

**O DIREITO DE POSSE DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS E A POLÍTICA DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ****THE RIGHT OF POSSESSION OF TRADITIONAL COMMUNITIES AND THE LAND
TENURE REGULARIZATION POLICY OF THE STATE OF PARÁ****EL DERECHO DE POSESIÓN DE LAS COMUNIDADES TRADICIONALES Y LA
POLÍTICA DE REGULARIZACIÓN FUNDIARIA DEL ESTADO DE PARÁ**

10.56238/revgeov17n1-134

Jefferson Carvalho Galvão

Mestrando em Direito

Instituição: Universidade Federal do Pará (UFPA)

E-mail: jeffersoncgalvao@yahoo.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-6228-2006>Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7451804584083874>**RESUMO**

O artigo investiga se a política de regularização fundiária do Estado do Pará, no âmbito do Programa Meio Ambiente e Ordenamento Territorial (2020-2023), é compatível com o reconhecimento jurídico da posse agroecológica das comunidades tradicionais. Parte-se da hipótese de que, apesar dos avanços quantitativos na emissão de documentos fundiários, a política segue uma lógica predominantemente individualizante, tensionando o reconhecimento de apossamentos coletivos e áreas de uso comum. Defende-se que a legitimidade da posse das comunidades tradicionais independe de ato estatal, fundamentando-se no trabalho na terra, nas práticas sustentáveis e no cumprimento da função social do imóvel. Entretanto, o reconhecimento administrativo é imprescindível à efetivação de direitos fundamentais, especialmente à aposentadoria por idade do camponês. A pesquisa adota o método indutivo, com revisão bibliográfica e análise documental da legislação estadual e de relatórios do Instituto de Terras do Pará (ITERPA). Conclui-se que a política de regularização fundiária no Pará, embora apresente resultados quantitativos relevantes, ainda demanda ajustes normativos e institucionais capazes de garantir o reconhecimento efetivo dos apossamentos coletivos e agroecológicos.

Palavras-chave: Posse Agrária. Posse Agroecológica. Comunidades Tradicionais. Regularização Fundiária. Direitos Territoriais.

ABSTRACT

The article investigates whether the land tenure regularization policy of the State of Pará, within the scope of the Environmental and Territorial Planning Program (2020–2023), is compatible with the legal recognition of agroecological possession by traditional communities. It is based on the hypothesis that, despite quantitative advances in the issuance of land documents, the policy follows a predominantly individualizing logic, which strains the recognition of collective holdings and common-use areas. It is argued that the legitimacy of possession by traditional communities does not depend on state action, being based on labor on the land, sustainable practices, and fulfillment of the social



function of the property. However, administrative recognition is essential for the enforcement of fundamental rights, especially for rural workers' retirement. The research adopts an inductive method, with bibliographic review and documentary analysis of state legislation and reports from the Instituto de Terras do Pará (ITERPA). It is concluded that land tenure regularization policy in the state of Pará, although presenting relevant quantitative results, still requires normative and institutional adjustments to ensure the effective recognition of collective and agroecological forms of land possession.

Keywords: Agrarian Possession. Agroecological Possession. Traditional Communities. Land Tenure Regularization. Territorial Rights.

RESUMEN

El artículo investiga si la política de regularización fundiaria del Estado de Pará, en el marco del Programa Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial (2020–2023), es compatible con el reconocimiento jurídico de la posesión agroecológica de las comunidades tradicionales. Se parte de la hipótesis de que, a pesar de los avances cuantitativos en la emisión de documentos de tenencia de la tierra, la política mantiene una lógica predominantemente individualizante, lo que tensiona el reconocimiento de las posesiones colectivas y de las áreas de uso común. Se sostiene que la legitimidad de la posesión de las comunidades tradicionales es independiente de un acto estatal, al fundamentarse en el trabajo sobre la tierra, en las prácticas sostenibles y en el cumplimiento de la función social de la propiedad. No obstante, el reconocimiento administrativo resulta imprescindible para la efectivización de derechos fundamentales, especialmente el derecho a la jubilación por edad del campesino. La investigación adopta el método inductivo, con revisión bibliográfica y análisis documental de la legislación estadual y de los informes del Instituto de Tierras del Pará (ITERPA). Se concluye que la política de regularización fundiaria en Pará, aunque presenta resultados cuantitativos relevantes, aún requiere ajustes normativos e institucionales capaces de garantizar el reconocimiento efectivo de las posesiones colectivas y agroecológicas.

Palabras clave: Posesión Agraria. Posesión Agroecológica. Comunidades Tradicionales. Regularización Fundiaria. Derechos Territoriales.



1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária na Amazônia brasileira constitui um dos principais desafios do ordenamento territorial contemporâneo, especialmente no que se refere ao reconhecimento jurídico das múltiplas formas de posse exercidas sobre terras públicas. No Estado do Pará, a implementação de políticas de regularização fundiária voltadas à emissão de documentos dominiais tem revelado tensões entre modelos jurídicos individualizantes de titulação e as formas coletivas e agroecológicas de apossamento tradicionalmente exercidas por comunidades tradicionais.

As comunidades tradicionais amazônicas exercem, historicamente, 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, ainda que, em muitos casos, sem reconhecimento administrativo formal (Benatti e Bentes, 2024). Essa ausência de reconhecimento estatal produz efeitos jurídicos relevantes, sobretudo no acesso a políticas públicas e à previdência social rural, evidenciando a centralidade do território para a efetivação de direitos fundamentais.

No âmbito normativo estadual, a Lei nº 8.878, de 8 de julho de 2019, que dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Estado do Pará, define a regularização fundiária como o conjunto de ações jurídicas e técnicas destinadas à regularização de ocupações em áreas públicas estaduais, com vistas à sua destinação a terceiros para o cumprimento da função socioeconômica da terra. A partir desse marco legal, a política de ordenamento territorial do Estado do Pará foi estruturada no âmbito do Plano Plurianual (PPA) para o período de 2020–2023, orientando a implementação das ações governamentais de regularização fundiária.

Diante desse cenário, o presente artigo investiga se a política de regularização fundiária implementada pelo Estado do Pará entre 2020 e 2023, no âmbito do Programa Meio Ambiente e Ordenamento Territorial, é compatível com o reconhecimento jurídico da posse agroecológica exercida pelas comunidades tradicionais.

Sustenta-se como hipótese que, embora a política estadual apresente avanços quantitativos relevantes na emissão de documentos fundiários, ela ainda reproduz uma lógica predominantemente individualizante da titulação, o que tensiona o reconhecimento dos apossamentos coletivos e das áreas de uso comum tradicionalmente ocupadas por essas comunidades.

A pesquisa adota o método indutivo, com abordagem qualitativa, combinando revisão bibliográfica e análise documental. Fundamenta-se na legislação fundiária estadual, na análise jurídico-crítica do marco normativo nacional e nos relatórios institucionais produzidos pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA), incluindo a sistematização e interpretação de dados oficiais relativos à emissão de documentos fundiários no período de 2020 a 2023, com atualização contextual para o ano de 2024, a fim de avaliar criticamente os impactos da política de regularização fundiária sobre os direitos territoriais das comunidades tradicionais.



Ao articular a política de regularização fundiária paraense com o reconhecimento jurídico da posse agroecológica, o artigo busca contribuir para o debate teórico e empírico sobre os limites do modelo individualizante de titulação, evidenciando seus impactos sobre a efetivação de direitos fundamentais, em especial o acesso à previdência social pelas comunidades tradicionais ocupantes de terras públicas. A análise reafirma a centralidade do território como condição para a reprodução social, econômica e cultural dessas comunidades e para a concretização da função social da terra no contexto amazônico (Benatti, 2018).

2 A POSSE DE TERRAS PÚBLICAS PELAS COMUNIDADES TRADICIONAIS

No ordenamento jurídico brasileiro, a posse mansa, justa e pacífica sobre terras públicas goza de proteção jurídica, especialmente quando exercida por povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais que ocupam historicamente determinados territórios. Nesses casos, o reconhecimento da legitimidade da posse não se limita a um dado fático, mas decorre da relação social, cultural e produtiva estabelecida com a terra, a qual se projeta como fundamento jurídico do direito ao território.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 representa um marco normativo fundamental ao redefinir o regime jurídico das terras públicas e da posse. Ao mesmo tempo em que reafirma o controle estatal sobre a destinação dessas terras, a Constituição condiciona o reconhecimento da propriedade privada à aquiescência do Poder Público, restringindo a possibilidade de aquisição da terra pública por iniciativa exclusiva do particular, salvo nas hipóteses expressamente previstas no texto constitucional (Barreto, 2012).

Antes da consolidação desse entendimento constitucional, admitia-se, em determinadas situações, a reivindicação da posse por meio da ação de usucapião. Contudo, após intensos debates jurídicos, legislativos e doutrinários, firmou-se a vedação à usucapião de bens públicos. A CRFB/88, especialmente em seus artigos 188 e 189, submete a destinação das terras públicas ao controle estatal, afastando a possibilidade de aquisição originária da propriedade rural pública por iniciativa exclusiva do particular, mediante simples decurso do tempo.

Nesse sentido, com a vedação constitucional à usucapião de imóveis públicos, ocorreu uma restrição à aquisição da propriedade pela posse exercida de forma isolada pelo particular, ficando o reconhecimento da posse e da propriedade atrelado à aquiescência e ao ato estatal regular (Barreto, 2012). Assim, salvo exceções expressamente previstas, a aquisição lícita da propriedade agrária passou a depender de procedimento administrativo de destinação das terras públicas, o que inclui o reconhecimento formal da posse, uma vez que tais imóveis não se submetem à usucapião, conforme dispõe o artigo 191, § único, da Constituição Federal.

Essa restrição, todavia, não alcança os apossamentos tradicionalmente exercidos por povos indígenas, comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais. A Constituição Federal



assegura a esses grupos o direito originário ao território, independentemente de ato constitutivo do Estado, cabendo ao Poder Público apenas o reconhecimento formal desses direitos, nos termos dos artigos 231 e 225 da Constituição, bem como do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Tal proteção constitucional fundamenta-se na forma diferenciada como esses sujeitos concebem, utilizam e se relacionam com a terra, marcada por vínculos coletivos, históricos e socioculturais (Barreto, 2012).

Dessa forma, embora a vedação à usucapião tenha limitado a aquisição da propriedade por iniciativa exclusiva do particular, ela não excluiu a possibilidade da posse agrária sobre terras públicas. Ao contrário, a Constituição Federal passou a admitir a posse autorizada ou reconhecida pelo Poder Público, bem como aquela exercida legitimamente por povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades tradicionais e trabalhadores rurais e suas famílias, desde que observadas as finalidades sociais, econômicas e ambientais da terra (Gonçalves, 2008; Barreto, 2012).

A compreensão jurídica da posse sobre terras públicas, especialmente no contexto amazônico, exige o diálogo com a realidade social do campesinato e das comunidades tradicionais. Esses grupos, ao longo de gerações, ocupam e utilizam a terra de forma coletiva ou familiar, construindo no território suas práticas produtivas, culturais, religiosas e políticas, bem como regras próprias de uso e manejo dos recursos naturais. Trata-se de um apossamento que se legitima pelo trabalho, pela moradia e pela reprodução social, elementos centrais do princípio da função social da terra (Benatti, 2018).

No Brasil, o posseiro é definido como o lavrador que trabalha a terra sem título formal registrado, vivendo predominantemente da produção agrícola voltada à subsistência familiar, com eventual comercialização dos excedentes (Martins, 1980). Nessa perspectiva, não se pode atribuir ao posseiro qualquer presunção de clandestinidade ou má-fé, uma vez que sua relação com a terra se fundamenta na necessidade de sobrevivência e no cumprimento das funções social, ambiental e produtiva do imóvel rural (Miranda, 1988).

Martins (1980) destaca que o posseiro é, em regra, o agricultor pobre que depende da terra para garantir o sustento da família, utilizando os rendimentos excedentes da produção agrícola para a aquisição de bens essenciais, como alimentos, vestuário e insumos para a lavoura. Apesar de sua relevância social e econômica, o posseiro encontra-se frequentemente excluído do acesso ao crédito rural e às políticas públicas de fomento à agricultura familiar, justamente pela ausência de titulação formal da terra.

Essa exclusão não se limita ao campo econômico, produzindo impactos diretos na efetivação de direitos sociais. Conforme apontam Benatti e Bentes (2024), o camponês, enquanto posseiro de terra pública, enfrenta barreiras significativas no reconhecimento de sua condição de segurado especial no âmbito da previdência social, uma vez que a comprovação do exercício da atividade rural



permanece fortemente atrelada à apresentação de documentos fundiários formais, incompatíveis com a realidade dos apossamentos tradicionais.

Nesse contexto, a legitimação da propriedade coletiva assume centralidade. Para Benatti (2002), a propriedade coletiva se constrói a partir da capacidade do grupo social de se apropriar de determinados recursos naturais e, ao longo do tempo, estabelecer regras próprias de uso e manejo, respeitadas pelos membros da comunidade. Trata-se de um apossamento primário, caracterizado pela ocupação do território com o intuito de exercer domínio social sobre ele, independentemente de autorização formal de terceiros.

A análise dessas formas de posse revela que o reconhecimento jurídico dos apossamentos tradicionais sobre terras públicas é condição indispensável para a efetivação de direitos fundamentais, para a promoção da justiça social no campo e para a construção de uma política fundiária compatível com a pluralidade de regimes possessórios existentes na Amazônia.

2.1 A POSSE AGRÁRIA E A POSSE AGROECOLÓGICA

Na realidade agrária amazônica, a posse sobre as terras rurais exercidas por diferentes grupos sociais deve ser compreendida para além dos arranjos definidos nas teorias clássicas possessórias, como as elaboradas por Savin e Ihering (Mattos Neto, 2024).

Segundo Mattos Neto (2024), a posse agrária contempla o exercício direto, contínuo e racional da terra, por tempo ininterrupto, em que a finalidade é usufruí-la para o bem-estar e econômico, social e ambiental, de maneira que o efetivo exercício da atividade agrária somente ocorre por meio da posse.

Nesse sentido, a posse agrária exige a vinculação imediata do possuidor à terra, sendo composta pelos elementos *corpus* e *animus*: o primeiro refere-se à vinculação direta, material, imediata do possuidor à terra, é o fator objetivo, prático; o segundo constitui o fator subjetivo em que a intenção é representada pelo trabalho que o possuidor agrário desempenha na terra, isto é, de trabalhar na terra, e não a intenção imediata do direito de propriedade como se fosse seu titular (*animus domini*) (Mattos Neto, 2024).

Portanto, o fato do homem se relacionar diretamente com a terra que ocupa, conferir a ela a sua função social, constitui valor jurídico que preenche o conteúdo do fundamento da proteção possessória agrária (Mattos Neto, 2024).

O possuidor deve utilizar a terra de modo racional, respeitar os seus limites e recursos naturais, ou seja, o cultivo da terra deve atender a determinados níveis de racionalidade econômica e social, garantindo a função social da propriedade. Assim, o posseiro deve “cumprir fielmente todas as obrigações e os deveres decorrentes de disposições normativas agrárias, ambientais e demais leis” (Mattos Neto, 2024, p. 105).



A posse agrária é, portanto, o exercício direto, contínuo, racional e pacífico de atividades agrárias na terra ocupada, que reflete na capacidade de criar condições suficientes e necessárias ao seu uso econômico, pelo qual concebe ao possuidor um “poder jurídico de natureza real e definitiva, com amplas repercussões no Direito, tendo em vista o seu progresso e o bem-estar econômico e social” (Mattos Neto, 2024, p. 116).

No campo do direito agroambiental, a posse é tutelada mediante a realização do trabalho agrícola (Mattos Neto, 2024). Nesse viés, Benatti (2018) defende a compreensão dos diferentes tipos de apossamentos pelas comunidades tradicionais na Amazônia a partir da posse agroecológica, entendida como o exercício do poder sobre determinado espaço, que pode incluir recursos florestais e/ou aquáticos.

A posse agroecológica configura-se como um fenômeno jurídico-social de natureza fática, que emerge da relação contínua entre os sujeitos, a terra e os recursos naturais. Trata-se de um apossamento materializado pelo uso e manejo racional do território, por meio de práticas agroextrativistas sustentáveis, orientadas pelo trabalho familiar e pela consciência coletiva de pertencimento, cuja legitimação decorre do cumprimento da função social, ambiental e cultural da terra, independentemente de marco temporal formal (Benatti, 2018).

No caso das comunidades quilombolas, registra-se que o reconhecimento de sua posse garante a propriedade e a titularidade das terras para a comunidade. Entretanto, em se tratando das unidades de conservação de uso sustentável – reservas extrativistas (RESEX) e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) – e dos assentamentos sustentáveis – projeto de assentamento agroextrativista (PAE), projeto de desenvolvimento sustentável (PDS) e projeto de assentamento florestal (PAF) – as áreas são de domínio público, com usufruto da terra e dos recursos naturais renováveis concedidos para as populações tradicionais (Benatti, 2011).

Em síntese, a posse agroecológica configura-se como uma forma específica de posse agrária, socialmente construída e territorialmente situada, que se legitima pelo uso contínuo, racional e coletivo dos recursos naturais. Trata-se de um apossamento fundado no trabalho familiar e agroextrativista, orientado por práticas sustentáveis e por uma consciência coletiva de pertencimento ao território (Benatti, 2018). Ao incorporar dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais, a posse agroecológica desafia as categorias jurídicas tradicionais e exige do Estado o reconhecimento de regimes possessórios compatíveis com a realidade amazônica, sob pena de invisibilizar formas legítimas de ocupação historicamente consolidadas.

2.2 O SUJEITO CAMPONÊS ENQUANTO POSSEIRO DA TERRA PÚBLICA

Nesta pesquisa, considera-se como camponeses os agricultores familiares e extrativistas que se organizam em unidades produtivas familiares e utilizam a terra como base material para a sua



(re)produção social, constituindo-se simultaneamente como unidades de consumo e de produção. Trata-se de sujeitos cuja relação com a terra ultrapassa a dimensão meramente econômica, estando diretamente vinculada à sobrevivência familiar, à organização social e à construção de identidades coletivas no meio rural.

O camponês é concebido como trabalhador rural cuja produção visa prioritariamente garantir o sustento da própria família, sendo o excedente eventualmente comercializado para a aquisição de bens indispensáveis à reprodução de suas condições de vida. Nesse sentido, Queiroz (1973, p. 29–30) destaca que, do ponto de vista econômico, “o camponês se define pelo objetivo de produzir para o consumo, enquanto, sociologicamente, o campesinato constitui uma camada subordinada no interior da sociedade global, marcada por relações de subordinação econômica, política e social”.

No âmbito das políticas públicas, a partir da década de 1990, o Estado brasileiro passou a adotar oficialmente a categoria “agricultura familiar”, sobretudo com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), instituído em 1994, voltado ao apoio de atividades produtivas organizadas pela e para a família (Abramovay, 1998). Essa categoria passou a orientar o desenho de políticas públicas destinadas aos sujeitos do campo.

No plano legislativo, a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, definiu o agricultor familiar como aquele que exerce atividades no meio rural em área de até quatro módulos fiscais, com predominância de mão de obra familiar e renda majoritariamente oriunda do próprio estabelecimento. Embora tal definição cumpra função normativa relevante, ela não afasta a realidade de que grande parte desses sujeitos exerce a posse sobre terras públicas, sem título dominial formal.

No âmbito estadual, a Lei nº 8.878/2019, que dispõe sobre a regularização fundiária no Estado do Pará, também reconhece o agricultor familiar ou empreendimento familiar rural, considerando critérios relacionados à ocupação consolidada, ao uso predominante de mão de obra familiar e à origem da renda. A legislação estadual, ao admitir a regularização de ocupações em terras públicas, evidencia a centralidade da figura do agricultor familiar enquanto possessor, cuja permanência no território depende do reconhecimento jurídico de sua posse.

Apesar da diversidade de denominações e classificações atribuídas aos sujeitos que vivem e trabalham no campo, essas diferentes categorias remetem a uma realidade comum: a existência de produtores agrícolas vinculados a famílias e grupos sociais cuja relação com a terra se organiza em torno do patrimônio familiar (Wanderley, 2014). São esses vínculos familiares, comunitários e territoriais que permitem compreender tais sujeitos como camponeses, para além das especificidades de cada situação concreta. Para os fins desta pesquisa, essas categorias são compreendidas de forma articulada, na medida em que expressam a condição do sujeito camponês enquanto possessor de terra pública.



Dessa forma, ainda que campesinato e agricultura familiar não se confundam conceitualmente, ambos permitem identificar sujeitos cuja reprodução social está diretamente vinculada ao reconhecimento jurídico da posse exercida sobre terras públicas. A condição camponesa, nesse contexto, revela-se central para a análise dos limites da política de regularização fundiária, sobretudo no que se refere à efetivação de direitos territoriais, incluindo o acesso às políticas públicas e à previdência social.

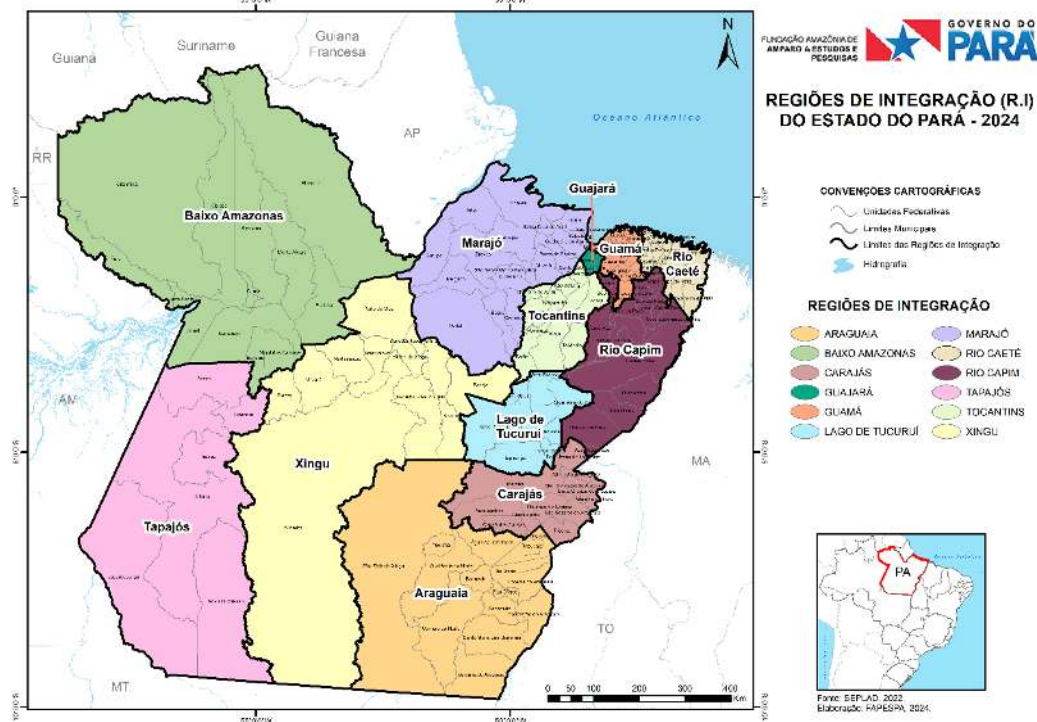
3 DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARAENSE

O Pará é o segundo maior estado brasileiro em extensão territorial, com aproximadamente 1.248.000 km² (IBGE, 2024). Localizado na região Norte do país, na porção oriental da Amazônia, o território paraense é composto por 144 municípios, organizados em 12 Regiões de Integração, definidas a partir de critérios de similaridade socioeconômica, padrões de ocupação territorial e relações econômicas e sociais estabelecidas entre os municípios (Pará, 2008).

Essa regionalização constitui instrumento de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas estaduais, sendo orientada pelo objetivo de reduzir as desigualdades regionais mediante a implementação de ações estratégicas ajustadas às especificidades territoriais. As Regiões de Integração do Estado do Pará são: Araguaia, Baixo Amazonas, Guamá, Carajás, Lago de Tucuruí, Marajó, Metropolitana, Rio Capim, Rio Caeté, Tapajós, Xingu e Tocantins, conforme ilustrado na Figura 1. Trata-se de uma divisão administrativa que permite compreender a heterogeneidade do território paraense e os distintos contextos socioterritoriais nos quais se desenvolvem as políticas de ordenamento e regularização fundiária.



Figura. 1: Mapa de Indicadores das Regiões de Integração.



Fonte: FAPESPA, 2024.

No âmbito estadual, a política de regularização fundiária é operacionalizada por meio de ações voltadas à promoção do acesso à terra, à segurança jurídica da posse e à sustentabilidade socioambiental, especialmente em relação aos sujeitos que exercem a posse de terras públicas sem o reconhecimento formal do Estado. Nesse contexto, o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), autarquia estadual instituída pela Lei nº 4.584/1975, é o órgão responsável pela execução da política agrária estadual e pela gestão das terras devolutas, competindo-lhe promover a regularização fundiária, reconhecer a validade dos títulos expedidos e assegurar a destinação socialmente adequada das terras públicas.

Dentre as ações da política agrária paraense, destaca-se o Programa Meio Ambiente e Ordenamento Territorial, inserido no Plano Plurianual (PPA) do Estado do Pará para o período de 2020 a 2023. Trata-se de uma política pública estruturada com objetivos, metas, indicadores e estratégias definidos para um ciclo quadrienal, o que justifica o recorte temporal adotado nesta pesquisa para a análise sistemática de seus resultados e impactos sobre os regimes de posse existentes no território paraense. Embora o foco analítico recaia sobre o período de 2020 a 2023, informações relativas ao ano de 2024 são consideradas de forma contextual, com o objetivo de identificar tendências de continuidade institucional da política fundiária estadual.

No âmbito do referido Programa, o ITERPA desenvolveu ações voltadas ao ordenamento territorial, à regularização fundiária e ambiental e à emissão de documentos de terra, beneficiando prioritariamente pequenos produtores rurais, agricultores familiares, comunidades tradicionais, comunidades quilombolas e projetos de assentamentos estaduais, visando ao fortalecimento da



agricultura familiar, à promoção do desenvolvimento sustentável e à mitigação de conflitos fundiários (ITERPA, 2021).

A análise dos Relatórios de Gestão do ITERPA referentes aos anos de 2020 a 2023 evidencia a expedição de diversos tipos de documentos fundiários, tanto individuais quanto coletivos. Entre os instrumentos utilizados, destacam-se títulos definitivos individuais, títulos coletivos destinados a comunidades quilombolas, títulos de légua patrimonial, concessões de direito real de uso, certidões de terras, termos de permuta e termos de resgate de aforamento.

Conforme apresentado na tabela 1, no período analisado foram expedidos 13.503 documentos de terra, superando em 6,26% a meta programada para o ciclo do PPA (meta programada era de 12.710 documentos de terra). Dentre esses documentos, observa-se a emissão de 8.194 títulos definitivos individuais, 26 títulos coletivos para comunidades quilombolas, 18 títulos de légua patrimonial, 3.627 documentos de regularização urbana, 1.047 concessões de direito real de uso, 7 concessões de direito real de uso coletivo, 487 certidões de terras, além de termos de permuta e de aforamento (ITERPA, 2024).

A análise anual dos dados revela oscilações no cumprimento das metas estabelecidas. Nos anos de 2020 e 2022, as metas programadas não foram integralmente alcançadas. Em contrapartida, no ano de 2023 observa-se um crescimento expressivo das ações de regularização fundiária, com a emissão de 5.823 documentos, superando em aproximadamente 67% a meta prevista para o exercício (3.492 documentos de terra). Esse desempenho sugere uma intensificação das ações estatais no último ano do ciclo do PPA, possivelmente associada à consolidação institucional da política e à necessidade de cumprimento das metas previstas.

Tabela 1: Documentos de terra expedidos no Pará nos anos 2021 a 2024.

| Documentos expedidos | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total |
|--|-------|-------|-------|-------|--------|
| Programado no período | 1.023 | 1.967 | 5.509 | 3.492 | 12.710 |
| Certidões emitidas | 111 | 147 | 170 | 58 | 486 |
| Títulos de Terra individuais | 360 | 1.200 | 2.063 | 4.571 | 8.194 |
| Títulos Coletivos | 3 | 3 | 5 | 15 | 26 |
| Títulos de légua patrimonial | 3 | | 8 | 7 | 18 |
| Títulos de regularização urbana | | 868 | 1.704 | 1.055 | 3.627 |
| Concessões de direito real de uso | 349 | 193 | 417 | 88 | 1.047 |
| Concessões de direito real de uso coletivo | 2 | 1 | 3 | 1 | 7 |
| Termos de aforamento | 4 | 4 | 8 | 3 | 19 |
| Termos de permuta | 11 | 17 | 26 | 25 | 79 |
| Total de documentos de terra no período | 843 | 2.433 | 4.404 | 5.823 | 13.503 |

Fonte: Relatórios de gestão do ITERPA, 2021, 2022, 2023 e 2024.

Do ponto de vista territorial, as ações do Programa Meio Ambiente e Ordenamento Territorial alcançaram todas as Regiões de Integração do Estado do Pará, ainda que de forma desigual. Em 2020, as regiões mais beneficiadas com a expedição de documentos de terras foram a Região Rio Capim, responsável por 47,0% do total, com destaque para o município de Ipixuna do Pará, que recebeu 348



documentos, e a Região Araguaia, correspondendo a 21,1%, com destaque para São Félix do Xingu, que recebeu 150 documentos. Juntas, essas duas regiões concentraram 72% do quantitativo total de documentos expedidos. Por outro lado, as regiões menos beneficiadas foram Lago de Tucuruí e Marajó, com apenas 4 documentos cada, e a Região Xingu, com apenas 1 documento expedido (ITERPA, 2021).

Em 2021, o Estado do Pará expediu 258 documentos de terra para a Região Tocantins, 238 para a Região Guamá e 166 para a Região Carajás. As regiões menos beneficiadas foram: Xingu (7), Tapajós (4), Marajó (1) (ITERPA, 2022). Em 2022, a Região Tocantins apresentou um número expressivo quanto à regularização fundiária, com 1256 documentos expedidos, seguida pela Região Guajará, com 1.312 documentos, e da Região Guamá com 610 títulos expedidos. Todavia, Marajó (4) e Xingu (2) mantêm-se entre as regiões com menos emissão de documento de terras (ITERPA, 2023).

Em 2023, as regiões mais beneficiadas com emissão de documentos de terra foram: Guamá (1577), Caetés (1244), Tocantins (1225), Guajará (1.066) e Capim (435), e as regiões com menos documentos de terras expedidos foram: Xingu (20), Lago Tucuruí (13) e Marajó (6) (ITERPA, 2024). Essa distribuição evidencia a persistência de assimetrias territoriais na implementação da política de regularização fundiária no Estado do Pará, indicando que a intensificação das ações estatais no último ano do ciclo do PPA não ocorreu de forma homogênea entre as Regiões de Integração.

No que se refere especificamente à titularização de terras rurais ocupadas por comunidades tradicionais, os dados revelam uma assimetria expressiva entre a titulação individual e a titulação coletiva. Enquanto foram expedidos 8.194 títulos definitivos individuais no período analisado, apenas 26 títulos coletivos foram destinados a comunidades tradicionais e 7 concessões de Direito Real de Uso Coletivo para Projetos Estaduais de Assentamentos Agroextrativistas (CDRUs), o que evidencia a centralidade conferida pelo Estado à regularização fundiária por meio da fragmentação do território em unidades familiares individualizadas.

As regiões mais beneficiadas concentram áreas de maior dinamismo econômico, pressão fundiária e presença consolidada de pequenos produtores e assentamentos, o que tende a facilitar a operacionalização da regularização fundiária sob a lógica da titulação individual. Em contrapartida, regiões como Marajó, Xingu e Lago de Tucuruí, caracterizadas por extensas áreas de uso comum, forte presença de comunidades tradicionais e maiores obstáculos logísticos e institucionais, permanecem com baixa incidência de ações de regularização, revelando limites estruturais da política fundiária estadual para atender contextos socioterritoriais mais complexos.

Embora os resultados quantitativos indiquem avanços relevantes na ampliação do acesso formal à terra, torna-se imprescindível problematizar o modelo jurídico que orienta a política de regularização fundiária no Estado do Pará. A predominância da titulação individual revela a persistência de uma racionalidade patrimonialista da terra, que nem sempre dialoga com a



complexidade socioterritorial amazônica e com as formas coletivas de uso e ocupação tradicionalmente exercidas pelas comunidades tradicionais.

Como destacam Monteiro et al., (2019), a política fundiária brasileira tem priorizado a titulação individual de terras públicas na Amazônia, mesmo diante de um expressivo passivo relacionado ao reconhecimento de territórios coletivos. Essa orientação desconsidera, em muitos casos, a relevância dos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados e das formas de apossamento baseadas no uso comum da terra, fundamentais tanto para a geração de renda quanto para a proteção ambiental.

Esse cenário empírico permite avançar para uma análise jurídico-crítica do modelo de regularização fundiária adotado, especialmente no que se refere às escolhas normativas que orientam a priorização da titulação individual em detrimento do reconhecimento de territórios coletivos. A leitura crítica dos dados não pode restringir-se à aferição do cumprimento formal de metas administrativas, devendo considerar os impactos qualitativos da política de regularização fundiária sobre os diferentes regimes de posse existentes no território paraense.

A centralidade da titulação individual, quando analisada à luz do direito agrário e ambiental, revela opções políticas alinhadas ao marco normativo nacional, especialmente à Lei nº 13.465/2017, que reformulou o regime jurídico da regularização fundiária no Brasil. A referida legislação, ao reforçar a titulação individual como principal instrumento de ordenamento territorial, inclusive em terras públicas situadas na Amazônia Legal, tem sido objeto de críticas por favorecer a mercantilização da terra e por desconsiderar as especificidades dos apossamentos coletivos e agroecológicos exercidos pelas comunidades tradicionais.

Nesse contexto, a política de regularização fundiária, quando orientada exclusivamente pelos parâmetros da Lei nº 13.465/2017, corre o risco de reproduzir uma racionalidade jurídica incompatível com os princípios do direito agrário e ambiental, especialmente no que se refere à função social da terra, à proteção do meio ambiente e ao reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades tradicionais. Ainda que se reconheçam os avanços institucionais da política fundiária paraense e a ampliação da emissão de documentos de terra no período analisado, a assimetria entre titulação individual e coletiva evidencia limites estruturais do modelo adotado.

A priorização da titulação individual, ao desconsiderar áreas de uso comum e formas coletivas de apossamento, pode fragilizar a integridade territorial das comunidades tradicionais e comprometer sua reprodução social, cultural e econômica. Tal opção estatal insere-se em um contexto mais amplo de reorganização do regime fundiário brasileiro, marcado pela crescente valorização econômica da terra enquanto ativo financeiro, frequentemente associada à neoliberalização das políticas agrárias. No contexto amazônico, essa racionalidade jurídica revela-se particularmente problemática, ao desconsiderar os modos de vida das comunidades tradicionais e enfraquecer formas de apossamento baseadas no uso comum dos recursos naturais, como a posse agroecológica.



Pelo exposto, a análise evidencia que, embora a política fundiária paraense tenha ampliado significativamente o acesso formal à terra, sua orientação normativa revela limites estruturais para o reconhecimento pleno dos direitos territoriais das comunidades tradicionais.

3.1 ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO PARÁ

Considerando a continuidade institucional da política fundiária no Estado do Pará e a relevância de situar o leitor quanto ao cenário mais recente, incorporam-se, de forma complementar e contextual, informações relativas aos resultados obtidos no ano de 2024, que compõe o novo ciclo (2024-2027), sem prejuízo do recorte metodológico delimitado.

Os dados mais recentes do ITERPA indicam a ampliação das ações de regularização fundiária após o encerramento do ciclo 2020–2023. Em 2024, o Estado do Pará, por meio do ITERPA, emitiu 6.729 títulos de terra no âmbito do Programa Gestão Socioambiental e Ordenamento Territorial, dos quais 6.597 foram títulos individuais, 19 destinados a comunidades quilombolas e apenas 3 CDRUs para Projetos Estaduais de Assentamentos Agroextrativistas (ITERPA, 2025). Esses números evidenciam a continuidade da lógica individualizante na política fundiária estadual, destacando que, embora as CDRUs coletivas representem instrumentos mais adequados para garantir a segurança territorial de comunidades tradicionais, sua utilização ainda é extremamente limitada.

Embora esses dados indiquem avanços quantitativos expressivos, sua leitura à luz dos resultados observados no período de 2020 a 2023 revela a manutenção do padrão jurídico-institucional que orienta a política fundiária estadual. Assim como verificado no ciclo plurianual analisado, a maior parte dos documentos expedidos em 2024 correspondeu à titulação individual, ao passo que a titulação coletiva destinada às comunidades tradicionais permaneceu residual, mesmo diante do reconhecimento constitucional e infraconstitucional das formas coletivas de uso e ocupação da terra.

A ausência de reconhecimento formal da posse agroecológica exercida pelas comunidades tradicionais compromete a segurança territorial desses grupos e produz efeitos jurídicos relevantes, como a dificuldade de acesso a políticas públicas e à previdência social. Assim, a regularização fundiária deve ser compreendida para além da simples emissão de títulos, exigindo uma abordagem capaz de reconhecer a pluralidade de formas de apossamento existentes na Amazônia e a centralidade do território para a reprodução social, cultural e econômica das comunidades tradicionais.

A assimetria entre titulação individual e coletiva confirma que os avanços observados nos anos subsequentes não representam uma inflexão estrutural no modelo de regularização fundiária, mas sim a continuidade de uma lógica predominantemente individualizante, fundada na fragmentação territorial e na centralidade da propriedade privada individual. Tal racionalidade jurídica mostra-se tensionada com o reconhecimento da posse agroecológica e das áreas de uso comum tradicionalmente ocupadas pelas comunidades tradicionais, especialmente no contexto amazônico.



Além disso, a incorporação dos dados de 2024 permite evidenciar que, apesar da expansão quantitativa da política fundiária, permanecem os efeitos jurídicos associados à baixa incidência de titulações coletivas, como as dificuldades enfrentadas por comunidades tradicionais no acesso a políticas públicas e na comprovação de vínculos territoriais e laborais para fins previdenciários. Desse modo, a atualização empírica reforça a hipótese central deste estudo, ao demonstrar que a política de regularização fundiária no Pará, embora contínua e ampliada ao longo do tempo, ainda carece de ajustes normativos e institucionais capazes de assegurar o reconhecimento efetivo da pluralidade de regimes possessórios existentes na Amazônia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado do Pará tem desenvolvido políticas de ordenamento territorial e regularização fundiária em consonância com princípios constitucionais ligados à terra e à função social da propriedade, possibilitando a efetivação de direitos fundamentais decorrentes do acesso à terra, como o reconhecimento da posse exercida pelas comunidades tradicionais, promovendo a gestão sustentável dos recursos naturais e a reprodução social, cultural e econômica desses grupos.

As ações implementadas no âmbito do Programa Meio Ambiente e Ordenamento Territorial (2020–2023) produziram impactos positivos para trabalhadores rurais e comunidades tradicionais, ao viabilizar a emissão de documentos fundiários, reconhecer saberes e práticas locais e assegurar meios formais de comprovação do exercício da atividade rural. Tais medidas também fortaleceram a capacidade estatal de gestão das terras públicas, contribuindo para a proteção ambiental e para o desenvolvimento socioeconômico regional.

Embora a legitimidade da posse exercida pelas comunidades tradicionais independa de ato estatal, por se fundar no trabalho na terra, nas práticas sustentáveis e no cumprimento da função social, o reconhecimento formal pelo Estado revela-se imprescindível para a efetivação de direitos sociais, em especial o acesso à aposentadoria por idade do agricultor familiar ocupante de terra pública. A exigência de comprovação documental do vínculo com a terra evidencia as limitações enfrentadas pelos sujeitos camponeses quando seus apossamentos não são reconhecidos juridicamente.

Diante disso, a pesquisa demonstra que a política de regularização fundiária no Pará, apesar de apresentar avanços quantitativos relevantes, ainda opera sob uma lógica predominantemente individualizante da titulação, o que tensiona o reconhecimento dos apossamentos coletivos, das áreas de uso comum e da posse agroecológica exercida pelas comunidades tradicionais. Tal orientação limita a efetivação plena dos direitos territoriais e sociais desses grupos.

Conclui-se que o aprimoramento da política fundiária estadual exige ajustes normativos e institucionais voltados ao reconhecimento da pluralidade de regimes possessórios existentes na Amazônia. O fortalecimento de instrumentos jurídicos de titulação coletiva, a proteção das áreas de



uso comum e a adoção de procedimentos administrativos sensíveis à realidade socioterritorial amazônica são medidas fundamentais para assegurar a integridade dos territórios tradicionalmente ocupados e evitar sua fragmentação. Somente a partir do reconhecimento dessa diversidade será possível consolidar uma política fundiária comprometida com a justiça social, a sustentabilidade ambiental e o respeito à diversidade sociocultural da Amazônia.



REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Bases para formulação da política brasileira de desenvolvimento rural: agricultura familiar e desenvolvimento territorial. Brasília, NEAD/IICA, 1998.

BARRETO, Andreia Macedo. A Constituição Federal de 1988 e a posse de terras públicas rurais. *Direito e Liberdade*, Natal, v. 14, n. 1 (8), p. 39-59, jan./jun. 2012.

BENATTI, José Heder. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. *Revista de Direito Ambiental*, v. 26, p. 126-151, 2002.

BENATTI, José Heder. Regularização fundiária na Amazônia no contexto das mudanças climáticas. In: *A economia do verde no contexto do desenvolvimento sustentável: a governança dos atores públicos e privados / Carina Costa de Oliveira, Rômulo Silveira da Rocha Sampaio (organizadores)*. – Rio de Janeiro: FGV, Direito Rio, 2011, pp. 119- 212.

BENATTI, José Heder. Das terras tradicionalmente ocupadas ao reconhecimento da diversidade social e de posse das populações tradicionais na Amazônia. In: *Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil / editores: Débora Ungaretti[et al]*. São Paulo: Blucher, 2018, pp. 193-214.

BENATTI, José Heder; BENTES, Laressa. O direito fundamental à aposentadoria por idade do camponês ocupante de terra pública. *Revista Saberes da Amazônia*, v. 9, n. 15, p. 31 p.-31 p., 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 de agosto 2025.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 25 de agosto 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jul. 2017

FAPESPA - Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. Mapas de Indicadores das Regiões de Integração. Disponível em: <https://fapespa.pa.gov.br/sistemas/radar2024/>. Acesso em 27. setembro 2025.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 5.

INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ. Relatório de Gestão 2020. Belém: ITERPA, 2021.

INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ. Relatório de Gestão 2021. Belém: ITERPA, 2022.

INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ. Relatório de Gestão 2022. Belém: ITERPA, 2023.

INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ. Relatório de Gestão 2023. Belém: ITERPA, 2024.

INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ. Relatório de Gestão 2024. Belém: ITERPA, 2025.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pará: área territorial. Cidades e Estados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa.html>. Acesso em: 20 ago. 2024.

MARTINS, José de Souza. Lutando pela terra: índios e posseiros na Amazônia Legal. Revista de Ciências Sociais: RCS, v. 11, n. 1, p. 7-27, 1980.

MATTOS NETO, Antonio José de. Curso de direito agroambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2024. 2ª Edição.

MIRANDA, Alcir Gursen. Direito agrário e o posseiro. Revista da Faculdade de Direito da UFG, v. 12, n. 1-2, p. 113/123-113/123, 1988.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; DE VASCONCELOS, Tatiane Rodrigues; TRECCANI, Girolamo Domenico. Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia. Retratos de Assentamentos, v. 22, n. 2, p. 39-62, 2019.

PARÁ. Lei n. 4.584, de 8 de outubro de 1975. Cria o Instituto de Terras do Pará –ITERPA, extingue a Divisão de Terras da Secretaria de Agricultura, modifica o Decreto-lei n. 57/69 e estabelece providências correlatas. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, 17 de out., 1975. Acesso em 04 de outubro. 2025.

PARÁ. Lei nº 8.878, de 8 de julho de 2019. Dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Estado do Pará. Disponível em: <http://portal.iterpa.pa.gov.br/legislacao-fundiaria-estadual/#1612447473976-c82b9c1c-b0cb>. Acesso em 04 de outubro. 2025.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O campesinato brasileiro: ensaios sobre a civilização e grupos rústicos no Brasil. 1973.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. Revista de economia e sociologia rural, v. 52, p. 25-44, 2014.

