



A regularização fundiária dos territórios de Povos e Comunidades Tradicionais do Amazonas: entre as concessões públicas e a propriedade coletiva da terra

Ailton Dias dos Santos^{1*}

André Segura Tomasi¹

Josinaldo Aleixo de Souza¹

Roberta Amaral de Andrade¹

Resumo: Este estudo analisa a regularização fundiária de territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) no Estado do Amazonas, Brasil, tendo como marco temporal a mobilização do Fórum Diálogo Amazonas (FDA) a partir de 2012. Por meio do FDA, organizações da sociedade civil atuaram junto ao Ministério Público Federal para assegurar o reconhecimento e regularização dos territórios por meio dos Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU). O estudo identifica avanços na implementação do CCDRU, com a concessão de 12,7 milhões de hectares para Associações das comunidades PCT. No entanto, destaca a persistência de impasses legais e administrativos na construção de um regime de propriedade coletiva em conformidade com a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). O modelo amazônico se soma a outras iniciativas para regularização de territórios PCT em Estados como Bahia, Minas Gerais, Maranhão, Pará e Piauí, onde diferentes soluções jurídicas são observadas.

Palavras-chave: Povos e Comunidades Tradicionais; Regularização Fundiária; Territórios de Uso Comum; Amazonas.

Land regularization of territories of Traditional Peoples and Communities of Amazonas: between public concessions and collective land ownership

Abstract: This study analyzes the land regularization of Traditional Peoples and Communities (PCT) territories in Amazonas State, Brazil, with a focus on the mobilization of the Amazonas Dialogue Forum (FDA) since 2012. Through the FDA, civil society organizations have collaborated with the Federal Public Prosecutor's Office to secure recognition and regularization of these territories via Real Right of Use Concession Contracts (CCDRU). The study highlights significant progress, such as the concession of 12.7 million hectares to PCT community associations. However, it also emphasizes ongoing legal and administrative barriers to establishing a collective property regime consistent with the Inter-American Human Rights System (IAHRS) jurisprudence. The Amazonas model is in addition to other initiatives to regularize PCT territories in states such as Bahia, Minas Gerais, Maranhão, Pará and Piauí, where different legal solutions are in place.

Keywords: Traditional Peoples and Communities; Land Regularization; Communal Territories; Amazonas.

¹Instituto Internacional de Educação do Brasil–IEB, Brasil. *Autor correspondente: tukodias@gmail.com

Introdução

O reconhecimento e a regularização fundiária dos territórios usados coletivamente por Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) é o interesse central deste estudo. Ele aborda a extrema dificuldade do Estado brasileiro em admitir a existência factual e jurídica dos regimes de propriedade coletiva ou comunal das terras ocupadas tradicionalmente por diferentes grupos sociais. A persistência desses regimes de ocupação desafia os instrumentos legais e administrativos mobilizados para o seu reconhecimento e formalização. O documento explora especificamente os regimes de domínio imobiliário e os instrumentos legais para o reconhecimento e legitimação das posses comunitárias tradicionais no Estado do Amazonas. Ele situa a evolução recente dos instrumentos de regularização fundiária dos territórios PCT e a lenta formação de uma jurisprudência sobre o tema.

Nas últimas décadas se registraram avanços importantes no processo de reconhecimento e valorização da diversidade social do povo brasileiro até a construção de uma categoria sócio-política capaz de abarcar essa diversidade: Povos e Comunidades Tradicionais (LITTLE, 2004). Esta categoria engloba hoje vinte e oito segmentos sociais diferentes e que tradicionalmente ocupam distintas porções do território, de norte a sul do país. No entanto, este reconhecimento não vem sendo acompanhado por um esforço mais efetivo do Estado brasileiro para demarcar e regularizar os territórios de uso comum que são essenciais para a sobrevivência dos diferentes segmentos PCT.

Em face dos inúmeros impasses e obstáculos políticos, jurídicos e administrativos para o reconhecimento e regularização fundiária dos territórios, organizações dos distintos segmentos vem trilhando diferentes caminhos para assegurar a posse e o direito pleno sobre suas terras, quase sempre recorrendo ao sistema de justiça nos diferentes Estados do Brasil. Disso resulta uma diversidade de situações, casos jurídicos concretos e diferentes soluções administrativas mobilizadas para assegurar o direito ao território por parte das comunidades em Estados como Amazonas, Pará, Bahia, Minas Gerais, Piauí, Maranhão, entre outros.

Este estudo analisa os desafios e dilemas da regularização dos territórios PCT no Estado do Amazonas a partir da experiência do Fórum Diálogo Amazonas (FDA). Criado em 2012 por iniciativa de organizações da sociedade civil, o FDA levou ao Ministério Público Federal (MPF) do Amazonas um conjunto de casos de violação de direitos de comunidades tradicionais pela excessiva demora do Estado brasileiro em proceder a regularização fundiária dos seus territórios. Na fase inicial dos seus trabalhos o FDA priorizou a situação dos territórios de uso comunitário já protegidos pela criação de Unidades de Conservação, mas não

regularizados no seu aspecto imobiliário, com a definição do domínio sobre as terras e sua documentação oficial.

A iniciativa de mobilizar o FDA partiu de organizações como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) e Associações comunitárias dos territórios. A interlocução com o MPF ocorreu após inúmeras tratativas junto aos órgãos fundiários e ambientais sem que houvesse qualquer avanço nos processos de regularização fundiária.

As informações levadas pelo FDA ao MPF geraram um inquérito civil público aberto em 2012 para processar o conjunto dos casos. No âmbito deste inquérito, os órgãos fundiários e ambientais estaduais e federais foram convocados para responder às demandas e apresentar soluções efetivas. Um Grupo de Trabalho foi formado com a meta específica de regularizar os territórios demandados pelas lideranças comunitárias que compunham o FDA.

O objetivo geral deste artigo é analisar a evolução dos instrumentos de regularização dos territórios de PCT no Amazonas no período de 12 anos de trabalho do Fórum Diálogo Amazonas (2012-2024). Neste período foram regularizados e concedidos às comunidades tradicionais 2 milhões de ha em UCs federais, 10,7 milhões em UCs estaduais e 392 mil ha de Territórios de Uso Comum (TUC) não cobertos por decretos de criação de áreas protegidas.

Os objetivos específicos do trabalho são: i) caracterizar os procedimentos para a regularização dos territórios e as soluções jurídicas negociadas no espaço do FDA; ii) situar a aplicação do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) na regularização fundiária de Unidades de Conservação federais e estaduais e Territórios de Uso Comum no Amazonas; iii) sistematizar os resultados dos 12 anos de trabalho do FDA e sua contribuição para o conhecimento sobre direitos territoriais de PCT no Brasil.

Metodologia

Para realização do estudo foi adotado o enfoque de pesquisa qualitativa com adaptação do método de rastreamento do processo (*process tracing*) que combina dois procedimentos complementares de investigação: a) uma descrição cronológica cuidadosa das atividades, marcos e atores envolvidos no processo analisado; b) identificação e explicação das principais mudanças, suas causas e desdobramentos (COLLIER, 2011). Ao situar as principais mudanças dentro de uma sequência cronológica, procura-se identificar os mecanismos causais e explicativos de como um dado processo ocorreu, suas consequências e resultados (BEACH, 2017). Neste caso específico, o processo em análise refere-se às negociações conduzidas pelo Fórum Diálogo

Amazonas entre 2012 e 2024 e seus resultados em termos de regularização fundiária dos territórios PCT.

Na primeira etapa do rastreamento do processo foi realizada uma análise de documentos essenciais produzidos pelo FDA ao longo no período em estudo. Nesta fase foi feito um escrutínio dos instrumentos legais mobilizados e dos fluxos administrativos construídos para viabilizar a regularização fundiária dos territórios, suas limitações e impasses jurídicos e administrativos que persistem. Foram incluídos nessa análise documental: (i) Oito relatórios das reuniões plenárias do FDA; (ii) Quarenta Atas das reuniões do Grupo de Trabalho mediado pelo Ministério Público Federal; (iii) Cópias de Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) emitidos no período.

Na segunda etapa do estudo foi realizada uma revisão da literatura especializada sobre o reconhecimento e regularização fundiária dos territórios de uso comunitário no Brasil. Na última etapa foram realizadas três rodas de conversa com lideranças comunitárias que participaram ativamente das reuniões e negociações no âmbito do FDA. Essas escutas coletivas foram complementadas por entrevistas individuais para captar a avaliação das lideranças sobre a efetividade do CCDRU como instrumento de regularização dos territórios, avanços e desafios que persistem.

Este texto está organizado em três sessões. Na primeira é apresentada uma contextualização sobre o problema da regularização dos territórios de uso coletivo no Brasil e o instituto da concessão do direito real de uso. A segunda sessão explora a concessão das terras tradicionalmente ocupadas no Amazonas a partir da criação do Fórum Diálogo Amazonas em 2012. Ela apresenta uma cronologia do processo, os impasses administrativos e jurídicos enfrentados e a agenda dos diferentes atores envolvidos. Na última sessão é apresentada uma síntese dos principais resultados e impactos da regularização fundiária dos territórios por meio do CCDRU e desafios que persistem. No tópico de conclusão apresenta os principais achados do estudo e recomendações para pesquisa e *advocacy*.

A propriedade das terras de uso comum no Brasil

A conquista dos territórios que mais tarde formariam o Estado-nação brasileiro representou um violento processo de apropriação colonial das terras e sua abrupta incorporação ao patrimônio da Coroa portuguesa. A partir de 1500 o Estado português consolidou seu domínio absoluto sobre as terras admitindo apenas duas categorias fundiárias: (i) as terras que eram de domínio do Estado; (ii) as terras que foram transferidas do Estado para particulares dando origem as propriedades privadas no país. Salvo raríssimas exceções, negava-se a existência das terras comunais ou territórios de uso comum. As

propriedades privadas, por sua vez, só poderiam existir por meio de uma ação formal do Estado alienando parcelas de terras sob seu domínio, legitimando e documentando a sua transferência para particulares (FERES, 1990; TRECCANI, 2009).

Este caráter binário da estrutura agrária colonial (domínio estatal vs domínio privado) foi herdado e reafirmado pelo Estado brasileiro após a sua independência de Portugal em 1822.

A formação da propriedade privada no país envolveu a apropriação das terras comunais pelo Estado seguida pela contínua transferência dessas terras para particulares.

Em que pese a histórica debilidade do Estado em exercer um efetivo domínio sobre o vasto território nacional, as medidas para ordenar e regularizar a ocupação das terras sempre privilegiaram a apropriação privada. As sesmarias, a doação de terras, os títulos paroquiais, os títulos de posse, a legitimação da posse, a venda de terras do Estado, entre outros, foram os instrumentos legais predominantes e utilizados para assegurar a efetiva transferência de terras do domínio estatal para o privado.

As políticas do Estado brasileiro para a Amazônia a partir de meados do século XX seguiram rigorosamente esta mesma lógica ao estimular a apoiar a 'marcha para oeste' e a expansão das fronteiras agropecuárias para a região (SCHMINK; WOOD, 1992). A transferência de terras de domínio do Estado para particulares esteve sempre na raiz deste processo de expansão e de formação da propriedade privada na região (SCHWADE, 2019).

Esse forte movimento de privatização das terras ocorreu em prejuízo dos territórios de uso comum como as terras indígenas, os remanescentes de quilombos e as áreas de uso de comunidades ribeirinhas tradicionais. Esta grande transformação em termos de apropriação das terras está na base do desmatamento em larga escala e de suas consequências sociais, econômicas e ambientais.

A matriz jurídica de longa duração que deu origem ao direito agrário brasileiro não abarcou a existência de terras comunais, propriedades coletivas ou de uso comum presentes em muitas sociedades ao redor do mundo e também no Brasil. A existência das terras comunais foi sistematicamente negada e reprimida em favor da apropriação privada.

Até muito recentemente, não haviam sequer instrumentos legais e administrativos para o reconhecimento e a regularização fundiária de propriedades coletivas ou terras comunais. Somente a partir dos anos 1980, e principalmente a partir da Constituição de 1988, é que se registraram mudanças significativas no arcabouço jurídico e uma tendência de reconhecimento dos territórios de uso comum até então "invisibilizados".

Os anos 1980 representaram um ponto de inflexão para o reconhecimento dos territórios de uso comum por povos e comunidades tradicionais do Brasil. Um marco nesse processo foi a emergência do movimento dos Seringueiros no Acre e de outros Estados da Amazônia. Este movimento reivindicava o reconhecimento e regularização de suas posses então ameaçadas pelas frentes de expansão agropecuária e apropriação privada das terras.

A primeira proposta do governo federal para os seringueiros foi de parcelar as áreas demandadas entre as famílias seguindo o modelo tradicional de transferência de domínio das terras para particulares. Os seringueiros recusaram este modelo por não corresponder ao modo tradicional de vida comunitária e uso da floresta. A sua realidade social e econômica e seu histórico de ocupação territorial demandavam a criação de uma nova categoria territorial que garantisse o apossamento coletivo e o direito de uso dos recursos naturais, sem a apropriação individual e privada das terras (ALLEGRETTI, 2002).

A partir das negociações com as lideranças dos seringueiros o governo federal trabalhou na definição de novas categorias fundiárias que abarcassem o status diferenciado dos territórios de uso comunitário em comparação com as posses convertidas em propriedade privadas. Por meio da portaria N° 627/1987 do INCRA, o governo criou a modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) dentro da política de reforma agrária (INCRA, 1987). Em 1990 é assinado o Decreto N° 98.897/1990 definido a modalidade territorial das Reservas Extrativistas (BRASIL, 1990).

A definição do PAE e das Reservas Extrativistas teve importância basilar no longo processo de luta dos povos tradicionais da Amazônia por reconhecimento e garantia dos seus direitos territoriais. Pela primeira vez o Estado brasileiro formulou nomes, conceitos e categorias administrativas para se referir aos territórios de uso comunitário que não se encaixavam na categoria de propriedade privada. Estas novas modalidades também asseguravam um status de áreas protegidas para aquelas posses tradicionais. O Estado assumia a responsabilidade pela proteção ambiental dos territórios que passariam a ter uma gestão compartilhada entre órgãos governamentais e as comunidades tradicionais.

A Lei n. 9.985/2000 (Lei do SNUC) elenca doze diferentes categorias de uso da terra e manejo de recursos naturais divididas em dois grandes grupos de Unidades de Conservação (UCs): As UCs de proteção Integral e as UCs de Uso Sustentável (BRASIL, 2000). No entanto, essas categorias de manejo não correspondem às categorias imobiliárias que definem a titularidade e o domínio jurídico sobre a terra. Isso explica porque a decretação de uma Unidade de Conservação como espaço a ser protegido pelo Estado não elimina e até intensifica as disputas pelo domínio imobiliário das glebas de terras. A regularização fundiária dessas áreas é, em essência, a regularização

do domínio imobiliário sobre as terras que correspondem a uma unidade de proteção ambiental.

O termo 'regularização fundiária' é comumente utilizado para se referir à legalização da ocupação irregular de terras públicas por agentes privados favorecendo o surgimento de um mercado de terras como bens imóveis. A regularização, no entanto, se aplica a muitas outras situações que não resultam necessariamente na formação de propriedades privadas, como é o caso das terras indígenas e das terras ocupadas por comunidades tradicionais objeto deste estudo. O conceito é aqui empregado como o reconhecimento de um direito pré-existente e posse efetiva da terra².

Embora importantes em termos de proteção dos territórios tradicionais, as novas categorias de gestão ambiental e as medidas administrativas associadas não asseguravam a regularização fundiária com a demarcação e transferência do domínio das terras para as comunidades. As medidas de proteção ambiental se chocavam com a situação de insegurança jurídica quando ao domínio das terras. Conflitos agrários, violência e violações de direitos ocorriam mesmo nas áreas reconhecidas segundo as novas categorias. Não havendo no arcabouço jurídico brasileiro o instituto da propriedade coletiva da terra, as comunidades tradicionais não tinham como assegurar o seu direito às terras, fator essencial à manutenção do seu modo de vida.

A única situação em que o marco jurídico brasileiro passou a admitir a existência da propriedade coletiva da terra com transferência permanente do domínio é no caso das comunidades remanescentes de Quilombos. Na Constituição de 1988, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece o direito das Comunidades Quilombolas ao reconhecimento das suas terras sendo dever do Estado proceder a sua demarcação e titulação da terra em nome da comunidade demandante (BRASIL, 1988). Neste caso a regularização fundiária termina com a entrega, pelo Estado, de um título de terra coletivo em nome da Associação representativa das comunidades. Este título tem cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade e a Associação responde pelas obrigações legais enquanto titular o imóvel (CHIAVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021).

Na esfera subnacional, o Piauí é o único Estado brasileiro que dispõe de uma legislação específica para a regularização fundiária de territórios PCT que prevê a transferência de domínio das terras para as comunidades por meio da titulação da propriedade coletiva e reproduzindo o mesmo tratamento dado aos remanescentes de Quilombos (AMORIM, 2023; URSINI, 2023).

²A regularização da posse difere do conceito clássico de 'reforma agrária'. Este pressupõe a desapropriação de imóveis improdutivos e a transferência do domínio fundiário para terceiros por meio do parcelamento da terra sendo, portanto, uma política redistributiva. A criação de projetos de assentamentos diferenciados na Amazonia, por outro lado, está incluída na política brasileira de reforma agrária embora não envolva a reforma da ocupação do solo e sim o reconhecimento de posses tradicionais.

No caso das terras indígenas, o processo de regularização fundiária termina por assegurar o domínio do Estado sobre as terras antes em disputa. Uma vez vencidas as etapas de reconhecimento, demarcação e homologação da Terra Indígena, a área correspondente é arrecadada e destinada à FUNAI que deve registra-la no Registro Geral de Imóveis (RGI) em nome da União e também nos registros da Secretaria do Patrimônio da União. O usufruto exclusivo pelo Povo Indígena é assegurado pelo marco constitucional (CHIAVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021).

Tanto a literatura especializada quanto os dados empíricos sobre o reconhecimento oficial dos territórios PCT mostram um quadro de baixíssima efetividade do Estado brasileiro em realizar a regularização fundiária daquelas terras. A insuficiência de dados e informações fundiárias sobre as inúmeras situações agrárias envolvendo PCT geraram um quadro de 'invisibilidade' e vulnerabilidade das comunidades em face das muitas situações de conflito agrário e ambiental. Somente nos últimos cinco anos é que a iniciativa da Plataforma de Territórios Tradicionais se propôs a reunir numa única base de dados as informações públicas autodeclaradas acerca dos territórios PCT nos diferentes Estados do Brasil. A iniciativa é resultado de uma parceria entre o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e o Ministério Público Federal (MPF).

Também no caso das comunidades Quilombolas, em que pese o marco jurídico brasileiro assegurar o direito à propriedade coletiva da terra, a falta de efetivação desse direito revela uma clara situação de violação e perpetuação da exclusão. Um levantamento feito pela organização Terra de Direitos em 2024 mostrou que um total de 3031 comunidades quilombolas foram certificadas pela Fundação Cultural Palmares numa primeira etapa de autorreconhecimento. Desde a promulgação da Constituição de 1988, um total de 1857 processos de regularização fundiária dos territórios foram abertos pelo governo federal. Porém, ao longo de 35 anos, apenas 57 territórios foram efetivamente titulados, 54 deles pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e 3 pela Secretaria de Patrimônio da (SPU). Deste total, 24 territórios foram titulados em sua integralidade e 33 deles foram titulados apenas parcialmente. Considerando somente os processos já abertos pelo INCRA e o ritmo extremamente lento da regularização fundiária, o Estado Brasileiro levaria 2.708 anos para titular todos os territórios (TERRA DE DIREITOS, 2024).

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos

A extrema demora do Estado brasileiro em proceder o reconhecimento e a regularização fundiária dos territórios de povos e comunidades tradicionais

pode ser caracterizada como uma violação de direitos tanto no nível nacional quanto internacional. Os casos concretos de violação levados ao sistema de justiça reforçam a percepção de que o Brasil está descumprindo não apenas o marco constitucional sobre a matéria como também as convenções internacionais das quais o país é signatário.

Os casos levados ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) mostram que esta é uma realidade não apenas no Brasil como em muitos países da América Latina e Caribe. Neste âmbito, Benatti; Raiol e Lima (2021) analisaram um conjunto de treze sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) sobre violação dos direitos territoriais dos povos indígenas. Proferidas entre os anos de 2001 e 2018, oito dessas sentenças tratam do direito dos povos indígenas aos seus territórios e outras cinco ao direito dos povos e comunidades tradicionais à propriedade comunal de suas terras em países como Brasil, Paraguai, Equador, Colômbia, Suriname, Panamá, Honduras e Nicaragua.

As sentenças da CorteIDH mostram uma interpretação evolutiva do direito de propriedade como previsto em acordos internacionais como a Convenção Americana de Direitos Humanos (BRASIL, 2022) e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989). Elas estabeleceram como jurisprudência o direito dos povos indígenas a propriedade comunal de suas terras, sendo que a comprovação da posse deve bastar para que este direito seja reconhecido e aplicado aos casos concretos.

A posse efetiva do território equivale ao título de pleno domínio outorgado pelo Estado. Reconhecida essa equivalência entre posse tradicional e pleno domínio, a CorteIDH estabeleceu que os povos indígenas tem o direito a que o Estado proceda a delimitação, demarcação, titulação, registro e entrega definitiva das terras comunais às respectivas comunidades Benatti; Raiol e Lima (2021). No caso dos povos e comunidades tradicionais a CorteIDH justifica a aplicação da mesma jurisprudência válida para os povos indígenas no que toca ao reconhecimento e efetivação do direito ao território.

O caso do Povo Saramaka vs Suriname (2007) é considerado paradigmático pois a CorteIDH considerou que os direitos desse povo tradicional se equiparam aos direitos dos povos indígenas em termos de diferenciação social, econômica e vínculo de dependência vital com seu território ancestral. As sentenças determinam como jurisprudência que é obrigação do Estado delimitar, demarcar e entregar o título de propriedade coletiva às comunidades que se autodeterminam como povos tradicionais (BENATTI; RAIOL; LIMA, 2021).

Os juristas Alcantara e Pereira (2023) atestam os diferentes posicionamentos do judiciário brasileiro em relação à matéria, ora se aproximando, ora se distanciando da jurisprudência estabelecida pelo Sistema Interamericano de

Direitos Humanos. Na visão dos autores, a propriedade comunal requer um tratamento mais cuidadoso no Brasil principalmente pelo peso existencial que ela representa para os Povos e Comunidades Tradicionais.

Para especialistas como Benatti; Raiol e Lima (2021), os instrumentos de proteção dos direitos territoriais aplicados no Brasil não são efetivos e não asseguram o cumprimento integral das normas contidas nos tratados e convenções internacionais das quais o Estado brasileiro é signatário. Benatti (2018, p.213) lembra que “a consolidação jurídica das terras tradicionalmente ocupadas representa a transformação da concepção de propriedade na contemporaneidade brasileira”. As palavras ‘consolidação’, ‘transformação’ e ‘contemporaneidade’ lembram que este é um processo em pleno curso, com espaços para disputas de conceitos e princípios, avanços e retrocessos.

O instituto da Concessão de Direito Real de Uso

O reconhecimento dos territórios PCT mobiliza as bases jurídicas do direito agrário. Nos casos concretos, a situação das comunidades é analisada para confirmar a posse efetiva das terras. O caráter plural dessas posses e das formas de uso da terra foram sistematizadas por Benatti (2002, 2018) no conceito de “posse agroecológica”. Sobre os territórios de uso comunitário não incidem o direito de propriedade privada da terra. Aquelas terras não podem ser vendidas ou adquirida por compra. Não podem ser doadas e nem se transformar em herança. Por essas e outras características, é preciso se repensar conceitos como posse, propriedade e uso dos recursos naturais quando se trata do reconhecimento daqueles territórios (BENATTI, 2018).

Na ausência de instrumentos legais para viabilizar o reconhecimento, demarcação e titulação dos territórios como propriedade coletiva, a solução negociada com os Seringueiros já nos anos 1980 foi a da concessão das terras sem transferência de domínio. Isso seria feito por meio de um instrumento administrativo, o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU)³.

Previsto no Decreto-Lei n° 271, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), o CCDRU tornou-se o principal instrumento para a regularização das posses tradicionais na Amazônia (OLIVEIRA, 2015). Mas a sua implementação implicaria em um lento e tortuoso caminho. Antes de conceder as terras em disputa, o Estado precisa assegurar o seu pleno domínio sobre as mesmas. Para isso é necessário implementar um fluxo burocrático de arrecadação das glebas, efetivação das matrículas e do registro em nome da União. Quase sempre é necessária a transferência de domínio ou destinação para diferentes órgãos da administração federal ou estadual.

³Allegretti (2008) lembra que a tese do CCDRU como um instrumento legal adequado para regularizar as posses tradicionais foi uma contribuição dada ao CNS pelos advogados Manoel Eduardo Camargo e Daniel Felipe na fase inicial das negociações entre lideranças dos Seringueiros e o governo.

Uma vez consolidado o domínio do Estado sobre as terras, as mesmas podem ser objeto de uma concessão às comunidades por meio do CCDRU. Na prática, o Estado regulariza a terra para si, para em seguida conceder o direito de uso para as comunidades tradicionais. As Associações comunitárias titulares de CCDRU tem status de Concessionárias de um imóvel cujo domínio pertence ao Estado. O instituto da propriedade coletiva da terra não é aplicado neste caso.

A emissão do CCDRU se soma a outras camadas de proteção dos territórios comunitários, como o status de área protegida e normas formais de gestão e governança previstas na Lei N° 9.985/2000 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e incluindo neste sistema as categorias das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). O uso deste instrumento está previsto na Lei do SNUC (BRASIL, 2000) e na Lei 11.284/2006 que dispõe sobre a Gestão de Florestas Públicas (BRASIL, 2006). Em última instância, essa combinação de normas vincula famílias, comunidades e Estado em um regime de uso dos territórios, mas não em um regime de propriedade coletiva da terra.

A implementação do CCDRU pelo Estado brasileiro para assegurar os direitos de comunidades tradicionais ainda esbarra em inúmeros obstáculos burocráticos e processuais. Em que pese a sua importância para a garantia dos direitos demandados e legitimados pela criação das Resex, PAEs e outras Unidades de Conservação, a assinatura dos CCDRUS podem levar anos ou mesmo décadas.

Na grande maioria dos Estados brasileiros não existe ainda um fluxo estruturado capaz de processar as demandas comunitárias, proceder a arrecadação das terras e a sua destinação por meio dos contratos de concessão. Tal processo demanda uma comunicação e cadeia decisória envolvendo diferentes órgãos dos governos federal e estadual e as associações representativas das comunidades.

Desde a definição de novas categoria territoriais nos anos 1980 até a assinatura dos CCDRUS do Amazonas por volta de 2015 foram cerca de 30 anos de impasses. No caso do Amazonas, somente nos últimos dez anos se observam avanços no estabelecimento de fluxo administrativo para a emissão dos CCDRUS.

A concessão de terras tradicionalmente ocupadas no Amazonas

A regularização fundiária dos territórios de comunidades tradicionais do Amazonas tem sido uma pauta política constante das organizações da sociedade civil desde os primeiros anos da criação das Reservas Extrativistas (RESEX) e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) como unidades

de gestão ambiental. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000) criava uma camada de proteção para os territórios, mas não resolvia o problema do domínio sobre a terra.

Ao mesmo tempo, a implementação do SNUC fomentou o surgimento de um novo tipo de associativismo comunitário. Em todos os territórios foram criadas Associações Comunitárias como personalidade jurídica coletiva e de representação. Essas organizações rapidamente se tornaram um canal de diálogo e interlocução entre as comunidades e os órgãos de governo, ao mesmo tempo em que enfrentavam um impasse na regularização dos seus territórios de uso comum. Nas esferas estadual e federal o Conselho Nacional das Populações Extrativista (CNS) e a Comissão Pastoral da Terra repercutiam inúmeros casos em que a falta da regularização fundiária gerava conflitos pelo domínio fundiário e limitava o acesso a políticas públicas e outros direitos.

Além da situação de insegurança fundiária das comunidades, uma resolução do Tribunal de Contas da União de 2005 impedia órgãos como o INCRA de repassar recursos de crédito da reforma agrária para territórios que não estivessem com suas terras regularizadas. A falta de regularização fundiária bloqueava o acesso a recursos, políticas públicas e programas governamentais. As tratativas entre as Associações e os órgãos públicos para regularizar os territórios esbarravam em inúmeros obstáculos administrativos, jurídicos, financeiros e políticos. Não havia orçamento e nem fluxos estruturados na administração pública para a regularização dos territórios.

O caráter de urgência da regularização fundiária motivou a realização de eventos públicos para discutir a questão e propor encaminhamentos práticos. Em seminários locais apoiados pela CPT e pelo IEB nos municípios de Boca do Acre (2011) e Lábrea (2012) as lideranças faziam um escrutínio das situações de conflito e possíveis caminhos jurídicos. No I Encontro Regional dos Conselheiros de Unidades de Conservação do Médio e Alto Solimões (2012) a regularização fundiária despontava como pauta prioritária. Nas esferas regional e nacional, os eventos “Chamado da Floresta” mobilizado pelo CNS em 2011 e 2013 repercutiam o mesmo conjunto de problemas e a centralidade da questão fundiária nos territórios que já haviam sido demarcados como unidades de conservação de uso sustentável. Na falta de uma documentação oficial que lhe assegurasse a posse das áreas ocupadas tradicionalmente as comunidades dessas UCs viviam uma situação de insegurança jurídica e limitação de acesso a políticas públicas (SANTOS; ALEIXO; ANDRADE, 2015).

Como as tratativas das organizações com os órgãos de governo não produziam resultados, uma nova estratégia foi idealizada a partir do diálogo entre IEB, CPT e CNS. A nova abordagem envolvia a convocação de um Fórum estadual como um espaço público para se debater os impasses na

regularização fundiária das Unidades de Conservação do Amazonas e propor soluções. As organizações se comprometeram a mobilizar as lideranças locais das UCs para uma qualificação das demandas.

Em setembro de 2012 foi realizada a primeira edição do “Fórum Diálogo Amazonas: regularização fundiária urgente”. Pelo lado da sociedade civil compareceram as lideranças comunitárias das Reservas Extrativistas do Médio Purus, Ituxi, Arapixi, Auati-Paraná, Juruá, Médio Juruá, Rio Unini e Capanã Grande e também das Florestas Nacionais Purus, Tefé e Mapiá-Inauini. Reuniões preparatórias foram realizadas por IEB, CPT e CNS com as lideranças para produzir uma documentação sobre cada caso.

Da parte dos governos estadual e federal compareceram representantes do Instituto de Terras do Estado do Amazonas, (ITEAM), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Centro Estadual das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas (CEUC) e Programa Terra Legal. Ao Ministério Público Federal foi solicitada uma mediação jurídica na negociação entre sociedade civil e os órgãos fundiários e ambientais dos governos federal e estadual.

As terras em questão estavam localizadas em doze Unidades de Conservação já decretadas, sendo nove delas Reservas Extrativistas federais e três Florestas Nacionais (Quadro 1). Em quatro delas foram reportados a ocorrência de ‘terras particulares’ com pretensos direitos de propriedade demandados por empresas ou indivíduos. Em todos esses casos a vigência de títulos de propriedade, válidos ou não, foi apresentado como um problema ou ameaça ao regime de uso coletivo e comunitário dos territórios.

As Unidades de Conservação federais foram criadas como espaços geográficos protegidos que abarcam glebas de terras federais, glebas estaduais e áreas de várzeas dos rios federais cujo domínio pertence à União. Além disso, podem também englobar áreas de domínio privado cabendo indenização aos proprietários de boa fé.

Nos casos recepcionados pelo MPF-AM prevaleceu a situação de dupla jurisdição dos territórios. As Unidades de Conservação abarcaram terras do Estado sob gestão do Instituto de Terras do Estado do Amazonas (ITEAM). Com a extinção do ITEAM em 2015 essa responsabilidade foi incorporada pela Secretaria de Políticas Fundiárias (SPF) e, em 2019, pela Secretaria de Estado das Cidades e Territórios (SECT). As terras de várzea dos rios federais estão sob domínio da SPU, mas nos casos concretos estavam sob gestão do ICMBio como órgão ambiental. As Unidades Estaduais, por sua vez, também abarcam áreas de várzea sob domínio da União (SPU) e geridas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Amazonas (SEMA).

Quadro 1 - Territórios de Unidades de Conservação federais não regularizados apresentados ao Ministério Público Federal pelo Fórum Diálogo Amazonas em 2012.

Unidade de Conservação	Data de criação	Área (ha)	Município(s)
Flona Mapiá-Inauini	1989	311.000	Boca do Acre e Pauini
Flona Purus	1988	256.000	Pauini
Flona Tefé	1989	1.020.000	Alvarães, Tefé, Carauari, Juruá
Resex Arapixi	2006	133.637	Boca do Acre
Resex Auati-Paraná	2001	146.950	Fonte Boa e Japurá
Resex Baixo Juruá	2001	187.982	Juruá e Uarini
Resex Ituxi	2008	776.940	Lábrea
Resex Lago do Capanã Grande	2004	304.146	Manicoré
Resex Médio Juruá	1997	253.226	Carauari
Resex Médio Purus	2008	604.209	Lábrea, Pauini e Tapauá
Resex Rio Jutai	2002	275.532	Jutai
Resex Rio Unini	2006	833.352	Barcelos

Fonte: MPF (2012).

A regularização fundiária demandava uma comprovação da dominialidade das diferentes glebas de terras e ao mesmo tempo um acordo entre os órgãos para a efetiva concessão das terras para as comunidades. A demanda qualificada das lideranças foi pela regularização dos territórios na modalidade coletiva e sendo a Associação comunitária a personalidade jurídica apta a receber a contratar com o Estado. Rejeitava-se mais uma vez a concessão individual das terras nos moldes de propriedades privadas passíveis de comercialização.

As respostas dos diferentes órgãos para as demandas de regularização fundiária apresentadas no Fórum Diálogo Amazonas apontavam para o mesmo conjunto de limitações e problemas já discutidos em diversas reuniões anteriores. Em síntese, os principais obstáculos se referiam a: (i) Ausência de um fluxo administrativo para recepcionar e processar as demandas de regularização fundiária dos territórios; (ii) Dupla jurisdição sobre os territórios formados por glebas de terras estaduais e federais; (iii) Inexistência de uma cartografia e documentação das glebas de terras da união que correspondem as várzeas dos rios federais; (iv) Processos incompletos de arrecadação, matrícula e destinação das glebas de terras estaduais; v) Falta de coordenação institucional entre os órgãos fundiários e ambientais para regularizar as posses tradicionais das comunidades; vi) Fragilidade dos órgãos fundiários, limitações orçamentárias e de recursos humanos.

Diante do impasse, os procuradores do MPF do Amazonas propuseram uma agenda permanente de trabalho para assegurar a efetiva regularização dos territórios demandados. Prioridade seria dada para situação das UCs federais decretadas sobre terras do Estado do Amazonas e para as áreas de várzea da União que também compõem as terras das UCs e são essenciais para modo de vida comunitário.

Na sequência da primeira reunião do Fórum Diálogo Amazonas o MPF-AM recebeu os casos apresentados e abriu o Inquérito Civil Público 1.13.000.001287/2012 para apurar as responsabilidades e cobrar as diligências dos órgãos fundiários e ambientais para regularizar as posses tradicionais (MPF, 2012). Um Grupo de Trabalho (GT) foi formado com representantes de cada órgão fundiário, lideranças comunitárias, CNS, CPT e IEB. Nas reuniões do GT foram discutidos os aspectos jurídicos, administrativos e operacionais para a regularização fundiária. Consultas foram realizadas às procuradorias jurídicas de cada órgão e à Procuradoria Geral do Estado do Amazonas (PGE-AM). A estratégia do MPF foi no sentido de evitar a judicialização dos casos concretos e ao mesmo tempo comprometer os órgãos de governo com a efetiva regularização dos territórios.

O rastreamento do processo de negociação no Grupo de Trabalho mostra três marcos importantes no período 2012-2024: i) A definição do CCDRUs como o instrumento adequado para regularizar as posses tradicionais e concessão de terras estaduais na modalidade coletiva e por prazo indeterminado (2012-2014); ii) A estruturação de um fluxo administrativo para a concessão das áreas de várzea da União nas UCs federais em complemento as terras estaduais já concedidas (2015-2018); iii) A cooperação entre governo do Estado do Amazonas e SPU para concessão integral das UCs estaduais incluindo as glebas do Estado e as áreas de várzea federais (2019-2022). Nas próximas sessões são discutidos cada um destes marcos.

A concessão de terras estaduais tradicionalmente ocupadas - 2012-2014

Na sequência da primeira reunião plenária do Fórum Diálogo Amazonas e das reuniões subsequentes do Grupo de Trabalho surgiram três pontos de divergência que demandaram uma articulação jurídica para construir consensos entre as partes. O primeiro ponto questionava o instituto do CCDRU enquanto instrumento jurídico adequado para regularizar as posses tradicionais envolvendo terras estaduais e federais. O avanço nas negociações dependia de uma pacificação jurídica em relação ao tema, o que não estava dado no âmbito do processo.

O segundo tensionamento teve a ver com a modalidade coletiva ou individual da regularização fundiária das posses tradicionais. As lideranças

insistiram na modalidade coletiva como a única capaz e assegurar o modo de vida e os sistemas de produção tradicional. A proposta do governo estadual foi de emitir o CCDRU coletivo e ao mesmo tempo desmembra-los em CCDRUS individuais para cada família em um modelo de parcelamento da terra. Esta proposta, no entanto, foi prontamente rejeitada pelas lideranças que insistiram no modelo de posse coletiva e no papel central das associações comunitárias na gestão do território.

Na defesa da modalidade coletiva as lideranças reforçavam o mesmo argumento exposto pelo movimento dos Seringueiros nos anos 1980: evitar a fragmentação dos territórios em parcelas de terras individuais e a desarticulação política das comunidades e dos seus vínculos de tradicionalidade e reciprocidade no uso da terra.

Em reforço a esta visão sobre o caráter comunal das posses, as lideranças comunitárias dedicaram muitos anos de trabalho social e político para criar e manter instituições de representação que pudessem responder pelos interesses coletivos dos diferentes grupos. No entanto, várias políticas e programas governamentais são desenhadas para atender as famílias individualmente e sem a necessidade de uma entidade de representação. Por outro lado, as Associações tornaram-se um ator importante na gestão dos territórios e canal de interlocução entre os órgãos governamentais e as comunidades. No Amazonas estas organizações tomaram a forma de *Associações-mãe* ou de *Centrais de Associações*. Essas estruturas em forma de rede não comprometem, e até estimulam, a auto-organização das famílias em entidades menores e de âmbito local.

O terceiro aspecto tinha a ver com o tempo de validade do CCDRU. Enquanto o órgão estadual e terras defendia um prazo de validade contratual de apenas cinco anos, as lideranças mostravam que este tempo era incompatível com a tradicionalidade da ocupação e com o modelo de uso e manejo dos recursos naturais. Neste sentido chegaram a defender um prazo mínimo de cinquenta anos para vigência dos CCDRUs.

Visando pacificar juridicamente esses pontos de divergência entre as partes, em 2013 a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas (PGE-AM) emitiu o parecer N° 47 de autoria do procurador Daniel Pinheiro Viegas, um assíduo participante das discussões e negociações que emergiram a partir do FDA. O documento traz uma análise jurídica da adequação do CCDRU enquanto instrumento para a regularização fundiária de terras ocupadas por comunidades tradicionais e mais tarde convertidas em Unidades de Conservação (PGE, 2013). Ao atestar a adequação do instrumento CCDRU para a legitimação das posses tradicionais, este parecer evidenciava os impasses da administração pública para regularizar aquelas áreas.

"[...] a regularização fundiária deveria até se dar através da entrega de títulos definitivos de propriedade, que permitissem a esses homens e mulheres de coragem invulgar e capacidade adaptativa surpreendente, a segurança jurídica necessária para seu desenvolvimento social e econômico [...] Entretanto, [...] em decorrência da criação de Unidades de Conservação federais sobre esses imóveis estaduais, a imissão de títulos conduziria a privatização das terras, o que não é admitido nas categorias de unidade de conservação FLONA e RESEX (PGE, 2013, p. 86).

Em suma, na ausência de uma modalidade de propriedade coletiva das terras ocupadas por comunidades tradicionais, o único caminho vislumbrado pela administração pública para a regularização imobiliária é a emissão de títulos individuais, opção rejeitada pelas lideranças comunitárias. Diante desse impasse o CCDRU coletivo emerge como instrumento adequado. Este entendimento também reconheceu as "Associações-mãe" como a personalidade jurídica que representa o conjunto das famílias em contrato com a administração pública estadual.

Quanto ao tempo de duração do instrumento CCDRU o parecer justifica que no caso das comunidades tradicionais a concessão das terras deve ser feita por tempo indeterminado a fim de atender aos princípios da "imprescritibilidade" do direito e da "função social" da terra. Ao respeitar esses princípios, a regularização fundiária traria a segurança jurídica demandada pelas comunidades.

Ao pacificar esses pontos, o parecer da PGE abriu caminho para a concessão de terras estaduais para as Associações comunitárias de seis unidades de conservação federais. Os CCDRU emitidos em conjunto pelo ICMBio e ITEAM cristalizavam um acordo entre governo federal e estadual quanto ao direito de posse e uso dos territórios pelas comunidades observadas as normas ambientais aplicadas a cada caso.

Em 5 de julho de 2014 foram assinados os seis primeiros contratos de concessão assegurando o direito de uso das terras estaduais que compunham as seguintes UCs federais: Resex Médio Purus, Resex Auati-Paraná, Resex Rio Jutai, Resex Médio Juruá, Resex Baixo Juruá e Resex Rio Unini. Os contratos de concessão cobriam 1,7 milhões de ha e beneficiavam 1800 famílias de comunidades ribeirinhas tradicionais. Essa documentação foi essencial para que as famílias saíssem da 'invisibilidade' e pudessem finalmente acessar as políticas públicas e programas governamentais.

A organização do processo burocrático e dos fluxos necessários à emissão dos CCDRUs ficou a cargo do órgão de terras do Estado, o ITEAM. No entanto, os contratos assinados eram parciais e se referiam apenas às áreas de terra firme que correspondiam às glebas estaduais. A decisão do GT foi de avançar

na emissão dos CCDRUs de seis UCs federais mesmo deixando de fora as áreas de várzea de responsabilidade da SPU. Esta decisão tinha por objetivo garantir um mínimo de segurança jurídica para as comunidades por meio de uma concessão parcial, enquanto as negociações continuavam para garantir a “adesão da SPU” ao instrumento dos CCDRUs.

Essa regularização parcial criava um novo impasse já que as áreas de várzea são essenciais para as comunidades tradicionais pelo seu modo de vida ribeirinho e como locais de moradia, produção, uso e manejo de recursos naturais. As tratativas com a SPU e com ICMBio para a concessão das áreas de várzea demandaria mais três anos de negociação.

Concessão das áreas de várzea dos rios federais (2015-2018)

Na III Plenária do FDA realizada em 31 de julho de 2015, a anuência da SPU aos seis CCDRUs já emitidos para UCs federais foi o tema central. Os contratos emitidos pelo governo estadual se referiam às áreas de terra firme e não às várzeas dos rios federais onde vivem a grande maioria das comunidades tradicionais. Sem a regularização das áreas de várzea essas comunidades continuavam em situação de insegurança jurídica e com dificuldades para acessar as políticas públicas (IEB, 2015).

A partir de 2015 foram feitas intensas tratativas para garantir o que se chamava de “anuência da SPU aos CCDRUs” ou sua “adesão” aos mesmos. A SPU alegava impedimentos legais e processuais para realizar a regularização e concessão das áreas. A questão central era a necessidade de uma delimitação precisa das terras consideradas como áreas de várzea dos rios federais. Como não existe ainda uma cartografia oficial dessas áreas, a SPU não tinha como fazer uma adesão como parte interveniente nos contratos.

Era necessário produzir uma documentação cartográfica das áreas reivindicadas para que o ato administrativo da SPU tivesse a aprovação da procuradoria do órgão e, portanto, validade jurídica. Garantida a segurança jurídica do ato decisório, a SPU faria o repasse das áreas reivindicadas para o Ministério do Meio Ambiente para fins de regularização fundiária das UCs. De domínio dessas terras o MMA poderia finalmente concedê-las às associações comunitárias por meio do CCDRU. Porém, como produzir essa delimitação das áreas de várzea quando o próprio governo federal não possuía essa informação georreferenciada?

Para estabelecer uma cartografia da área indubitavelmente da União a legislação vigente estabelece como base o posicionamento da Linha Média das Enchentes Ordinárias – LMEO, acrescido de 15 metros na horizontal (BRASIL, 2007). A determinação da LMEO, no entanto, esbarrava na precariedade ou mesmo ausência de estações hidrológicas nas regiões priorizadas. Além disso, a produção dessa cartografia exigiria a realização de estudos topográficos em

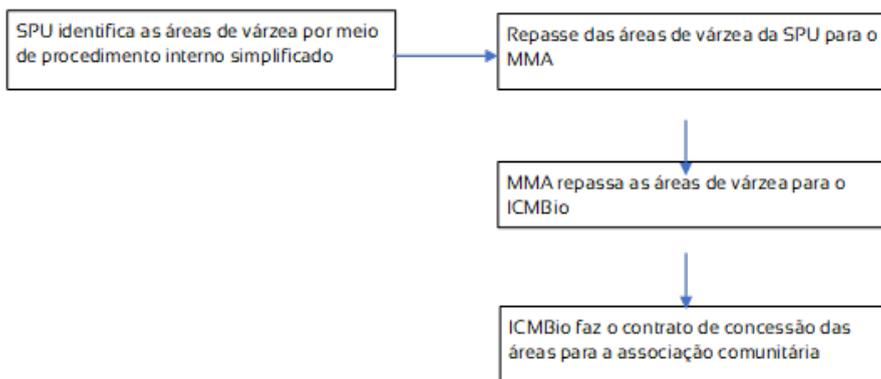
campo, o que desafiava a capacidade operacional da SPU e as limitações de pessoal e orçamento.

Como solução para esse impasse a equipe da própria SPU sugeriu a aplicação de uma metodologia inovadora para a definição das áreas de várzea que são indubitavelmente da União. A produção desta cartografia seria feita em três etapas: i) Uso de geotecnologias e do algoritmo *Saga Wetness Index* para determinar a extensão das áreas potencialmente inundáveis; ii) Análise da condição hidráulica do rio para aferir a precisão da modelagem; iii) Aferição *in locu* da altura da linha d'água durante a última cheia anual em pontos diversos do território analisado. Estes pontos georreferenciados são usados para alimentar o modelo hidrológico e a determinação da área efetiva sujeita a inundações. Este procedimento foi sistematizado na Instrução Normativa da SPU/SEDDM/ME N° 28/2022 (SPU, 2022).

Respondendo à demanda do Grupo de Trabalho do FDA, em 2015 a Coordenação da SPU mobilizou uma equipe técnica especializada para produzir a cartografia das áreas de várzea por meio do procedimento sugerido. Os trabalhos de aferição *in locu* foram realizados por uma equipe da SPU nos primeiros meses de 2016.

Os trabalhos de modelagem, processamento e análise dos dados georreferenciados demandaram quase dois anos de trabalho e culminaram a produção da cartografia e documentação das áreas de várzea e registro de domínio daquelas terras pela União. Com essa documentação a SPU poderia finalmente fazer a transferência para o MMA. Feita essa transferência de domínio, o MMA faria a concessão das terras por meio do ICMBio (Figura 1).

Figura 1 - Fluxo de trabalho para a concessão das áreas de várzea dos rios federais.



Fonte: Elaboração dos autores.

Em agosto de 2017, o Ministério do Planejamento, ao qual a SPU estava subordinada, enviou ao MMA os termos de entrega das áreas de várzea demandadas no âmbito do FDA (MPF, 2017; SPU, 2017)⁴. Vencida a etapa de documentação e cartografia para definição do domínio jurídico sobre as terras de várzea, o processo de concessão dessas áreas se desenrolou de maneira mais célere. Em setembro de 2017 as instituições que compõem o Fórum Diálogo Amazonas assinaram um Acordo de Cooperação Técnica de caráter mais geral, tendo como objeto:

"[...] a cooperação mútua entre o MPF e demais órgãos participantes de maneira a obter segurança jurídica e efetiva regularização fundiária de unidades de conservação e territórios tradicionais de povos e comunidades no âmbito do Estado do Amazonas, bem como debater e propor soluções para questões correlatas, afetas a este tema, como combate a grilagem de terras, desmatamento, entre outros, que poderão ser tratados em grupos específicos criados para este fim (MPF, 2017, p. 5).

O documento formaliza os termos do diálogo e cooperação entre sociedade civil, governo estadual e federal que vinham ocorrendo desde 2012. O Acordo teve vigência de 4 anos (2017 a 2021), prorrogável por igual período por meio de termo aditivo⁵. Um mês depois, em outubro de 2017, o ICMBio procedeu à rescisão dos CCDRUs assinados em 2014 e de imediato efetuou a assinatura dos novos contratos incluindo as áreas de várzea da União.

Concessão das Unidades de Conservação Estaduais (2019 a 2022)

Em reunião preparatória realizada entre 12 e 13 de dezembro de 2018 em Manaus, as lideranças das associações comunitárias avaliaram o andamento do FDA e seus resultados e elegeram as prioridades para o ano de 2019. O primeiro assunto na lista de prioridades do Fórum era a renovação dos CCDRUs de 14 UCs estaduais por tempo indeterminado, com a incorporação das áreas de várzea que são indubitavelmente da União.

⁴ A transferência das áreas de várzea para o domínio do ICMBio foi feita segundo o Decreto 9760/1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União (BRASIL, 1946); Lei nº 9.636/1998, que trata da regularização dos bens imóveis de domínio da União (BRASIL, 1998); Decreto nº 3.725/2001, que regulamenta a Lei nº 9.636/1998 (BRASIL, 2001); Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta a Lei nº 9.985/2000 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Brasil, 2002); Portaria nº 54/2016 do Ministério do Planejamento, que estabelece as competências da SPU sobre a gestão dos imóveis da União (BRASIL, 2016); Portaria Interministerial MP/MMA nº 436/2009, que estabelece que o Ministério do Planejamento, por meio da SPU, efetue a entrega ao Ministério do Meio Ambiente – MMA das terras de União correspondentes as Unidades de Conservação Federais (BRASIL, 2009).

⁵ Assinaram o Acordo de Cooperação Técnica: MPF, ICMBio, INCRA, SEMA, SPF, PGE, IEB, CNS e CPT.

Para atingir este objetivo o grupo propôs “Melhorar a interação entre SPU e o estado do Amazonas, SPF/AM, para a emissão dos CCDRUs únicos” e a criação de uma agenda técnica com a participação das equipes da SPU visando a delimitação das áreas de várzea dentro das UCs estaduais (IEB, 2018).

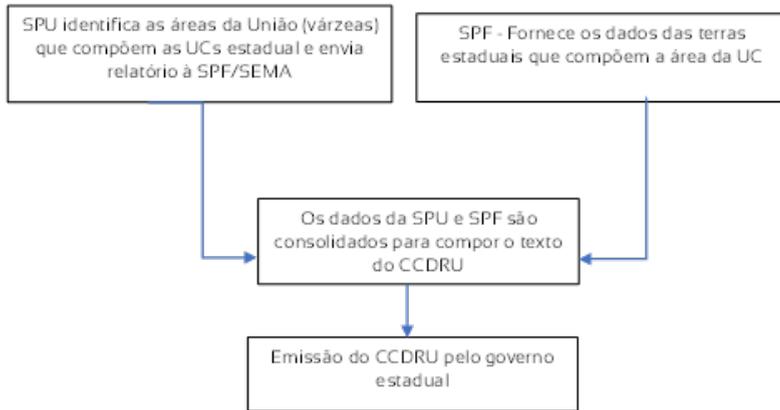
Em 2019 a SPU e o governo do Estado assinaram um Acordo de Cooperação Técnica para possibilitar a regularização das UCs estaduais com inclusão das áreas de várzea federais. O plano de trabalho previa a identificação das áreas de várzea (terras da União) que compõem as UCs estaduais e a emissão de CCDRUs conjuntos (SPU-SPF/SEMA) em nome das associações comunitárias (SPU, 2019). O ACT tinha por objetivo a:

Regularização fundiária e ambiental, através da efetivação de esforços conjuntos no levantamento e sistematização dos dados das Unidades de Conservação Estaduais localizadas, total ou parcialmente, em áreas de domínio da União sob responsabilidade da Superintendência do Patrimônio da União (SPU, 2019, p. 2).

Para a regularização fundiária das UCs, as partes elegem a assinatura dos CCDRUS como o principal instrumento e enfatizam que este deve ser “[...] conjunto entre os órgãos e na forma coletiva às famílias integrantes das comunidades tradicionais e demais habitantes, por meio de suas entidades representativas” (SPU, 2019, p. 2).

Por meio deste ACT, a SPU se compromete a produzir relatórios caracterizando e identificando os terrenos indubitavelmente da União que compõem a área das Unidades de Conservação estaduais. Esta identificação seria feita “conforme o procedimento simplificado de identificação da SPU” (SPU, 2019). O ACT teve vigência de cinco anos (fevereiro de 2019 a fevereiro de 2024).

Este fluxo mostrado na Figura 1 orientou os trabalhos do GT e dos órgãos fundiários a partir de 2019. Mas as mudanças de governo e os retrocessos nas políticas públicas atrasaram o andamento dos trabalhos. Isso foi agravado a partir de 2020, com a pandemia de Covid-19. Os novos CCDRUs das UCs estaduais por tempo indeterminado e incluindo as áreas de várzea dos rios federais só seriam assinados em 2022.

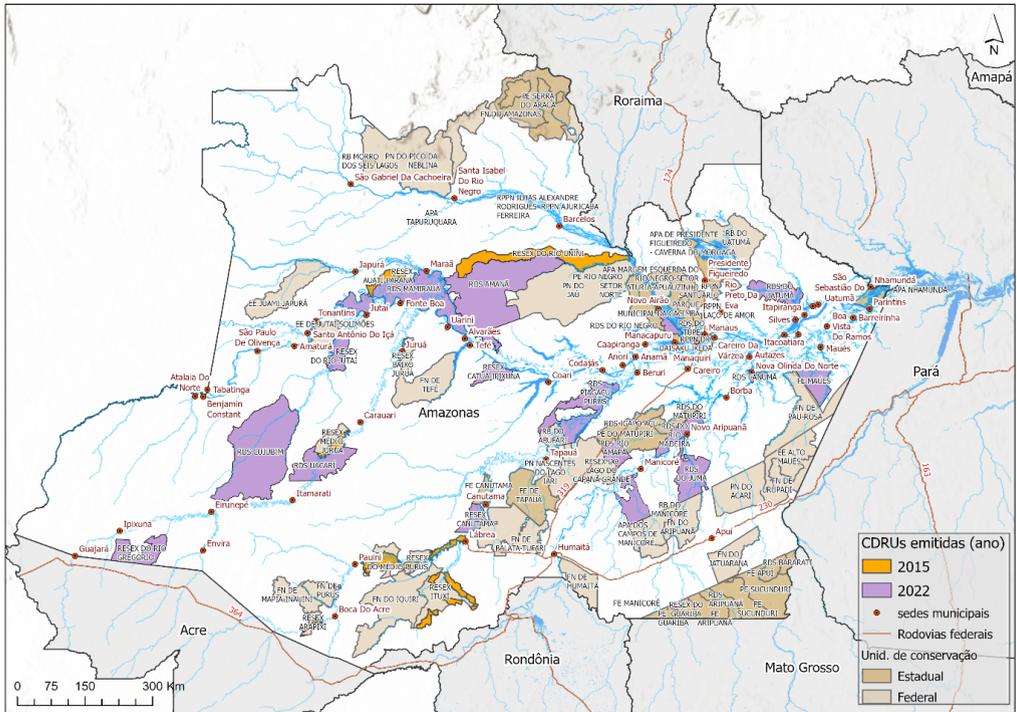
Figura 2 - Fluxo de trabalho para a concessão integral das UCs Estaduais.

Fonte: Elaboração dos autores.

O CCDRU no Amazonas: Resultados e tendências recentes

A análise dos doze anos transcorridos desde as primeiras reuniões do Fórum Diálogo Amazonas mostra um quadro de mudanças significativas no tratamento dado pelo Estado às demandas de reconhecimento e regularização fundiária das terras ocupadas tradicionalmente por povos e comunidades tradicionais do Amazonas. Como mostra o Mapa 1, terras tradicionalmente ocupadas nos vales dos Rios Solimões, Negro, Madeira, Purus e Juruá foram formalmente concedidas a Associações comunitárias que integram o FDA.

Figura 1 – Terras concedidas às comunidades tradicionais como parte das negociações no Fórum Diálogo Amazonas – 2015 e 2022.



Fonte: Frota (2025).

No período analisado, o CCDRU tornou-se o principal instrumento de regularização fundiária dos territórios. Ele foi usado para regularizar as posses tradicionais de 24 territórios onde vivem 6.222 famílias (cerca de 31.000 pessoas) em uma área total de 14.010.170 ha. Dos mais de 12,7 milhões de ha já concedidos, 84% estão localizados em glebas de terras estaduais e 16% em glebas federais – Gráfico 1. As concessões estaduais atendem a 65% do total de famílias dos territórios considerados enquanto as concessões do governo federal atendem a 35% - Gráfico 2.

A mobilização e a atuação política permanente das organizações da sociedade civil que compunham o FDA e a mediação jurídica do Ministério Público Federal foram fatores determinantes para o alcance destes resultados. Por meio do inquérito civil público aberto pelo MPF, as instituições trabalharam para harmonizar um conjunto complexo de normas jurídicas e administrativas como os decretos de criação de Unidades de Conservação, a Lei do SNUC (BRASIL, 2000) a Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e

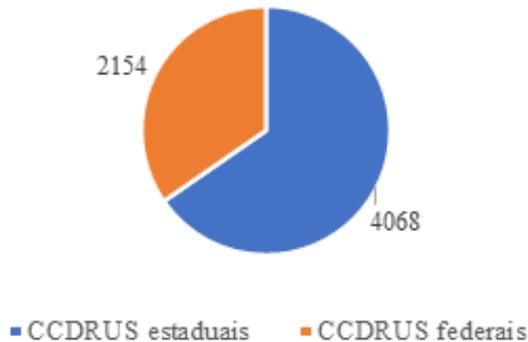
Comunidades (BRASIL, 2007b) e a Lei de Terras do Estado do Amazonas (ESTADO DO AMAZONAS, 2012).

Gráfico 1 - Área concedida para comunidades tradicionais do Amazonas por meio do CCDRU (ha) – 2024.



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 2 - Número de famílias beneficiadas com a emissão dos CCDRUS



Fonte: Elaboração dos autores.

A cooperação institucional entre os órgãos fundiário e ambiental foi essencial para garantir o reconhecimento de direitos e legitimação das posses tradicionais por meio do CCDRU. No entanto, essa cooperação ocorreu em um contexto em que a jurisprudência sobre os casos concretos estava em pleno desenvolvimento e com muitos aspectos ainda em aberto. Os fluxos

administrativos para a regularização das terras não estavam bem definidos ou normatizados e as decisões muitas vezes dependeram do poder discricionário dos governos. O MPF trabalhou para assegurar direitos em um contexto político desfavorável e em face de muitos obstáculos na esfera administrativa.

Para além dos resultados concretos do FDA em termos de áreas efetivamente regularizadas e concedidas às comunidades por meio dos CCDRUs, esta análise mostra um processo em plena evolução e mudanças ainda em curso. Para efeito deste estudo, três aspectos são considerados chaves para uma compreensão dessas mudanças e de seus possíveis desdobramentos: i) a evolução do marco legal sobre os territórios de uso comum; ii) a evolução do associativismo comunitário e acesso a políticas públicas por parte das comunidades; iii) a busca por camadas adicionais de proteção dos territórios para além do instrumento de concessão.

Evolução do marco legal sobre os Territórios de Uso Comum

Os debates realizados no âmbito do FDA e desdobramentos do Inquérito Civil Público conduzido pelo MPF contribuíram e forneceram subsídios para aprimorar o marco legal do Amazonas sobre a regularização das terras tradicionalmente ocupadas. O parecer jurídico da PGE-AM serviu de base para uma alteração pontual na Lei de Terras do Estado do Amazonas (Lei 3.804/2012) por meio da Lei 5.536/2021 aprovada pela Assembleia Legislativa Estadual (ESTADO DO AMAZONAS, 2012; 2021). Esta mudança consistiu na inclusão de um parágrafo único no Artigo 39 da Lei de Terras estabelecendo que, a Concessão de Direito Real de Uso “[...] poderá ser realizada na **modalidade coletiva** e com **prazo indeterminado** quando se destinar à regularização fundiária coletiva de povos e comunidades tradicionais em terras de domínio público estadual” [grifos nossos].

Esta adequação na legislação estadual criou as condições para a regularização fundiária de terras tradicionalmente ocupadas ainda não cobertas por decretos de proteção ambiental na forma de Unidades de Conservação. Os novos parâmetros foram aplicados para a regularização do Território de Uso Comum (TUC) do Rio Manicoré, uma área de 390 mil hectares concedida à Central das Associações Agroextrativistas do Rio Manicoré (CAARIM) em 15 de março de 2022 por meio do CCDRU.

Desde então, novos TUCs foram documentados e processos de reconhecimento foram abertos visando a concessão das terras às comunidades. Os novos processos abarcam os seguintes territórios: TUC do Rio Tefé; TUC do Rio Bauana; TUC do Baixo Caruari; TUC do Riozinho; TUC do Lago Atininga e TUC do Baixo Juruá. No entanto, a falta de regulamentação da Lei 5.536/2021 deixavam estes processos em compasso de espera e dependentes de decisões discricionárias do governo estadual.

Em dezembro de 2024, o governo do Estado do Amazonas finalmente publicou o Decreto No. 50.941 regulamentando o artigo 39 da Lei No. 3.804/2012 e estabelecendo os procedimentos administrativos para o reconhecimento de Territórios de Uso Comum e sua concessão por meio de CCDRUS (ESTADO DO AMAZONAS, 2024). Este decreto incorporou os conceitos fundamentais que já haviam sido pacificados no âmbito do FDA e reconhece as “Associações-mãe” como entidades representativas das comunidades tradicionais com prerrogativas para serem concessionárias das glebas de terras estaduais tradicionalmente ocupadas.

Na esfera federal, em 2024 também ocorreram intensas negociações e diálogos entre entidades da sociedade civil do Amazonas e equipes do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Desenvolvimento Agrário visando a regularização de territórios PCT da Amazônia Legal no âmbito do Programa Territórios da Floresta. Em fevereiro de 2025 os dois ministérios publicaram a Portaria conjunta 1.309/2025 dispoendo sobre os procedimentos administrativos a serem adotados para o reconhecimento e regularização do uso e ocupação tradicionais de áreas de florestas públicas federais não destinadas por meio do CCDRU (MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE, 2025). No entanto, a implementação da portaria e o estabelecimento dos fluxos para a regularização fundiária dos territórios esbarra em aspectos orçamentários e operacionais dos órgãos de governo encarregados. A implementação da política é objeto de negociações entre as entidades PCT e governo em um processo que deve se arrastar pelos próximos anos.

Evolução do associativismo comunitário e acesso a políticas públicas

A implementação do CCDRUS no Amazonas também criou a categoria sociológica das **Associações Concessionárias** de imóveis da União ou do governo estadual. Ao realizar as concessões o Estado reconhece a legitimidade tanto das posses tradicionais quanto da personalidade jurídica (Associação) apta a representar as comunidades na sua relação com a administração pública. Isso representa uma mudança significativa e talvez um novo marco no associativismo na Amazônia brasileira, com desdobramentos que ainda não foram captados por trabalhos de pesquisa ou por formuladores de políticas públicas.

Este estudo captou que as Associações Concessionárias estão se tornando organizações muito mais complexas do que se supunha anteriormente. Elas vêm assumindo um papel determinante nos processos de gestão dos territórios, na mediação entre as famílias e as agências governamentais para efeito de implementação de políticas públicas, na implementação de regras de uso e manejo dos recursos naturais e finalmente na organização de uma economia de base agroecológica.

O papel das associações na gestão dos territórios evidencia uma relação por vezes contraditória com o modelo anterior de gestão territorial de áreas protegidas em que um órgão estadual ou federal assume e centraliza as responsabilidades pela gestão e fiscalização ambiental. Este modelo já vinha dando muitos sinais de crise e isto se acentua na medida em que as Associações são agora não apenas a entidade representante das famílias. Elas também são instituições que tem uma relação contratual com o Estado e tem a custódia legal de glebas de terras estaduais ou federais.

Ao mesmo tempo, as Associações não contam com orçamento a altura de suas responsabilidades e nisso dependem da atuação dos órgãos gestores que muitas vezes deixam a desejar em termos da efetividade de suas ações. Neste contexto, as associações ora se aproximam do órgão gestor numa relação de quase dependência, ora se afastam dele para fazer a gestão territorial e ambiental de maneira mais autônoma.

Do ponto de vista das Associações, o CCDRU trouxe maior segurança fundiária ao legitimar o direito de posse e uso tradicional das terras. O fluxo administrativo para a emissão dos CCDRUs teve impacto direto no reconhecimento das posses tradicionais e na definição da cadeia de domínio sobre as terras. Com este instrumento, as organizações fazem um contraponto às pressões de uso e apropriação ilegal das terras ao mesmo tempo em que investem no desenvolvimento comunitário.

O CCDRU é essencial para o acesso das comunidades tradicionais às políticas públicas. A posse desse documento assegura a inclusão das famílias no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e no Cadastro da Agricultura Familiar (CAF). Estes cadastros habilitam as famílias para diversos programas e políticas públicas federais e estaduais que são essenciais para seu desenvolvimento. Onze diferentes tipos de programas e políticas foram reportados como em implementação nos territórios concedidos.

Outras camadas de proteção dos territórios

A concessão das terras reconhece o direito de posse e pacifica as disputas pelo território, mas não elimina situações de conflitos. A existência de pretensos proprietários privados das terras é reportada em várias situações. Avanços das frentes de desmatamento, projetos de infraestrutura, exploração madeireira, grilagem de terras, mercado de carbono e incêndios florestais pressionam os territórios e sua a gestão por parte das comunidades.

Além disso, os territórios tradicionais em Unidades de Conservação federais foram concedidos apenas parcialmente por decisão do órgão ambiental (ICMBio). A área efetivamente concedida corresponde principalmente as terras de várzea de uso mais imediato pelas comunidades e não à integralidade dos

territórios. Conflitos pelo uso e exploração das terras não cobertas pelo CCDRU ainda persistem e podem levar os casos de volta ao sistema de justiça.

Diante dessas pressões as organizações da sociedade civil têm buscado outras camadas de proteção que possam se somar ao CCDRU para assegurar os direitos de posse e a integridade dos territórios. Uma dessas camadas é a inserção dos territórios no Cadastro Ambiental Rural (CAR), o que regulariza o aspecto ambiental das posses tradicionais.

Outra camada de proteção formal é a inserção dos territórios na Plataforma de Povos e Comunidades Tradicionais, construída pelo MPF em parceria com o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). A alimentação da plataforma visa superar a situação de “invisibilidade” de muitos territórios assegurando o reconhecimento oficial da sua existência de fato e de direito.

Finalmente, em alguns territórios a formulação de protocolos de consulta para implementar o princípio do Consentimento Livre Prévio e Informado para projetos ou decisões que afetem comunidades tradicionais também evidenciam uma busca por camadas protetivas adicionais ao CCDRU. Nestes casos recorre-se a uma norma internacional, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989), da qual o Estado brasileiro é signatário.

A evolução do debate público, da legislação e das normas administrativas referentes aos territórios de PCTs do Amazonas mostra um quadro complexo em que se combinam princípios normativos e marcos legais nas esferas estadual, nacional e internacional. Na percepção dos atores envolvidos no Fórum Diálogo Amazonas fica evidente que este é um processo eminentemente político e que vem produzindo resultados cumulativos em uma trajetória de longa duração.

Sob o arcabouço institucional do CCDRU e dos TUC existe uma economia florestal comunitária dirigida por famílias e grupos formais e informais. Em última instância, a combinação de normas jurídicas e administrativas que resultam nas concessões de terras vinculam famílias, comunidades, Associações Concessionárias e Estado-nação em um regime de posse e uso dos territórios que ainda está na sua infância em termos de consolidação, desenvolvimento e sustentabilidade.

Tendo como objetivo geral analisar a evolução dos instrumentos de regularização dos territórios de PCT no Amazonas a partir da criação do Fórum Diálogo Amazonas em 2012, este artigo evidencia os impactos significativos do instrumento CCDRU na regularização fundiária de territórios de povos e comunidades tradicionais do Amazonas. O estudo também apresenta a evolução dos marcos legais e administrativos sobre a matéria e os limites para o reconhecimento da propriedade coletiva das terras.

No período analisado, o FDA operou como um laboratório sócio-político onde foram gestadas soluções jurídicas e administrativas para a regularização dos territórios. Se em um primeiro momento a implementação dessas soluções dependia do poder discricionário dos governos estadual e federal, elas também influenciaram a definição de novas normas e procedimentos administrativos para o reconhecimento e regularização das terras tradicionalmente ocupadas.

Como tendência geral, o estudo mostra a consolidação do CCDRU como o principal instrumento para a regularização fundiária dos territórios PCT no Amazonas. Aplicado inicialmente para os territórios já protegidos por Unidades de Conservação, o CCDRU também vem sendo usado para regularizar as posses tradicionais de outros Territórios de Uso Comum. Em nenhum dos territórios houve o reconhecimento da propriedade coletiva das terras, prevalecendo o instituto da concessão pública.

A evolução na implementação do CCDRU vem sendo acompanhada por uma tendência de amadurecimento do associativismo comunitário nos territórios. Ao longo dos 12 anos de trabalho do FDA as Associações comunitárias foram atores centrais. Dentro dos seus limites de atuação, essas organizações fortaleceram sua interlocução com diferentes instâncias de governo e se credenciaram para se tornar concessionárias de imóveis do Estado do Amazonas ou da União.

Em face dos limites do CCDRU, as organizações da sociedade civil vêm trabalhando na implementação de outras camadas de proteção dos territórios visando superar a invisibilidade das posses tradicionais e proteção de direitos diante de inúmeras pressões externas.

Conclusões

Desde a definição de novas categorias territoriais nos anos 1980 até a assinatura dos primeiros CCDRU beneficiando comunidades tradicionais de Unidades de Conservação do Amazonas foram cerca de 30 anos de obstáculos e impasses. Somente na última década se observaram avanços significativos no estabelecimento de um marco legal e fluxos administrativos para a regularização fundiária dos territórios. Demarcamos a conquista do CCDRU como um passo importante dentro de uma trajetória de longa duração para o estabelecimento de um regime de propriedade e uso das terras tradicionalmente ocupadas.

Este estudo situa a experiência do Amazonas no debate mais amplo sobre o reconhecimento e regularização dos territórios PCT no Brasil. A recente iniciativa do Ministério do Meio Ambiente para regularizar territórios PCT na Amazônia legal se soma a outras experiências em curso em nível subnacional em Estados como Minas Gerais, Bahia, Maranhão, Pará e Piauí. Os diferentes contextos estaduais onde o tema é tratado tendem a gerar uma diversidade

de soluções, impasses, demora excessiva na garantia dos direitos e mesmo retrocessos nos casos concretos. A busca por uma equivalência de tratamento e pela consolidação de uma jurisprudência específica são temas que devem nortear os debates e ações nos próximos anos.

No caso específico do Amazonas, a implementação em escala do CCDRU favorece a construção de um regime de acesso ao território e aos seus recursos naturais, mas não um regime de propriedade coletiva da terra. O CCDRU estabelece uma separação clara entre quem usa e quem tem o domínio pleno das terras. Sendo um contrato, depende do interesse das partes em firmá-lo deixando grande espaço para o poder discricionário do Estado. O instrumento reconhece e legitima a posse tradicional, mas não se alinha completamente com a jurisprudência do SIDH por não representar a transferência de domínio pleno e propriedade coletiva das terras tendo como titulares as Associações comunitárias.

O modelo do Amazonas contrasta, por exemplo, com o marco legal do Estado do Piauí para a regularização dos territórios PCT. Neste caso, a Lei Estadual 7.924/2019 que dispõe sobre a destinação de terras daquele Estado foi regulamentada pelo Decreto 22.407/2023 que estabeleceu os procedimentos administrativos específicos para a regularização das ocupações e povos e comunidades tradicionais (ESTADO DO PIAUÍ, 2019; 2022). Em termos de procedimentos e fluxos este decreto se assemelha muito aquele publicado pelo governo do Amazonas em 2024 (ESTADO DO AMAZONAS, 2024). No entanto, ele prevê a finalização da regularização fundiária com a transferência de domínio das terras para a Associação comunitária por meio da titulação da propriedade coletiva e registro imobiliário da propriedade no cartório de registro de imóveis. Neste caso a legislação estadual do Piauí evoluiu de fato para um regime de propriedade coletiva dos territórios PCT estabelecendo uma equivalência com o tratamento dado aos remanescentes de Quilombos.

Há, portanto, um debate em aberto sobre a efetivação do direito à propriedade coletiva dos territórios PCT, equivalência de tratamento dado aos casos concretos nas diferentes unidades federativas do Brasil e alinhamento do marco legal nacional com a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Neste contexto, as negociações iniciadas no espaço do Fórum Diálogo Amazonas em 2012 e a crescente implementação do CCDRU naquele Estado devem continuar fomentando o debate político e jurídico sobre o futuro das terras concedidas.

A título de recomendação este estudo sugere ampliar a pesquisa para analisar a situação dos poucos territórios quilombolas ou PCTs já titulados como propriedade coletiva no Brasil para melhor caracterizar os modelos de propriedade, uso e gestão territorial implementados pelas Associações comunitárias naqueles contextos. A análise comparativa entre esses modelos

e o instituto da concessão das terras via CCDRU, como praticado no Amazonas, deve fornecer elementos importantes e enriquecer o debate sobre a matéria nos próximos anos.

Finalmente, o estudo oferece uma contribuição significativa para o campo do conhecimento sobre direitos territoriais dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. O material empírico acumulado pelo FDA constitui um rico acervo sobre a matéria. Este trabalho encerra uma etapa importante de sistematização e análise e fornece pistas relevantes para novas pesquisas e estudos.

Referências

ALCANTARA, R. A. C. A.; PEREIRA, P. S. V. Propriedade comunal: A essencialidade enquanto critério decisório à luz das particularidades do instituto e da jurisdição nacional e do sistema interamericano de Direitos Humanos. **Revista Direito Público**. Brasília, Volume 20, n. 108, 147-174, out./dez. 2023, DOI: 10.11117/rdp.v20i108.7345

ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros. **Tese de doutorado**. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília (UnB), 2022.

ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 18, p. 39-59. Editora UFPR, 2008.

AMORIM, L.P. Regularização fundiária de Povos e Comunidades tradicionais do Piauí: A atuação do Instituto de Terras do Piauí. In: Furtado, G.R. & Veloso, F.L.C. (Org.) (2023) **Propriedade Territorial no Piauí: homenagem a Simplício Mendes**. Teresina: EDUFPI.

BEACH, D. Process-Tracing Methods in Social Science. **Qualitative Political Methodology**. Online publication. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.176, 2017.

BENATTI, J.H. A titularidade da propriedade coletiva e o Manejo Florestal Comunitário. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi**, Sér. Antropol. 18(1), 2002.

BENATTI, J.H. Das terras tradicionalmente ocupadas ao reconhecimento da diversidade social e de posse das populações tradicionais da Amazônia. In: Ungaretti D., Lessa, M.R., Coutinho, D.R., Prol, F.M., Miola, I.Z., Ferrando, T. (2018). **Propriedades em Transformação: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil** (pp.195-216). Serie Direito Economia e Sociedade.

BENATTI, J.H., RAIOL, R.W.G., e LIMA, T.S. Os grupos vulneráveis no sistema interamericano de direitos humanos: a proteção do território dos povos indígenas e comunidades tradicionais. (2021). **Revista da Faculdade de Direito**, V. 45: e60006, DOI:

10.5216/rfd.v45.60006 .

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto 9760/1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União dá outras providências. Rio de Janeiro: **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 6/9/1946, Página 12500. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br>

BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 28/2/1967, Página 2460. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br>

BRASIL. Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 1990. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 9.636/1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 de maio de 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>

BRASIL . Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 de julho de 2000. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Decreto nº 3.725/2001. Regulamenta a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 161, p. 1-8, 22 ago. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>

BRASIL. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2 mar.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Altera dispositivos anteriores e prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, seção 1, ano 139, n. 90, 31 maio 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>

BRASIL. Decreto nº 6.040. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 8 fev. 2007.

BRASIL. Portaria Interministerial MP/MMA nº 436/2009. Brasília: **Diário Oficial da União**, 03 dez. 2009, Seção 1, pág. 117.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Portaria nº 54, de 01 fev. 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 01 fev. 2016. Disponível em: <https://colaborativo-spu.gestao.gov.br>

BRASIL. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**: anotada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: STF.CHIAVARI, J., LOPES, C.L. & ARAÚJO, J.N. (2021) Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 117p.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. **Political Science and Politics**, Vol. 44, No. 4, pp.823-830, 2011.

ESTADO DO AMAZONAS. **Lei 3.804/2012. Dispõe sobre a destinação das terras situadas em áreas de domínio do Estado**. Diário Oficial do Amazonas, 29 de agosto de 2012.

ESTADO DO AMAZONAS. **Lei 5.536/2021. Altera a Lei nº 3.804/2012 (Lei de Terras do Amazonas) para permitir a concessão de Contrato de Direito Real de Uso (CDRU) coletiva e por tempo indeterminado para a regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais em terras públicas estaduais, fora de Áreas Protegidas**. Diário Oficial do Amazonas, 22 de julho de 2021.

ESTADO DO AMAZONAS. **Decreto No. 50.941. Regulamenta o parágrafo único do artigo 39 da Lei Nº 3804/2012 e estabelece o procedimento para regularização fundiária, através da expedição de Concessões de Direito Real de Uso Coletivas, para formação de territórios de uso comum**. Diário Oficial do Amazonas, 20 de dezembro de 2024.

ESTADO DO PIAUÍ. **Lei Estadual 7.924, 10 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a política de regularização fundiária no Estado do Piauí, revoga dispositivos da Lei nº 6.709, de 28 de setembro de 2015**. Teresina: Diário Oficial do Piauí, 12 de dezembro de 2019, No. 236.

ESTADO DO PIAUÍ. **Decreto 22.407, 12 de setembro de 2022. Regulamenta a Lei nº 7.294, de 10 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a Política de Regularização Fundiária no Estado do Piauí para ocupações de povos e comunidades tradicionais, e revoga o Decreto nº 21.469, de 05 de agosto de 2022**. Teresina: Diário Oficial do Piauí, 12 de setembro de 2022.

FERES, J.B. **Propriedade da terra: opressão e miséria – o meio rural na história social do Brasil**. Amsterdam: CEDLA Latin America Studies, 1990.

FROTA, Sarah. **Cartografia dos territórios de Povos e Comunidades Tradicionais do Amazonas**. Brasília: IEB, 2025.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DO BRASIL. **III Plenária do Fórum Diálogo Amazonas, em 31 de julho de 2015**. Brasília: IEB.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DO BRASIL. **Documento final: Proposta de Agenda da VII Plenária Fórum Diálogo Amazonas**. Brasília: IEB, 2018.

INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Portaria Nº 627 de 30**

de julho de 1987. Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista. Brasília: INCRA.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade.** Anuário Antropológico 2002-2003. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 251-290, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO AMAZONAS. **Inquérito Civil Público 1.13.000.001287/2012-23.** Manaus: MPF, 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Ministério do Meio Ambiente.** Portaria conjunta MMA/MDA N° 1.309, 4 de fevereiro de 2025. Brasília: Diário Oficial da União, 5 de fevereiro de 2025, Edição: 25, Seção 1, Pg. 67.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO AMAZONAS. **Acordo de Cooperação Técnica.** Manaus: MPF, 2017.

OLIVEIRA, K. R. A. Regimes jurídicos fundiários no Brasil e Função Socioambiental da Posse Agrária: a regularização fundiária de populações ribeirinhas da várzea amazônica. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v.18, n.1, p.85-95. <https://doi.org/10.25061/2527-2675/ReBraM/2015.v18i1.340>, 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas.** Sentença de 05 de fevereiro de 2018. Organização dos Estados Americanos. Série C No. 346. Washington: OEA.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais** Genebra: ONU. [Versão em português]. Disponível em: <https://www.oas.org>, 1989.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS. Parecer Jurídico No. 47/2013-PPIF/PGE-AM. Regularização fundiária em Unidades de Conservação Ambiental Federais, criadas sobre imóveis de propriedade do Estado do Amazonas. In: **Revista da PGE**, No. 36/37. p. 81-104, 2013.

SANTOS, A.D., ALEIXO, J. e ANDRADE, R.A. [Org]. **Fórum Diálogo Amazonas: regularização fundiária urgente! Mobilização social e inovação processual para a garantia dos direitos territoriais de comunidades tradicionais do Amazonas.** Brasília: IEB, 2015.

SCHMINK, M.; WOOD, C.H. **Contested frontiers in Amazônia.** New York: Columbia University Press, 1992.

SCHWADE, T.M.M. A formação da propriedade capitalista no Amazonas. **Tese de Doutorado.** Universidade de São Paulo (USP), 2019.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Ofício 63942/2017-MP.** Secretaria do

Patrimônio da União - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília: SPU, 2017.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Acordo de Cooperação Técnica entre a União (SPU) e o Estado do Amazonas (SPF, SEMA)**. Brasília: SPU, 2019.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Instrução Normativa da SPU/SEDDM/ME Nº 28, de abril de 2022**. Disponível em: <https://colaborativo-spu.gestao.gov.br>

TERRA DE DIREITOS. Titulação Quilombola. **Boletim Terra de Direitos**, 2024.

TRECCANI, G.D. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará**. Belém: Paragraphics, 2009.

URSINI, L.B. Comunidades Tradicionais: A regularização fundiária estadual no Matopiba Piauiense e o desenvolvimento econômico. In: Furtado, G.R. & Veloso, F.L.C. (Org.) (2023) **Propriedade Territorial no Piauí: homenagem a Simplicio Mendes**. Teresina: EDUFPI.