Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE

OPEN ACCESS

doi.org/10.51891/rease.v12i11.32011

A OCUPAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NO AMAZONAS: ANÁLISE JURÍDICA DOS DESAFIOS ENFRENTADOS PELA POPULAÇÃO E SEUS IMPACTOS AMBIENTAIS

THE OCCUPATION OF PUBLIC LANDS IN THE STATE OF AMAZONAS: A LEGAL ANALYSIS OF THE CHALLENGES FACED BY THE POPULATION AND THEIR ENVIRONMENTAL IMPACTS

Isabelle Lavogade Figueiredo[1]
Ricardo Tavares de Albuquerque[2]

RESUMO: O presente artigo busca examinar os desafios jurídicos da ocupação de terras públicas no Estado do Amazonas, enfocando nas dificuldades enfrentadas pela população local e os impactos socioambientais da ausência de regularização fundiária. Questiona-se em que medida o regramento jurídico-legal vigente, em especial as Lei nº 11.952/2009 e 13.465/2017, trazem soluções adequadas e suficientes à realidade local, sobretudo ao considerar que os marcos vigentes prestigiam o paradigma privatista da propriedade e da titulação da terra em detrimento de modalidades coletivas de seu uso. O estudo utiliza o método dedutivo de pesquisa, consubstanciando-se em pesquisa qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise jurisprudencial. Os resultados apontam que a ausência de informações integradas, os conflitos fundiários e ocupação de terras, a insuficiência de procedimentos acessíveis e a inadequação de soluções individualizadas a determinados territórios comunitários podem agravar a situação de vulnerabilidade social, dificultar o acesso à terra e fomentar a apropriação irregular de terras públicas. Conclui-se que a regularização fundiária envolvendo a posse de terras públicas, para que possa estar em conformidade às exigências constitucionais da função social da propriedade e da preservação ambiental, depende da promoção de mecanismos jurídicos hábeis a compatibilizar a posse da terra às necessidades concretas e modos de vida da população envolvida e o seu uso racional e ambientalmente sustentável.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Terras públicas. Função social da propriedade. Posse agroecológica.

ABSTRACT: This article seeks to examine the legal challenges posed by the occupation of public lands in the state of Amazonas, focusing on the difficulties faced by the local population and the socio-environmental impacts of the lack of land regularization. It questions the extent to which current legal regulations, particularly Laws No. 11,952/2009 and No. 13,465/2017, provide adequate and sufficient solutions for the local reality, especially considering that existing frameworks prioritize the privatist paradigm of property and land titling to the detriment of collective forms of land use. The study employs a deductive research method, taking the form of qualitative research grounded in a literature review and an analysis of case law. The results indicate that the lack of integrated information, land conflicts and land occupation, the insufficiency of accessible procedures, and the inadequacy of individualized solutions for certain community territories can exacerbate social vulnerability, hinder access to land, and foster the irregular appropriation of public lands. It is concluded that land regularization involving the possession of public lands—in order to comply with the constitutional requirements regarding the social function of property and environmental preservation—depends on

[1] Graduanda em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA).
[2] Orientador. Doutor em Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor e Coordenador Pedagógico de Ensino Superior no curso de Direito da Universidade do Amazonas (UEA).

the promotion of legal mechanisms capable of reconciling land tenure with the concrete needs and ways of life of the affected population, as well as ensuring its rational and environmentally sustainable use.

Keywords: Land regularization. Public lands. Social function of property. Agro ecological possession.

1 INTRODUÇÃO

O direito de propriedade, historicamente concebido sob um paradigma absoluto e individualista, passou por uma profunda ressignificação no ordenamento jurídico brasileiro, tornando-se condicionado ao cumprimento de sua função social, nos termos do artigo 5º, incisos XXII e XXIII, e do artigo 186 da Constituição Federal de 1988. Essa exigência constitucional encontra reforço no artigo 1.228, §1º do Código Civil de 2002, que subordina o exercício do direito dominial à preservação da fauna, da flora e do equilíbrio ecológico. A expressão "hipoteca social", utilizada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2213, reforça a compreensão de que a propriedade privada não é absoluta. A aplicação dessa ideia à destinação de terras públicas e à proteção de formas coletivas de ocupação constitui, neste trabalho, uma construção interpretativa a ser fundamentada, e não uma determinação expressamente formulada naquele julgamento.

Todavia, é certo que há uma desarmonia entre a norma e a prática, não sendo um fenômeno recente, mas sim resultado de um processo histórico de ocupação do território amazônico, que é marcado pela informalidade e pela ausência de controle estatal efetivo, se revelando como um verdadeiro caos fundiário.

Desde o período colonial, a apropriação de terras na região amazônica pautou-se pelo o que chamamos de "princípio da ocupação", segundo o qual a posse de fato – e não a existência de um título formal – era o que definia, na prática, o domínio sobre a terra. Nesse sentido, a Lei de Terras de 1850, editada ainda na vigência do Império com o propósito de disciplinar a transferência de terras públicas a particulares mediante contrato de compra e venda, buscou romper com essa lógica, mas teve sua ampliação limitada, sobretudo nas regiões mais remotas do território, com destaque para a região amazônica (REPÓRTER BRASIL, 2026).

No século XX, esse quadro de descontrole foi aprofundado por sucessivas políticas de colonização dirigida, promovidas, sobretudo a partir dos governos militares, que estimularam a migração e a ocupação de áreas amazônicas por meio de projetos de assentamento e da abertura de eixos rodoviários, a exemplo da Transamazônica. Consequentemente, o resultado foi a sobreposição de ocupações, a multiplicação de conflitos agrários e a consolidação de um padrão

de ocupação de terras públicas dissociado de qualquer critério de função social ou ambiental (REPÓRTER BRASIL, 2026).

Esse histórico reflete, até os dias atuais, nos números que caracterizam a situação fundiária do Amazonas. Levantamentos realizados pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente na Amazônia (IMAZON) apontam que o estado é aquele que concentra a maior extensão de terras públicas sem destinação, ou sem informação de destinação, entre os nove estados que compõem a Amazônia Legal, correspondente a aproximadamente 37,5% do território, o que totaliza 58,2 milhões de hectares (IMAZON, 2021). Essa indefinição fundiária é agravada pelo avanço da grilagem, do desmatamento e das queimadas, sendo constatado que nos últimos anos 23% das florestas públicas da região amazônica passaram a constar como propriedade privada em registros (BNC AMAZONAS, 2020). Ressalta-se que parcela expressiva dessas terras encontra-se registradas no Cadastro Ambiental Rural (CAR), que é utilizado como forma de comprovação informal da posse, inclusive sobre áreas públicas, favorecendo a formalização de ocupações irregulares e, em muitos casos, a sobreposição de títulos sobre uma mesma gleba (BRASIL DE FATO, 2025).

Ao se transpor esses mandamentos constitucionais para essa realidade fundiária historicamente sedimentada, evidencia-se, portanto, um expressivo descompasso entre a norma e a realidade agrária no Amazonas. A ausência de destinação clara do território estatal produz um cenário de caos fundiário e de insegurança jurídica, em que o vácuo estatal favorece tanto a expansão da grilagem de terras públicas quanto a formação de latifúndios improdutivos, em clara afronta ao princípio da função social da propriedade.

Nesse contexto, a ocupação de terras públicas deve ser lida à luz da garantia constitucional da propriedade vinculada à sua função social. A persistência de um quadro de precarização e informalidade dominial na região, associada ao avanço de marcos legais de viés privatistas, conduz ao seguinte problema de pesquisa: em que medida os marcos legais de regularização fundiária – notadamente as Leis nº 11.952/2009 e nº 13.465/2017 – reconhecem ou dificultam o reconhecimento jurídico da posse coletiva e agroecológica exercida por comunidades tradicionais e ribeirinhas no estado do Amazonas?

A informalidade fundiária, nesse sentido, perpetua a invisibilidade jurídica de comunidades ribeirinhas e de agricultores familiares, excluindo-os do acesso a políticas públicas essenciais de crédito rural e de habitação e, sobretudo, obstando o reconhecimento formal de suas formas próprias de uso e posse do território, organizadas, em regra, em bases coletivas e

agroecológicas, e não segundo a lógica da propriedade individual privatista que orienta a legislação federal mais recente.

É importante, entretanto, distinguir os grupos envolvidos: agricultores familiares podem se enquadrar em políticas agrárias e de desenvolvimento rural; comunidades ribeirinhas podem ou não ser reconhecidas como comunidades tradicionais, conforme suas características e o regime jurídico pertinente; comunidades tradicionais possuem formas próprias de organização e uso dos recursos; e comunidades quilombolas contam com proteção territorial constitucional específica, especialmente o art. 68 do ADCT. A escolha do instrumento jurídico depende da condição de quem ocupa, da finalidade do uso e da existência ou não de projetos de assentamento ou de unidade de conservação. Não se presume, portanto, que uma única modalidade de titulação seja adequada a todos esses grupos.

Do ponto de vista acadêmico e jurídico, a relevância teórica e prática deste estudo residem justamente nessa contradição entre os imperativos constitucionais e a realidade fundiária amazônica. Embora a Carta Magna imponha a função socioambiental como pressuposto de legitimidade da posse e da propriedade, o Amazonas enfrenta um histórico de fragilidade institucional no ordenamento territorial e de avanço continuado da grilagem. A esse quadro somam-se alterações legislativas federais recentes — especialmente as Leis nº 11.952/2009 e nº 13.465/2017 —, duramente criticadas pela doutrina especializada por promoverem uma verdadeira "contrarreforma agrária". Tais normas privilegiam o paradigma privatista da titulação individual em larga escala, permitindo a regularização de áreas de até 2.500 hectares.

Diante desse cenário, justifica-se a presente pesquisa, que tem por intuito examinar em que medida o atual marco legal de regularização fundiária reconhece ou obstrui a posse-trabalho e o uso comunitário sustentável como formas legítimas de titulação no estado do Amazonas.

O objetivo geral deste artigo é analisar criticamente os regimes jurídicos aplicáveis à regularização fundiária e à destinação de terras públicas no Amazonas, verificando em que medida permitem proteger formas coletivas e agroecológicas de uso territorial e quais obstáculos normativos e institucionais dificultam sua efetivação. Os objetivos específicos são: 1. Examinar a evolução do marco legal da regularização fundiária na Amazônia, analisando criticamente as alterações introduzidas pelas Leis nº 11.952/2009 e nº 13.465/2017, sua conformidade com o princípio constitucional da função social da propriedade e o alcance do art. 18, § 14, da Lei nº 8.629/1993; 2. Diferenciar os instrumentos aplicáveis a agricultores familiares, comunidades ribeirinhas, comunidades tradicionais e quilombolas, considerando as particularidades de suas

formas de ocupação e uso territorial; 3. Discutir a aplicação do conceito de "hipoteca social", definido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2213, como um possível parâmetro interpretativo capaz de fundamentar a proteção das formas coletivas de posse e o uso da terra diante da predominância do paradigma privatista da titulação individual.

A presente pesquisa adota a pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, orientada pelo método dedutivo, por meio do qual as premissas normativas e doutrinárias gerais, como os princípios da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana, são aplicados à compreensão da realidade e dos conflitos agrários vivenciados na região amazônica.

Os procedimentos metodológicos baseiam-se em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, articulando fontes do Direito Constitucional, Ambiental, Civil e Agrário com a sociologia e a historiografia agrária, a partir da legislação pertinente e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2 A PROPRIEDADE RURAL E O PARADIGMA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL: DOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS À "HIPOTECA SOCIAL"

Nos termos da atual legislação civil a propriedade é definida como o direito de usar, gozar, dispor e reaver determinada coisa (art. 1.228, caput, do Código Civil de 2002), sendo, entretanto, condicionada ao adimplemento das finalidades econômicas e sociais da sociedade, bem como calcando-se nos pilares da preservação ambiental (§1º).

Tal definição do ordenamento jurídico acerca do direito à propriedade, contudo, nem sempre se deu dessa forma. Ao contrário, o entendimento aceca da propriedade passou por significativas mudanças decorrentes de uma expressiva evolução social.

Nos ordenamentos jurídicos primários o direito à propriedade possuía um viés absoluto e ilimitado, nos quais a proteção à propriedade praticamente não conhecia limites, possuindo um caráter individualista (Varella, 1998 apud Rocha et al.,2023, p. 299).

Ao longo do século XX, houve um grande fortalecimento de ideologias sociais-democratas, onde o conceito da função social da propriedade começou a ganhar força, caracterizando um processo de ruptura com a concepção proprietária individualista. A partir desse processo de ruptura, o caráter absoluto e individualista da propriedade passou a sofrer restrições e mutações, o que culminou na concepção da propriedade como um direito condicionado à função social (Ibid, idem).

Ressalta-se ainda que a noção de função social da propriedade também recebeu contribuição relevante da doutrina social da Igreja Católica. Venosa (2005 *apud* ROCHA *et. al.*, 2023, p. 300) destaca que o Papa João XXIII em 1961 reconheceu a propriedade como um direito natural, mas condicionou o seu exercício ao cumprimento de uma função social, em proveito não apenas do titular, mas também da coletividade, cabendo ao Estado o dever de fornecer instrumentos jurídicos para proteger o uso legítimo do bem por seu proprietário e para assegurar que todo bem produtivo fosse efetivamente utilizado, pois a má utilização da terra é fonte de constantes conflitos sociais.

A partir da formação desses conceitos, o Direito Agrário incorporou a ideia de que a terra deveria pertencer a quem nela trabalha, de modo que não deveria haver trabalhador sem terra, nem terra sem trabalhador. Nesse sentido, o direito agrário brasileiro materializou esse conceito no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), cujo artigo 2º assegura a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, sempre condicionada ao cumprimento de sua função social.

A evolução da compreensão acerca da propriedade encontrou na Constituição Federal de 1988 uma importante ressignificação, que acabou por ser refletida no âmbito da legislação infraconstitucional. O novel texto constitucional, assim como os demais de inspiração ocidental, consagrou a propriedade privada no rol de direitos fundamentais individuais (art. 5º, XXII e XXIII). Não obstante, qualificou-a como sendo voltada ao cumprimento de sua *função social*, ou seja, voltada à satisfação dos interesses jurídicos e constitucionais relevantes (tais como o desenvolvimento, a proteção ambiental etc.). Como ressalta Fischer (2018), em que pese tal noção já pudesse ser aferida a partir de diplomas legais anteriores (tais como o próprio Estatuto da Terra), a consolidação jurídica da função social da propriedade representou um importante marco em relação às diversas concepções de propriedade que se consolidaram na realidade pátria.

No âmbito da propriedade rural, o artigo 186 é ainda mais preciso em definir, de forma ainda mais detalhada, o que se pode entender como cumprimento da função social: I- aproveitamento racional e adequado, II- utilização dos recursos naturais com preservação ambiental, III- observância das leis trabalhistas e IV- exploração que favoreça o bem-estar de proprietários e trabalhadores. Tudo isso de forma simultânea, não alternativa. Por sua vez, o artigo 170, inciso III, estabelece que a função social da propriedade é um princípio basilar da ordem econômica, juntamente com a defesa do meio ambiente, constante no inciso VI do mesmo verbete.

Nesse sentido, a partir da ordem constitucional de 1988, é notável uma interligação entre o direito de propriedade, o direito agrário e o direito ambiental, o que deu origem à denominada função socioambiental da propriedade, isto é, sua utilização condicionada ao bem-estar da coletividade, e também ao uso adequado e equilibrado dos recursos nela inerentes, de modo a garantir a preservação e a conservação do meio ambiente a permitir o seu usufruto e utilização pelas gerações vindouras, nos termos do artigo 225, *caput* da Constituição Federal de 1988.

Justamente a partir dessa base jurídico-constitucional que se assenta a análise da chamada "hipoteca social" da propriedade, consagrada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.213.

A referida ação foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura contra medida provisória que alterou dispositivos do Estatuto da Terra e da Lei nº 8.629/1993, que, dentre outras coisas, estabeleceu hipótese de imóvel insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária quando presumido o cumprimento de sua função social.

No julgamento da medida cautelar na ADI 2.213, o STF reconheceu a constitucionalidade das normas impugnadas e assentou que o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, pois sobre ele pesa grave "hipoteca social". Depreende-se que o descumprimento da função social inerente ao domínio, nos termos do artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal, é o que legitima a intervenção estatal na esfera dominial privada. O acórdão reitera, ainda, os critérios cumulativos estabelecidos pelo artigo 186 da Carta Magna:

> O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII) , pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. [...]
>
> ADI-MC 2.213/DF (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04.04.2002, DJ 23.04.2004)

Esse precedente oferece um fundamento constitucional relevante para a discussão sobre a função social da propriedade. De um lado, ao reafirmar a relatividade do direito de propriedade, a decisão fortalece o fundamento constitucional que permite a intervenção estatal sobre imóveis que não cumprem a sua função social, o que dá suporte à busca por formas de titulação capazes de reconhecer usos legítimos da terra diversos da propriedade individual, como a posse coletiva e a posse agroecológica. Essa relação, contudo, constitui uma possibilidade

interpretativa desenvolvida neste artigo, e não uma conclusão expressamente estabelecida pela Suprema Corte quanto à prevalência da posse coletiva sobre a titulação individual.

Por outro lado, evidencia a preocupação com o esbulho possessório praticado contra bens públicos e privado, advertindo que o Poder Judiciário não pode chancelar agressões ilegítimas ao direito de propriedade e à posse (BRASIL, STF, 2004). Assim, o reconhecimento da função social da propriedade não implica a legitimação automática de toda forma de ocupação, devendo a situação concreta ser examinada à luz dos requisitos constitucionais e legais pertinentes.

Em relação às públicas e devolutas, é lícito realçar que o próprio texto constitucional, em seu art. 188, *caput*, afirma que sua destinação será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, podendo ser objeto de alienação ou concessão nos termos da lei.

Nessa tensão reside a utilidade do conceito de "hipoteca social" para a presente pesquisa, pois se o conceito autoriza a intervenção estatal sobre a propriedade que descumpre sua função social, o mesmo fundamento pode e deve sustentar o dever estatal de reconhecer e titular formalmente a posse coletiva que, comprovadamente, cumpre os requisitos estabelecidos, ainda que fora dos moldes da propriedade privatista.

Porém, a ideia de "hipoteca social" não constitui, por si só, fundamento suficiente para reconhecer indistintamente todas as formas de ocupação territorial. Sua utilização como parâmetro interpretativo exige considerar os requisitos da função social previstos no art. 186 da Constituição Federal, bem como as particularidades dos regimes jurídicos de destinação de terras públicas. A partir desse referencial, torna-se possível discutir em que medida as formas coletivas e agroecológicas de uso territorial podem receber proteção jurídica adequada, sem presumir que o precedente tenha reconhecido expressamente sua superioridade em relação à titulação individual.

Nesse sentido, defende-se, neste trabalho, que o reconhecimento jurídico das formas coletivas de ocupação, quando compatíveis com o ordenamento jurídico e com a proteção ambiental, constitui um caminho para concretizar a dignidade humana, conferir segurança territorial às comunidades tradicionais e promover uma política de regularização fundiária mais inclusiva e sustentável.

3 O CAOS FUNDIÁRIO NA AMAZÔNIA E O MARCO LEGAL CONTEMPORÂNEO: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS LEIS Nº 11.952/2009 E Nº 13.465/2017

3.1 Contextualização e desenvolvimento da legislação frente aos conflitos possessórios

Pela expressão "caos fundiário", busca-se conceituar, em termos teóricos, uma realidade concreta que afeta o Estado do Amazonas, que é a existência de profundas lacunas e deficiências na regularização fundiária, na posse de terras públicas e no uso sustentável da propriedade no contexto amazônico.

Quando se observa a realidade estadual, constata-se, até os dias de hoje, a existência de glebas públicas federais e estaduais que são marcadas pela sobreposição de títulos, registros precários e um histórico profundo de disputas fundiárias, o que impõe severas dificuldades tanto à segurança jurídica das populações que habitam essas terras quanto à preservação do bioma.

Conforme expõe Provin (2023), no caso do Estado do Amazonas, a singularidade de sua localização geográfica e o difícil acesso ao interior estadual – sobretudo a partir das dificuldades logísticas de transporte na região – dificultaram medidas concretas de regulamentação fundiária de seu espaço.

Ressaltando a realidade de desocupação, Loureiro e Pinto (2005) destacam que, antes da década de 1960, as terras na amazônicas praticamente pertenciam à União e aos estados, sendo, conforme dados da época, 87% das terras constituídas por matas e terras intocadas e tendo somente 1,8% das terras efetivamente ocupadas, sendo estas habitadas por posseiros sustentados pelo trabalho extrativista, que tinham na relação com a terra o seu modo de vida.

Tal cenário pode ser ratificado por dados recentes do IMAZON (2021), que confirmam a existência de aproximadamente 37,5% de terras do Estado do Amazonas encontravam-se sem destinação identificada ou cuja destinação (como através da emissão de títulos de propriedade ou concessões de uso) não foram disponibilizadas através de dados públicos. Desse percentual, 15% das áreas sem destinação encontrava-se com inscrições no Cadastro Ambiental Rural (CAR), não tendo tal cadastro, contudo, qualquer efeito sobre posse ou propriedade dos imóveis registrados.

Essa realidade de desocupação e informalidade na posse e no uso da terra perpassou o entorno das diversas legislações que buscaram efetivar as diferentes formas de regularização fundiária.

A Lei nº 601/1850 (Lei de Terras) foi o primeiro marco legal a tratar da posse, estabelecendo que aquele que exercia a posse pacífica e mansa de terras públicas, nelas tendo a

morada habitual e desenvolvendo culturas ou práticas agrícolas era considerado possuidor da terra. No contexto amazônico, Provin (2023) diz que o efeito centralizador no regime de Estado Unitário da Monarquia, ao suprimir a autonomia das províncias e centralizar as decisões na Coroa, acabava por impedir a correta compreensão da situação fundiária do país.

Mesmo com a sobrevinda da Primeira República, muitos Estados – a exemplo do próprio Amazonas – acabaram por reproduzir o teor da deficitária legislação federal sobre regulação fundiária, a exemplo da Lei de Terras do Estado do Amazonas (nº 60/1892 e regulamentada pelo Decreto nº 37/1893). A referida disposição legal autorizava o Governo do Estado do Amazonas a alienar terras devolutas de seu domínio quando e como bem entendesse, seja antes ou depois de sua demarcação. Conforme ressalta o mesmo autor, o "descaso da legislação e do Governo nas décadas seguintes para com a reforma agrária potencializou o aumento dos latifúndios, da desigualdade social e dos conflitos agrários" (Ibid., p.12).

Passando ao contexto da Ditadura Militar (1964-1985), já sob as pressões sociais acerca da posse e do uso da terra, surgiram novos regramentos jurídicos. Nesse contexto, a Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra) definiu alguns critérios para a legitimação de posse da terra, sendo eles: serem as terras devolutas federais; as dimensões da área contínua não podem ultrapassar o módulo rural; o possuidor da terra deve ter morada permanente e cultura efetiva na área há pelo menos um ano; não pode ser proprietário de outro imóvel rural; e deve explorar a atividade agrária com seu trabalho direto e o de sua família.

No entanto, em que pese o certo avanço legislativo, o Estatuto da Terra, mesmo objetivando a distribuição mais racional e equacional da terra, acabou por reforçar a lógica do capitalismo no campo, visto que privilegiou o seu uso no agronegócio, convertendo-se o latifúndio em "empresa agrícola" (Provin, 2023 apud Maia, 2016).

Durante o Governo Militar, como ressaltam Loureiro e Pinto (2005), a estratégia de ocupação amazônica baseava-se na concessão de incentivos fiscais para a atração de investimentos privados e capital à região – tal como a exemplo da Zona Franca de Manaus (institucionalizada, em sua configuração atual, pelo Decreto-lei nº 288/1967). Não obstante, tal medida, longe de gerar o total do reinvestimento pretendido, acabou por fomentar o efeito especulativo, com a aquisição de terras por diversos empresários para simples especulação, isso em detrimento das populações originárias e das comunidades locais (Ibid., idem), o que acabou acirrando conflitos possessórios, desigualdades sociais e a pressão ambiental.

Já em fins do regime de exceção, e antecedendo a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram criados os Projetos de Assentamento Extrativistas (PAE), através da Portaria INCRA/P/Nº 627. Tal projeto era "destinado à exploração direta de áreas através de atividades econômicas e sustentáveis, a serem executadas por populações que ocupem ou venham a ocupar tais áreas, podendo ser destinadas mediante concessão de uso em regime comunitário" (Brasil, 1987). Posteriormente foram substituídos pela criação dos Projetos de Assentamento Agroextrativistas, instituídos pela Portaria INCRA/P/Nº 268/1996, com o mesmo objetivo (BRASIL, 1996).

Nesse mesmo diapasão, cita-se a criação das Reservas Extrativistas (Resex) por meio da promulgação da Lei nº 7.804/1989, regulamentada pelo Decreto nº 98.897/1990, sendo definidas como "espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista" (BRASIL, 1989). Ainda, cita-se a criação dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável, criados pela Portaria INCRA/P/Nº 477/1999, "destinados às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental" (BRASIL, 1999).

3.2 Da Lei nº 11.952/2009 e a regularização fundiária de terras da União

O Programa Terra Legal foi instituído pela Lei nº 11.952/2009, advinda da conversão da Medida Provisória nº 458/2009. Tal lei foi responsável por estabelecer uma política pública para a regularização de ocupações consolidadas em terras federais na Amazônia Legal por meio da alienação ou concessão de direito real de uso - CDRU. Não se trata, portanto, de norma aplicável a todos os imóveis públicos situados no Estado do Amazonas, mas tão somente àqueles de domínio federal. Conforme explica Cunha (2021):

Com efeito, essa política, doravante designada Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA), objetivava a transferência de glebas não destinadas da União, situadas na Amazônia Legal, para o domínio particular de pessoas físicas que as estivessem ocupando de forma mansa e pacífica. Com essa regularização, o governo estimava beneficiar mais de 150 mil famílias, espalhadas em terras públicas que somavam 67 milhões de hectares (ha.), reduzindo os conflitos e estabelecendo a inserção de produtores à crédito.

Para tanto, essa legislação de 2009 estabeleceu algumas regras e condicionantes que, com relação às regularizações de ocupações rurais, cabe destacar:

(i) a área máxima regularizável de 15 módulos fiscais (m.f.), limitados a 1.500 ha.;

(ii) o marco temporal de 1º de dezembro de 2004, isto é, só seriam regularizadas as ocupações realizadas em terras públicas anteriores a esta data;

(iii) só as pessoas físicas se beneficiavam da regularização das suas ocupações; a legislação excluía pessoas jurídicas, proprietários de imóveis, estrangeiros e os titulares de cargo ou emprego público em órgãos fundiários federais, como o INCRA, e nos órgãos estaduais de terras;

(iv) outros requisitos básicos: exigência do ocupante de prática de cultura efetiva na terra; ocupação mansa e pacífica; e não ser proprietário de outro imóvel rural; esses requisitos seriam confirmados por intermédio de vistorias de agentes públicos na área reivindicada, o que aconteceria de forma obrigatória apenas em alguns casos previstos na lei;

(v) para obter a efetiva titulação da área, o ocupante cadastrado deveria cumprir certas cláusulas resolutivas, como recuperação de áreas de preservação permanente (APPs) e de reserva legal (RLs), caso estivessem degradadas.

A crítica à Lei nº 11.952/2009 deve ser analisada com precisão. O regime federal de regularização de ocupações em terras da União pode privilegiar soluções individuais em determinadas hipóteses, mas não é correto afirmar, sem ressalvas, que a lei exclui todas as comunidades tradicionais ou que não admite qualquer proteção coletiva.

O Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.269/DF, conferiu interpretação conforme a Constituição ao artigo 4º, §2º, da Lei nº 11.952/2009, para afastar interpretações que permitissem a regularização de terras públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal em nome de terceiros ou de forma a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos.

O Tribunal também interpretou o art. 13 para afastar a compreensão de que a vistoria prévia seria dispensável sem fiscalização adequada dos imóveis de até quatro módulos fiscais. O julgamento, portanto, estabeleceu salvaguardas interpretativas dentro do regime federal examinado; não criou uma regra universal de titulação coletiva para todo tipo de terra pública.

Do raciocínio extraído da decisão, entende-se que o dispositivo, ao vedar a titulação de terceiros exclusivamente em terras indígenas, autorizava a presunção de que nos demais territórios tradicionais, eventuais conflitos com detentores da terra não encontrariam óbice à titulação individual. Entretanto, prevaleceu no Tribunal o entendimento de que é necessário assegurar a garantia dos direitos territoriais dessas comunidades, compreendidos aí os direitos

de povos indígenas, comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais que habitam a Amazônia (STF, 2017).

Registre-se, ainda, que o § 2º do art. 4º não foi criado pela Medida Provisória nº 910/2019: o dispositivo já existia, tendo a medida provisória alterado temporariamente sua redação:

> Art. 4o Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:
>
> § 2o As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei. (Vide ADIN nº 4.269)

Em razão desses fatores, a Lei nº 11.952/2009 é criticada pela doutrina por conferir predominância à titulação individual como instrumento de regularização fundiária, embora não exclua integralmente a possibilidade de soluções coletivas, conforme ressalva o art. 4º, § 2º. Essa opção legislativa suscita questionamentos quanto à sua adequação à diversidade das formas de ocupação e uso da terra na Amazônia, especialmente diante da existência de comunidades tradicionais cujas relações territoriais não se ajustam necessariamente ao modelo individual de propriedade. Nesse sentido, a crítica recai sobre a priorização de determinados instrumentos de regularização em detrimento de alternativas capazes de contemplar as especificidades sociais e territoriais da região. Soma-se a isso a dificuldade de cumprimento das metas inicialmente estabelecidas para a emissão de títulos, cujos prazos, segundo o Imazon (2010), mostraram-se ambiciosos e incompatíveis com a complexidade fundiária amazônica.

3.3 Da Lei nº 13.465/2017 e a regularização fundiária

A Lei nº 13.465/2017, fruto da conversão da Medida Provisória nº 759/2016, alterou a regularização fundiária rural e urbana e instituiu mecanismos para modificar procedimentos de alienação de imóveis federais. A nova lei é ainda mais criticada, pois foi responsável por alterar processos de regularização que estavam previstos na Lei nº 11.952/2009, que instituiu o Programa Terra Legal, e na Lei nº 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária.

A nova legislação é criticada por ampliar as possibilidades de obtenção de títulos individuais e reforçar a centralidade dessa modalidade de regularização, sem conferir igual protagonismo às formas coletivas de reconhecimento territorial. Embora não se possa afirmar que a titulação coletiva tenha sido integralmente excluída do ordenamento jurídico, questiona-

se a adequação dos instrumentos priorizados às particularidades das comunidades tradicionais, cujas formas de ocupação e uso da terra nem sempre correspondem ao modelo individual de propriedade, submetendo as comunidades à um estado de insegurança jurídica quanto aos seus direitos territoriais (MONTEIRO; TRECCANI, 2017, p. 11).

Entre as principais mudanças introduzidas pela Lei nº 13.465/2017, destaca-se a ampliação do limite das áreas passíveis de regularização, que passou de 1.500 hectares para até 2.500 hectares, respeitados o limite legal de 15 módulos fiscais previstos no regime anterior. A alteração também modificou o requisito relativo à exploração direta do imóvel, flexibilizando a forma de comprovação desse vínculo. Com isso, o exercício da atividade agrária passou a admitir o auxílio de terceiros, sem que essa circunstância, isoladamente, descaracterize a exploração direta pelo beneficiário. Essa hipótese, contudo, deve ser distinguida da ocupação exercida exclusivamente por interposta pessoa, situação em que o beneficiário não mantém vínculo efetivo com a exploração do imóvel. A flexibilização desse requisito suscita questionamentos quanto à efetiva vinculação entre o beneficiário da regularização e a terra ocupada.

Outra alteração relevante diz respeito ao marco temporal exigido para a comprovação da ocupação. A Lei nº 13.465/2017 modificou a redação do art. 5º, IV, da Lei nº 11.952/2009, estabelecendo como referência a ocupação e a exploração anteriores a 22 de julho de 2008, em substituição ao marco de 1º de dezembro de 2004, anteriormente previsto. A ampliação desse intervalo temporal é objeto de críticas por permitir que ocupações mais recentes sejam abrangidas pelo regime de regularização, desde que atendidos os demais requisitos legais.

Essa possibilidade, entretanto, não significa que toda ocupação posterior ao marco anterior seja irregular, tampouco que a alteração legislativa, por si só, legitime situações de grilagem ou apropriação indevida de terras públicas.

No que se refere à vistoria prévia, é necessário esclarecer que a dispensa para imóveis de até quatro módulos fiscais não foi introduzida originalmente pela Lei nº 13.465/2017, pois já constava da redação anterior da Lei nº 11.952/2009. A análise dessa previsão deve considerar, ainda, a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.269, que reconheceu a constitucionalidade do procedimento simplificado, mas estabeleceu condicionantes destinadas a assegurar a proteção dos direitos territoriais e a observância das exigências legais aplicáveis.

Assim, embora a dispensa de vistoria prévia possa ser questionada quanto à capacidade de fiscalização das ocupações e à identificação de eventuais irregularidades, sua existência não autoriza concluir, automaticamente, que imóveis irregularmente ocupados serão legitimados pelo procedimento de regularização.

Nesse contexto, as críticas às alterações legislativas devem se concentrar nos riscos decorrentes da ampliação das possibilidades de titulação, da flexibilização de requisitos e das limitações dos mecanismos de controle, especialmente diante da complexidade fundiária amazônica. As mudanças no regime de regularização suscitam preocupações quanto à possibilidade de incorporação de áreas públicas ao patrimônio privado sem a adequada verificação de sua situação fundiária. A ocorrência de grilagem, contudo, deve ser demonstrada em cada situação concreta, não podendo ser presumida apenas em razão da aplicação das regras de regularização (TUPIASSU; GROS; CRUZ, 2017, p. 192).

Por fim, a discussão sobre a titulação coletiva exige distinguir os diferentes regimes jurídicos de destinação de terras públicas. A inclusão do §14 no artigo 18 da Lei nº 8.629/1993, estabelecendo que, para fins de interpretação, a outorga coletiva prevista no §3º do mesmo artigo, seja por domínio ou por concessão de direito real de uso, não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica.

O alcance do dispositivo deve ser delimitado a esse regime. Ele não equivale a uma proibição geral de titulação coletiva em toda política fundiária brasileira e não impede, por si só, a utilização da CDRU em outros regimes jurídicos que a autorizem, inclusive quando aplicável a legislação estadual. Leia-se:

> Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7o do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967.
>
> § 3o O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)
>
> § 14. Para fins de interpretação, a outorga coletiva a que se refere o § 3o deste artigo não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Portanto, o § 14 não deve ser interpretado como impedimento absoluto para que comunidades tradicionais obtenham reconhecimento territorial por qualquer via jurídica. O dispositivo restringe a forma de outorga coletiva no âmbito da Lei nº 8.629/1993, mas a situação

de comunidades tradicionais pode estar submetida a outros fundamentos constitucionais e legais, a instrumentos específicos de destinação e a regimes de proteção territorial.

A dificuldade concreta pode decorrer da falta de enquadramento, da ausência de procedimento adequado, de conflitos dominiais ou da incompatibilidade entre a forma de organização comunitária e determinado instrumento; esses obstáculos precisam ser identificados caso a caso.

Em síntese, as alterações legislativas devem ser criticadas a partir de seus efeitos e limites específicos, sem concluir que tenham eliminado toda possibilidade de titulação coletiva. Para o Amazonas, a análise federal precisa ser complementada pelo exame da legislação estadual, especialmente porque o Estado possui disciplina própria para a destinação de suas terras e prevê expressamente a prioridade da regularização coletiva no âmbito da Lei nº 3.804/2012. A questão central passa a ser a efetividade e a aplicação articulada desses instrumentos.

4 A POSSE AGROECOLÓGICA E OS TERRITÓRIOS COLETIVOS: INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS NO AMAZONAS

Cabe agora examinar os fundamentos jurídicos e conceituais que sustentam, em sentido oposto, o reconhecimento da posse coletiva e da posse agroecológica das comunidades tradicionais amazônicas, considerando que o capítulo anterior demonstrou que o marco legal contemporâneo de regularização fundiária se afastou progressivamente dos critérios de legitimidade que a própria função socioambiental impõe, favorecendo a ocupação individual e irregular de terras públicas.

4.1 Da posse e da propriedade

A compreensão dos institutos da posse e da propriedade constitui elemento fundamental para a presente pesquisa, especialmente em razão da relação existente entre o exercício de poderes sobre determinado bem e o reconhecimento jurídico desses poderes. Embora posse e propriedade estejam frequentemente relacionadas, não se confundem, uma vez que a propriedade corresponde ao direito juridicamente reconhecido de exercer poder sobre o domínio, enquanto a posse está relacionada ao exercício de fato desse poder. Nesse contexto, destacam-se as teorias formuladas por Savigny (1803) e Ihering (1869).

Savigny (1803) criou a chamada "teoria subjetiva da posse", onde elenca dois elementos: o *animus* (subjetivo) que se traduz na intenção de ter a coisa como sua propriedade; e o *corpus*

(objetivo) que se manifesta como a exteriorização de fato do domínio. Ou seja, para Savigny a mera relação física com o bem não é suficiente para caracterizar a posse, sendo necessária a intenção do indivíduo de possuir o bem.

Por outro lado, para Ihering e sua teoria objetiva da posse, a caracterização da posse não depende da intenção subjetiva do indivíduo, mas sim do efetivo exercício de poderes sobre a coisa, conforme sua utilização econômica e social. Assim, a posse pode existir ainda que o indivíduo não tenha a intenção de se tornar proprietário do bem.

O Código Civil Brasileiro, adotando a teoria de Ihering, estabelece em seu artigo 1.196 que possuidor é "todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade". Desse modo, depreende-se que a posse não pressupõe necessariamente a titularidade do direito de propriedade, sendo juridicamente possível que uma pessoa exerça a posse sobre determinado bem sem ser sua proprietária.

Na presente pesquisa, essa distinção assume especial relevância, uma vez que a ocupação e o uso efetivo da terra podem configurar situações possessórias juridicamente relevantes, ainda que não exista correspondente título formal de propriedade.

4.2 Da posse agroecológica no contexto da Amazônia

O Direito Agrário brasileiro sintetiza dois conceitos principais de posse: a posse agrária e a posse agroecológica. A posse agrária pode ser entendida como aquela que possui o exercício direto, contínuo e racional, com a finalidade de ter condições suficientes e necessárias para o seu uso econômico, gerando ao seu possuidor o bem-estar econômico e social (FISCHER; OLIVEIRA, 2017).

Por outro lado, a posse agroecológica, no conceito de Benatti (2003) é a conjugação entre espaços destinados ao uso familiar e áreas de uso comum, necessárias ao desenvolvimento de atividades agroextrativistas de forma sustentável. Assim, a posse agroecológica ultrapassa a dimensão meramente individual da relação possuidor e coisa, incorporando uma dimensão coletiva e ambiental, na medida em que o exercício da posse está diretamente condicionado à utilização dos recursos naturais e à organização social da comunidade. Trata-se de categoria doutrinária útil para compreender práticas territoriais amazônicas, mas sua identificação não substitui a comprovação dos requisitos previstos no regime jurídico aplicável nem gera, isoladamente, título de propriedade ou direito automático à CDRU.

Todavia, no contexto fundiário amazônico um dos principais desafios é exatamente o reconhecimento jurídico das múltiplas formas de posse exercidas sobre terras públicas, considerando que as comunidades tradicionais amazônicas exercem, ao longo de muitas gerações, a posse sobre terras públicas a partir do trabalho direto na terra, do uso comum dos recursos naturais e do cumprimento da função socioambiental da propriedade, mesmo sem o reconhecimento formal da titularidade (BENATTI; BENTES, 2024). Há, portanto, uma inadequação entre a forma como as comunidades tradicionais ocupam o território e a forma que o direito exige para reconhecer domínio.

Também é necessário diferenciar comunidades tradicionais, comunidades ribeirinhas e agricultores familiares: essas categorias podem se sobrepor na realidade social, mas não são sinônimas e não conduzem necessariamente ao mesmo instrumento jurídico. A condição de comunidade quilombola, por sua vez, possui proteção constitucional específica. A resposta estatal deve partir dessas particularidades, em vez de pressupor um único modelo de titulação.

De maneira lamentável, percebe-se que a regularização dos territórios de comunidades tradicionais é exceção, considerando que o marcos normativo tende a facilitar a aquisição individual de terras, enquanto àquelas se tornam invisíveis aos olhos do Estado. Treccani (2018) assevera que não é uma reivindicação destas comunidades receber títulos definitivos de propriedade individual, mas sim alcançar o reconhecimento jurídico da garantia de usar de forma exclusiva a terra e os recursos naturais, ainda que seja por meio de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

A CDRU foi instituída pelo artigo 7º do Decreto-Lei nº 271/1967, sendo definida como direito real resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou privados, de forma onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins de regularização fundiária de interesse social. Esse instrumento foi, por muito tempo, o principal veículo jurídico de reconhecimento formal da posse coletiva de comunidades tradicionais na Amazônia, especialmente porque permite ao poder público conceder o uso de uma área pública a um grupo social determinado, sem transferir-lhe, no entanto, a propriedade plena, preservando o domínio público sobre a coisa e obstando a sua comercialização.

O art. 18, § 14, da Lei nº 8.629/1993 não pode ser descrito como proibição geral de CDRU coletiva. Sua redação está vinculada à outorga coletiva prevista no art. 18, § 3º, no regime de distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária. Para terras federais sujeitas à Lei nº 11.952/2009 e para terras de domínio do Estado do Amazonas, é indispensável examinar os

dispositivos específicos de cada regime. Em particular, a Lei estadual nº 3.804/2012 prevê, em seu art. 2º, parágrafo único, que a regularização fundiária se dará prioritariamente de forma coletiva, e, no art. 3º, admite concessão individual ou coletiva do uso ou domínio, observadas as condições legais. Essa disciplina estadual demonstra por que não se pode extrapolar automaticamente a restrição federal da reforma agrária para toda destinação fundiária no Amazonas.

A discussão sobre a proteção jurídica da posse agroecológica também pode ser aprofundada a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No julgamento da medida cautelar na ADI nº 2.213, o Tribunal reafirmou a relevância da função social da propriedade e a inexistência de caráter absoluto do direito de propriedade, destacando a ideia de "hipoteca social" que recai sobre o domínio. O pronunciamento, entretanto, não deve ser compreendido como estabelecimento de uma condição geral de legitimidade de toda posse ou domínio, nem como reconhecimento expresso da prevalência das formas coletivas de ocupação sobre a titulação individual.

A partir desse entendimento, propõe-se, neste artigo, utilizar a função social da propriedade como parâmetro interpretativo para examinar a compatibilidade entre as formas coletivas e agroecológicas de uso territorial e os objetivos constitucionais de proteção social e ambiental. Essa interpretação não significa que o cumprimento da função social, isoladamente, imponha ao Estado o dever de reconhecer formalmente toda ocupação ou de conceder título de propriedade ou CDRU. A possibilidade de reconhecimento jurídico depende da natureza do bem, da situação fundiária, da modalidade de destinação pretendida e dos requisitos estabelecidos na legislação aplicável.

Assim, a posse agroecológica constitui uma categoria relevante para questionar a insuficiência de modelos de regularização centrados exclusivamente na titulação individual. Sua proteção jurídica, contudo, deve ser construída a partir da articulação entre os princípios constitucionais e os instrumentos específicos de cada regime fundiário, de modo a permitir que as particularidades territoriais das comunidades sejam consideradas sem afastar as exigências legais pertinentes.

A leitura conjunta dos julgamentos das ADIs nº 2.213 e nº 4.269 permite desenvolver uma interpretação constitucional favorável à proteção das formas coletivas de ocupação territorial. Enquanto a primeira reafirma a função social como elemento condicionante do exercício do direito de propriedade, a segunda oferece parâmetros relevantes para a análise da regularização

fundiária e da proteção dos direitos de comunidades tradicionais. A partir dessa articulação, sustenta-se, neste artigo, que a função socioambiental pode operar em duas dimensões complementares: de um lado, fundamenta a atuação estatal diante do descumprimento dos deveres inerentes à propriedade; de outro, orienta a interpretação e a aplicação dos instrumentos jurídicos de destinação de terras públicas, de modo a considerar e proteger as formas coletivas e tradicionais de uso territorial. Essa segunda dimensão, contudo, não implica um dever automático de reconhecimento formal de toda posse que cumpra sua função social, devendo ser observados os direitos territoriais constitucionalmente assegurados e os requisitos específicos de cada regime jurídico aplicável.

Se faz também necessário pontuar que a negação do reconhecimento jurídico da posse coletiva constitui, além de uma questão fundiária, uma questão de dignidade da pessoa humana. Sarlet (2009, p. 62) descreve a dignidade da pessoa humana como "qualidade intrínseca e distintiva reconhecida a cada ser humano, que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano quanto garantam as condições existenciais mínimas para uma vida saudável". Aplicada às comunidades tradicionais amazônicas, a dignidade, nesse contexto, não se protege apenas contra atos ativos de degradação, mas também contra a omissão estatal em reconhecer formas próprias de organização social e produtiva.

Nesse sentido, a posse agroecológica e os territórios coletivos devem ser entendidos como formas de garantir a dignidade e os direitos das comunidades tradicionais do Amazonas. O reconhecimento de instrumentos como a CDRU, os PAE's, as Resex e as RDS não representa um privilégio concedido pelo Estado, mas o reconhecimento jurídico de um modo de vida que já existe na prática. A falta desse reconhecimento pode gerar dificuldades no acesso a políticas públicas, insegurança na permanência no território e maior vulnerabilidade. Assim, reconhecer a posse baseada no trabalho e no uso comunitário sustentável da terra significa corrigir uma desigualdade histórica do direito brasileiro, que valoriza a propriedade individual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar juridicamente a ocupação de terras públicas no Estado do Amazonas, considerando os obstáculos enfrentados pela população em razão da ausência de regularização fundiária e os possíveis impactos socioambientais

decorrentes da indefinição da situação jurídica dessas áreas. A partir da análise bibliográfica, da legislação pertinente e das decisões do Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 2.213 e nº 4.269, foi possível identificar que a questão fundiária amazônica envolve diferentes regimes jurídicos, cada qual com fundamentos, finalidades e requisitos próprios, cuja compreensão é indispensável para a adequada destinação das terras públicas.

No julgamento da ADI nº 2.213, a discussão acerca da função social da propriedade e da chamada "hipoteca social" contribui para a reflexão sobre a necessidade de compatibilizar os direitos patrimoniais com os interesses coletivos e os valores constitucionais. Embora essa compreensão não represente o reconhecimento expresso, pelo STF, de um dever de titularizar posses coletivas, oferece fundamento para a interpretação desenvolvida neste trabalho de que a destinação das terras públicas deve considerar as particularidades sociais e territoriais das comunidades que nelas vivem. Trata-se, portanto, de uma leitura jurídica proposta pela pesquisa, orientada pela dignidade humana e pela proteção dos direitos territoriais.

Por sua vez, a ADI nº 4.269 é relevante para a análise dos limites da regularização fundiária em áreas da Amazônia Legal, especialmente quanto à necessidade de impedir que os procedimentos de regularização desconsiderem a ocupação tradicional e os direitos das comunidades presentes no território. A decisão também contribui para a compreensão de que a simplificação dos procedimentos administrativos não deve afastar os mecanismos necessários à fiscalização e à proteção dos direitos envolvidos. Entretanto, não se pode extrair desse julgamento uma determinação geral de titulação coletiva ou de adoção obrigatória da concessão de direito real de uso em todas as situações, sendo necessário observar o regime jurídico aplicável a cada área.

Verificou-se, ainda, que os regimes de regularização de terras federais e de distribuição de imóveis no âmbito da reforma agrária possuem fundamentos e requisitos próprios. Por essa razão, as restrições previstas para determinado regime não devem ser automaticamente estendidas aos demais. Nesse sentido, o art. 18, § 14, da Lei nº 8.629/1993, relacionado à titulação no âmbito da reforma agrária, não estabelece, por si só, uma proibição geral à titulação coletiva ou à utilização da concessão de direito real de uso em outros regimes jurídicos.

Quanto aos impactos socioambientais, a indefinição fundiária constitui um fator relevante para a compreensão das vulnerabilidades existentes no território amazônico, sobretudo diante dos conflitos de ocupação, da grilagem e das dificuldades de controle sobre a

destinação e o uso das terras públicas. Contudo, a relação entre irregularidade fundiária e degradação ambiental deve ser compreendida à luz das particularidades de cada contexto, sem atribuir automaticamente os mesmos efeitos a todas as formas de ocupação. Assim, a regularização fundiária deve estar associada à proteção ambiental e à observância dos critérios jurídicos pertinentes, de modo a contribuir para a segurança territorial e para o uso sustentável dos recursos naturais.

Diante do problema de pesquisa, conclui-se que os obstáculos à regularização fundiária no Estado do Amazonas decorrem, principalmente, da fragmentação dos regimes jurídicos aplicáveis à destinação das terras públicas, das dificuldades administrativas de identificação e regularização das áreas e da insuficiente consideração das particularidades das formas coletivas e agroecológicas de ocupação. A análise demonstrou que a legislação não estabelece uma proibição geral ao reconhecimento jurídico dessas formas de ocupação, mas sua proteção depende da correta identificação do regime aplicável, da adequação do instrumento jurídico à realidade territorial e da efetiva atuação do Poder Público. Nesse sentido, a interpretação do art. 18, § 14, da Lei nº 8.629/1993 deve permanecer restrita ao regime de titulação no âmbito da reforma agrária, não podendo fundamentar, isoladamente, a exclusão de instrumentos coletivos previstos em outros regimes.

Do mesmo modo, as ADIs nº 2.213 e nº 4.269, embora contribuam para a reflexão sobre a função social da propriedade, a proteção dos direitos territoriais e os limites da regularização fundiária, não estabelecem um dever universal de titulação coletiva, cabendo a este trabalho defender essa possibilidade como uma interpretação compatível com a dignidade humana e a proteção socioambiental. A ausência de segurança jurídica sobre a ocupação e a destinação das terras pode ampliar a vulnerabilidade das comunidades, favorecer conflitos fundiários e dificultar a proteção ambiental, embora a intensidade desses efeitos dependa das circunstâncias concretas de cada área.

Assim, a resposta ao problema investigado é que a efetividade da regularização fundiária no Amazonas exige não apenas a aplicação formal das normas existentes, mas também a superação de entraves administrativos e interpretativos que dificultam o reconhecimento de formas legítimas de ocupação coletiva. Essa atuação deve conciliar segurança territorial, respeito aos direitos das comunidades e sustentabilidade, sem pressupor que toda ocupação gere automaticamente direito à propriedade ou à titulação.

REFERÊNCIAS

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica e manejo florestal: à luz da Lei 9.985/00.** Curitiba: Juruá, 2003.

BENATTI, José Heder; SILVA, Laressa Bentes da. **O direito fundamental à aposentadoria por idade do camponês ocupante de terra pública.** Revista Saberes da Amazônia, Porto Velho, v. 9, n. 15, p. 281–310, 2024. DOI: https://doi.org/10.31517/rsa.v9i15.115. Disponível em: https://www.revista.fcr.edu.br/index.php/saberesamazonia/article/view/115.

BNC AMAZONAS. **Na Amazônia, 23% de terras públicas são registradas como privadas**. 24 jun. 2020. Disponível em: https://bncamazonas.com.br/municipios/na-amazonia-23-terras-publicas-sao-registradas-como-privadas/. Acesso em: 11 set. 2026.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro. 2002.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. BRASIL.

BRASIL. **Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d98897.htm

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm.

BRASIL. **Lei nº 3.804/2012, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre a destinação das terras situadas em áreas de domínio do Estado; altera a Lei n. 2.754, de 29 de outubro de 2002; e dá outras providências. Disponível em: https://www.sect.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/2012.pdf

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4.269/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 18 out. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2689764 Acesso em: 15 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213-4/DF (medida cautelar). Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 4 abr. 2002. Diário da Justiça, Brasília, 23 abr. 2004. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=2213 Acesso em: 12 set. 2026.

BRITO, B., Almeida, J. Gomes, P., & Salomão, R. 2021. **Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia** (p. 104). Belém: Imazon.

CUNHA, Paulo Roberto. **Uma política pública de privatização e degradação da Amazônia disfarçada de regularização fundiária: uma análise sobre a evolução da Lei Federal nº 11.952/2009**. Confins [Online], n. 52, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.4000/confins.40043.

DE OLIVEIRA, Natalia Altieri Santos; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Direito fundamental à posse.** Revista de Direito Agrário e Agroambiental, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 62–81, jul./dez. 2017. DOI: https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0081/2017.v3i2.2537. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/2537. Acesso em: 27 out. 2026

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha (coord.). **Manual de Direito Agrário**. Belém: UFPA, 2018. E-book.

IMAZON — INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. **Leis e Práticas de Regularização Fundiária no Estado do Amazonas**. Belém: Imazon, 2021. Disponível em: https://oeco.org.br/noticias/amazonas-possui-cerca-de-58-milhoes-de-hectares-em-areas-publicas-ainda-nao-destinadas/. Acesso em: 11 set. 2026.

IMAZON. **Primeiro ano do Programa Terra Legal: Avaliação e Recomendações**. Belém, Imazon: 2010. Disponível em: https://imazon.org.br/post/primeiro-ano-do-programa-terra-legal-avaliacao-e-recomendacoes Acesso em: 16 set. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Portaria INCRA/P nº 627, de 30 de julho de 1987**. Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista. Brasília, DF: INCRA, 1987. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/KoD00050.pdf. Acesso em: 27 out. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Portaria INCRA/P nº 268, de 23 de outubro de 1996**. Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Agro-Extrativista. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 208, p. 21903, 25 out. 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Portaria INCRA/P nº 477, de 4 de novembro de 1999**. Cria a modalidade de Projeto de

Desenvolvimento Sustentável – PDS. Brasília, DF: INCRA, 1999. Disponível em: https://gret.org/static/cdrom/floresta_viva_amazonas/Files/portaria_incra_n_477_de_041199.pdf. Acesso em: 27 out. 2026.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. **A questão fundiária na Amazônia.** Estudos Avançados, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 77–98, 2005. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000200005

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **A reforma agrária e o sistema de justiça** – Brasília: MPF, 2019. 473 p.: gráfs. color. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossaspublicacoes/a-reforma-agraria-e-o-sistema-de-justica-2019. ISBN: 978-85-85257-50-7. Acesso em: 12 set. 2026.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; TRECCANI, Girolamo Domenico. **Regularização Fundiária: notas sobre a Lei nº 13.465/2017**. Governança de Terras. Disponível em: https://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2018/03/ARTIGO_MONTEIRO_TRECCANI_SGTDE2018FINAL-1.pdf

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; VASCONCELOS, Tatiane; TRECCANI, Girolamo. **Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia**. Revista Retratos de Assentamentos, v. 22, n. 2, 2019. ISSN: 1516-8182. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2019.v22i2.385. Disponível em: https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/385/320 Acesso em: 15 set. 2026.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias de **Direito civil: volume único** / Carlos E. Elias de Oliveira, João Costa-Neto. - 2. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2023.

PROVIN, Alan Felipe. **Desafios práticos para a implementação da regularização fundiária no Estado do Amazonas.** Nova Hileia: Revista Eletrônica de Direito Ambiental da Amazônia, v. 15, n. 2, 2023. ISSN 2525-4537.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. **A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 7, n. 2, p. 41-53, 2017.

REPÓRTER BRASIL. **Amazônia: área igual à de 3 países europeus vira terra de ninguém**. 2026. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/2025/12/area-amazonia-3-paises-europeus-terra-ninguem/. Acesso em: 11 set. 2026.

ROCHA, Ibraim et al. **Manual de Direito Agrário Constitucional**: lições de Direito Agroambiental. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 596 p. ISBN 978-65-5518-605-5.

RODRIGUES, M. P.. **Regularização Fundiária: indicação dos instrumentos de destinação rural no Estado do Amazonas**. Environmental Scientiae, v.3, n.2, p.39-59, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 62.

STF. **Supremo restringe critérios para regularização de terras na Amazônia Legal**. 2017. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/supremo-restringe-criterios-para-regularizacao-de-terras-na-amazonia-legal/ Acesso em: 15 set. 2026.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA: ITERPA, 2001.

TUPIASSU, Lise; GROS-DESORMAUX, Jean-Raphael; CRUZ, Gisleno Augusto Costa. **Regularização Fundiária e Política Ambiental: Incongruências do Cadastro Ambiental Rural no Estado do Pará**. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 7, nº 2, 2017. ISSN 2236-1677. DOI: 10.5102/rbpp.v7i2.4777.