

INFORMAÇÕES RELEVANTES PARA A NOVA MEDIDA PROVISÓRIA SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Hoje, o Governo Federal anunciará a edição de uma nova Medida Provisória que alterará as regras que regulam o processo de regularização fundiária em terras públicas federais. Essa MP, cujo texto exato ainda não é de conhecimento público, poderá, caso venha a afrouxar as regras hoje existentes, implicar em importantes aumentos nas já altas taxas de desmatamento da floresta amazônica (onde se situa a maior parte das terras devolutas federais), em mais conflitos violentos pela posse da terra e na rápida perda de patrimônio público . Abaixo algumas informações relevantes para se compreender o contexto e o alcance da MP:

1. O que é regularização fundiária?

É o processo que reconhece direitos de posse e propriedade de particulares sobre terras públicas. Como a Constituição Federal proíbe que particulares possam usucapir terras públicas (art.191, parágrafo único) , a única forma pela qual um particular pode ser tornar proprietário de uma terra rural que originalmente pertence ao Poder Público é através da *alienação* (doação ou venda).

Desde o século XIX o Governo Federal tem regras para regularizar a posse de particulares que ocuparam por contra própria terras públicas (*legitimação de posse*). A lógica sempre foi reconhecer ocupações antigas, consolidadas, feitas por pequenos produtores rurais que não tivessem outra terra para trabalhar e que tivessem efetivamente produzindo na área. Essa deveria ser a razão de existir processos de regularização fundiária: uma medida de justiça social que reconhece uma situação de fato há muito consolidada. No caso da Amazônia são sempre lembrados os pequenos agricultores que foram levado à região com o apoio e incentivo do Governo Militar, nos anos 1970, e que até hoje não teriam seus títulos de propriedade reconhecidos.

2. Essa é a primeira Medida Provisória recente que trata de regularização fundiária nos últimos anos?

Não. Em **2009** o Presidente Lula editou a **MP 458**, que criou o programa *Terra Legal* e simplificou as regras para a legitimação de posse em terras públicas. Essa MP, que se transformou na Lei Federal nº 11.952/09, aumentou o tamanho das áreas que poderiam passar por processo de regularização fundiária (até então eram de no máximo 150 hectares por família – passou para até 1500 hectares), permitiu que terras pudessem ser doadas aos pequenos proprietários (até 100 hectares) e, mais importante, diminuiu o tempo pelo qual a terra deveria estar ocupada para que pudesse ser regularizada . Para

que um particular pudesse ganhar título de propriedade sobre terras públicas não precisaria mais estar na terra desde os anos 1970, mas apenas antes de 2004 (cinco anos antes da edição da MP).

Em **2016** o Presidente Temer editou uma nova MP (**MP 759**) alterando novamente as regras de regularização fundiária. Essa nova medida, que foi convertida na Lei Federal no 13.456/17, **ampliou o estoque de terras públicas rurais que podem vir a ser objeto de “regularização fundiária” no país**, da seguinte forma:

- a) expandindo para todo o país regras que antes valiam apenas para terras situadas na Amazônia Legal (inclusão do art.40-A na Lei Federal 11952/09);
- b) aumentando de 1.500 hectares para 2.500 hectares o tamanho da área que pode vir a ser objeto de “regularização fundiária” (alteração do art.6º da Lei Federal 11952/09);
- c) ampliando a possibilidade de regularização fundiária para terras ocupadas irregularmente até 22 de julho de 2008 (alteração do inciso IV do art.5º da Lei Federal 11952/09), em alguns casos até dezembro de 2011 (inclusão de um parágrafo único no art.38), quando antes o imóvel deveria estar ocupado necessariamente antes de 26 de junho de 2004 (art.38, caput);
- d) diminuindo enormemente o valor para “regularização” (alienação) das terras públicas de maior tamanho (até 2.500 hectares), mediante o mecanismo de “venda direta”, que podem agora ser alienadas com desconto de até 90% em relação ao valor da terra nua (alteração do art.12, §1º da Lei Federal 11952/09), quando antes esse desconto (para uma área menor!) era de no máximo 20%;
- e) alterando o conceito de “exploração direta” para incluir a “ocupação” por meio de pessoa jurídica, com isso permitindo que pessoas que nunca trabalharam na terra – eventualmente sequer nela pisaram! – possam se beneficiar da regularização de terras públicas (alteração do inciso III do art.2º);

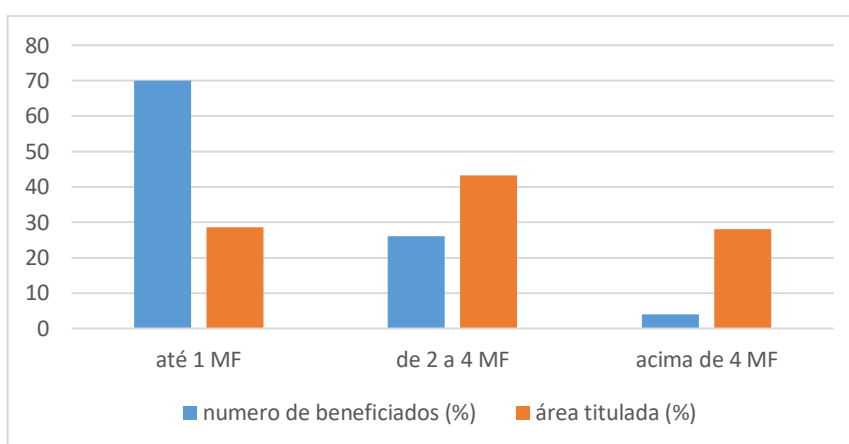
Portanto, essa será **a terceira Medida Provisória, em apenas 10 anos**, que alterará as regras de regularização fundiária no país. Todas elas vieram com a promessa de que “a regularização fundiária tornará mais fácil o trabalho de fiscalização e punição a eventuais desmatadores” (<https://bbc.in/2P6OdAX>).

3. A regularização fundiária beneficia apenas ou principalmente os pequenos produtores rurais que estão há décadas na Amazônia?

Não. Por duas razões: as regras hoje permitem que grandes latifúndios (até 2.500 hectares) irregularmente ocupados possam ter a posse regularizada; e permitem que áreas muito recentemente ocupadas (até 2011) possam ser passadas para as mãos dos ocupantes.

Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU¹ aponta que, até julho de 2014 - cinco anos depois de instituído o programa Terra Legal - haviam sido tituladas 7.951 posses, sendo 5.603 relativos a áreas abaixo de 1 módulo fiscal (MF), totalizando 174.557 ha; 2.056 a áreas entre 1 e 4 MF, no total de 263.429 ha; e 292 referentes a áreas acima de 4 MF, no total de 170.947 ha. Segundo avaliação do órgão de controle, “o foco principal do programa – dar destinação à terra pública não destinada – continua com baixo grau de atendimento”. O gráfico abaixo ilustra a realidade encontrada pelo TCU:

Gráfico: Distribuição de Terras pelo Programa Terra Legal, por tamanho da área (julho de 2014)



Outro dado obtido pela auditoria do TCU ajuda a explicar esses resultados: 47% dos processos de titulação tinham indícios de descumprimento de condições básicas para enquadramento no programa, como não ser proprietário de outro imóvel rural (art.5o, II, Lei Federal 11952/09), não ser funcionário ou cônjuge de funcionário dos próprios órgãos que promovem a regularização fundiária (art.5o, §1o, Lei Federal 11952/09) ou residir em estado da federação distinto daquele no qual está localizada a terra cuja “posse” se pretende “regularizar”².

As regras atuais, sobretudo depois das alterações promovidas pela MP 759, são um forte estímulo à ocupação irregular de terras públicas (*grilagem*), pois permitem que ocupações recentíssimas e de grandes áreas possam, a valores irrisórios, ser regularizadas.

¹ Tribunal de Contas da União – TCU. Relatório de Auditoria de Conformidade no Programa Terra Legal Amazônia, TC 015.859/2014-2, Fiscalização 402/2014, Relator: Ministro Weder de Oliveira.

² TCU, 2014, itens 47 a 53.

4. A regularização por autodeclaração é uma idéia razoável?

Embora o conteúdo da MP não tenha ainda sido divulgado, notícias veiculadas na imprensa indicam que um ponto central da medida, alardeado pelo Secretário de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Nabhan Garcia, será o de regularização por autodeclaração. Isso significa, em essência, que o particular poderia se tornar proprietário de uma terra que originalmente é pública sem ter que comprovar, por meio de vistoria, que de fato ocupa aquela área toda pelo tempo mínimo exigido pela legislação.

O que acontecerá se essa regra vier a ser adotada?

Uma imensa confusão fundiária e o aumento nos conflitos pela posse da terra.

Os dados mais atualizados do Cadastro Ambiental Rural – CAR, que é um cadastro de terras autodeclaratório que abrange mais de 90% de todos os imóveis rurais do país, mostra o que pode ocorrer se essa idéia for adiante. Dos mais de 4 milhões de imóveis hoje cadastrados, 3.790.715 (95%) possuem algum tipo de sobreposição com outros imóveis do CAR, totalizando 10 milhões de hectares sobrepostos. Se considerarmos a sobreposição do CAR com Unidade de Conservação ou Terras Indígenas, temos 86 milhões de hectares sobrepostos distribuídos em 1.318.190 imóveis (ou 33% dos imóveis cadastrados no CAR)³.

Portanto, caso venha a ser possível a titulação de terras públicas sem vistoria e meios efetivos de prova de posse a confusão fundiária irá aumentar e não diminuir, pois a experiência hoje existente mostra que a sobreposição entre duas áreas declaradas é a regra, não a exceção. Como se trata de patrimônio – ao contrário do CAR, que traz meramente obrigações de caráter ambiental – essas disputas, se não forem arbitradas por órgãos capacitados e independentes, provavelmente levarão a conflitos violentos, aumentando algo que já é um problema na Amazônia.

Para as Terras Indígenas e Unidades de Conservação (Parques Nacionais, Reservas Extrativistas etc.), áreas que vem vivenciando um aumento significativo no desmatamento neste ano de 2019 (<https://glo.bo/347vr0g>) justamente pela expectativa de uma futura regularização de ocupações irregulares, a situação pode ser ainda pior. Segundo os dados do CAR, tem 4,5 milhões de hectares de sobreposição entre 24.865 imóveis rurais autodeclarados como particulares e Terras Indígenas Homologadas ou Unidades de Conservação de Proteção Integral.

³ SPAROVECK, G. et alii. Nota Técnica preliminar sobre o anúncio de Medida Provisória de regularização fundiária autodeclarada.