvel.

Entre 2001 e 2019 (período de monitoramento do desmatamento realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe), o Cerrado brasileiro perdeu 283.366,71 Km<sup>2</sup>, sendo que no Matopiba a perda da vegetação nativa foi em mais de 125.000 km<sup>2</sup>, o que representa aproximadamente 45% do Cerrado desmatado neste período. Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais foram os estados campeões do desmatamento. No entanto, a partir de 2007, os Estados do Tocantins e Maranhão, assumem os postos de destaques até os dias atuais. Em 2019, o Estado campeão de desmatamento foi o Tocantins, seguido do Maranhão, Mato Grosso e Bahia. O Piauí foi o 7º Estado mais desmatado do Cerrado.

#### Avanço do desmatamento no Matopiba (2001-2019)



Elaboração: Débora Lima. Fonte: TerraBrasilis/Inpe (2020)

Identifica-se no gráfico que o maior volume do desmatamento de Cerrado no Matopiba se deu no período de 2001 a 2008, coincidindo com o *boom das commodities*. Após este período há uma queda relativa de desmatamento anual no Matopiba, com exceção do Piauí, cuja curva do desmatamento acumulado é crescente até 2013. Um elemento que chama atenção nos dados é o aumento expressivo do desmatamento entre 2012-2013, período que coincide com a promulgação do novo Código Florestal, em 2012. Destaca-se que este mesmo Código Florestal, como será trabalhado adiante, consolidou todo o desmatamento realizado antes de julho de 2008.



Em que pese o gráfico demonstre que após 2015 o desmatamento é ainda significativamente menor que a década de 2000, o bioma Cerrado no Matopiba continua sendo devastado em grandes proporções. Com base nas taxas de desmatamento registradas na década e perspectivas de uso do solo no Matopiba, Matricardi et al. (2018) estabeleceram cenários de aumento do corte de vegetação nativa na região até 2050. No melhor cenário, o Matopiba ainda perderá vegetação nativa de 24,1 milhões de hectares até 2050, consolidando uma região de paisagens fragmentadas e um bioma cada vez mais fragilizado sob os efeitos do desmatamento, estiagem e estresse hídrico. O avanço do desmatamento, junto a ampliação de uma agricultura irrigada em larga escala para a produção de *commodities*, intensificará um panorama que aponta, sem exageros, para a extinção do bioma e a perda significativa dos mananciais de água superficiais e subterrâneas. Nos últimos cinco anos, ou seja, após o lançamento do PDA Matopiba, dezenas de

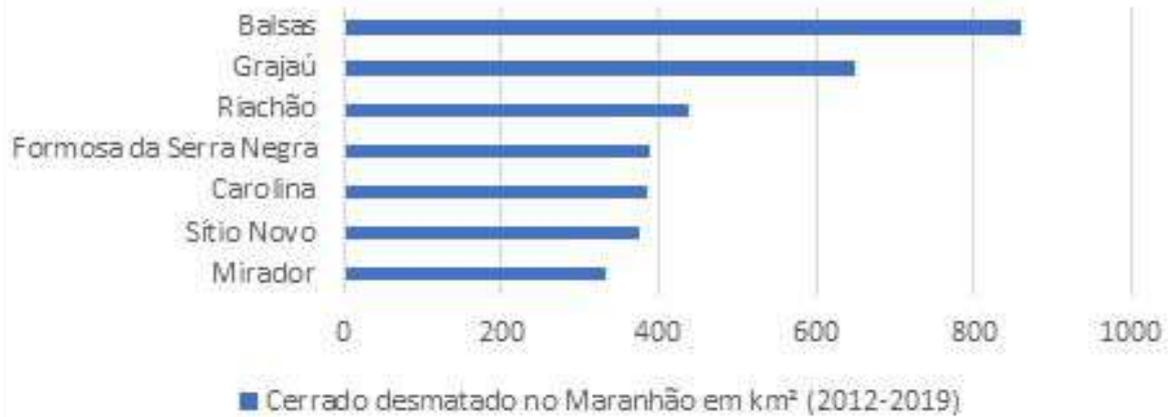
comunidades começaram a enfrentar problemas relacionados a diminuição de vazão de água e contaminação de rios e lagos.

Se olharmos para o ano de 2019, podemos perceber que entre os 10 (dez) municípios mais desmatados no cerrado, 08 (oito) deles integram a região do Matopiba, indicando que no período atual - quando o desmatamento se comparado com a década de 2000 é relativamente menor - os municípios do Matopiba acabam assumindo posição de destaque. É importante considerar que apesar da área de desmate estar relativamente estabilizada em seus ainda altos índices anuais, uma vez que há cada vez menos Cerrado para ser suprimido, os focos de queimadas e derrubadas têm aumentado nos últimos dois anos. Segundo dados do INPE, entre agosto de 2019 e julho de 2020, o Matopiba registrou 6.958 avisos de desmatamento, o que colocou em risco 2.691,07 km<sup>2</sup> do bioma.

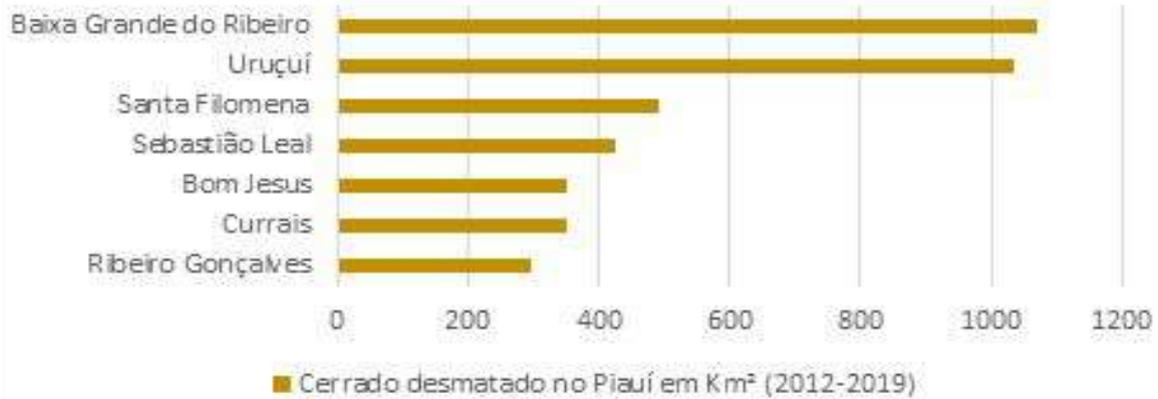
Um importante recorte de análise é o período de desmatamento após a edição do Código Florestal. Como se verá adiante, as mudanças legais consolidadas no Código estão associadas a um processo de legitimação do desmatamento e ao favorecimento/facilitação da grilagem de terras, sobretudo por conta da consagração do Cadastro Ambiental Rural e da possibilidade de indicação de reservas legais por meio de mecanismos especulativos (como compra de créditos de desmatamento e compensações) e em áreas não contíguas às supostas propriedades. Neste sentido, considerando o recorte de 2012-2019, o desmatamento nos 04 Estados do Matopiba está assim configurado:



### Cerrado desmatado no Maranhão em km<sup>2</sup> (2012-2019)



### Cerrado desmatado no Piauí em Km<sup>2</sup> (2012-2019)



### Cerrado desmatado no Tocantins em km<sup>2</sup> (2012-2019)



Elaboração: Joice Bonfim. Fonte: Terra Brasilis/INPE (2020)

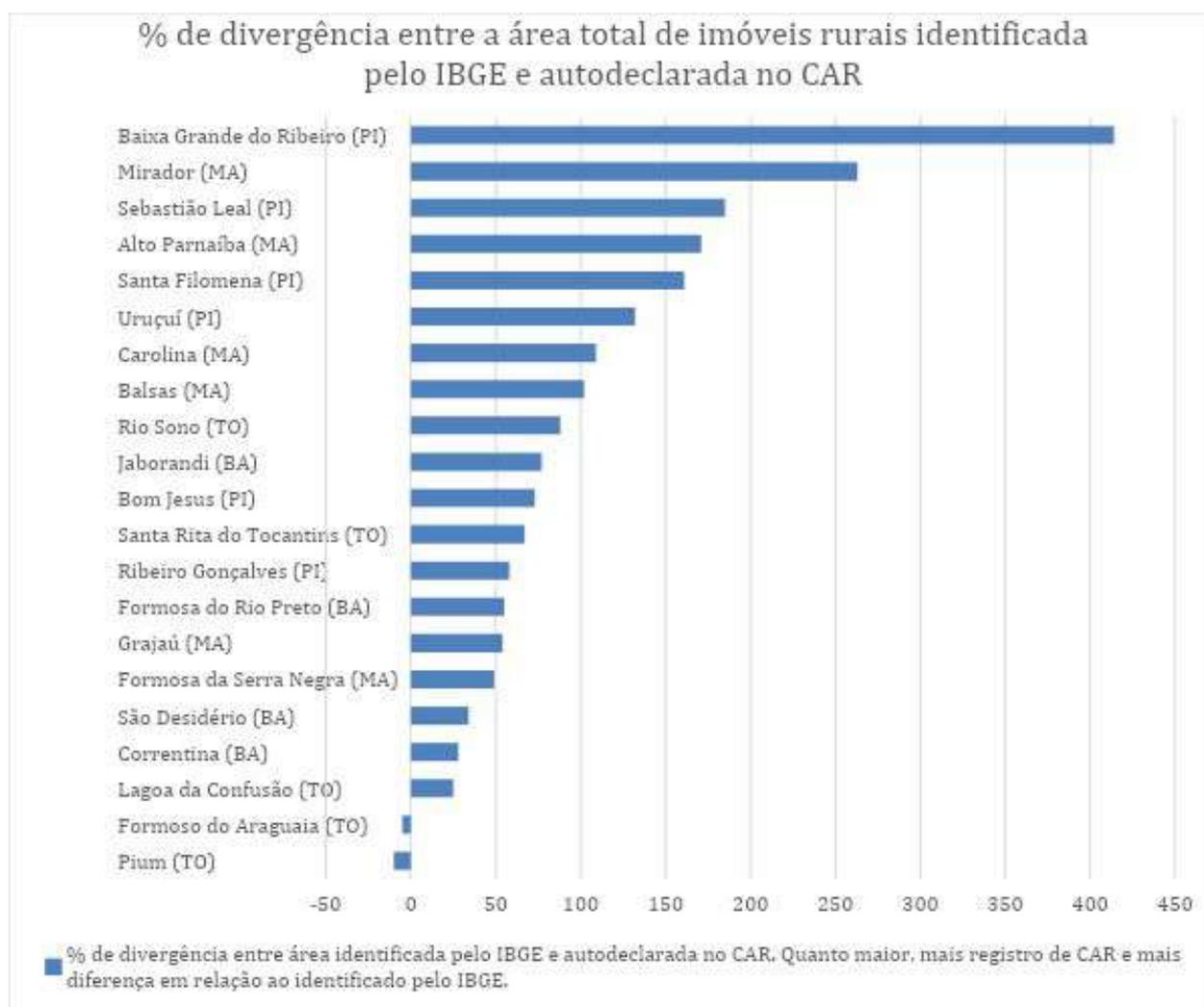
Comparando os municípios nos 04 Estados, é possível notar que os municípios da Bahia, sobretudo Formosa do Rio Preto e São Desidério, se destacam na extensão desmatada. Além de serem municípios com grande extensão territorial, ambos combinam áreas de agronegócio já consolidadas e, ao mesmo tempo, ainda possuem significativa parte de Cerrado para a incorporação de novas áreas. Os municípios do Piauí também se destacam na quantidade de cerrado desmatado, e diferentemente dos municípios baianos, assumem o ranking do desmatamento a partir do ano de 2013, quando se intensifica o novo ciclo de expansão de fronteiras no Estado. No Tocantins, o desmatamento é mais distribuído e pulverizado entre os municípios; em que pese não haver concentração de desmatamento em municípios específicos, neste período o Tocantins foi o Estado que mais desmatou, seguido do Maranhão.

O recorte temporal entre 2012 e 2019 na análise do desmatamento nos municípios é importante para identificarmos a ampliação da devastação do Cerrado após edição do Código Florestal. Paradoxalmente, o instrumento do Código Florestal apresentado pelo governo e agronegócio como ferramenta eficiente de gestão e controle ambiental, o CAR, tem colaborado efetivamente com a dinâmica de avanço do desmatamento e se constitui como mais um mecanismo para concretização da grilagem.

O CAR, tema que será melhor detalhado mais adiante, é um instrumento da gestão ambiental no qual o proprietário ou possuidor declara a extensão das suas áreas rurais, a localização da reserva legal, áreas de preservação permanente, etc. Como o CAR possui natureza autodeclaratória, e os Estados não realizam de forma efetiva sua análise e validação, ele acaba sendo um instrumento que favorece/facilita a grilagem, servindo como mais um documento que supostamente garante legitimidade aos imóveis rurais. Em termos concretos, qualquer pessoa pode declarar uma determinada área rural como sua no CAR, e como os Estados não exercem a averiguação e validação dos cadastros, eles acabam se constituindo como um documento importante para comprovação da posse, apesar de haver vedação legal expressa deste tipo de uso (art. 29, § 2º da Lei Federal nº 12.651/2012).

Analisando e comparando os dados da extensão territorial dos estabelecimentos agropecuários identificados pelo IBGE com os dados autodeclarados no CAR é possível identificar discrepâncias significativas a nível municipal. É fato que os dados do IBGE são referentes ao ano de 2017 e que o registro no CAR ocorre continuamente desde a edição do

Código Florestal. Então, é possível, apesar de pouco provável, que no período de 2017 a 2019 tenham sido criados, via regularização fundiária, novos imóveis e estabelecimentos rurais que não tenham sido identificados pelo IBGE. No entanto, as discrepâncias são alarmantes e configuram fortes indícios de que o Cadastro Ambiental Rural pode estar sendo utilizado para declarar imóveis/estabelecimentos agropecuários inexistentes, ou para expansão de áreas dos imóveis existentes. Para ilustrar essa hipótese, segue abaixo gráfico com os municípios do Matopiba que possuem maiores discrepâncias entre CAR e IBGE, possível indicativo de grilagem de terras:



Elaboração: Joice Bonfim. Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (2020) e IBGE (Censo Agropecuário de 2017)

Na imensa maioria dos municípios do Matopiba analisados a área do CAR é significativamente maior que a área identificada pelo IBGE e, com isso, entende-se que as divergências entre as áreas totais dos imóveis podem indicar tanto uma expansão real de área de imóveis rurais ou a autodeclaração de imóveis inexistentes, ou seja, grilagem de terras. Neste sentido, importante notar que os municípios com maiores divergências entre as áreas totais dos estabelecimentos agropecuários identificados pelo IBGE e autodeclaradas no CAR são também aqueles com maior incidência de desmatamento no período de 2012-2019, o que pode reforçar a hipótese de que o desmatamento e a grilagem estão necessariamente vinculados ao processo de expansão e incorporação de novas áreas.

Entre os municípios destacados, merece especial atenção aqueles localizados no Piauí, sobretudo Baixa Grande do Ribeiro e Sebastião Leal, e também os do Maranhão, a exemplo de Mirador e Alto Parnaíba. Como apontado anteriormente, Piauí e Maranhão, se comparados com Bahia e Tocantins, possuem um processo mais recente de consolidação do agronegócio, tendo, portanto, a perspectiva de incorporação de novas áreas mais aquecidas. Isso ajuda a explicar o alto registro no Cadastro Ambiental Rural e as significativas diferenças em relação ao IBGE, indicando que imóveis podem estar sendo autodeclarados no CAR para a efetivação do desmatamento e sua transformação em estabelecimento agropecuário.

Na Bahia, se destaca o município de Jaborandi, que se comparado com Formosa do Rio Preto e Correntina, tem processo menos avançado de consolidação do agronegócio, tendo sido alvo de investidas para abertura de novas áreas. No Tocantins, chama a atenção a diferença entre Lagoa da Confusão, Formoso do Araguaia e Pium. Entre os municípios com intenso desmatamento no estado, Pium é aquele que apresenta área autodeclarada no CAR menor que a área identificada pelo IBGE. Isso pode ter ocorrido em virtude da existência do Parque Nacional do Araguaia e da Terra Indígena Parque do Araguaia, que por serem áreas protegidas impedem a sobreposição de registros do CAR. O Parque do Araguaia abarca os municípios de Pium, Lagoa da Confusão e Formoso do Araguaia. Lagoa da Confusão, no entanto, também se destaca, e apesar das restrições nos registros do Cadastro Ambiental Rural, tem área do CAR maior que a

área do IBGE, indicando um processo intensivo de incorporação de novas áreas se comparados com Pium e Formoso.

Todos os dados analisados até o momento indicam um movimento de incorporação de novas áreas à dinâmica do agronegócio no contexto de implementação do PDA Matopiba, o qual está associado à grilagem de terras. Este processo envolve necessariamente a expropriação de terras públicas, em sua maioria ocupadas por famílias posseiras e comunidades tradicionais, o que, em virtude das ações históricas e atuais de resistência destes povos, promove intensos conflitos.

No processo de formatação do PDA Matopiba, a Embrapa realizou um levantamento de povos e comunidades tradicionais na região de cerrado delimitada pelo Plano, identificando a existência de 34 comunidades quilombolas e 28 terras indígenas<sup>9</sup>, sendo que os territórios ocupados por estes povos abarcariam cerca de 4 milhões e meio de hectares, o que representa 6% da área total do PDA. Segundo a Embrapa, excluindo estas áreas e também aquelas atribuídas às unidades de conservação e aos assentamentos de Reforma Agrária, todo o restante poderia ser objeto de incorporação pelo agronegócio, formando novos latifúndios.

No entanto, a Fundação Cultural Palmares certificou na região do Matopiba pelo menos 342 Comunidades Quilombolas (cerca de 10 vezes mais que o identificado pela Embrapa) e os 10 dados da Funai apontam a existência de pelo menos 33 territórios indígenas. Estes números 11 indicam uma discrepância considerável em relação aos dados “oficiais” da Embrapa, que fica ainda mais grave se compararmos com os dados recentemente divulgados pelo IBGE, que 12 levantou pelo menos 506 comunidades e localidades quilombolas e 517 terras indígenas no Matopiba, conforme se observa no infográfico da página seguinte.



<sup>9</sup> Dados disponíveis: <[https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/150317\\_MATOPIBA\\_WEBSITE.pdf](https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/150317_MATOPIBA_WEBSITE.pdf)>

<sup>10</sup> Os dados divulgados pela Fundação Cultural Palmares referem-se aos quilombos certificados até junho de 2020.

<sup>11</sup> Dados atualizados até dezembro de 2019

<sup>12</sup> Disponíveis em: <https://mapasinterativos.ibge.gov.br/covid/indeg/>. Acessado em 27 de agosto de 2020.

## Número de Comunidades Quilombolas e Terras Indígenas na região delimitada pelo PDA Matopiba 2020



Um dos argumentos mobilizados tanto pela Embrapa quanto pelos setores empresariais interessados na implementação do PDA Matopiba é que as áreas de Cerrado delimitadas pelo PDA ou já estão ocupadas pela produção de grãos ou se configuram como “vazios demográficos”, com pouca densidade populacional, ocupação rarefeita e de “baixa produtividade” (MIRANDA et.al, 2014, p. 1-18). Embora esta construção argumentativa esteja sendo reforçada com a implementação do PDA, ela possui raízes históricas, estando presentes inclusive em documentos institucionais, formulados no âmbito da construção de políticas de incentivo à ocupação dessas regiões pela agricultura “moderna”, que afirmaram que este modelo de agricultura se contrapõe a uma “letargia secular que caracterizou a economia e a sociedade local” (CAR, 1995, p. 16). Esta compreensão revela toda a carga racista que embasa a ideia de superioridade (social, econômica e racial), que coloca os povos do Cerrado como “atrasados”, “inferiores”, e se configura como um dos principais alicerces da dinâmica de expansão de fronteira agrícola.

Não é à toa, portanto, que a Embrapa ao realizar o levantamento dos povos e comunidades tradicionais da região do Matopiba tenha optado por identificar apenas as “terras legalmente atribuídas”, desconsiderando a gama de territórios quilombolas e indígenas que estão certificadas ou em processo de demarcação e delimitação.

Além disso, ignorou de forma deliberada os territórios dos mais diversos povos e comunidades tradicionais que historicamente fazem parte da construção da identidade, da biodiversidade e das relações sociais e econômicas que conformam o bioma Cerrado.

É o caso das comunidades tradicionais de fecho de pasto e geraizeiros, com forte presença no Cerrado baiano, que fazem o uso coletivo da terra para a criação de animais no regime de “solta” e extrativismos variados. Segundo o grupo de pesquisa Geografar, vinculado à Universidade Federal da Bahia, foram identificadas 203 associações de Fecho de Pasto na parte da Bahia incidente no PDA Matopiba, em mapeamento divulgado em 2020. Esse número certamente representa um número muito menor em relação às comunidades existentes, visto que as associações geralmente representam os territórios tradicionais que são utilizados coletivamente por várias comunidades.

No Piauí, na região do Cerrado há comunidades identificadas como brejeiras e ribeirinhas, uma vez que seus espaços de moradia e trabalho se localizam nos baixões (vales de rios entre chapadas), plantam nas proximidades de seus rios, e realizam extrativismo o buriti de seus brejos e outros frutos do Cerrado como o pequi e a carnaúba. Embora a posse tradicional em seu aspecto atual tenha se reduzido, em alguns territórios, à região dos vales e baixões, outras comunidades ainda fazem uso também das chapadas, quando esse acesso ainda não foi bloqueado pela conversão do platô em áreas produtoras de grãos.

Mesmo antes do reconhecimento com status constitucional (1988) e supralegal (Convenção 169 da OIT - 2002), quebradeiras de coco babaçu, extrativistas, ribeirinhos, brejeiros, geraizeiros, fechos de pasto, dentre outros, a rigor, já possuíam direitos possessórios e territoriais coletivos, tendo em vista o *costume* também ser fonte do Direito Civil e o uso da terra na forma de pastos comuns e extrativismos já estavam sujeitas à proteção legal, embora não tenha havido a formalização do título e registro de propriedade. Existem razões de cunho histórico e social para que no Cerrado delimitado pelo PDA Matopiba encontre-se um conjunto significativo de comunidades posseiras, povos indígenas e tradicionais. Embora em dimensão ainda desconhecida, ocupam e fazem uso múltiplo de vales, brejos e chapadas há diversas gerações, e é inevitável que esta ocupação entre em choque com o avanço da fronteira agrícola do agronegócio

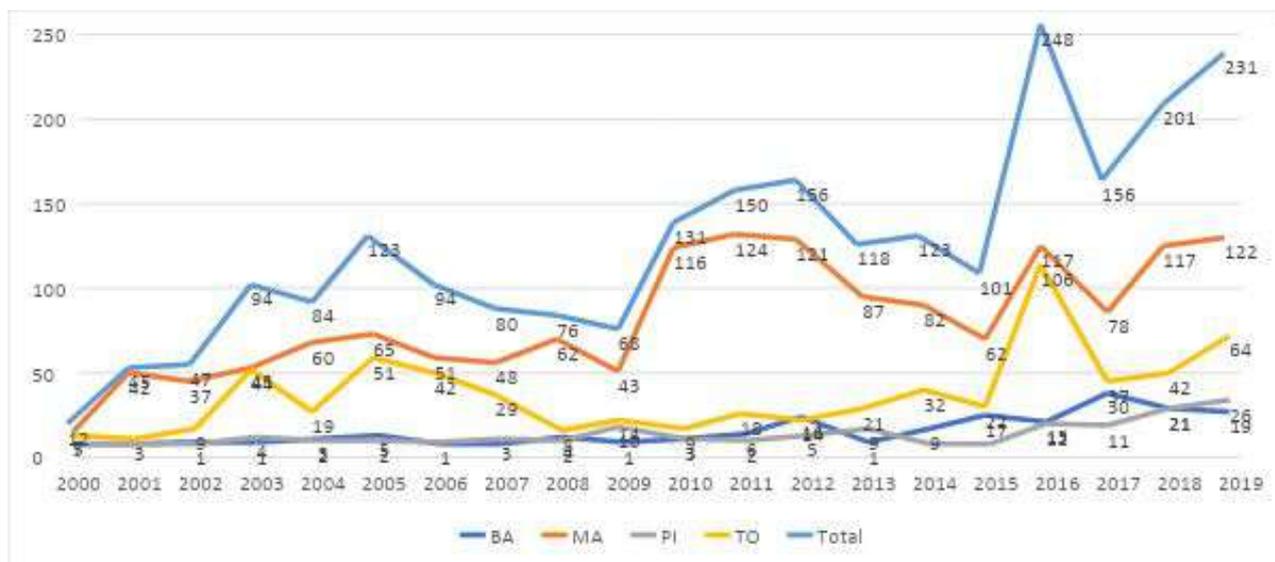
13.

---

<sup>13</sup> Os processos específicos de resistência e enfrentamento à expropriação de territórios tradicionais e grilagem no Matopiba serão aprofundados no Relatório da Pesquisa Investigativa que analisa a interface entre grilagem e desmatamento, a partir de análise em âmbito municipal e estudos de casos.

Nos últimos 20 anos, na região Matopiba foram registrados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2020) um total de 2.338 conflitos pela terra. O Maranhão apresenta para este período um registro de 1.486 conflitos, sendo deste modo o estado mais conflituoso da região Matopiba e um dos estados com maior índice de violência no campo do Brasil.

### Conflitos por terra no Matopiba



Elaboração: Débora Lima. Fonte: CPT (2020)

possível observar um acentuado aumento no número de conflitos nos quatro estados entre os anos de 2015 e 2016, justamente a partir da publicação do PDA Matopiba, seguida da redução entre os anos de 2016 e 2017 e nova ascensão a partir de 2017, com exceção da Bahia, onde houve redução. Destaca-se que de 2012 para 2019, o desmatamento se intensificou com a expropriação dos territórios tradicionais e causando sérios e graves impactos nos modos de criar, fazer e viver, o que gerou reações, e, possivelmente, por esta razão os anos seguintes foram marcados por muitos conflitos.

O município de Formosa da Serra Negra, por exemplo, está entre os municípios que mais desmatou as áreas de Cerrado no Maranhão e também se destacou no número de conflitos por terra registrados, com 2 casos (1 deles em 2019). Outro fator que chama atenção é que nos municípios em que há grande produção de grãos e valorização do preço das terras, a exemplo de Correntina (MA) e Bom Jesus (PI), também há um grande número de conflitos, tendo sido registrado 5 e 25, respectivamente, entre os anos de 2012-2019.

Ademais, a concentração fundiária tem se mostrado como mais um fator de potencialização de conflitos, como é o caos de Formosa do Rio Preto (BA), que entre 2012 e 2019 foram registrados 20 ocorrências (10 em 2019).

É possível concluir, portanto, que o contexto atual de expansão acelerada da fronteira agrícola na região recoloca a emergência de debate em torno da grilagem de terras e, como vimos, a sua relação com o avanço do desmatamento e com os ataques aos territórios tradicionalmente ocupados. No Parte 2 este Estudo, trataremos de analisar como se configura na legislação o direito de propriedade da terra no Brasil, e o porquê da falsificação de títulos de domínio ser um fenômeno tão comum no contexto da expansão das fronteiras agrícolas no Brasil. Serão também trazidas reflexões sobre a legislação fundiária de cada estado da região Matopiba, especialmente no que se refere à discriminação, delimitação, arrecadação e destinação de terras públicas devolutas.



**2**  
**PARTE**

## Elementos históricos e jurídicos da propriedade da terra no Brasil: um olhar sobre a região do PDA Matopiba

O Brasil é um espaço marcado profundamente por três séculos de colonização europeia, viabilizada por genocídios, escravização e apropriação da terra dos povos indígenas, e sustentada por 300 anos de escravidão de povos negros sequestrados no continente africano. Um legado perverso e duradouro desse projeto de colonização é a figuração do país no topo da lista dos países de maior concentração fundiária, no mundo. Esta dimensão histórica, que não se encerra em fenômenos do passado, marca todo o processo de expansão de fronteiras agrícolas e revela as raízes excludentes da questão fundiária atual.

Sem dúvida, o regime jurídico da propriedade da terra assume uma posição estruturante da vida social, especialmente no contexto de países colonizados e com dimensões continentais, como é o caso do Brasil. A forma jurídica da propriedade de terra expressa, em nosso contexto, conflitos históricos entre possuidores e despossuídos, entre brancos e não-brancos, em um país no qual o domínio e subjugação das terras e das gentes se fez condição primordial para a conquista de novos territórios frente aos povos indígenas. Portanto, nosso ponto de partida é que temos um regime jurídico da propriedade de caráter tipicamente pós-colonial, mas que também foi atravessado por brechas impostas pelas seculares lutas indígenas, negras e/ou camponesas.

É resultado das contradições em jogo no processo de expropriação, por exemplo, o instituto do *indigenato*, inaugurado por um Alvará Régio<sup>14</sup> (1609) da Coroa Portuguesa determinando que fossem restituídas e as terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, tornando efetivamente ilegais as investidas sobre elas. Mesmo que em grande medida ignorado pelos sesmeiros e bandeirantes, esse instituto foi confirmado por Cartas Régias, Alvarás, Decretos, sucessivamente, desde o período colonial, cujo objetivo era possuir uma maior controle sobre o processo de colonização. Recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que

---

<sup>14</sup> Trata-se do reconhecimento pela Coroa Portuguesa, após inúmeras conflagrações e resistências dos povos indígenas, de direitos originários sobre as terras por eles ocupadas, a partir do **Alvará de 30 de julho de 1609 - Proíbe o Cativo dos Gentios do Brasil e providência acerca dos mesmos Gentios**; e ainda **Alvará de 28 de abril de 1688 - Diversas providências sobre resgates, cativos, liberdade e regime dos Índios no Estado do Maranhão**; **Alvará de 1º de abril de 1680 - Para se restituir aos índios do Pará e Maranhão a liberdade de suas pessoas e bens**; **Alvará de 7 de junho de 1755 - Acerca do Governo e Administração das índias**; dentre outros, todos disponíveis para consulta no endereço eletrônico <<http://www.governodosoutros.ics.ul.pt/?menu=arquivo>>. Acesso em 24/08/2020.

confirma o caráter originário dos direitos territoriais dos povos indígenas, ainda hoje é um instrumento de defesa jurídica relevante destes direitos.

Feitas essas observações, e entendendo que desde a colonização europeia até o processo atual de expansão de fronteiras estimulado pelo PDA Matopiba a terra assume a dimensão de centralidade na dinâmica de disputas e conflitos, vamos nos debruçar agora sobre como se estabeleceu a propriedade pública e privada da terra, nos termos e parâmetros estabelecidos pela legislação trazida de Portugal para o Brasil e como, a partir das suas brechas, foram elaborados os métodos conhecidos da grilagem de terras.

Em síntese, com fundamento no Tratado de Tordesilhas (1494), e depois Tratado de Madri (1750), todas as terras conquistadas em nome da Coroa portuguesa se incorporaram ao patrimônio do Rei; somente tinha acesso regular a elas quem obtivesse alguma concessão de uso concedida pelo monarca. O instrumento mais utilizado no período colonial foram as concessões de *sesmarias*.

Para facilitar o entendimento, podemos classificar a legislação fundiária em quatro grandes períodos: (1) *Regime das Sesmarias* (1534-1822); (2) *Regime de Posses* (1822-1850); (3) *Lei de Terras de 1850* (1850-1891); (4) *Transferência das terras devolutas aos estados* (1891-atual).

O primeiro período é chamado de *Regime das Sesmarias*, com vigência entre 1534 e 1822. Foi ao longo deste tempo, principalmente nos séculos XVII e XVIII, que foram concedidas sesmarias com dimensões que chegavam a 50 léguas quadradas para um único indivíduo, fatos apontados como a principal causa histórica para a formação do latifúndio no Brasil<sup>15</sup>. A legislação, desde àquela época, previa duas condições básicas para confirmação das sesmarias, após a sua concessão: a *medição*, que deveria ser feita pelo particular e depois ratificada pelo governo geral; e a *cultura*, ou seja, deveria ser comprovado que na terra havia cultivo ou pecuária, caso contrário, seria retomada, tornando-se, então, *terra devoluta* - daí a origem do termo.

---

<sup>15</sup> Entre os séculos XVII e XVIII, apenas duas famílias - Dias D'Ávila e Guedes de Brito - obtiveram mais de 500 "léguas de terras" concedidas na região do Rio São Francisco, partindo da Bahia em direção ao norte de Minas Gerais e o sul do Piauí, que, no entanto, jamais foram efetivamente medidas e comprovado o uso efetivo de todas as terras; em 1780, boa parte delas foram anuladas pelo Conselho Ultramarino, por não cumprirem as condições, após inúmeras queixas e petições de posseiros obrigados a pagar pelo uso da terra (FREIRE, 2010)

Em 1822, o governo provisório pós-independência suspendeu a vigência da Lei de Sesmarias (1375) no Brasil, deixando um vácuo legal a respeito da propriedade da terra. A Constituição de 1824 tampouco tratou sobre a propriedade da terra, dispondo apenas sobre a propriedade, de modo geral. Este período é chamado de *Regime de Posses*, que vai de 1822 até 1850, caracterizado pelo apossamento das terras sem instrumento legal. Muitos autores atribuem a este período o que se convencionou chamar de caos fundiário, usado para ilustrar a dificuldade de regularizar as terras, divisar limites entre imóveis e provar a condição pública ou particular.

Somente em 1850 foi elaborada a primeira **Lei de Terras do Brasil (nº 601/1850)**, que insere a concepção de propriedade da terra dentro dos marcos do capitalismo liberal, instituindo a compra e venda como única forma de acesso à terra, excluindo, desse modo, a maioria absoluta da população negra, liberta ou escravizada, do acesso à terra. Sem dúvida, tratou-se de um instrumento estruturado a partir das concepções racistas da elite agrária e que criaram as bases para a construção da atual hegemonia branca no controle fundiário brasileiro. Apenas aqueles que já estivessem na posse poderiam, em tese, requerer a legitimação, conforme veremos<sup>16</sup>.

Trata-se do marco fundamental da transformação da terra em mercadoria, objetivando uma primeira tentativa de *modernização capitalista* no campo brasileiro. A promulgação da Lei de Terras deve ser vista também como parte do processo gradual de abolição formal da escravatura, como medida *preventiva* dos senhores de terras para evitar que libertos, os povos negros pudessem acessar a terra, mantendo-os dependentes do trabalho nas grandes fazendas.

A Lei 601/1850 manteve a premissa fundamental para a compreensão do regime jurídico da propriedade da fundiária no Brasil. Neste sentido, devem ser consideradas terras particulares apenas aquelas que foram legalmente destacadas do patrimônio do Estado, seja por venda, concessão, doação, etc., ao particular. É a chamada *origem pública das terras brasileiras*. Isso significa dizer que, a partir de Lei Terras, há a construção legal de que todas as terras brasileiras são públicas e que a passagem delas para o domínio privado somente deve ser formalmente reconhecida se houver o registro da “propriedade” em cartório e se esta “propriedade” esteja calcada na posse ou tenha sido adquirida do poder público por meio da compra até 1854. Do

---

<sup>16</sup> Entre libertos e pequenos posseiros havia um fundado temor a respeito da criminalização prevista na lei para ocupação ilegal das terras devolutas (art. 2º), mesmo cumprindo os requisitos para legitimação de posse / aquisição da propriedade. (REIS, 2013)

contrário, registros realizados sem estas premissas, são uma das primeiras manifestações típicas da grilagem de terras.

As terras que possuem títulos de propriedade que apresentam em sua cadeia sucessória<sup>17</sup> o devido destaque do patrimônio público são, portanto, as únicas que devem ser consideradas particulares. Ou seja, as terras que possuem títulos registrados, com devido destaque do patrimônio público e regular cadeia sucessória, são (ou deveriam ser) as únicas com atributo de particulares.

O chamado *destaque* é o instrumento que o Estado se utilizou (e utiliza) para, em algum momento da história, e desde os tempos de colônia, transferir terras do patrimônio público para o particular. Como vimos, ele pode consistir numa sesmaria muito antiga, ou um título de venda de terras do estado ao particular, ou uma concessão de uso em que ao final se adquire propriedade, etc. O destaque pode também ser fruto de um título com origem na legitimação de posse (regularização fundiária) ou usucapião, que são formas de aquisição originária<sup>18</sup>.

### **Crítérios da Lei de Terras (1850) para legitimação de posse e separação das terras públicas das terras particulares**

É importante ressaltar que a definição conceitual jurídica que permite a *identificação* das terras públicas devolutas se dá por *exclusão*; ou seja, serão terras devolutas aquelas que não estão sob domínio particular (destaque e regular cadeia sucessória). Esse conceito foi expressamente delineado no art. 3º da Lei de Terras<sup>19</sup> e ainda permanece em vigor.

---

<sup>17</sup> A cadeia sucessória do imóvel rural é a transcrição das anotações de troca de titulares da propriedade, pelo oficial do Cartório de Registro de Imóveis - CRI, até alcançar o destaque do patrimônio público; ou seja, é o documento que aponta todos aqueles que já foram algum dia proprietários, e em que tempo, como se passou o imóvel de um a outro titular, até se chegar ao primeiro proprietário particular, que necessariamente deve ter adquirido as terras do Estado.

<sup>18</sup> A aquisição originária da usucapião significa afirmar que, cumpridos os requisitos legais, é possível requerer a abertura de uma nova matrícula no CRI, sem necessidade de cadeia sucessória anterior.

<sup>19</sup> Lei nº 601/1850 - Art. 3º: São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Esse artigo levou em consideração o quadro fundiário que se tinha em 1850, atribuindo a cada situação de fato ou direito um *status* jurídico diferente, nos seguintes termos:

(1) Havia as terras que possuíam antigos títulos de sesmarias ou outras concessões, devidamente medidas e com cultivo (confirmadas) e transmitidos aos herdeiros ou outros sucessores conforme a legislação vigente da época; ***essas terras foram consideradas particulares*** já no momento de promulgação da lei, sem necessidade de nenhum procedimento adicional para validação do seu título, podendo de imediato e expressamente, ser dada em garantia em empréstimos bancários; portanto, as terras que atualmente possuem títulos registrados em cartório cuja cadeia sucessória remete às terras de ***sesmarias confirmadas*** são, por consequência, particulares;

(2) Havia as terras que possuíam antigos títulos de sesmarias ou outras concessões, mas que não foram confirmadas por falta de *medição* ou *cultura* (cultivo); estas terras, ***caso provada a efetiva ocupação*** pelo detentor do título irregular ***ao tempo da promulgação da lei***, com *moradia habitual* e *cultura*, poderiam ser legitimadas e transferidas ao patrimônio particular por meio de um procedimento de confirmação (legitimação de posse); esse procedimento, detalhado no Regulamento 1.318/1854, incluía a necessidade de medição das terras, com a concordância dos vizinhos, caso fosse essa a razão da irregularidade do título;

(3) Havia as terras que não possuíam ***nenhum título*** de sesmaria ou outras concessões, mas que estavam na condição de *ocupação primária* por algum possessor, em 1850, não importando o tempo ou a dimensão dessa ocupação; essas terras, em caso de comprovação de *moradia habitual* e *cultura*, ***poderiam ser legitimadas e transferidas ao patrimônio particular*** por meio de procedimento de confirmação (legitimação de posse), do mesmo modo da hipótese (2);

(4) Havia as terras que não possuíam nenhum título de sesmaria ou concessão, mas que estavam em *ocupação secundária*, adquirida de *ocupante primário* por meio de título que obedecesse as formalidades legais (compra e venda, herança, etc.); do mesmo modo, essas terras, em caso de comprovação de *moradia habitual* e *cultura*, ***poderiam ser legitimadas e transferidas ao patrimônio particular*** por meio de procedimento de confirmação (legitimação de posse), conforme hipótese (2) e (3);

(5) Havia as terras que não possuíam nenhum título de sesmaria ou concessão, e que se presumia não haver nenhum tipo de ocupação legítima; para elas, ***consideradas terras devolutas incultas*** (sem cultivo), a Lei de Terras previu também procedimento de identificação, demarcação e posterior arrecadação pelo Estado, com destino preferencial para venda; também seriam consideradas devolutas e colocadas à venda aquelas terras das hipóteses (2), (3) e (4), cujos posseiros não tenham feito o procedimento de legitimação de posse no prazo determinado pelo Regulamento de terras em 1854 (03 anos);

(6) Havia as terras que a lei atribuiu o caráter de reservadas: terras ocupadas por povos indígenas (*indigenato* e *aldeamentos*), faixa de fronteira, terrenos de marinha, e terrenos devolutos com matas para construção naval;

(7) Havia ainda as ***terras ocupadas por povos indígenas***; elas **não são consideradas devolutas**<sup>20</sup>, a própria Lei de Terras previu, em capítulo específico, um procedimento de demarcação, confirmando, mais uma vez, a vigência do *indigenato*.

Assim, em que pese tenha alcançado objetivos cruciais para a elite latifundiária, a exemplo do bloqueio ao acesso à propriedade formal da terra por negros e/ou pobres e da criação de um mercado de terras, a lei, por conta de algumas regulações que criou (necessidade de confirmação da posse e cultivo ou a realização da compra até o ano de 1854), não foi capaz de fazer a transição das terras do patrimônio público ao privado - seu objetivo *declarado*.

O fato é que as elites detentoras de terras, historicamente, sempre resistiram às tentativas do estado em promover o controle e regulação legal sobre o acesso e uso das terras brasileiras. Este traço está presente desde o Regime de Sesmarias, cujos prazos para medição e confirmação estabelecidos pelo Conselho Ultramarino foram sucessivamente adiados, no decorrer do século XVIII, sem qualquer efetividade. Assim, mesmo com a edição da Lei de Terras e todos os mecanismos criados para garantir que as classes latifundiárias brancas pudessem efetivar a transferência do patrimônio público para o privado, tais disposições raramente foram observadas, especialmente nos contextos políticos e sociais das atuais regiões centro oeste, norte e nordeste.

Não se trata de mero acaso, portanto, que a forma ilegal para a realização desta transferência - a grilagem - seja o principal meio de acesso à terra construído pelas elites,

---

<sup>20</sup> Não há vedação legal, entretanto, para que terras devolutas venham a ser destinadas para composição ou ampliação de terras indígenas.

revelada a cada vez que aprofundamos as análises dos atuais títulos e registros de propriedades que conformam a estrutura fundiária do campo brasileiro, e em especial dos latifúndios na região desenhada como Matopiba.

### **O Regulamento da Lei de Terras (nº 1.318/1854)**

Quatro anos após a promulgação da Lei de Terras, o governo imperial editou por Decreto o Regulamento 1.318/1854. O regulamento impôs um prazo de três anos, a partir da sua edição, para requerimento da legitimação de posse (1857), entretanto, como apontado, não houve adesão significativa dos detentores de terras que tinham direito à legitimação de posse para alcançar a titulação de domínio (propriedade). (REIS, 2013)

Podemos especular sobre as causas da Lei de Terras e seu regulamento não terem alcançado o objetivo de transferir as terras públicas, seja por legitimação de posse ou mesmo por venda, ao domínio privado. É neste aspecto que reside um dos problemas de solução mais complexa da questão fundiária no Brasil. São razões que ainda persistem e possuem causas múltiplas - ideológicas, raciais, econômicas, geopolíticas, cujo tratamento ultrapassa o objetivo deste Estudo<sup>21</sup>.

Muitas das terras do norte, nordeste e centro oeste, no período 1850/57, ainda estavam densamente ocupadas por povos indígenas, ou seja, não haviam sido alcançadas ainda pela colonização ou haviam sido abandonadas após a lenta e persistente decadência econômica (especialmente no nordeste). Em situação semelhante se encontravam as terras ocupadas pelos quilombos, que efetivamente desenvolveram modos de fazer, viver e criar paralelos ao Brasil oficial. Deste modo, das muitas *datas* e *concessões* de terras (sesmarias) concedidas no século XVII e XVIII<sup>22</sup>, grande parte caiu em *comisso*, ou seja, perderam a validade pela falta de uso ou confirmação da medição<sup>23</sup>; outras terras jamais chegaram a ser concedidas, e permaneceram com ocupação tradicional.

---

<sup>21</sup> Para mais informações: SILVA, Ligia Osório. Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850. 1ª Ed., 1996, Ed. Unicamp, São Paulo; MOTTA, Márcia Maria Menendes. Nas Fronteiras do Poder: Conflito e Direito à Terra no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro, Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro/Vício de Leitura, 1998.

<sup>22</sup> Situação das fazendas de gado da família Dias D'ávila (Casa da Torre), no Piauí e região do São Francisco, após a anulação das concessões em 1780. (FREIRE, 2010)

<sup>23</sup> Não confundir com o Registro Paroquial, que ficou conhecido como Registro do Vigário, que se trata de autodeclaração de posse, pois foi determinado ao padre de cada paróquia fazer esse registro em livro próprio. O Registro Paroquial foi instituído para fins meramente estatísticos, com objetivo de orientar a atuação do recém criado Departamento de Terras.

O surgimento massivo de imóveis rurais pretensamente particulares nos interiores dos estados do PDA Matopiba se intensifica de fato somente na segunda metade do século XX, com os planos voltados para a ocupação “modernizadora” do campo e de incentivo de capitais para Amazônia e Nordeste (SUDAM e SUDENE), e no caso do bioma Cerrado, com o PROCEDER e outros programas, como vimos na Parte I.

Este cenário justifica o fato de que é raridade encontrar matrículas de imóveis rurais de grandes dimensões no PDA Matopiba que possuam uma cadeia sucessória válida e que alcance o período do regime sesmarial e da Lei de Terras e, portanto, os grandes proprietários acabaram, ao longo do tempo, encontrando meios de dar aparência de legalidade aos seus registros de propriedade, por meio da grilagem. Conforme será tratado adiante, os estados da federação não promoveram políticas efetivas de regularização fundiária no decorrer século XX (REIS, 2013). Mais adiante, veremos a multiplicidade das formas jurídicas das fraudes no registro de títulos de propriedade (grilagem), largamente utilizados na região delimitada no PDA Matopiba.

### **Lei de Registros Públicos - LRP**

Atualmente, todos os imóveis rurais e urbanos, para que se reconheça a legitimidade do domínio particular, devem estar devidamente registrados em cartório, tratando-se o registro de ato constitutivo da aquisição da propriedade imobiliária. A Lei nº 6.015/1973, Lei de Registros Públicos, é a que regula, dentre outros, o registro de imóveis.

Esse registro deve ser feito no Cartório de Registro de Imóveis (CRI). Os Cartórios, embora extrajudiciais e privados, cumprem funções públicas por delegação do estado. Trata-se de um serviço público que visa garantir a autenticidade, publicidade e segurança nos negócios jurídicos, o que inclui o mercado de terras e imobiliário. Os oficiais registradores são profissionais do direito por delegação do Poder Judiciário que, por sua vez, possui a atribuição de fiscalização das atividades cartorárias. Via de regra, essa fiscalização é exercida pelas corregedorias dos tribunais de justiça estaduais, chefiadas por um juiz/desembargador corregedor, e seus atos também estão sujeitos à fiscalização pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Os **princípios básicos** do registro de imóveis, sejam rurais ou urbanos, são os seguintes:

**(1) Legalidade:** o oficial do cartório somente realizará o registro de um título quando não encontrar irregularidades em seus aspectos formais, ou seja, se o título for válido; é esse exame da legalidade do título que garante a presunção relativa da propriedade para os imóveis registrados; é relativa porque a qualquer tempo podem ser identificadas nulidades, parciais ou absolutas, que venham a tornar o título ou o registro inválido;

**(2) Continuidade:** este princípio, expresso no art. 195 da LRP, determina que o oficial *deverá exigir a prévia matrícula e o registro do título anterior* para manter a continuidade no registro, ou seja, deve observar a cadeia sucessória do imóvel, conforme já detalhado anteriormente. Não deve haver falhas na cadeia sucessória, devendo o imóvel, para ser registrado no livro nº 2 do Cartório de Registro de Imóveis (CRI), referente aos registros de propriedade, alcançar *sem interrupções* o destaque do patrimônio público;

**(3) Especialidade:** está contido no art. 176 da LRP, e determina que o imóvel deve estar precisamente descrito e caracterizado como corpo certo, individual e autônomo; indicações de limites incertos ou a ausência de indicação de limites, a exemplo da descrição de "*aquisição de 25 mil reis*" de terras, ou "*uma sorte de terras na região tal*" ferem justamente este princípio, pois para que haja a segurança jurídica pretendida pelo registro, o imóvel deve estar perfeitamente individualizado, para que não sejam confundidos com outros de nomes semelhantes, por exemplo.

**(4) Publicidade:** É fundamental que a sociedade de modo geral tenha conhecimento da situação jurídica dos bens imóveis, pois esse é o objetivo do registro público (acessibilidade). Neste sentido, qualquer pessoa poderá requerer certidão relativa ao registro, conforme consta no art. 17 da LRP, sem que seja necessário justificar o motivo ou interesse do pedido.

Para que o oficial do CRI promova, então, o registro dos títulos de imóveis, todos esses princípios, que são também exigências legais, devem ser observados. Importante destacar mais uma vez que o registro não constitui presunção *absoluta* da propriedade, mas se constitui como uma presunção *relativa*; ou seja, a presunção de que o registro de propriedade é válido não impede que esse registro seja posteriormente anulado, por vícios nos *negócios jurídicos* anteriores. Ex. Se o oficial registra imóvel sem identificar registro de matrícula ou transcrição anterior (continuidade), há presunção de que esse registro é válido, mas se um terceiro

questioná-lo, ele deve ser anulado e o titular - e/ou seus sucessores - perde os direitos de propriedade.

Em que pese a rigidez dos requisitos para o registro *regular* de imóveis, há um completo e generalizado descontrole das atividades cartorárias no país, contribuindo para ampliar o caos fundiário. Como já mencionado, é inviável a realização da grilagem de terra sem o erro ou conveniência do Cartório de Registro de Imóveis, principalmente sob o aspecto da *legalidade*, da *especialidade* ou da *continuidade*. E, neste sentido, considerando que boa parte dos títulos de propriedade que hoje estão situados no PDA Matopiba não alcançam o destaque do patrimônio público, sendo portanto, ilegais, mas, ao mesmo tempo, estão registrados nos Cartórios, pode-se afirmar, com absoluta certeza, que a grilagem na região em estudo é necessariamente mediada pela atuação dos Cartórios, que acabam ignorando as regras de registro, como veremos a seguir.

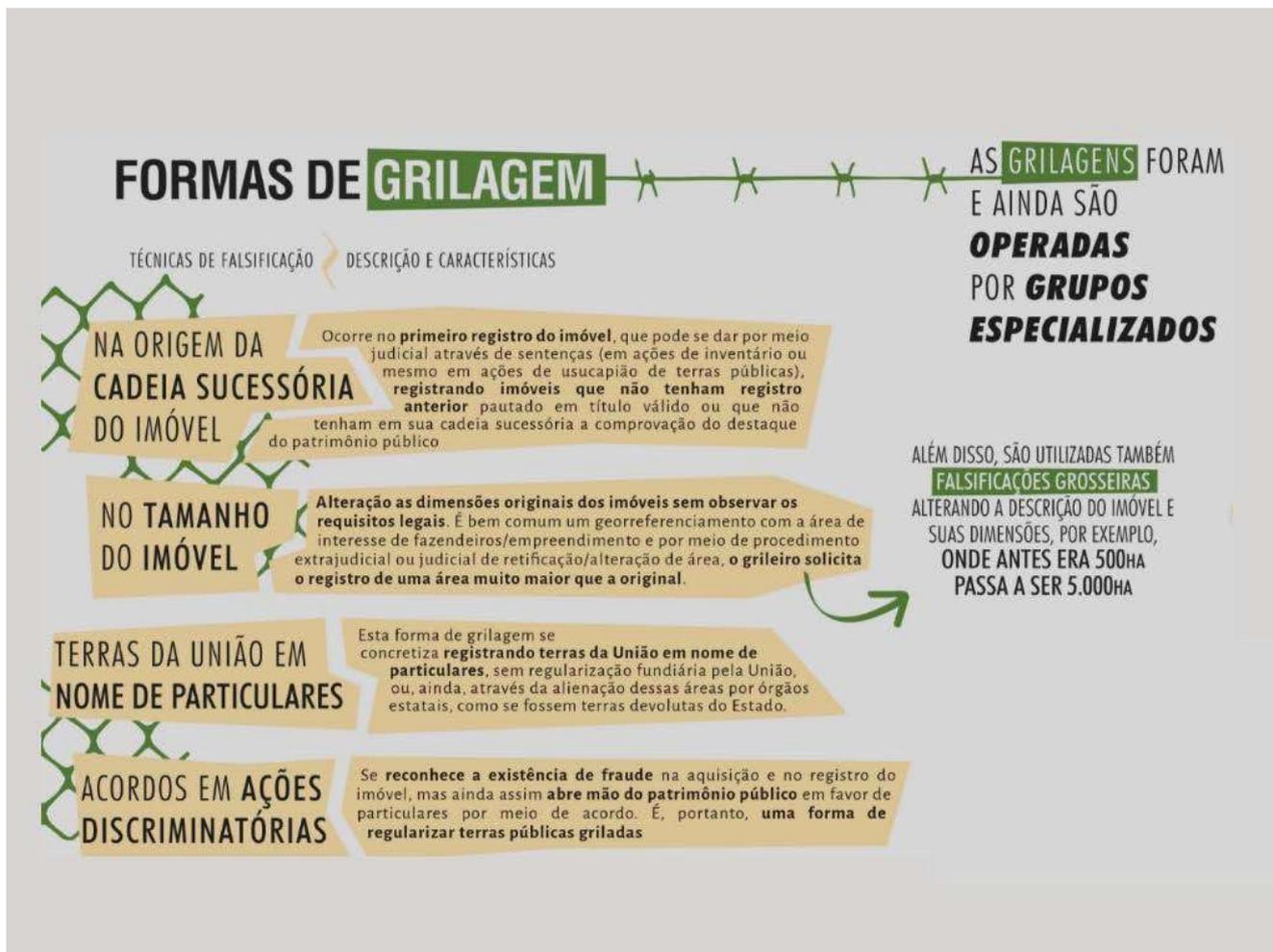
### **Formas Típicas da Grilagem De Terras**

A grilagem de terras é um fenômeno complexo, uma categoria sociopolítica dinâmica que se complexifica ainda mais no contexto contemporâneo. Como tratamos na publicação *No Rastro da Grilagem* (AATR, 2017):

A grilagem é um fenômeno que sofreu transformações significativas em seu *modus operandi* ao longo do tempo, desde o método bastante rudimentar de falseamento de documentos para dar-lhes aparência de autenticidade, com a utilização de excrementos de grilos ou suor de equinos, a procedimentos sofisticados (às vezes, nem tanto) de transcrição de imóveis rurais em registros imobiliários.

Em 2017, na publicação *No Rastro da Grilagem*, a AATR evidenciou a multiplicidade de formas típicas da grilagem. Quanto às técnicas de falsificação, identificamos quatro técnicas mais comuns, que serão vistas na página seguinte.





Notamos que dentre as quatro técnicas de grilagem identificadas, as de falsificação na origem do título e no tamanho da área são as mais comuns. Quanto à origem, trata-se da realização do registro no CRI de imóveis sem registro anterior ou sem uma cadeia sucessória que comprove o destaque do patrimônio público. É muito comum pois, como vimos, são poucos os imóveis cujas cadeias sucessórias alcançam as legitimações operadas pela Lei de Terras de 1850.

O que o grileiro, via de regra, busca é a *aparência de legalidade*. A melhor aparência de legalidade que uma grilagem pode alcançar é o seu *reconhecimento* por sentença, a exemplo da usucapião em terras devolutas (proibido pela Constituição Federal). A grilagem por meio das sentenças de inventário é outra das formas mais comuns: no arrolamento de bens da pessoa falecida quando consta, por exemplo, "uma sorte de terras", ou "vinte mil cruzeiros de terras", no



mais das vezes tratam-se de posses, sem registro anterior no CRI, que são convertidas em hectares ou na própria sentença ou por retificação posterior. Ou seja, não havia registro anterior (origem), e tampouco a delimitação da área estava individualizada, com georreferenciamento; nestes termos, o oficial do cartório jamais deveria realizar o registro, abrindo procedimento de suscitação de dúvida prevista na Lei de Registros Públicos.

Em grilagens mais sofisticadas, é recorrente a falsificação de todo o processo de inventário, até mesmo da própria certidão de óbito daquele apontado como detentor dos bens arrolados. A partir da análise de processos judiciais ainda em curso, é possível identificar como grupos especializados na grilagem de terras forjaram inventários da forma que lhes era mais conveniente, o que resultava em sentenças posteriormente levadas a registro no CRI, onde eram abertas matrículas de imóveis supostamente herdados, com centenas de milhares de hectares.

Outra forma comum, mas um pouco mais grosseira, é apontar como registro anterior no CRI uma escritura particular de compra e venda de *posse* registrado no Cartório de Títulos e Documentos (CTD), sem registro anterior de propriedade. O oficial do cartório, pelo princípio da continuidade, deveria rejeitar o registro, no entanto, é muito comum imóveis hoje tidos como particulares terem essa origem.

As alterações na dimensão do imóvel também são muito comuns. Por vezes, se adquire um título com "uma légua e meia" de terras, referência comum em títulos do período de colônia e império. Após realizar um georreferenciamento, como descrito no quadro, o grileiro solicita então o registro de 150mil hectares, por exemplo, sem demonstrar a forma como foi feita a conversão e como se chegou aos limites georreferenciados.

Esse tipo de procedimento, que altera significativamente os limites originais, não é permitido pela via extrajudicial, portanto necessita da conivência do oficial do CRI. Na publicação *No Rastro da Grilagem* (AATR, 2017), a AATR identificou dois casos com este método registrados no CRI no município de Barra, na Bahia. Em um dos casos (Baixões), após operada a grilagem, as terras foram adquiridas por empresa controlada pelo fundo de pensão dos professores da Universidade de Havard<sup>24</sup>, nos EUA.

---

<sup>24</sup> Foi verificado, após a publicação, que a empresa Gordian Bioenergy (GBE) é controlada, por meio de cruzamentos societários, pelo fundo Harvard Management Company (HMC).

Outros grileiros, mais bem relacionados, optam pela via da retificação judicial, que é permitida pela LRP. As decisões de tribunais superiores, no entanto, de forma majoritária, entendem ser possível apenas a correção de erros materiais no registro<sup>25</sup>. Entretanto, na origem de muitos dos grandes latifúndios da região delimitada pelo PDA Matopiba, estão sentenças de retificação de área em que a dimensão difere absolutamente das dimensões dos registros anteriores<sup>26</sup>.

Cabe destacar que esses processos são ainda mais facilitados quando incidem sobre terras devolutas, não identificadas e levadas a registro pelo Estado. As terras de uso comum, condição de grande parte dos chapadões do Brasil central, também são particularmente vulneráveis, pois são historicamente indivisas e abertas, ou seja, não possuíam cercas ou delimitações entre os posseiros.

No contexto atual de expansão de fronteiras, em que novos fenômenos e novos interesses se associam a velhos métodos de saqueio de terras, novas técnicas de grilagem também são “elaboradas” e replicadas. É o caso, por exemplo, da chamada “grilagem verde”, na qual as dimensões ambientais e fundiárias se conectam de modo a facilitar a apropriação ilegal de terras que, em grande parte das vezes, são ocupadas por povos e comunidades tradicionais. A Parte III deste Estudo será destinado a analisar este tipo específico de grilagem, identificando como ele está diretamente vinculado com o aumento do desmatamento “legal”.

Mas, basicamente podemos dizer que a “grilagem verde” se operacionaliza sobretudo a partir da criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que tem natureza autodeclaratória, facilitando com que empresários, fazendeiros ou empreendimentos indiquem terras públicas devolutas, territórios tradicionais, como se fossem de sua propriedade. Apesar do CAR não

---

<sup>25</sup> RETIFICAÇÃO DE REGISTRO DE IMÓVEL. ART. 213 DA LEI 6.015/73. PRETENSÃO DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE. IMPOSSIBILIDADE. 1. A Lei de Registros Públicos busca dar plena validade, eficácia e segurança dos registros, visando, sobretudo, proteger o interesse dos legítimos proprietários e de terceiros. 2. Não serve o procedimento de retificação constante da Lei de Registros Públicos como forma de aquisição ou aumento de propriedade imobiliária, pois destinado apenas à correção dos assentos existentes nos registros de imóveis, considerando-se a situação fática do bem. Recurso Especial desprovido. (STJ-RECURSO ESPECIAL REsp 1228288 RS 2011/0003239-6. Terceira Turma DJe 10/03/2016)

<sup>26</sup> É o caso da matrícula 2280, nos municípios de Correntina, Jaborandi e Coribe, que por meio de sentenças ilegais de retificação de área transformou uma pequena área de posse denominada Passagem Funda, em imóvel de aproximadamente 1.200.000 (hum milhão e duzentos mil hectares), em sua maior parte de Cerrado nativo, no decorrer dos anos 80. Em que pese já ter sido bloqueada, e posteriormente desbloqueada, a matrícula foi desmembrada ao longo do tempo em centenas de outros imóveis, hoje convertida em áreas de produção de grãos e sob controle de variados grupos do agronegócio que atuam na região. Mais informações na revista No Rastro da Grilagem. (AATR, 2017)

possuir natureza fundiária, sendo um instrumento da política ambiental, o seu registro tende a legitimar ou mesmo consolidar posses e propriedades com origem fraudulentas. Este instrumento de gestão ambiental pode ser ainda mais danoso considerando que o Código Florestal autorizou que áreas não contíguas às “propriedades” possam ser registradas como reservas ambientais de fazendas e imóveis rurais, permitindo que áreas anteriormente registradas como reservas ambientais (essas contíguas à “propriedades”) sejam desmatadas.

### **Ações Discriminatórias de Terras Devolutas (Lei nº 6.383/1976)**

A partir dos apontamentos desenvolvidos até o momento, podemos afirmar que a ausência de separação das terras particulares das terras públicas é um problema central para a questão fundiária brasileira. O procedimento de discriminação (discriminar = separar) de terras públicas e particulares está previsto atualmente na Lei Federal nº 6.383/1976. Embora esteja voltada para as terras devolutas da União, a lei também regula o procedimento discriminatório naqueles estados que não possuem lei própria ou cuja lei não prevê procedimento específico, como é o caso dos quatro estados da região Matopiba.

A Lei Federal nº 6.383/1976 dispõe sobre o procedimento da ação discriminatória administrativa e após a sua finalização são três as consequências possíveis:

**(1)** O reconhecimento do domínio dos títulos de propriedade com origem e registro regular, os quais seguirão válidos sem necessidade de providências adicionais;

**(2)** A legitimação das posses que atendam aos critérios da lei (*moradia permanente e cultura efetiva*), observado o limite de até 100 (cem) hectares, nos casos em que o ocupante não seja titular de outro imóvel rural; após receber uma licença de ocupação, com duração de 04 (quatro) anos, o ocupante terá a preferência na aquisição do lote pelo valor *histórico* da terra nua, desde que comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada" (art. 29, §1º); no que exceder essa área, ele poderá adquirir, com preferência, mais 100 (cem) hectares, pelo valor *atual* da terra nua; em alguns estados, as constituições estaduais preveem a transferência de domínio de modo gratuito para os ocupantes que se enquadram nestes critérios.

**(3)** A identificação de terras devolutas, federais ou estaduais, conforme o caso, não ocupadas e/ou não sujeitas à legitimação de posse, que deverão ser arrecadadas ao patrimônio

público e levadas a registro em cartório, quando poderão ser destinadas para assentamento de trabalhadores/as rurais, criação de reservas ecológicas ou venda.

Destaca-se que se a ação discriminatória administrativa não for eficaz, será necessário o ingresso de ação discriminatória judicial. Essa previsão de ineficácia está prevista em três hipóteses (art. 19). Na primeira, quando já houver se instalado conflito grave pela posse da terra, ou em situações em que já houver judicialização, seja no aspecto possessório ou de propriedade, dentre outras situações. A segunda hipótese, trata dos ocupantes ou presumidos proprietários que não atenderem ao edital de convocação ou notificação pessoal, contra quem deverá ser movida necessariamente ação judicial. Por fim, na terceira hipótese, para os casos de atentado previsto no art. 25 (alteração de limites, construção de cercas, desmatamento, etc.).

Cabe destacar que nos casos descritos no parágrafo anterior, deve-se distinguir, dentro da gleba delimitada, quais são as áreas que de fato devem ser excluídas do procedimento administrativo, não estendendo os efeitos da ação violenta ou desmatamento de um posseiro ou suposto proprietário para todas as demais áreas delimitadas na gleba, pois deste modo estaria prejudicada a arrecadação célere das áreas sem conflito.

A judicialização é a última medida a ser adotada para solução de conflitos em ações discriminatórias, devendo a Comissão Especial<sup>27</sup> avaliar medidas que superem o eventual impasse entre particulares por meio administrativo, desde que não haja impedimento legal. A via judicial, portanto, deve ser manejada apenas em face da área cujo título ou registro deixar dúvida quanto à legitimidade ou em face daquele que atentar contra o procedimento; a conversão da área total da gleba da discriminatória administrativa em judicial somente ocorrerá quando a Comissão Especial for impedida de realizar os trabalhos, justificada, desde modo, a presunção de ineficácia.

### **A destinação e arrecadação das terras públicas devolutas nas Constituições estaduais (Matopiba) e legislação federal**

As Constituições Estaduais na região Matopiba, tendo em vista as terras devolutas serem patrimônio público dos estados, deram tratamento legal às formas de identificação, delimitação,

---

<sup>27</sup> A Comissão Especial é criada por ato do presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e é responsável por instaurar, instruir e encerrar o processo discriminatório administrativo. Quando se trata de terras devolutas estaduais, essa competência cabe aos órgãos estaduais de terras.

arrecadação e destinação dessas terras. O tratamento constitucional, estadual ou federal, é taxativo no que se refere à destinação preferencial das terras devolutas identificadas pelos estados, para a reforma agrária e proteção de ecossistemas. Esta disposição consta nas constituições estaduais dos quatro estados, nos capítulos que tratam da Política Agrária, Ambiental, Agrícola e Fundiária.

Promulgadas no mesmo contexto da Constituição Federal de 1988, no ano de 1989, o conteúdo das suas normas fundamentais apontam para uma promoção efetiva da justiça social, por meio de políticas públicas que incluem o acesso à terra. Este programa, comum entre as constituições, valoriza o trabalho e o cultivo familiar e/ou coletivo da terra, os territórios negros, indígenas, quilombolas e tradicionais, os assentamentos para aqueles/as com nenhuma ou com pouca terra. Por outro lado, impõe limitações taxativas para a apropriação injusta e concentrada por empresas e particulares, limitando os critérios para venda ou legitimação de posse, bloqueando a formação (ou legitimação) de latifúndios e minifúndios por meio da destinação de terras públicas.

Deste modo, a elaboração e reforma de leis que tratam da questão fundiária, assim como a política agrícola e agrária dos governos e a atuação do Poder Judiciário nos conflitos pelo uso da terra, devem observar e ter como parâmetro principal a lei maior do país - Constituição Federal - e a de cada estado da federação - as Constituições Estaduais.

Nas constituições estaduais de Bahia, Maranhão, Piauí e Tocantins, a destinação das terras públicas devolutas devem estar em consonância com os princípios da justiça social, da melhoria da qualidade de vida, da participação social dos/as trabalhadores/as rurais, da dignidade da pessoa humana, da erradicação da pobreza, da valorização do trabalho familiar, do combate às desigualdades e a função social da propriedade.<sup>28</sup> O público preferencial para acesso às terras públicas devolutas é o ocupante que valoriza as terras com o trabalho familiar<sup>29</sup>, o que incluir os povos e comunidades tradicionais.

---

<sup>28</sup> Constituição do Maranhão (1989), art. 191 e 197; Constituição do Tocantins (1989), art. 120; Constituição do Piauí (1989), 196, 197 e 198; Constituição da Bahia (1989), art. 171. Normas programáticas, no mesmo sentido, constam ainda nas Leis de Terras Estaduais: Maranhão, art. 7 e 8 da Lei 5.315/1991; Tocantins, arts. 2 e 3 da Lei 87/1989; Piauí, arts. 1, 2 e 4 da Lei 7.292/2019.

<sup>29</sup> Art. 120, § 2º da Constituição do Tocantins; Constituição da Bahia, art. 174, § 2º.

Observada essa preferência, para as terras remanescentes também há limites quanto à destinação e ao uso da terra, com prioridade para o assentamento de trabalhadores rurais sem terra, ou reservas ecológicas, indicando ainda alinhamento com a política nacional de reforma agrária<sup>30</sup>, nos termos da Constituição Federal de 1988. Trata-se, sem dúvida, de uma limitação ao poder discricionário do Poder Executivo para destinação das terras incorporadas ao patrimônio público.

Destaque-se que nas constituições da Bahia, Tocantins e Maranhão, a venda de terras públicas devolutas a particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas, somente pode acontecer em última instância, após observadas as preferências determinadas pelas próprias constituições. No caso da Constituição do Piauí, há uma vedação expressa à venda de terras públicas devolutas, em seu art. 198, §2º, combinado com o art. 196, inciso XII, devendo as terras arrecadadas serem destinadas exclusivamente para assentamentos de trabalhadores rurais e “proteção de ecossistemas naturais, envolvendo a flora, fauna, solos, água e atmosfera.”

Da leitura dos textos constitucionais e da análise, ainda que não exaustiva, da atuação dos órgãos de terras estaduais, é notável o descompasso entre aqueles e as políticas fundiárias do poder executivo e mesmo legislações ordinárias promulgadas pelo legislativo. Neste compasso, tendo em vista as limitações constitucionais mencionadas, governos e legisladores vêm criando mecanismos que visam facilitar a transferência de domínio das terras públicas para o particular, especialmente para atender a demanda por terras resultante da expansão da fronteira agrícola, conforme delineado na parte I deste Estudo.

No caso do Piauí, por exemplo, os dispositivos tratam da venda de terras nas leis estaduais nº 6.709/2015 e 7.294/2019, embora absolutamente inconstitucionais, permanecem utilizados como parâmetro para alienação onerosa. Dessa situação, sem dúvidas, decorre uma insegurança jurídica também para o particular que adquire terras do Estado, pois os títulos de domínio resultantes podem, de fato, ser considerados nulos, tanto por ação direta de constitucionalidade (efeito geral) quanto por ação específica de nulidade do ato administrativo da venda, do título e matrícula correspondente no CRI.

---

<sup>30</sup> Constituição do Maranhão (1989), art. 193; Constituição do Tocantins (1989), art. 6º, VIII, e 120, § 5º; Constituição do Piauí (1989), 196, XII e art. 198, § 2º; Constituição da Bahia (1989), art. 187. Também nas leis de terras estaduais, a exemplo da Lei 5.315/1991, em seus arts. 9, § 2º, e 19;

Ademais, há limitação de destinação de terras para particulares imposta pela Constituição Federal na dimensão de 2.500 hectares (art. 188, §1º), sem autorização legislativa<sup>31</sup>, expressamente referida em algumas constituições estaduais, mas que vale em todo o território nacional. Estas limitações constituem obstáculos legais, em nível constitucional, para as legitimações de posse requeridas pelas empresas do agronegócio que detém irregularmente áreas significativamente maiores. Tendo em vista a limitação de 2.500 hectares como área máxima a ser concedida<sup>32</sup> sem autorização do Congresso Nacional, é possível presumir, noutra linha, que os imóveis rurais registrados como particulares e que ocupam áreas acima deste limite, são de fato terras devolutas<sup>33</sup>, pois são raros os casos de venda ou concessão de terras efetivamente levados para apreciação e autorização legislativa.

Por outro lado, nas constituições estaduais da região Matopiba há menções expressas à proteção dos povos e comunidades tradicionais. Na Constituição do Maranhão, por exemplo, está determinado que serão asseguradas preservação das áreas e o uso sustentável dos babaquais pela Quebradeiras de Coco (art. 196, parágrafo único), e na Constituição da Bahia, estão assegurados direitos territoriais às comunidades de Fundos e Fechos de Pasto (art. 178, parágrafo único)<sup>34</sup> e Quilombos (art. 51 do Ato das Disposições Transitórias).

Quanto ao instrumento de arrecadação, a ação discriminatória de terras devolutas é indicada como preferencial pelas constituições dos estados da Bahia (art. 187), Maranhão (art.

---

<sup>31</sup> Em casos de venda ou concessão maiores que esse limite, deve haver aprovação do Congresso Nacional ou, caso previsão expressa da Constituição Estadual, como é o caso do Maranhão, pela Assembleia Legislativa (art. 194, parágrafo único)

<sup>32</sup> Esta limitação não alcança as terras destinadas para a reforma agrária ou políticas de titulação de territórios tradicionais (art. 188, § 2º, CF/88), combinado com os arts. 13 e 14 da Convenção 169 da OIT.

<sup>33</sup> Por essa razão é comum o fracionamento de grilagem de terras devolutas até este limite, visando futura janela para regularização. Como este limite foi estabelecido pela primeira vez na Constituição Federal de 1946, com 10.000 ha, sendo reduzido pra 3.000ha na Constituição de 1967, esta presunção vale também para imóveis acima destes limites, no período em que estiveram em vigor as respectivas constituições. Com base neste limitação, chegaram a ser anulados administrativamente centenas de títulos de grandes imóveis rurais do Pará, oriundos de grilagens de terras; após recurso judicial, a decisão foi suspensa, mas ainda não há julgamento definitivo. Mais informações em: <https://jus.com.br/artigos/51653/o-cancelamento-administrativo-de-registros-e-matriculas-como-recurso-para-a-grilagem-de-terras-no-estado-do-para>

<sup>34</sup> Há expressa menção ao instrumento da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) como forma de titulação destas comunidades, o que é questionado pela Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pasto da Bahia, que anseia pela titulação definitiva dos seus territórios. Há contradição no posicionamento do poder executivo. No art. 184 da Constituição da Bahia, há determinação para que o instrumento de titulação de ocupações até 100 (cem) hectares deve ser o contrato de concessão real de uso. O poder executivo estadual, no entanto, manteve e vem mantendo na sua prática o que estava disposto no art. 3º da Lei Estadual 3.442/1975, que previa a transferência de domínio e não foi recepcionado pela Constituição Estadual de 1989.

192), Tocantins (art. 120) e Piauí (art. 7º do ADCT<sup>35</sup>) e se constitui como um dos principais meios para o Estado realizar a identificação das terras públicas, seja para legitimação de posses, seja para arrecadação de terras que foram griladas.

Embora seja destacada como instrumento preferencial, como visto, sempre houve resistência do poder político e, por consequência, dos órgãos gestores fundiários, em realizar operações de busca ativa para separação das terras públicas das particulares. Dos procedimentos analisados pela AATR na Bahia<sup>36</sup>, nota-se as resistências em fazer do procedimento discriminatório de terras devolutas um instrumento eficiente para resolução de conflitos e combate à grilagem pelos órgãos fundiários sugere mais um temor em contrariar interesses poderosos interesses privados do que, efetivamente, uma suposta ineficiência do instrumento.

Considerando a multiplicidade de situações de fato e de direito que compõe o quadro fundiário brasileiro, o procedimento discriminatório resultou justamente do aperfeiçoamento de experiências anteriores que fracassaram na gestão dos conflitos pela terra e na busca ativa pela arrecadação de terras devolutas. As ações discriminatórias, caso seja considerado o seu custo benefício, se ajustam bem às complexas situações encontradas em campo, prevendo mecanismos de resolução administrativa para situações sem conflitos ou judicial para enfrentar sobreposições que geram conflitos e insegurança jurídica.

São recorrentes, no entanto, as queixas pelos gestores fundiários de que as ações se arrastam por anos e que por tal razão seriam ineficientes. Porém, este tempo prolongado informa mais a respeito da incapacidade financeira (e/ou técnica) dos órgãos de terras, das procuradorias jurídicas e do próprio Poder Judiciário, do que a ineficiência do procedimento em si; há uma evidente ausência de interesse das elites políticas dirigentes em todas as esferas, que são também detentoras de terras, em aparelhar esses órgãos com missão tão fundamental e estratégica.

Conjugados os bancos de dados dos cadastros oficiais e sofisticados aparelhos de georreferenciamento atualmente disponíveis, longe de tornarem-se defasadas, as novas tecnologias favorecem o uso das ações discriminatórias, reduzindo burocracias e orientando a busca de informações antes acessíveis apenas nos cartórios e pelos trabalhos de campo. Por outro

---

<sup>35</sup> Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual do Piauí.

<sup>36</sup> Em 2016, a AATR analisou 20 processos de ações discriminatórias na Bahia, no período compreendido entre 2008 e 2014, tendo elaborado um relatório síntese para subsidiar organizações e movimentos sociais.

lado, das ações mencionadas como prioritárias publicamente, fica evidente a preferência dos órgãos de terras pelos processos de arrecadação sumária voltada para titulações individuais de minifúndios, que são bem mais simplificados que as ações discriminatórias.

De fato, a arrecadação sumária deve ser amplamente utilizada nas áreas em que não existam litígios<sup>37</sup> mais complexos, embora a política de concessão de títulos deva considerar a necessidade de reordenamento fundiária, evitando a formação de minifúndios. Esta política de distribuição massiva de títulos de minifúndios individuais ou familiares tem sido, aliás, a diretriz e apoio financeiro direto do Banco Mundial aos órgãos estaduais de terras, por meio de sucessivos convênios, desde os anos 80. Estas terras, que em seu conjunto podem alcançar áreas significativas, ingressam no mercado de terras com segurança jurídica, e que podem ser adquiridos imediatamente ou após um curto período de carência, sem que seja observada as eventuais necessidades de reordenamento fundiário. (SAUER, 2006)

Para situações de mais complexa resolução, entretanto, atualmente não há mecanismo jurídico disponível mais eficiente do que as ações discriminatórias, seja na sua modalidade administrativa ou judicial<sup>38</sup>. Embora constem prazos para terem início a abertura destes procedimentos discriminatórios nos textos constitucionais<sup>39</sup>, o levantamento realizado pela AATR no ano de 2016 na Bahia, já citado, identificou apenas 20 ações discriminatórias administrativas em curso ou concluídas na Bahia pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), o que indica o pouco uso deste instrumento e, na realidade, a pouca atuação estatal para identificar e combater a apropriação ilegal de terras públicas e a grilagem.

### **Inconstitucionalidade da expedição de Título de Reconhecimento de Domínio particular pelos estados**

Como visto, as Constituições estaduais incidentes na região Matopiba, assim como a legislação federal correlata, estabelecem requisitos e critérios que devem ser observados para a

---

<sup>37</sup> No estado do Piauí, em razão de inúmeros conflitos gerados por procedimentos de arrecadação sumária pelo INTERPI em áreas sem acordo quanto à posse e propriedade, o Ministério Público Estadual ingressou com Ação Civil Pública, no ano de 2012, contra o órgão fundiário e foi deferida medida liminar para suspender este procedimento desde a promulgação da Lei Estadual nº 6.709/2015 (art. 6º); a nova lei de terras, de nº 7.292/2019, no entanto, revogou a proibição (art. 42).

<sup>38</sup> Os quatro estados da região Matopiba, embora possuam legislação própria no que se refere à destinação e outros aspectos das terras devolutas estaduais, aplicam a Lei Federal nº 6.383/1976, que dispõe sobre o procedimento das ações discriminatórias de terras devolutas na União.

<sup>39</sup> Constituição do Maranhão, 5 anos (art. 17 do ADCT); Constituição do Piauí, 1 ano (art. 7º do ADCT) e Constituição da Bahia, 3 anos (art. 38 do ADCT)

transferência das terras públicas para o domínio privado<sup>40</sup>. A preferência na destinação e o limite de dimensão inviabiliza, na prática, uma política fundiária que tenha por objetivo a concentração fundiária por meio da formação de latifúndios e minifúndios.

Estas limitações ao poder discricionário do gestor público na destinação das terras devolutas, acima mencionadas, vêm sendo incorporadas na legislação pelo menos desde 1946, quando foi estabelecido na Constituição promulgada naquele ano o limite de 10 mil hectares para que terras devolutas sejam transferidas para o domínio de um único particular, seja pessoa física ou jurídica. Este limite foi sucessivamente reduzido nas constituições federais seguintes, até alcançar os 2.500 hectares atuais. No Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964), em vigor, o latifúndio e o minifúndio estão caracterizados como situações de fato que devem ser enfrentadas com medidas drásticas pelo poder público, visando a superação do quadro de concentração fundiária que caracteriza o país.

Na região Matopiba, no entanto, o resultado dos experimentos de projetos como o PRODECER, já em 1974, foi a formação de grandes latifúndios para a produção de monoculturas em larga escala em terras tidas como inviáveis para agricultura empresarial. Como então compatibilizar a tendência de formação de latifúndios pelas empresas do agronegócio no Cerrado brasileiro com uma legislação que apontava no sentido contrário, ou seja, para a erradicação do latifúndio e do minifúndio na produção agrícola?

Sem dúvida, se acumularam as pressões das elites dirigentes locais, regionais e nacionais para que houvessem mudanças na legislação fundiária, especialmente quando os extensos planaltos e chapadões da região Matopiba, abundantes em água, se tornaram viáveis para produção em larga escala e, portanto, alvo da cobiça de grupos nacionais e internacionais do agronegócio.

Não havendo, no plano político ou legislativo, condições para alterar radicalmente os princípios inseridos nas legislações desde 1946, que em razão da pressão dos nascentes movimentos sociais do campo e da sociedade civil apontavam para a necessidade de uma reforma agrária no país, a alternativa dos dirigentes políticos, em sucessivos governos, têm sido a

---

<sup>40</sup> Com exceção da Constituição Estadual do Piauí, que sequer permite a venda de terras devolutas arrecadadas pelo estado, destinando-as exclusivamente ao assentamento de trabalhadores/as rurais e proteção de ecossistemas naturais (Art. 198 - § 2º), conforme visto anteriormente.

omissão deliberada em relação aos escandalosos casos de grilagem de terras, operadas diretamente nos cartórios com a incorporação de terras devolutas e tradicionalmente ocupadas, de modo que com a conversão dessas áreas para produção de monoculturas se imponha como fato consumado. No plano legislativo, a inserção de brechas legais cumpririam a função de legalizar a apropriação ilegal.

Na medida que avançou a expansão de fronteira agrícola da região Matopiba, na direção do sul para o norte, essas brechas foram surgindo, principalmente nas legislações estaduais de terras. Podemos destacar dois tipos de brechas, que foram inseridas em momentos coincidentes com o avanço da fronteira, conforme veremos. O primeiro, é a fixação de um **marco temporal** para considerar válidas cadeias sucessórias que não tiveram o destaque do patrimônio público (legalização da grilagem registrada em cartório até uma determinada data); o segundo é a expedição, pelo Poder Executivo estadual, de **títulos de reconhecimento de domínio** de imóveis rurais cujos registros em cartório não preenchem os requisitos legais, ou seja, são presumivelmente devolutas.

Embora possua a competência para *identificar* o domínio particular de imóveis rurais no âmbito dos processos de discriminação de terras devolutas, ao expedir título de domínio particular o gestor estadual atribui caráter privado a títulos sem cadeia sucessória regular, ignorando os critérios e requisitos legais e constitucionais, presentes na legislação federal, a respeito, por exemplo, do conceito legal de terras devolutas.

O reconhecimento de domínio em si, está presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Lei de Terras de 1850, quando ela informa que os títulos originados de sesmarias ou outras concessões medidas e confirmadas ***não precisam passar por nenhum procedimento de legitimação***, sendo plenamente válidos inclusive para hipotecas bancárias. Os títulos originados em sesmarias ***não confirmadas*** passavam por legitimação de posse, e não por mera legitimação de domínio, tendo em vista que a moradia e o cultivo eram requisitos necessários para requerer novo título, a ser expedido pelo Estado.

A expedição de título confirmatório da propriedade pelo executivo estadual, por outro lado, invade a competência judiciária (art. 2º da Constituição Federal de 1988), além de inovar o

conceito de terras devolutas estabelecido por lei federal (Lei de Terras - nº 601/1950), invadindo, desse modo, a competência do Congresso Nacional.

Na Bahia, região mais antiga da fronteira Matopiba, constou já na Lei Estadual nº 3.038, de 1972, a possibilidade de que a pedido do particular, o órgão competente, após o levantamento topográfico e “reconhecimento da validade jurídica dos documentos apresentados”, expeça-lhe **título confirmatório de domínio** (arts. 7º e 22).

Trata-se, do ponto de vista jurídico, de um procedimento sem útil finalidade, pois se o título de domínio apresentado é particular, ou seja, possui destaque do patrimônio público e confrontações consolidadas em memorial descritivo, aos estados da federação não cabe confirmá-los, pois a própria Lei de Registros Públicos e demais legislações federais já são suficientes para classificá-las como de domínio privado.

As Assembleias Legislativas, os governadores dos Estados e seus órgãos subordinados, em nenhuma hipótese possuem a competência legal para legislar e tomar decisões administrativas sobre os critérios que qualificam a propriedade da terra como particular; ou seja, caso a terra seja considerada particular conforme os critérios da LRP (legalidade, continuidade, especialidade), o órgão fundiário do Estado nada tem a fazer, senão excluí-la de procedimentos de regularização fundiária.

A competência dos Estados alcança apenas as terras que não possuem títulos legítimos, por exclusão, consideradas de domínio público. Para estas deverão as Assembleias Legislativas, governadores e órgãos de terras, fazer e executar as normas para gestão das terras que estão incorporadas ao seu patrimônio, observando as limitações impostas pela respectiva constituição estadual e federal, especialmente quanto ao público preferencial e à dimensão da área.

As terras ocupadas sem documento algum, ou com justo título mas sem destaque do patrimônio em sua cadeia sucessória, devem passar não pelo **reconhecimento de domínio**, mas pela **legitimação de posse**, pois sem *destaque* as terras ainda estão formalmente incorporadas ao domínio público. E para este processo de legitimação de posse, como vimos, há critérios constitucionais. As motivações para a expedição de um redundante *reconhecimento de domínio* pelo poder executivo estadual, na Lei de Terras da Bahia (1972), serão mais explícitas com a reforma desta lei ocorrida três anos depois, resultando na Lei Estadual nº 3.442/1975. Ela ficou

conhecida, desde à época, como a *lei da grilagem*, pois nela foi incluída a mencionada brecha do marco temporal, ou seja, seriam expedidos títulos de reconhecimento de domínio particular para terras que tivessem o primeiro registro até 11 de dezembro de 1960, mesmo que não alcançarem o destaque do patrimônio público. Vamos ao que dispõe o art. 4º desta lei:

Art. 4º - O Estado reconhecerá, para todos os efeitos, ***como do domínio privado***, as terras objeto de transcrição no registro imobiliário, como particulares, provando o interessado:

a) ***por uma cadeia sucessória filiada, a transcrição de títulos legítimos, há mais de 15 (quinze) anos da data desta Lei no Registro de Imóveis;***

b) cultura e beneficiamento efetivos da terra;

c) medição e demarcação da área.

(grifos nossos)

Ou seja, no caso das terras que foram levadas a registro de modo irregular (griladas) até 1960, o Estado não apenas passou a considerá-las particulares como, extrapolando sua competência, passou a expedir título de reconhecimento de domínio dessas terras. Ainda que tenha sido incluída a necessidade de cultivo e demarcação, mesmos critérios da legitimação de posse, trata-se de uma disposição inconstitucional pois ***visa justamente burlar as limitações constitucionais impostas na destinação das terras públicas***, tanto em relação à dimensão quanto ao público prioritário.

Em síntese: quando a análise do registro do título de propriedade apresentado conclui que ele não é legítimo por não possuir cadeia sucessória regular, para que ocorra a legitimação de posse há limite máximo não somente da dimensão prevista na Constituição Federal (3.000ha, à época), mas também de hectares que poderiam ser regularizados por simples ocupação, nos casos da Bahia e do Maranhão - 500 e 200 hectares, respectivamente.

O dispositivo que permite a expedição de título de reconhecimento de domínio a partir de marco temporal estabelecido pela lei da baiana da grilagem, de 1975, em tese, *permite* que o gestor público deixe de averiguar se a terra é pública ou particular, pois se a cadeia sucessória alcança 15 anos anteriores, encerra-se a análise e a terra é considerada particular. Com a inclusão deste simples dispositivo, milhões de hectares de terras devolutas irregularmente registradas passaram ao patrimônio privado, sem nenhum controle quanto à dimensão da área e o perfil de quem acessa a terra.

Por outro lado, na medida em que o Estado se utiliza do *reconhecimento de domínio*, privilegia a regularização do papel (título), e não a situação de fato (posse/ocupação). Desse modo, haveria uma *brecha* para que nenhum limite constitucional pudesse ser aplicado neste procedimento, pois se o Estado considera a terra como particular, mesmo que sejam públicas de fato (título e/ou registro irregular), também não possui base legal para exigir limitação na dimensão do imóvel. Ou seja, as terras ilegalmente apropriadas podem ter qualquer dimensão, sejam 500, 5.000 ou 50.000 hectares; do mesmo modo, não serão observadas as demais preferências de destinação, a exemplo da criação de assentamentos de trabalhadores/as sem terra, da titulação de territórios tradicionais e da proteção dos ecossistemas.

No Maranhão, foi incluída a mesma brecha em 1991, com a aprovação e sanção da Lei Estadual nº 5.315, de 1991. Neste caso, foram consideradas particulares as terras adquiridas de “boa fé” e registradas no Cartório de Registro de Imóveis até 17 de julho de 1969 (art. 6º, § 1º), incorrendo na mesma inconstitucionalidade da Lei de Terras da Bahia; entretanto, sem modificação total do aspecto da inconstitucionalidade, foi estabelecido um limite de dimensão para o reconhecimento de domínio, não podendo ultrapassar 1.000 hectares (art. 6º, § 3º). Optou-se, portanto, por um limite dentro da brecha, abaixo do limite constitucional, mas persistindo a possibilidade de ignorar, deste modo, o público preferencial que deveria acessar as terras.

No Tocantins, desmembrado de Goiás em 1988, vimos que existem especificidades relacionadas à inserção total do seu território no perímetro da Amazônia Legal, complexificando ainda mais a situação fundiária do estado, por exemplo, na determinação do que são terras devolutas estaduais ou federais. Embora seja mencionado o reconhecimento de domínio na Lei de Terras do estado (art. 3º, III, da Lei Estadual 87/1989), trata-se aqui da separação entre terras particulares das terras públicas.

A expedição de título confirmatório de domínio somente é inserido na legislação do Tocantins em 2019. O Governador do Estado o fez por meio da edição da Medida Provisória nº 9, de 09 de maio de 2019, que dispõe sobre o reconhecimento e a convalidação dos registros imobiliários referentes a imóveis rurais no estado. Conforme seu art. 1º, serão "*reconhecidos e convalidados, com força de título de domínio, os registros imobiliários de imóveis rurais, cuja origem não seja em títulos de alienação ou concessão expedidos pelo poder público, incluindo*

*os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Cartório de Registro de Imóveis no Estado do Tocantins".*

Apesar de haver dispositivo de salvaguarda determinando não ser aplicável o reconhecimento de domínio nos imóveis localizados em "reservas indígenas ou quilombolas" (art. 1º, § 1º, IV)<sup>41</sup>, trata-se é um risco iminente para todos os territórios indígenas e de povos e comunidades tradicionais que ainda não foram demarcados ou estão em processos de reconhecimento e demarcação.

No Piauí, na Lei Estadual nº 6.709/2015, que dispõe sobre a reforma, regularização fundiária e colonização de terras devolutas, houve previsão em seu art. 14, §§ 8º e 9º, que o portador de título irregular terá preferência na aquisição do domínio, mas deve também reconhecer o domínio do estado. Em seus arts. 23 e 24, no entanto, houve previsão expressa da possibilidade de expedição de título de reconhecimento de domínio no limite de até 2.500ha, nos casos de acordo na via administrativa para solução de conflitos, “desde que o interessado esteja fazendo a terra reivindicada exercer a sua função social, e reconheça expressamente a propriedade do Estado”. Conforme veremos, embora esses dispositivos tenham sido revogados na reforma legislativa de 2019, o tema foi novamente encaminhado para o legislativo na forma de projeto de lei complementar (PLC).

A Lei Estadual nº 6.709/2015, cabe destacar, foi sancionada em 28/09/2015, pouco após a edição do Decreto Federal nº 8.447/2015, que criou o então PDA Matopiba, datado de 06/05/2015. Como afirmou à época o então Diretor Geral do Interpi, ela teve por objetivo garantir a “segurança jurídica aos grandes investidores e produtores rurais do estado”<sup>42</sup>; no entanto, além da sua evidente inconstitucionalidade, a partir dela que foi registrada uma intensificação dos conflitos fundiários e socioambientais, especialmente envolvendo territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais da região de Cerrado<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Note-se que, tecnicamente, é equivocado o uso de termo “reserva”, pois se tratam de Terras Indígenas (TI) e Territórios Quilombolas, deste modo reconhecidos atualmente no plano constitucional.

<sup>42</sup> Conforme matéria:

<https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/governo-do-piau-iacute-sanciona-nova-lei-de-regulariza-ccedil-atilde-o-fundi-aacute-ria-para-o-estado>

<sup>43</sup> Mais informações em:

<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/articulacao-cpt-s-do-cerrado/5195-nota-publica-os-conflitos-no-campo-nao-param-no-sul-do-piaui>; e

Reconhecendo que a referida lei falhou em dar “segurança jurídica aos grandes investidores” e que os conflitos foram potencializados, em 2019 o governo estadual acatou a sugestão do Núcleo de Regularização Fundiária do Tribunal de Justiça do Piauí e propôs uma reforma por meio do Projeto de Lei 35/2019<sup>44</sup>, encaminhado com indicação de tramitação urgente para a Assembleia Legislativa.

Com a pressão dos movimentos sociais de luta pela terra, povos e comunidades tradicionais e organizações sociais, foram incorporados durante a tramitação do projeto alguns artigos de salvaguarda<sup>45</sup> e outros de garantia e direito de preferência<sup>46</sup> aos territórios tradicionalmente ocupados. Aprovada na Assembleia Legislativa, foi sancionada como Lei Estadual nº 7.294/2019, em 10/12/2019. Mesmo com importantes avanços quanto ao reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas e tradicionais, o aspecto inconstitucional da possibilidade de venda das terras devolutas foi mantido pela nova lei.

No mesmo período, o chefe do executivo encaminhou o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 03/2019, que visa dispor "sobre o reconhecimento de domínio previsto no art. 7º, parágrafo único, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Piauí", que segue em tramitação na Assembleia Legislativa. Indica o art. 2º, inciso I do PLC 03/2019, que reconhecimento de domínio será o ato do poder público destinado a conferir Título de Reconhecimento de Domínio (TRD) de imóvel registrado em nome de particular, pessoa física ou jurídica, cuja cadeia dominial não demonstre o regular destaque do patrimônio público para o privado; consta ainda no artigo 3º os seguintes requisitos: (I) que o imóvel tenha sido adquirido de boa fé; (II) que a matrícula originária tenha sido aberta antes de 28 de setembro de 2010; (III) que esteja georreferenciado; (V) que a área não seja objeto de disputa judicial; (VII) que o imóvel não se sobreponha a territórios tradicionais; (VI) que o proprietário demonstre cultura efetiva e observância da legislação ambiental.

No § 1º, o PLC dispõe que, para fins do artigo 3º, acima indicado, enquadram como atos do poder público eivados de vício (anuláveis) ou juridicamente inaptos à transferência de

---

<https://www.cptpiaui.org.br/artigo/nota-publica-no-cerrado-piauiense-comunidades-sofrem-violencias-e-perdem-seus-territorios>

<sup>44</sup> Com base em minuta proposta pelo Núcleo de Regularização Fundiária do Tribunal de Justiça do Piauí. Mais informações: <https://www.pi.gov.br/noticias/nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-e-sancionada-e-entra-em-vigor/>

<sup>45</sup> Art. 3º, X; Art. 9º, II; Art. 11, parágrafo único;

<sup>46</sup> Art. 5º, I; Arts. 15, 28, 29 e 30.

domínio, as cartas de aforamento expedidas pelos municípios em terras estaduais; os títulos de domínio expedidos em desacordo com a lei; as ações de usucapião em terras públicas - o que é proibido pela Constituição Federal; e formais de partilha e ações de divisão de demarcação de datas (concessões) sem comprovação de propriedade anterior.

Os instrumentos jurídicos citados, principalmente os casos de usucapião, ação de demarcação e formais de partilha, como vimos anteriormente, são os corriqueiramente utilizados por grileiros para *esquentar* documentos e registrá-los, ilegalmente, nos cartórios de registro de imóveis. Foi incluída ainda a brecha do marco temporal, indicado o ano de 2010 para consideração das cadeias sucessórias sem destaque do patrimônio público como regulares. No art. 3º, §2º, uma evidente contradição: aquele que tiver seu título reconhecido como particular, deverá pagar pela terra, a preços inferiores aos praticados na regularização da ocupação. O que se admite aqui, é o Estado reconhecendo que terras são particulares e, logo após, cobrando um valor por elas ao suposto proprietário, mantendo a presunção de que o poder público é o verdadeiro titular do domínio.

Trata-se, na realidade, de um procedimento de *legitimação de posse* travestido de *reconhecimento de domínio*. O Poder Executivo estadual, desta forma, transfere aos particulares, com baixíssimo custo, um patrimônio público que ultrapassar a cifra dos bilhões de reais<sup>47</sup>, sem submeter a sua destinação às limitações impostas pelas constituição estadual e federal, especialmente no que se refere à preferência para destinação das terras.

Este projeto é de tão evidente inconstitucionalidade que o art. 7º do ADCT da Constituição Estadual do Piauí<sup>48</sup>, o qual o PLC informa regulamentar, sequer menciona o termo reconhecimento de domínio, dispondo apenas sobre o prazo de um ano para que o estado determine, por meio de ação discriminatória de terras devolutas, quais serão as áreas prioritárias para proteção dos ecossistemas especiais e áreas de proteção do interesse ecológico. No jargão

---

<sup>47</sup> Segundo Segundo o diretor do Instituto de Terras do Piauí (Interpi), em matéria de imprensa tratando sobre a nova legislação de terras, mais da metade das propriedades do Estado não são regularizadas, o que corresponderia à 240mil imóveis reais. (<https://cidadeverde.com/noticias/313356/nova-lei-fundiaria-quer-regularizar-metade-dos-240-mil-imoveis-rurais-do-piaui>)

<sup>48</sup> Art. 7º - No prazo de um ano, a contar da promulgação da Constituição, a Secretaria do Meio Ambiente, em ação articulada com a Procuradoria-Geral do Estado e o Instituto de Terras do Piauí promoverá ações discriminatórias, para definição das áreas de proteção de interesse ecológico especial ou de proteção dos ecossistemas naturais.

do processo legislativo, trata-se legítimo *jabuti*<sup>49</sup>. Caso posta em prática a expedição destes títulos, há risco inclusive de configuração de improbidade administrativa<sup>50</sup>.

Não se deve ser admitido, portanto, que o poder executivo, no qual cada ato deve estar justificado por prévio embasamento legal (princípio da legalidade), e ao legislativo, que deve observar as disposições constitucionais antes de aprovar ou não determinado projeto de lei, exercendo sobre eles rigoroso controle de constitucionalidade, criem atos, normativas e medidas administrativas voltadas para a legalização de terras griladas e dilapidação do patrimônio público.

### **Limitação de aquisição de terras para pessoas físicas e jurídicas estrangeiras**

Pela sua relevância no contexto da região Matopiba, serão necessários alguns breves comentários sobre a Lei Federal nº 5.709/1971, que dispõe sobre a aquisição de terras por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Sancionada no período em que a ditadura civil-militar apelava a um duvidoso nacionalismo para encobrir as barbaridades da luta política e do flagelo social, a lei em seu art. 3º dispõe o seguinte:

Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

§ 1º - Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.

Art. 12 - A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis (...).

§ 1º - As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado neste artigo.

Foram criados mecanismos de controle, sob a responsabilidade do INCRA, e estabelecido obrigações aos oficiais dos cartórios, nos seguintes termos:

Art. 10 - Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas (...)

---

<sup>49</sup> Quando é inserido em projeto de lei dispositivo cujo conteúdo não se relaciona com o tema principal.

<sup>50</sup> São atos que lesam os princípios ou patrimônio da Administração Pública, conforme previsão da Lei Federal 8.429/1992.

Art. 11 - Trimestralmente, os Cartórios de Registros de Imóveis remeterão, sob pena de perda do cargo, à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e ao Ministério da Agricultura, relação das aquisições de áreas rurais por pessoas estrangeiras, da qual constem os dados enumerados no artigo anterior.

Em 2010, um parecer da Advocacia Geral da União (AGU) confirmou uma interpretação mais restritiva, após entendimento firmado desde do ano de 1994. Com essa mudança, as empresas registradas no Brasil mas com controle societário exercido por empresas sediadas fora do país, foram equiparadas às empresas estrangeiras e, portanto, deve passar pelos mesmos mecanismos de controle e a elas serem aplicadas das mesmas limitações para aquisição de terras. Aliás, o §1º do art. 1º da lei já não deixava dúvidas:

Art. 1º - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

Desde então, mecanismos cada vez mais sofisticados de ocultação de sociedades empresariais anônimas são utilizados para burlar essa legislação e permitir que empresas abertas e registradas como brasileiras sejam, na prática, controladas por fundos de investimentos internacionais, como já tratado neste Estudo.

Portanto, as terras adquiridas por empresas estrangeiras ou brasileiras equiparadas às estrangeiras, devem cumprir procedimento especial para aquisição de terras; se não o fizer, burlando esta legislação, o registro do *título de aquisição das terras deve ser considerado nulo de pleno direito*, e o oficial deve também ser responsabilizado criminalmente, como dispõe o art. 15 da Lei Federal nº 5.709/1971. Do mesmo modo, se após a aquisição a matrícula do imóvel for objeto de desmembramento, gerando novas matrículas, todas elas poderão ser declaradas nulas dentro do próprio âmbito administrativo<sup>51</sup>, sem necessidade de ação judicial de nulidade.

Como vimos, o processo de expansão da fronteira agrícola na região do PDA Matopiba vem se dando com fortes incrementos de capitais oriundos de fundos de investimento

---

<sup>51</sup> A nulidade pode ser declarada por decisão do próprio oficial do cartório de registro de imóveis, caso tenha havido indução ao erro (autotutela administrativa); pela Corregedoria das Comarcas do Tribunal de Justiça estadual, e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na omissão daquela.

internacionais, principalmente nesta última década, quando a aquisição de terras para fins especulativos e financeiros (renda da terra e mercado imobiliário) se tornou um fenômeno descolado das tendências de baixa do preço das *commodities*<sup>52</sup>.

Existem controvérsias a respeito da importância atribuída a aquisição de terras para estrangeiros pelas organizações de movimentos sociais que têm denunciado a crescente tendência do controle direto de grupos econômicos estrangeiros sobre terras brasileiras, tendo em vista uma alegada baixa incidência desse fenômeno em termos de dimensão de hectares e número de imóveis registrados em nome de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras<sup>53</sup>. Na região Matopiba, entretanto, acumulam-se as evidências de que estão sobrepostos e articulados os fenômenos da grilagem de terras convencional e do *land grabbing*,

No entanto, os estudos sobre a atuação dos fundos de investimento e imobiliárias agrícolas no mercado de terras da região Matopiba e Mato Grosso, como apontamos, têm demonstrado que os dados oficiais do INCRA, cuja fonte são os Cartórios de Registro de Imóveis, estão absolutamente subestimados, tendo em vista que apenas para fundo Harvard Management Company (HMC) foram levantados aproximadamente 300 mil hectares<sup>54</sup> controlados por meio de sociedades empresárias registradas no Brasil. Como demonstrado, a declaração de nulidade de tais títulos não interessa apenas ao poder-dever do Estado de tornar sem efeito os atos administrativos irregulares, mas principalmente aos povos e comunidades tradicionais que tiveram seus territórios de uso usurpados.

---

<sup>52</sup> A Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, em parceria com a GRAIN, Actionaid e CPT, publicaram recentemente uma série de pesquisas que demonstram como os fundos de investimento e de pensões vem adquirindo terras na região MATOPIBA com fins meramente especulativos, apostando na escassez, em futuro próximo, de alimentos e, principalmente, água. Mais informações em: <https://www.social.org.br/index.php>

---

<sup>53</sup> Neste sentido, ler artigo de Ariovaldo Umbelino, “A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês” (2010).

<sup>54</sup> Nos cartórios, estes imóveis rurais foram registrados como se seus titulares fossem empresas nacionais. Estas aquisições estão sendo alvo de investigação pelo Ministério Público Federal, especialmente no Mato Grosso, Maranhão e Piauí. Mais informações: <https://www.grain.org/en/article/6008-o-fiasco-agricola-bilionario-da-universidade-de-harvard>

**3**  
**PARTE**



## O Código Florestal e suas consequências ambientais e fundiárias na região Matopiba

Seja no processo histórico de expansão de fronteiras agrícolas que resultou na modernização da agricultura, seja na formatação das novas fronteiras agrícolas, a disputa pelo acesso aos recursos naturais é um elemento crucial. Isto porque a dinâmica de expansão defronteiras – que tem na apropriação ilegal de terras um alicerce essencial – depende diretamente da natureza, seja da terra ou da água.

Essa apropriação, como vimos, é operada por fraudes cartoriais e tomada da violenta da posse da terra, expulsando eventuais ocupantes; quando estas terras estão ainda com a cobertura vegetal, a forma mais comum de consolidação da grilagem consiste no próprio desmatamento da área, para dar lugar a pastagem ou atividades agrícolas. Consolidado o desmatamento da área, o grileiro a coloca a venda e parte para nova empreitada. Este modo de apropriação tem sido comum na região Matopiba desde o início da expansão da fronteira agrícola, nos anos 70.

O Novo Código Florestal (2012) é uma legislação que aprofunda a relação entre o fenômeno do desmatamento e da grilagem no PDA Matopiba. Há estudos que indicam, por exemplo, que com a aprovação da Lei 12.651/2012, cerca de 58% do desmatamento ilegal foi legalizado, sobretudo em virtude da isenção de recomposição de vegetação nativa de Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL) prevista nos art. 67. Além deste artigo, outros também flexibilizam a legislação, tornando-a mais condescendente com os desmatamentos ilegais, sobretudo aqueles realizados antes de 22 de julho de 2008.

Um importante instrumento do Código Florestal que favoreceu o desmatamento e que faz acender o alerta para a sua vinculação com a grilagem de terras é o Cadastro Ambiental Rural (CAR), aliado à mencionada possibilidade de compensação de reserva legal. O CAR é um instrumento criado com o objetivo de agregar os registros ambientais de todos os imóveis rurais brasileiros, identificando as áreas desmatadas, as áreas de proteção permanente e as áreas de reserva legal.

Em que pese a sua natureza ambiental e a previsão expressa do art. 29, §2º do Código

<sup>55</sup> Ver o artigo da Revista Science: <https://science.sciencemag.org/content/344/6182/363.full>

<sup>56</sup> Os arts. 7º, §3º, 8º, §2º (que tratam da supressão de vegetação em áreas de reserva legal e APP), o art. 12, § 4º e 5º (que autorizam a diminuição do percentual mínimo da reserva legal da Amazônia de 80% para 50%), o art. 13§1º (que permite a instituição de cota de reserva ambiental, caso a área de reserva legal seja maior que o exigido), o art. 15 (que permite contabilizar as áreas de APP como sendo reserva legal), o art. 17, §3º (que permite a continuidade das atividades realizadas irregularmente em área de reserva legal desde que sejam de antes de 22 de julho de 2008), o art. 59, §4º e §5º (que isenta de multa os proprietários ou possuidores que cometeram desmatamento ilegal em áreas de RL, APP ou de uso restrito antes de 22 de julho de 2008), o art. 61-A (que permite a continuidade de atividades agrossilvipastoris em áreas de APP tidas como consolidadas em 22 de julho de 2008), e o art. 66 (que trata sobre a possibilidade de implementação da Cota de Reserva Ambiental e compensação de Reserva Legal).

<sup>57</sup>Data de publicação do Decreto Federal 6514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente.

Florestal, de que o CAR não deve ser considerado para fins de reconhecimento de domínio ou posse, ele tem sido largamente utilizado com esse objetivo, servindo como instrumento de comprovação de suposta posse ou propriedade, seja em ações judiciais ou nas esferas administrativas onde conflitos agrários estão em pauta, assumindo, na prática, uma interface importante com a questão fundiária.

A natureza autodeclaratória do CAR, prevista no Código Florestal, associada a uma ausência de uma política criteriosa e efetiva de análise e validação dos registros inscritos no cadastro ambiental rural, que pudesse, por exemplo, garantir a veracidade dos registros e a validade dos documentos comprobatórios juntados, favorece as inconsistências no cadastro e institui mais um instrumento para grilagem de terras. A autodeclaração de áreas griladas – muitas vezes terras devolutas utilizadas historicamente por comunidades tradicionais que não possuem título de domínio – como se fossem suas, e como se fossem Reservas Legais ou Áreas de Proteção Permanente, além de legitimar a grilagem favorece maior degradação ambiental e maior desmatamento.

O instrumento de compensação de reserva ambiental, instituído pelo art. 66, §5º do Código Florestal, que permite o “cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma” também colabora com esta perspectiva. À medida que o Código Florestal permitiu que novas áreas (antes não permitidas) sejam declaradas como Reserva Legal (RL), inclusive aquelas ainda em regeneração ou recomposição (desde que no mesmo bioma), abre também a possibilidade de que as áreas anteriormente tidas como RL possam agora ser desmatadas.

Em termos práticos, o suposto proprietário, na oportunidade de inscrição no Cadastro Ambiental Rural, ficou autorizado a indicar como Reserva Legal áreas não contíguas à sua área de produção (de sua suposta propriedade ou não) mesmo que as mesmas estejam em posse de comunidades tradicionais, favorecendo assim o desmatamento de áreas mais propícias à produtividade, ou seja, mais valorizadas economicamente. Foi o caso, por exemplo do Condomínio Estrondo<sup>58</sup>, que já tendo se apossado das áreas mais produtivas de Formosa do Rio

---

<sup>58</sup> Ver mais em:

<https://apublica.org/2019/10/a-megafazenda-que-ameaca-descendentes-de-canudos-equivale-a-duas-sao-paulo/>

Preto - BA, indicou como reserva legal as áreas de vale, território remanescente das comunidades tradicionais geraizeiras, permitindo assim que a sua antiga reserva legal – anteriormente localizada na área mais produtiva – tivesse permissão de desmatamento pelo órgão ambiental e realizando mais uma ação de grilagem, já que indicou no CAR uma área ocupada historicamente por comunidades tradicionais.

Além do Código Florestal ter instituído a possibilidade de compensação de reserva legal, junto com ela, também criou a Cota de Reserva Ambiental (CRA), que é um instrumento que possibilita a negociação de partes (cotas) de reservas ambientais no mercado financeiro. Cada CRA equivale a 01 hectare de terra com vegetação nativa preservada ou em recuperação. Ou seja, havendo áreas de reserva legal excedentes em uma determinada “propriedade”, ou havendo “propriedades” (que podem inclusive ter origem fraudulenta) com vegetação preservada, estas áreas podem ser convertidas em Cotas de Reserva Ambiental e servirem para compensar a reserva legal de quem não tem (porque desmatou demais, por exemplo) ou para serem negociadas no mercado financeiro. Não é à toa, por exemplo, que se tem aumentado também o interesse imobiliário (para aquisição e registro de terras) em áreas preservadas, ocupadas historicamente por povos e comunidades tradicionais, ou mesmo áreas que estão configuradas como unidades de conservação, fato que certamente tem contribuído, por exemplo, com a explosão dos conflitos fundiário e das denúncias de grilagem em torno do Parque do Mirador, no Maranhão.

Apesar do CAR ter sido instituído por uma legislação federal, são os estados, por meio dos seus órgãos ambientais, os responsáveis por sua implementação. De acordo com os arts. 14, §1º e 29, §1º, os estados têm a preferência por realizar as inscrições no CAR, devendo inclusive aprovar a declaração de reserva legal feita por aqueles que se inscrevem no cadastro ambiental.

A Instrução Normativa nº 2, do Ministério de Meio Ambiente (MMA), de maio de 2014, que regulamenta os procedimentos de integração de dados no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR<sup>59</sup>) e define os procedimentos gerais de implementação do CAR, estabelece em seu

---

<sup>59</sup> O Cadastro Ambiental Rural é obrigatória para todos os imóveis rurais do país, constitui-se no primeiro passo para a regularização ambiental e dá acesso a benefícios previstos no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) para a conservação do meio ambiente, a adequação ambiental de propriedades, o combate ao desmatamento ilegal e o monitoramento de áreas em restauração, auxiliando no cumprimento das metas nacionais e internacionais para manutenção de vegetação nativa e restauração ecológica de ecossistemas. O CAR é um cadastro eletrônico que deve

art. 42 que a análise das informações autodeclaradas no CAR são de responsabilidade dos Estados e DF e, em algumas situações, dos municípios. São eles os responsáveis por analisar os imóveis inscritos por CAR, identificando a veracidade (ou não) das informações declaradas, validando as mesmas ou requerendo ajustes e retificações, podendo inclusive realizar vistorias no imóvel rural, como previsto no art. 44 da IN nº2/MMA.

A análise e validação das informações declaradas no CAR seria uma ferramenta importante para impedir a proliferação de informações falsas, atestar se os imóveis rurais cadastrados estão consubstanciados em documentos válidos e legítimos ou se são frutos de grilagem de terras e evitar que danos ambientais ilegítimos sejam praticados. Entretanto, a utilização desse mecanismo de fiscalização é precário, pois como mostra os dados do Relatório de Desmatamento de 2019 do MapBiomas, foi identificado um total de 670.653 hectares de desmatamento em áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e Nascentes em imóveis cadastrados no CAR<sup>60</sup>, fato que revela ausência de vistoria e a presença de danos ambientais.

**Tabela 18.** Alertas com sobreposição total ou parcial com Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal ou Nascentes por bioma (2019).

	<b>UNIDADES</b>	<b>ÁREA (HA)</b>	<b>% UNID</b>	<b>% ÁREA</b>
Amazônia	17.067	395.395	36,1%	51,3%
Caatinga	145	4.120	27,7%	33,9%
Cerrado	3.756	258.608	50,7%	63,3%
M. Atlântica	614	5.266	44,2%	49,7%
Pampa	32	458	47,1%	71,2%
Pantanal	79	6.807	36,7%	41,2%
<b>BRASIL</b>	<b>21.693</b>	<b>670.653</b>	<b>38%</b>	<b>55%</b>

Fonte: MapBiomas Alerta, 2019, p. 33.

Além dos desmatamentos ilegais nos imóveis cadastrados no CAR, não são raros, por exemplo, os casos de sobreposição de imóveis rurais com outros imóveis, com territórios

---

conter os dados básicos das propriedades rurais. O cadastro é obrigatório a todas as propriedades e posses rurais e os dados informados são declaratórios.

<sup>60</sup> O Mapbiomas Alerta utiliza como fonte de dado o SICAR – Sistema de Cadastro Ambiental Rural gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro, portanto, eventuais cadastros não sincronizados entre sistemas estaduais e SICAR não foram considerados no Relatório.

indígenas, unidades de conservação ou áreas embargadas. O ISPN<sup>61</sup> divulgou recentemente sistematização apontando que 95% dos imóveis rurais cadastrados no CAR estão sobrepostos, o que equivale a aproximadamente 10 milhões de hectares, importante indicativo de relevantes incongruências, cujas causas foram atreladas à grilagem de terras.

Os estados do PDA Matopiba pouco – ou quase nada – avançaram no que diz respeito à análise e validação das informações inseridas no CAR. Em termos gerais, e de acordo com a IN nº2/2014 do MMA, após a inscrição no CAR, o mesmo pode adquirir uma das três situações:

**(1)** ativo, se após concluída a inscrição no CAR não foram constatadas incongruências, ou sobreposições, e forem constatadas a regularidade das informações referentes às APPs e RLs, ou após atendidas as notificações para retificação das informações;

**(2)** pendente, se houver notificação de irregularidades na indicação de APPs, RLs e outras; enquanto não forem atendidas as notificações de retificações ou necessidade de atualização de informações; ou quando constatadas sobreposições;

**(3)** cancelado, se constata que as informações prestadas são falsas, omissas; caso não sejam atendidas as notificações no prazo estabelecido; ou por decisão judicial ou administrativa.

No entanto, para que esta previsão legal de fato seja efetiva deve haver atuação proativa dos órgãos ambientais competentes no que diz respeito à análise dos registros, o que não tem ocorrido. É fato que o próprio SICAR conta com filtros automáticos de identificação de sobreposição de imóveis rurais com Territórios Indígenas, Unidades de Conservação, Áreas Embargadas e com outros imóveis rurais, como previsto no Art. 43 da IN nº2/MMA, gerando automaticamente, em caso de sobreposição, a pendência do cadastro. A partir da pendência, o declarante poderá retificar as informações prestadas, mas necessariamente dependerá do técnico do órgão ambiental competente para a realização da análise.

Já o Decreto Federal nº 7.830/2012, que dispõe especificamente sobre o SICAR, estabelece que caso não haja notificação (seja automática pelo próprio SICAR ou em razão de avaliação técnica dos órgãos ambientais estaduais), o CAR será considerado válido e efetivado. Neste sentido, entende-se que é fundamental a atuação dos órgãos estaduais na análise das declarações,

---

<sup>61</sup> Informações disponíveis em: <https://ispn.org.br/site/wp-content/uploads/2020/03/Folder-MP-910.pdf>. Acessado em 25 de agosto de 2020.

inclusive a partir da averiguação efetiva dos documentos fundiários e cartorários, de modo a não tolerar o uso de documentos inválidos como embasadores de regularidade ambiental.

No PDA Matopiba, os estados do Tocantins e da Bahia desenvolveram sistemas próprios de registros do CAR, mas que atualmente estão em integração com a base de dados do sistema nacional, SICAR. No Tocantins, o Naturatins, órgão ambiental responsável pelo CAR no Estado, criou o SIG-CAR, ferramenta desenvolvida em tese para agilizar o processo de planejamento e registro do CAR, e publicou a Lei Estadual nº 2713/2013, que traz disposições sobre o CAR e a regularização ambiental, mas não trata sobre o sistema em si.

Um dispositivo importante desta Lei, que merece atenção por ser condescendente com o desmatamento ilegal, é o Art. 2º, §2º, que estabelece que a formalização do CAR gera efeito suspensivo em relação às multas por conta de infrações ambientais cometidas antes da inscrição, exceto se o processo administrativo já tiver sido concluído, ampliando, portanto, a impunidade quanto ao desmatamento já consagrada no Código Florestal.

No que diz respeito ao desenvolvimento e utilização do sistema, a base legal utilizada pelo Tocantins para a sua gestão é apenas a legislação federal apresentada acima. Por esta razão, as informações sobre o uso do Sistema e como ele foi construído para lidar com as sobreposições de imóveis rurais foram encontradas no sítio eletrônico do próprio Naturatins e no Manual de Uso do SIG-CAR<sup>62</sup>.

De acordo com o Manual, diferentemente do que está estabelecido na legislação federal, após a inscrição no CAR, o mesmo poderá contar com três situações: indeferido, caso mais de 50% da área do imóvel esteja fora do Estado; em análise manual, se o imóvel estiver entre 5 e 49% fora do Estado ou em sobreposição com terras indígenas, assentamentos ou unidades de conservação; e aprovado se não houver sobreposição com terras indígenas, assentamentos ou unidades de conservação.

O Manual, não cita, entretanto, a hipótese de sobreposição com outros imóveis rurais. Esta informação está no sítio eletrônico<sup>63</sup> do Naturatins, indicando que as sobreposições serão

---

<sup>62</sup> Disponível em: <http://site.sigcar.com.br/tocantins/ajuda.jhtml>. Acessado em 16 de abril de 2020.

<sup>63</sup> Disponível em: <https://naturatins.to.gov.br/protocolo-e-servicos/diretoria-de-gestao-e-regularizacao-ambiental-/gerencia-de-procedimentos-e-analise-de-cadastrs-/gerencia-de-procedimentos-e-analise-de-cadastrs-/cadastro-ambiental-rural-e-regularizacao-car/>. Acessado em 16 de abril de 2020.

avaliadas tendo como suporte as informações cadastradas na base de dados do Sigef<sup>64</sup>, do INCRA, considerando como válidas as áreas com georreferenciamento cadastradas no Sistema do órgão fundiário. O SIG-CAR aponta a sobreposição e, neste caso, se houver pedido de suspensão ou cancelamento do CAR que está sobreposto por um dos supostos proprietários, o CAR que não estiver de acordo com a base de dados do Sigef será cancelado ou suspenso.

Ou seja, na análise das sobreposições, o Naturatins privilegia o suposto proprietário com imóvel georreferenciado no Sigef, sem contudo, analisar a documentação juntada e muito menos vistoriar os imóveis. Vale a pena ressaltar que assim como o CAR, o Sigef<sup>65</sup> tem natureza autodeclaratória, também não se constituindo como prova de legitimidade de propriedade. Independente do imóvel estar ou não regular no cartório, ou tratar-se ou não de grilagem de terras, ele pode estar autodeclarado e georreferenciado no Sigef. Utilizar o Sigef como base de legitimidade de propriedade fortalece ainda mais os grandes proprietários que detém completo acesso ao sistema fundiário e não resolve o problema das declarações falsas e do fortalecimento da grilagem no CAR.

Exemplo disso, é o que tem ocorrido com as comunidades quilombolas inscritas no CAR, com posse de suas áreas, mas ainda sem título definitivo dos seus territórios. Algumas comunidades inicialmente se inscreveram no CAR, tiveram o mesmo efetivado, mas, posteriormente, fazendeiros declararam imóveis gerando sobreposições com os territórios quilombolas, requereram o cancelamento do CAR das comunidades tradicionais e, as mesmas por não terem títulos de propriedade e inscrição no Sigef tiveram suas inscrições no CAR canceladas pelo Naturatins. Esta situação foi amplamente divulgada e denunciada pelo Grupo

---

<sup>64</sup> O Sigef é sistema de gestão fundiária organizado pelo INCRA. Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados. É interessante observar que o Sigef, assim como o CAR é autodeclaratório. A regulamentação no SIGEF indica que a apresentação deve ser por camadas, e anexados os documentos comprobatórios da propriedade ou posse. O detentor acessa o sistema e insere seus dados e documentos conforme o solicitado. Dados declaratórios sem uma vinculação de responsabilidade técnica ou jurídica fragiliza a confiabilidade da informação. Em síntese, o procedimento não aproveita dados espaciais e jurídicos, como também não contribui para a centralização e padronização das informações.

<sup>65</sup> A problemática em torno do uso do Sigef como instrumento de fortalecimento/consolidação da grilagem será desenvolvida na Pesquisa Investigativa a ser publicada nos próximos meses. Mas, desde pronto, é importante citar a edição, pela Funai, da Instrução Normativa nº 09 (IN 09) publicada em 22 de abril de 2020, que alterou os procedimentos internos da Funai, permitindo que os imóveis rurais sobrepostos aos territórios indígenas (no Brasil inteiro) ainda não titulados (em processo de estudo e delimitação) possam ser inscritos no Sigef, o que antes não era permitido, conforme determinava a IN 03, revogada pela IN 09. Para saber mais, indicamos a seguinte Nota Técnica: <http://apib.info/files/2020/04/2020-04-27-nota-tc3a9cnica-in-09.pdf>. Acessado em 25 de agosto de 2020.

Carta de Belém<sup>66</sup>.

No caso da Bahia, a situação é ainda mais problemática. O estado, que tem um sistema próprio, o Seia<sup>67</sup>, criou um cadastro ambiental específico ainda no ano de 2006, mas somente efetivado após do Código Florestal. O CAR na Bahia é denominado, portanto, Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR), regulado pela Lei Estadual nº 10.431/2006, e pelos Decretos Estaduais 14.024/2012 e 15.180/2014, de responsabilidade do órgão ambiental estadual – INEMA – e além de registrar as informações previstas no Código Florestal (como APPs, RLs, áreas desmatadas etc), objetiva também agregar os dados sobre licenciamento ambiental e outorgas de uso das águas. Tanto a Lei Estadual quanto o Decreto Estadual 14.024/2012, trazem informações gerais sobre o CEFIR, delineando seus objetivos e discriminando quais dados serão registrados no cadastro, além de trazer disposições sobre licenciamento ambiental. Já o Decreto 15.180/2014 traz algumas especificidades do CEFIR e estabelece como o estado da Bahia lida com as sobreposições.

O Art. 77 do Decreto 15.180/2014 é um importante exemplo de como o CAR (no caso, o CEFIR) alia desmatamento e grilagem. Primeiro, porque dispõe que caso o Cefir seja realizado, juntando todos os documentos obrigatórios, o que inclui os Planos de Recuperação de Áreas Degradadas (PRADs) e de Recuperação Ambiental (PRAs) para os casos onde exista passivos ambientais, estará estabelecida a regularidade ambiental do imóvel rural até que haja análise e manifestação do INEMA<sup>68</sup>.

Destaca-se que, de acordo com as informações sistematizadas pelo Observatório do Código Florestal<sup>69</sup>, o INEMA não conta com departamento e funcionários exclusivos para análise e validação dos imóveis inscritos no CEFIR, sendo esta função distribuída na Coordenação da

---

<sup>66</sup>Disponível em: <http://www.cartadebelem.org.br/denuncia-invisibilizacao-dos-povos-e-comunidades-tradicionais-no-car/>. Acessado em 16 de abril de 2020.

<sup>67</sup> Sistema Estadual de Informações Ambientais da Bahia (SEIA) foi criado pela Lei Estadual de Meio Ambiente Nº 7.799/01 e reestruturado com base no Decreto Nº 11.235/08, que regulamenta a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia. O SEIA é um sistema integrado de informações do serviço ambiental e recursos hídricos baiano. A Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) é responsável pela coordenação do SEIA.

<sup>68</sup>De acordo com a Portaria INEMA nº 19.687 de 29 de novembro de 2019, se identificadas, pendências, inconsistências ou irregularidades nas informações declaradas ou nos documentos juntados, o Inema deverá notificar o declarante para que preste novas informações, sob pena de cancelamento ou suspensão. No entanto, o Inema não está estruturado para realizar estas análises e validações.

<sup>69</sup>Disponível em: <http://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2019/10/diagnostico-bahia-v01.pdf>. Acessado em 17 de abril de 2020.

Tecnologia da Informação e Comunicação. Ou seja, o INEMA não possui estrutura capaz de dar conta da análise e validação dos registros e, enquanto isso, de acordo com as disposições legais, mantém-se a regularidade ambiental dos imóveis, mesmo havendo passivo ambiental anterior. E, segundo, porque seu §1º consagra o caminho da grilagem através da possibilidade de compensação de reserva legal trazida pelo Código Florestal.

De acordo com o dispositivo supracitado, os Cartórios de Registro de Imóveis e os Cartórios de Títulos e Documentos estão autorizados a efetuar transferências, desmembramentos ou outros atos em relação à Reserva Legal apenas com a comprovação de inscrição do imóvel no CEFIR. Isto significa dizer que mesmo sem análise, apenas com a autodeclaração no CEFIR, e contando com a possibilidade de deslocamento da reserva legal para área não contígua, é possível alterar a Reserva, inclusive para efeitos imobiliários.

Quanto às sobreposições, o Decreto Estadual nº 15.180/2014 criou um regramento diferente daquele estabelecido pelo Ministério do Meio Ambiente e legislações federais. No caso da Bahia, não há a hipótese do registro ser realizado com pendência se identificadas sobreposições pelo sistema. O art. 132 estabelece que havendo sobreposição de áreas no CEFIR, o processo de registro será suspenso até que sejam verificadas as irregularidades ou realizado acordo entre aqueles com imóveis sobrepostos<sup>70</sup>. Isso significa dizer que, na prática, quem inscreve o imóvel primeiro no CEFIR, fica com o direito ao certificado ambiental.

Se a inscrição vier depois e estiver sobreposta a algum imóvel já inscrito, a segunda inscrição não terá continuidade e deve aguardar notificação do INEMA para que se possa viabilizar o ajuste. Segundo informações do Observatório Florestal, foram registrados até o ano de 2019 apenas 593 imóveis de povos e comunidades tradicionais, o que não representa nem 1% dos imóveis registrados no CEFIR e aproximadamente 1% da área total registrada. Ou seja, quem já se inscreveu no CEFIR foram os grandes e médios proprietários, e certamente as comunidades tradicionais, quando finalmente tiverem apoio institucional para realizarem o cadastro, não conseguirão efetivar pois seus territórios estão sobrepostos a outros imóveis rurais já registrados. Ou seja, grilados.

---

<sup>70</sup>Importante ressaltar que o SEIA está integrado ao SICAR. Na hipótese de sobreposição, o SEIA não finaliza o cadastro no CEFIR, mas as informações são automaticamente encaminhadas ao SICAR e por esta razão o sistema federal registra a sobreposição e a pendência.

Diferentemente da Bahia e Tocantins, o Maranhão e o Piauí não possuem sistemas ou cadastros ambientais próprios, utilizando o sistema federal (SICAR) para a realização da inscrição no CAR. O Maranhão atualizou a legislação após o Código Florestal e tem construído uma base legal estadual para lidar com a análise e validação dos cadastros e, conseqüentemente, com as sobreposições. As Leis Estaduais 8.528/2006 e 10.276/2015, os Decretos Estaduais 3.2361/2016 e 33.603/2017 e as Portarias 055/2017 e 18/2020 conformam esta base legal, mas apesar dela, o estado também conta com pouca estrutura para análise dos cadastros (apenas dois técnicos designados para esta função), tendo iniciado apenas os cadastros que fizeram requerimento do licenciamento ambiental<sup>71</sup>.

O órgão responsável pelo registro do CAR no Maranhão é a SEMA<sup>72</sup>, como disposto na Lei Estadual 10.276/2015, que trata sobre o CAR, mas não traz especificidades em relação à legislação federal. Já a validação e análise será realizada pela SEMA, em conjunto com a SAF<sup>73</sup>, que fica responsável pela análise dos cadastros dos imóveis de até 04 módulos fiscais. São as Portarias 055/2017 e 18/2020 que regulam o processo de análise e validação. Diferente da Bahia, que estabelece a regularidade ambiental dos atos cometidos antes do cadastro ambiental, o regramento do Maranhão tolera menos as irregularidades ambientais, pois estabelece que havendo supressão de vegetação não consolidada e não autorizada identificada no cadastro, deverão ser aplicadas as sanções cabíveis (art. 6º, §3º, I).

Em relação às sobreposições, o Maranhão segue o mesmo padrão da legislação federal, havendo algumas especificidades importantes. Uma delas, é que o estado considera válido e ativo o cadastro enquanto a Sema não o tiver analisado. Os cadastros sobrepostos somente ficam pendentes caso a análise da Sema dos documentos dos imóveis não seja conclusiva. Sendo conclusiva, identificada falsidade ou inconsistência na declaração ou nos documentos, o cadastro será cancelado.

---

<sup>71</sup>Informações obtidas no Observatório Florestal. Disponível em: <http://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2019/10/diagnostico-maranhao-v02.pdf>. Acessado em 19 de abril de 2020.

<sup>72</sup>A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) tem por finalidade planejar e coordenar a execução das políticas relativas à promoção, organização, normatização, fiscalização e controle das ações relativas à exploração e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais. A SEMA conta com três Secretarias Adjuntas (Desenvolvimento Sustentável, Licenciamento, Recursos Ambientais).

<sup>73</sup>A Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (SAF) foi criada a partir da lei Nº 10.205, de 23 de fevereiro de 2015 para coordenar e desenvolver a política de incentivo e assistência à produção agrícola familiar

Já reiteramos o quanto os estados do PDA Matopiba contam com pouca ou quase nenhuma estrutura para análise e validação dos cadastros, e, neste sentido, a decisão do Estado em considerar válidos os cadastros não analisados, mesmo que identificadas sobreposições entre imóveis rurais, gera um risco ambiental e fundiário grande, podendo intensificar as situações de conflitos. A única exceção é em relação aos territórios indígenas, pois sendo identificada a sobreposição com estes territórios, o art. 17 da Portaria 18/2020 estabelece a impossibilidade de validação e continuidade do cadastro.

No Piauí, o órgão responsável pela implementação do CAR é o Centro de Geotecnologia Fundiária e Ambiental (Cgeo), gerido conjuntamente pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado (SERMARH) e o Instituto de Terras do Piauí (Interpi), órgão fundiário estadual. O Estado não possui uma base legal específica para regular a implementação e análise dos registros, utilizando, para isso, a legislação federal. No entanto, a principal lei ambiental do Piauí (Lei Estadual nº 5.178/2000) estabelece a exigência mínima de 30% de reserva legal para as áreas do Cerrado, indo além do valor de 20% estabelecido na legislação nacional, que deverá ser considerado para a inscrição dos imóveis rurais do Estado. Além disso, o Decreto Estadual 11.126/2003 determina que as reservas legais dos imóveis rurais das áreas de Cerrado e fronteiras estaduais (ou seja, os imóveis do Estado inseridos no PDA Matopiba) devem ser concentradas, não prevendo, portanto, a possibilidade de reserva legal não contígua.

Como a legislação ambiental do Piauí ainda não foi atualizada após o Código Florestal, não é possível saber quais mudanças serão implementadas no âmbito estadual, mas, o que se percebe é que, por enquanto, ela é menos flexível ao desmatamento e tem alguns dificultadores para a execução da grilagem se comparada aos outros estados do Matopiba.

Destaca-se que o Cgeo ainda não iniciou as análises e validações do CAR, conforme informações do Observatório Florestal<sup>74</sup>, mas o fato do cadastro ser gerido de forma conjunta pelos órgãos ambiental e fundiário é um importante passo, que faz com que o Piauí se diferencie, nesta perspectiva, dos demais estados do Matopiba no que se refere à legislação. Inclusive, a Lei Estadual nº 6.132/2011 (art. 14) determina que havendo sobreposição, a regularização ambiental será suspensa para ambos os imóveis sobrepostos até que seja definido quem de fato está na

---

<sup>74</sup>Disponível em <http://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2019/10/diagnostico-piaui-v02.pdf>. Acessado em 19 de abril de 2020.

posse do imóvel e, além disso, não será autorizado nenhum tipo de atividade, exploração ou implementação de empreendimento, nem concedido licenciamentos ambientais se as áreas sobrepostas estiverem em conflito judicial.

Já no Decreto Estadual 11.110/2003, o Piauí estabelece que para a concessão de licença ambiental para os empreendimentos agrícolas e agroindustriais das áreas de Cerrado e fronteira agrícola exige-se como documentação necessária a cópia do registro do imóvel, com memorial descritivo, e acompanhado de Certidão de Cadeia Dominial, que deverá conter os nomes de todos os proprietários desde o destaque do patrimônio público. O Decreto Estadual nº 15.512/2014 determina, inclusive, que o órgão ambiental responsável pela execução de políticas ambientais, de recursos hídricos e gestão florestal (SEMAR) e o órgão de regularização fundiária (Interpi) devem implementar procedimentos de padronização e integração de sistemas. Por esta razão, criaram a Portaria Conjunta SEMAR/INTERPI nº 01, de 2014, que, dentre outras questões, determina que o Interpi deve consultar a Semar acerca de restrições ou limitações dos imóveis objetos de regularização fundiária e a Semar deve consultar o Interpi sobre a legalidade das cadeias sucessórias no processo de licenciamento ambiental.

Um dos grandes desafios da política ambiental (que envolve legislação, estrutura, instrumentos), que poderia inclusive evitar a sua vinculação com a grilagem de terras, é a interlocução dos órgãos ambientais com os fundiários, como no Piauí. Isso não significa que a legislação ambiental deste estado é um grande exemplo de combate à grilagem, inclusive porque seria necessária uma análise mais específica sobre a forma como estes procedimentos são implementadas na prática.

Por outro lado, as legislações ambientais do Maranhão, Tocantins e Bahia<sup>75</sup>, não avançaram no sentido de integração da política fundiária e ambiental, embora esta diretriz esteja presente nas constituições estaduais. Não há indicação de análise de documentos dominiais (títulos de propriedade, certidões de cadeia sucessória) pelos órgãos ambientais e nem interação com órgãos fundiários para isso, ou mesmo para a identificação de conflitos fundiários, para verificar se a área está sendo requerida por povos e comunidades tradicionais ou se está tendo

---

<sup>75</sup>As legislações ambientais da Bahia (Decreto Estadual nº 15.682/2014) e Tocantins (Lei Estadual nº 2.713/2013), seguindo na contramão da defesa ambiental isentaram as atividades agrossilvipastoris (ou seja, aquelas vinculadas ao agronegócio) do licenciamento ambiental. A constitucionalidade de ambas as normativas está sendo questionada junto aos tribunais superiores.

seus registros imobiliários questionados. Uma melhor interlocução entre órgãos ambientais e fundiários, resultaria não somente em maiores dificuldades para a utilização do Cadastro Ambiental Rural como modalidade de grilagem, como poderia tornar mais eficaz, transparente e participativa a execução de ambas as políticas públicas.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em escala global, a escassez da água doce e potável, a redução drástica dos recursos florestais e o esgotamento das terras agricultáveis, dentre outros fatores, transformaram uma região política e economicamente periférica - Matopiba - no centro dos interesses mundiais do agronegócio e suas interconexões financeiras e agroindustriais.

Como causa e consequência da aceleração das mudanças climáticas atualmente em curso no planeta, a corrida pelas terras agricultáveis - e com disponibilidade de água - tem acentuado as desigualdades entre países do centro e periferias do sistema capitalista, assim como dentro dos próprios países periféricos, onde as elites políticas e econômicas locais se re-articulam para atender à demanda por *commodities* no mercado global de modo subordinado, com o sacrifício do programa constitucional de erradicação da miséria e combate às desigualdades sociais.

Embora seja notório para as populações locais diretamente impactadas, cada vez mais estudos vêm apontando que a territorialização do agronegócio na região Matopiba não têm se revertido em melhoria da qualidade de vida da população local (FAVARETO, 2018); pelo contrário, a degradação do ambiente e a perda de acesso à terra têm sido fatores de aumento da pobreza absoluta na região, inclusive nos municípios *pólos* do agronegócio.

A concentração de terras, estruturando a desigualdade social e racial desde o período colonial, tem se intensificado na região como consequência direta da expansão da fronteira agrícola. A conversão massiva de áreas cadastradas como *posse* em cadastros de *propriedade*, indicada pelos dados oficiais na escala de milhões de hectares nas duas últimas décadas, apontam que o uso de mecanismos de falsificação de títulos de propriedade estão sendo utilizados larga escala, tendo em vista que a expansão da fronteira tem ocorrido sobre terras devolutas, de pequenos posseiros, territórios indígenas e de povos tradicionais.

São terras, conforme demonstrado, que por razões históricas, econômicas e políticas jamais foram incorporadas ao patrimônio privado e que deveriam, a rigor, ser objeto de legitimação de posse para as comunidades e posseiros, e para as remanescentes caberia observar a destinação constitucional, nas diversas esferas, com prioridade para o assentamento de trabalhadores/as rurais e criação de áreas de proteção ecológica. A venda de terras, mesmo que permitida por algumas legislações, o são apenas de modo residual, e devem ser realizadas conforme critérios

alinhados também à política ambiental e agrária, além das limitações no que se refere à dimensão do imóvel.

Diante da inexistência - histórica e atual - de uma política ativa dos órgãos fundiários estaduais para identificação, delimitação, arrecadação e destinação das terras devolutas, que compõe parte significativa das terras em disputa na região Matopiba, não há outra razão plausível que justifique o aumento tão expressivo do número e dimensão ocupada por propriedades privadas que não o uso da grilagem.

Os dados, legislações, casos concretos e os elementos históricos articulados neste Estudo apontam, com pouca margem de dúvida, que esta conversão vem se dando com a continuidade, incremento e aprimoramento dos velhos métodos de falsificação, cujos protagonistas são, periodicamente, beneficiados com legislações mais flexíveis para regularização futura dos títulos.

Note-se que as brechas para regularização da grilagem foram propostos em cada estado da região Matopiba, com exceção do Tocantins, conforme o período que se iniciou com mais força a expansão da fronteira agrícola em cada um deles. Na Bahia, estado onde a expansão da fronteira é mais antiga, esses dispositivos legais existem desde 1972/75; no Maranhão, desde 1991; no Piauí, cuja expansão da fronteira é mais recente, em 2015 e 2019.

A Constituição Federal de 1988 e as constituições estaduais dos quatro estados incidentes no Matopiba apontam em outra direção; como vimos, ela aponta para a valorização da participação social na elaboração e execução das políticas fundiárias e ambientais, para a prioridade da destinação das terras devolutas para posseiros, povos indígenas, tradicionais e trabalhadores/as sem terra, assim como para a criação de áreas ambientalmente protegidas. A relação intrínseca entre a política fundiária e ambiental, portanto, não se trata de algo novo em termos legislativos, porém, na prática, a execução de ambas não têm levado tal fato em consideração.

Com efeito, responder de modo adequado aos desafios relacionados à questão ambiental e fundiária no Brasil passa necessariamente por ouvir e levar em consideração as formulações e práticas já desenvolvidas pelos povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, fundos e fechos de pasto, pequenos agricultores, movimentos sociais de luta pela terra, que efetivamente têm

produzido alimentos em seus territórios há séculos, sem promover a degradação total dos seus recursos.

Em sentido contrário, estão na ordem do dia as soluções apontadas pelos próprios agentes que deram e dão causa ao desastre socioambiental do Cerrado brasileiro nos últimos cinquenta anos, a exemplo dos bancos e conglomerados econômicos do agronegócio. Tais propostas passam pelo aprofundamento da financeirização da terra e dos bens da natureza, a exemplo do mercado de carbono e das cotas de reserva ambiental, que tem fomentado novas formas e motivações para grilagem de terras, especialmente aquelas que permanecem com vegetação nativa preservada e ocupadas por povos e comunidades tradicionais.

A AATR tem aprimorado sua experiência de enfrentamento da grilagem de terras, em defesa dos direitos territoriais e de uma reforma agrária popular desde a sua fundação, no ano 1982. No tema proposto neste Estudo, temos promovido reflexões internas e em conjunto com parceiros, de modo a diagnosticar brechas legais da grilagem e propor recomendações práticas para enfrentamento do cenário desolador de violação dos direitos territoriais e socioambientais das populações rurais do Brasil, com consequências negativas para o clima em todo o planeta.

Nesta linha, consideradas as limitações do presente Estudo e da própria conjuntura nacional e internacional, propomos as seguintes medidas para aprimoramento da gestão ambiental e fundiária, especialmente na região delimitada no PDA Matopiba:

1. Participação social efetiva na formulação e execução das políticas fundiárias e ambientais;
2. Prioridade na identificação, demarcação de titulação e terras devolutas sobrepostas aos territórios de povos e comunidades tradicionais;
3. Identificação e proteção ambiental especial das regiões e microrregiões de Cerrado que se destacam como produtoras de água;
4. Integração dos bancos de dados dos órgãos fundiários, ambientais, e cartórios de registro de imóveis, de modo a permitir a análise da situação fundiária para fins de regularidade ambiental dos imóveis rurais, e vice versa;

5. A revogação ou ingresso de ações de inconstitucionalidade dos dispositivos legais que favorecem a grilagem de terras e a formação de novos latifúndios, a exemplo dos marcos temporais relacionados às cadeias sucessórias e ao título de reconhecimento de domínio;
6. A ‘varredura’ das malhas fundiárias estaduais, com busca ativa de terras presumivelmente devolutas e a instauração de mecanismos apropriados a cada situação e contexto, a exemplo da arrecadação sumária, ações discriminatórias administrativas ou judiciais, conforme o caso;
7. A análise minuciosa de todos títulos de domínio registrados no CRI de imóveis acima de 2.500 hectares, de modo a identificar indícios de grilagem, tendo em vista a limitação na dimensão de terras a serem destinadas a particulares sem autorização legislativa, presente nas constituições federais desde o ano de 1946;
8. A não concessão e/ou suspensão de autorizações de supressão de vegetação e/ou licenciamento ambiental em terras presumivelmente devolutas, ainda que o imóvel rural possua registro no CRI e ou inscrito em cadastro oficial (autodeclaratório);
9. Aprimoramento, pelas corregedorias dos tribunais de justiça estaduais, do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público (estadual e federal) dos mecanismos de fiscalização e controle dos Cartórios de Registro de Imóveis e da atividade judiciária nas comarcas dos municípios inseridos na região da fronteira agrícola;

## **Bibliografia**

AATR. No rastro de grilagem. Formas jurídicas da grilagem contemporânea: Casos típicos de falsificação na Bahia. Vol. I, Salvador, 2017.

ALVES, V. E. Mobilização e Modernização nos Cerrados Piauienses: Formação Territorial do Império do Agronegócio. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2006.

BARRAZA DE LA CRUZ, B. C. Contribuição para a análise da competitividade da soja em grãos: uma aplicação do modelo de equilíbrio espacial ao estado de Tocantins. Tese de Doutorado – Departamento de Engenharia Industrial, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2007.

BORRAS JR., S., e Franco, J. (2012). Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis. *Journal of Agrarian Change*, 12(1), 34–59. Borras Jr., S., Franco, J., Kay, C., e Spoor, M. (2011, novembro). Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives. Seminario “Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina y el Caribe”, FAO Regional Office, Santiago, Chile. [https://www.researchgate.net/profile/Cristobal\\_Kay/publication/265663293\\_Land\\_grabbing\\_in\\_Latin\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_viewed\\_from\\_broader\\_international\\_perspectives/link/s/54b4f1020cf28ebe92e49f64.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Cristobal_Kay/publication/265663293_Land_grabbing_in_Latin_America_and_the_Caribbean_viewed_from_broader_international_perspectives/link/s/54b4f1020cf28ebe92e49f64.pdf)

CASTILHO, A. L. Partido da terra: como os políticos conquistaram o território. São Paulo, Editora Contexto, 2012.

CASTILHO,, M. W. V.; Castro, J. G. D. C. Do Sertão à Periferia: a expropriação camponesa pela expansão da soja – O Caso da Serra do Centro em Campos Lindos - TO. Araguaína – TO: FASE/CPT/APA-TO, 2006.

CASTILLO, R. Agricultura globalizada e logística nos cerrados brasileiros. In: Circulação, transportes e logística: diferentes perspectivas. Outras Expressões. São Paulo, 2011.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. Acompanhamento da safra brasileira de grãos, v.1 - Safra 2013/14, n. 3 - Terceiro Levantamento, Brasília, p. 1-72, dez. 2013.

DEININGER, K. W., Byerlee, D., Lindsay, J., Selod, H., Norton, A., e Stickler, M. (2011). Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2263>

DORNELLES, Soraia Sales. A questão indígena e o Império : índios, terra, trabalho e violência a província paulista, 1845-1891 / Soraia Sales Dornelles. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP : [s.n.], 2017 ELIAS, D. Ensaio sobre os espaços agrícolas de exclusão. Revista NERA Presidente Prudente. Ano 9, no 8 ,jan/jun, p-29-51, 2006.

FAIRBAINRN, M. (2013). Indirect Dispossession: Domestic Power Imbalances and Foreign Access to Land in Mozambique: Foreign Access to Land in Mozambique. *Development and Change*, 44(2), 335–356. <https://doi.org/10.1111/dech.12013> Fairhead, J., Leach, M., e Scoones, I. (2012). Green Grabbing: A new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 237–261. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.671770>

FAO. (2012). Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe concentración y extranjerización. (F. Soto Baquero e S. Gómez, Orgs.). FAO. <http://public.ebib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=3202033>

FARIA, Regina Helena Martins. A Transformação do Trabalho nos Trópicos. Recife: Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Federal de Pernambuco, 2001. \_\_\_\_\_. Trabalho escravo e trabalho livre na crise da agroexportação escravista no Maranhão. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 1998.

FARIAS S, O. Irmão de cor, de caridade e de crença: a irmandade do rosário do Pelourinho na Bahia do século XIX. Dissertação de Mestrado em História. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA, 1997.

FNP, AGRIANUAL. Anuário da agricultura brasileira. São Paulo: FNP Consultoria e Comércio, 2000 -2020.

FREDERICO, S., e Gras, C. (2017). Globalização financeira e landgrabbing: Constituição e translatinização das megaempresas argentinas. In J. A. Bernardes, S. Frederico, C. Gras, V. Hernández, e G. I. Maldonado (Orgs.), Globalização do agronegócio e landgrabbing. A atuação das megaempresas argentinas no Brasil (p. 12–32). Lamparina.

HARVEY, D. (2011). O enigma do capital e as crises do capitalismo. Sao Paulo: Boitempo. Jones, C. Vem ai a migração: expectativas, propostas e efetivações da imigração na Bahia (1816-1900). Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2014.

LIMA, D. A. A expansão da soja na fronteira agrícola moderna e as transformações do espaço agrário tocantinense. Dissertação (Mestrado). Instituto de Geociências. Universidade Estadual de Campinas, 2014.

LUZ, Itacir Marques da. Irmandade e educabilidade: um olhar sobre os arranjos associativos negros em Pernambuco na primeira metade do século XIX. Educ. rev., Belo Horizonte, v. 32, n. 3, p.119-142, Sept. 2016. Disponível em:[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-46982016000300119&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000300119&lng=en&nrm=iso)

MOTTA, Márcia e PINEIRO, Theo Lobarinhas. Voluntariado e Universo Rural. Rio de Janeiro, Vicio De Leitura, 2001. Disponível em:<[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7MottaAGrilagemcomoLegado.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7MottaAGrilagemcomoLegado.pdf)> Acesso em maio/2020.

PRADO JR., Caio. Formação do Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1961. Peters, P. E. (2013). Land appropriation, surplus people and a battle over visions of agrarian futures in Africa. *Journal of Peasant Studies*, 40(3), 537–562. <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.803070>

SAUER, Sérgio., BORRAS Jr., S. “Land grabbing” e “greengrabbng”: Uma leitura da “corrida na produção acadêmica” sobre a apropriação global de terras. In: CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária. Edição especial, p. 6-42, jun., 2016.

SANTOS, Fabricio Lyrio. A "civilização dos índios" no século XVIII: da legislação pombalina ao "Plano" de Domingos Barreto. Rev. Hist. (São Paulo), São Paulo , n. 170, p. 233-260, Junho/2014 . Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-83092014000100233&lng=en&nrn=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-83092014000100233&lng=en&nrn=iso). Acesso n 22 June 2020

SILVA, L, O. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850. 2a Ed. Campinas. Editora da UNICAMP, 2008.Sauer, S., e Pereira Leite, S. (2012). Agrarian structure, foreign investment in and, and land prices in Brazil. The Journal of Peasant Studies, 39(3–4), 873–898.<https://doi.org/10.1080/03066150.2012.686492>

SASKIA, Sassen. 2016. Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global. 1.ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra TOCANTINS, Governo Estadual. Mapas do Tocantins. Secretaria de Agricultura, da Pecuária e Desenvolvimento Agrário. 2011.

TOCANTINS, Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário. Tocantins:Vantagens Produtivas, Potencial de Produção. Palmas, TO. 2012.



[www.aatr.org.br](http://www.aatr.org.br)



@aatrba



@aatrbahia