

PL 510/2021 e 2633/2020: modernização da regularização fundiária ou lei da grilagem?

Raoni Rajão
Debora Assis

Felipe Nunes
Britaldo Silveira Soares Filho

Nos últimos dois anos houve um intenso debate no Congresso Nacional sobre propostas de mudanças na lei de regularização fundiária de posses em áreas públicas. Em nota oficial, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) apresentou a Medida Provisória (MP) 910/2019 como uma solução para antigos problemas fundiários, ambientais e sociais, argumentando que o objetivo seria modernizar e simplificar a legislação ao introduzir o uso observação por satélite (sensoriamento remoto). A nota também sugere que a MP se justifica por apoiar principalmente os pequenos produtores e incentivaria a preservação ambiental¹.

A MP 910/2019 foi recebida com muitas críticas de especialistas, membros do ministério público e de entidades da sociedade civil ligadas tanto ao meio ambiente quanto o agronegócio, com destaque à Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura². Com o esgotamento do prazo da MP 910/2019, o Deputado Zé Silva, relator da MP na Câmara dos Deputados, apresentou o PL 2633/2020 retirando pontos polêmicos da MP e atendendo a várias das demandas da sociedade. Apesar do PL 2633/2020 ter sido apresentado anteriormente, e ter obtido o regime de urgência na Câmara dos Deputados, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e o MAPA declararam o seu apoio ao PL 510/2021, apresentado pelo Senador Irajá no dia 22 de fevereiro de 2021. Em sua análise do PL 510/2021, a FPA reitera os argumentos apresentados pelo MAPA para defender a MP 910/2019, citando a necessidade de mudar a lei para incluir socialmente os produtores rurais e adotar tecnologias de sensoriamento remoto para modernizar o processo de regularização fundiária³. Perante a crescente controvérsia sobre os projetos de lei atualmente em pauta, esta nota técnica avalia as justificativas apresentadas pelos defensores da nova lei, estimando seus impactos esperados⁴.

A invasão de terras públicas é crime punível com até 3 anos de prisão⁵. Porém, a legislação reconhece o papel do Estado no incentivo dessa prática durante os anos 1970 e 80 na Amazônia, permitindo a titulação das áreas ocupadas até 2011. A base de dados espaciais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) indica a presença de 105 mil parcelas na Amazônia Legal em processo de regularização, sendo 84 mil com evidências de ocupação antes de 2012⁶. Desse total, 46 mil posses já estavam

ocupadas em 1985, o que mostra a importância de se avançar no reconhecimento dos direitos de produtores que vivem há décadas na região. Contudo, as modificações introduzidas pelo PL 510/2021 autorizam a regularização de áreas ocupadas até 2014, permitindo a licitação de terras públicas que não cumpram esse marco temporal, dando a preferência de aquisição ao atual possessor. Também prevê o uso de sensoriamento remoto para titular posses em terras públicas com até 2500 hectares.

Sendo assim, o PL 510 não só anistia as invasões que já ocorreram, mas gera a expectativa que novas invasões continuarão a ser regularizadas. Cria-se, portanto, um ciclo de destruição ambiental e criminalidade, no qual a certeza da impunidade se consolida como um dos principais motores do desmatamento na Amazônia, impedindo o estabelecimento de atividades produtivas de baixo impacto ambiental na região. Estima-se que o PL 510/2021 irá anistiar a ocupação criminosa de 5737 parcelas entre 2012 e 2018, legitimando também invasões futuras de outras 16 mil áreas já incluídas na base do INCRA, mas que atualmente não possuem evidências de uso agropecuário significativo. Em área, tem o potencial de permitir a ocupação de 2,4 milhões de hectares de terras públicas, a um valor de mercado superior a R\$ 2,2 bilhões, considerando somente os imóveis presentes na base do INCRA (Figura 1). A iniciativa abriria caminho ainda para a ocupação desorganizada de 43 milhões de hectares, dos quais 24 milhões atualmente cobertos por florestas públicas tipo B que poderiam ser estrategicamente licitadas para exploração sustentável de madeira e de outros produtos da sociobiodiversidade. Os efeitos do PL 510 se somam também ao PL 4843/2019, já aprovado pelo Senado, que permite a aplicação da lei de regularização fundiária às áreas atualmente destinadas para assentamentos da reforma agrária. Deste modo as flexibilizações e anistias introduzidas pelo PL 510 serão aplicadas aos 66 Mha ocupados pelos assentamentos rurais nos estados da Amazônia Legal, permitindo a titulação de médios e grandes imóveis, e retirando os pequenos produtores dessas áreas.

Desde 2009, a legislação brasileira já permite que a regularização fundiária de pequenos produtores (áreas com até 4 módulos fiscais, podendo chegar a 440 ha) seja feita sem a necessidade de vistoria de campo. Também o Decreto

n. 10592/2020 que regulamenta a lei atual já explicita que o INCRA pode usar sensoriamento remoto para identificar evidências de uso agropecuário. Portanto, as mudanças introduzidas pelo PL 510/2021 têm como foco facilitar o acesso às terras públicas aos médios e grandes produtores, que somam 4% da fila de análise do INCRA. Visto que as imagens de satélite fornecem informações remotas, logo limitadas, sobre a área a ser requerida, o PL aumenta ainda o risco de fraudes e titulação de grandes extensões já ocupadas por pequenos produtores e populações tradicionais, agravando os conflitos fundiários na Amazônia. É possível notar que os maiores beneficiários das mudanças propostas pelo PL 510/2021 serão os médios e grandes produtores em Tocantins, Roraima e sul do Amazonas, visto a prevalência de ocupações pós 2012 de terras públicas nesses estados. Em contraste, o PL 2633/2020 estende o benefício da isenção da vistoria para até 6 módulos fiscais, trazendo, portanto, um risco menor do que o PL 510/2021.

Vale notar que PL 2633/2020 evita as graves do PL 510/201 ao manter as datas da lei atual. No relatório do Deputado Bosco Saraiva relativo ao PL houve também um avanço ao retirar da proposta original a possibilidade da licitação de áreas não passíveis de regularização, que poderia ser utilizada para legalizar novas invasões. Portanto, apesar do trazer algumas concessões, como o aumento da isenção de vistoria de 4 para 6 MF, o PL 2633/2020 não anistia as invasões pós 2011.

Enquanto são apresentadas propostas que beneficiam uma pequena parcela dos produtores rurais e anistiam crimes contra o patrimônio público, o INCRA tem falhado em implementar a legislação atual. Entre 2014 e 2020 o orçamento discricionário do INCRA foi reduzido de R\$ 1,6 bilhões para cerca de R\$ 500 milhões anuais. Em consequência, enquanto em 2014 o instituto chegou a titular

9819 imóveis em um ano, em 2019 e 2020 foram 554 imóveis titulados em glebas federais, uma média de 227 ao ano⁷. Nesse ritmo seriam necessários 378 anos para titular os imóveis já registrados no INCRA com data de ocupação até 2011, caso elegíveis. Apesar da INCRA ter intensificado a titulação provisória e definitiva em assentamentos, sob a atual gestão o instituto assentou o menor número de famílias desde 2002 (Tabela 1).

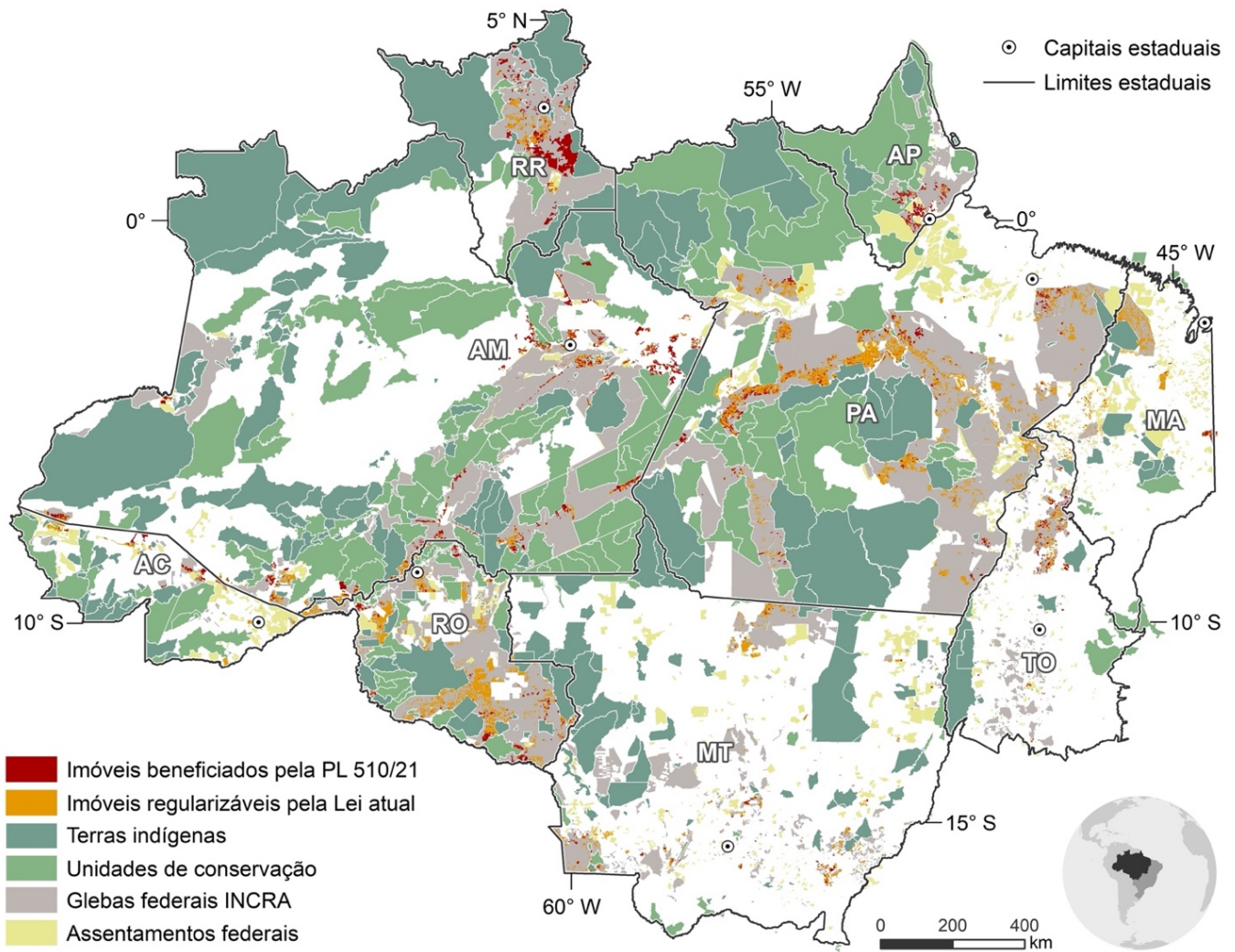
Ao mesmo tempo, o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou em diferentes auditorias que o INCRA tem falhado sistematicamente em zelar pelo patrimônio público, ao permitir a invasão de terras públicas sob sua tutela e deixar de tomar as medidas legais para o cancelamento de títulos dos imóveis que desmataram ilegalmente⁸. Dessa forma, o desmonte do INCRA contribui para a falta de alinhamento entre as políticas fundiárias e ambientais especialmente na Amazônia, fazendo com que os imóveis titulados apresentem taxas superiores de desmatamento em relação às posses em processo de regularização⁹.

É inegável a necessidade de se avançar no processo de regularização fundiária no Brasil com a titulação das áreas ocupadas até 2011 e a destinação dos 43 milhões de hectares de terras públicas vulneráveis a invasões. Mas para isso é preciso fortalecer o INCRA, o IBAMA e o ICMBio, endurecer as leis que punem a invasão de terras públicas e melhorar a integração entre a política fundiária e ambiental. É também crucial envolver nesse esforço entidades da sociedade civil e academia, permitindo um debate aprofundado entre ambientalistas e setor produtivo para aprimorar a legislação atual tomando como base o PL 2633/2021. O PL 510/2021, na sua forma atual, além de não contribuir para esses objetivos, envia um forte sinal para criminosos que se beneficiam com o desmatamento e a grilagem de terras na Amazônia.

Tabela 1: Famílias assentadas e títulos provisórios e definitivos em assentamentos e glebas federais emitidos pelo INCRA

Ano	Famílias assentadas	Títulos provisórios em assentamentos	Títulos definitivos em assentamentos	Títulos definidos em glebas federais
2002	42.781	800	6.056	
2003	36.324	808	2.423	
2004	80.320	808	131	
2005	125.525	808	1.812	
2006	133.191	6.864	6.821	
2007	66.192	8.896	2.566	
2008	68.615	8.157	2.125	
2009	55.294	34.414	1.428	243
2010	38.748	47.073	863	230
2011	21.394	41.987	4.641	584
2012	22.608	26.905	2.957	2.288
2013	29.867	32.055	6.665	4.455
2014	31.483	20.943	1.636	9.819
2015	25.427	23.218	1.632	5.594
2016	2.424	8.635	1.222	4.256
2017	1.209	97.030	15.617	1.998
2018	8.886	73.931	13.784	2.437
2019	5.649	25.982	2.234	1
2020	3.632	85.325	11.825	553
TOTAL	799.572	544.638	86.438	32.458

Figura 1: Imóveis em regularização pelo INCRA com evidência de uso agropecuário (i.e., área acima de 5%) antes de 2012 e imóveis com evidência de ocupação após 2012 ou sem evidência que poderiam ser beneficiados pelas mudanças do PL 510/2021.



Referências

- ¹ Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mp-moderniza-e-simplifica-a-regularizacao-fundiaria-e-incentiva-a-preservacao-ambiental> . Acesso em 25 Março. 2021.
- ² Girardi, G. (2020) Ambientalistas, ex-ministros, agricultores familiares e sindicalistas pedem que ‘MP da grilagem’ não seja votada. Estado de São Paulo, 11 de maio de 2020. <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/ambientalistas-ex-ministros-agricultores-familiares-e-sindicalistas-pedem-que-mp-da-grilagem-nao-seja-votada/>
- ³ Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/resumos-executivos/proposicoes-legislativas/sf-pl-510-2021/> . Acesso em 25 Março. 2021.
- ⁴ Veja também Chiavari e Lopes (2021). Nova Investida Contra a Legislação Fundiária. Projeto de Lei nº 510/2021 Retoma os Retrocessos da MP nº 910/2019 e Beneficia Invasores de Terras Públicas. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/03/NT-Nova-Investida-Contra-a-Legislacao-Fundiaria-Projeto-de-Lei-510-2021.pdf> ; Brito et al (2021). Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia. Disponível em: <https://amazon.org.br/wp-content/uploads/2021/03/10FatosRegularizacaoFundiar.pdf> Acesso em 25 Março. 2021.
- ⁵ Art. 20 da Lei No 4.947, DE 6 DE ABRIL DE 1966.
- ⁶ Ocupação do imóvel definida como área de pastagem ou cultivo agrícola igual ou maior a 5% da área do imóvel, com base nos dados da base de Parcelas em Regularização do INCRA (Março, 2020) e MapBiomas Versão 4. O valor da terra foi calculado considerando um imóvel com 80% de floresta e 20% de área de pastagem, com preços de mercado compilados pela FNP no Agrianual de 2015.
- ⁷ Dados de 2019/2020 estão na Nota Técnica Nº 360/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA, enviada ao STF no âmbito da ADPF 769 (Arguição de descumprimento de preceito fundamental). Os dados de 2009-2018 estão em <http://nead.mda.gov.br/politicas> no quadro do Terra Legal. Informações compiladas por Brenda Britto.
- ⁸ Tribunal de Contas da União. Acórdão no 727/2020. Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Sessão de 01/04/2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/incra-tera-de-buscar-a-recuperacao-de-imoveis-na-amazonia-legal.htm>
- ⁹ Sparovek, Rajão et al, (2020) Análise dos efeitos da MP 910/2019 do parecer do Senador Irajá Abreu na destinação das glebas públicas federais na Amazônia legal. Disponível em http://www.lagesa.org/wp-content/uploads/documents/Sparovek_Rajao%20et%20al_20_Analise%20MP910.pdf ; Probst, Benedict, et al. (2020): "Impacts of a large-scale titling initiative on deforestation in the Brazilian Amazon." Nature Sustainability 3.12 1019-1026.