

MUDANÇAS LEGAIS RECENTES FAVORECENDO A GRILAGEM E O DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA TERRA NO BRASIL

RECENT CHANGES IN THE LEGISLATION FAVORING LAND GRABBING (GRILAGEM) AND NON-FULFILLMENT OF THE SOCIO-ENVIRONMENTAL FUNCTION OF LAND IN BRAZIL

Carlos Vinícius Gomes Araujo

Mestrando do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) - Universidade de Brasília (UnB)
gomesaraujo.vinicius@gmail.com

Sérgio Sauer

Universidade de Brasília – Faculdade UnB de Planaltina (FUP)
sauer@unb.br

Resumo

O cenário de instabilidade democrática e desmonte de políticas, que marca o Brasil mais profundamente a partir de 2016, é constituído também por mudanças e desestruturação das políticas fundiárias e socioambientais. Uma mudança marcante aconteceu com a edição da Medida Provisória nº 759, em dezembro de 2016, pelo então presidente Michel Temer, convertida na Lei 13.465, em 11 de julho de 2017. Mudanças e desmontes, provocadas pela Lei 13.465, foram aprofundadas com as edições dos Decretos, regulamentando aspectos da política de assentamentos (titulação e reconhecimento, por exemplo) e da regularização de posses ilegais de terras públicas em todo o país. A análise deste desmonte é feita com base em um resgate histórico de aspectos da legislação agrária brasileira, da colonização portuguesa até o estabelecimento da função socioambiental da terra na Constituição de 1988. As análises, explicitando a destruição de políticas e a grilagem, se estendem para propostas legislativas e executivas em andamento. Discussões da MP 910, editada em 2019, mas que caducou em 2020, se estendem para os Projetos de Lei 2.633/2020 e o 510/2021, e outras medidas legais e Instruções Normativas como, por exemplo, a IN 105/2021, que instituiu o Programa Titula Brasil, procurando demonstrar os ataques recentes à função socioambiental da terra.

Palavras-chave: função socioambiental. Terra. Grilagem. Apropriação. Legislação fundiária.

Abstract

The scenario of democratic instability and dismantling of public policies, which has marked Brazil since 2016, is also made up of changes and disruption of agrarian and socio-environmental policies. A remarkable change took place with the edition of Provisional Measure No. 759, in December 2016, by President Michel Temer, converted into Law 13,465, on July 11, 2017. Changes and dismantling, caused by Law 13,465, were deepened with the editions of the Decrees, regulating aspects of the settlement policy (titling and recognition, for example) and the regularization of illegal tenure of public lands throughout the country. The analysis of this dismantling is based on a historical review of aspects of Brazilian agrarian legislation, from Portuguese colonization to the establishment of the socio-environmental function of land in the 1988 Constitution. The analyses, explaining the destruction of policies and land grabbing, extend to legislative and executive proposals in progress. Discussions of MP 910, edited in 2019, but expired in 2020, include aspects of the Bills 2.633/2020 and 510/2021, and other legal measures and Normative Instructions, such as IN 105/2021, which instituted the Program Titula Brasil (Brazil Titling), seeking to demonstrate the recent attacks on the socio-environmental function of the land.

Keywords: the socio-environmental function. Land. Land grabbing. Appropriation. Land laws.

Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar ataques recentes à função socioambiental da terra, particularmente com a edição de Medidas Provisórias (MP), aprovação de projetos de lei (PL) e emissão de decretos, instruções normativas que favorecem e regularizam a grilagem de terras no Brasil. Este estudo começa, portanto, com um resgate da noção de função socioambiental e da importância da terra ao longo da história brasileira. Os problemas se iniciam com o sistema de sesmarias, que objetivava incentivar a ocupação de uma enorme quantidade de terras, entendidas como não exploradas, portanto, ‘imensos vazios’ a serem colonizados. A concessão de sesmaria impunha obrigação aos sesmeiros de cultivar a terra, o que em geral não foi cumprido no Brasil colônia (MARTINS, 1994).

O país viveu esse sistema por séculos, desde o início da colonização, e só teve uma lei que regulamentou a noção de propriedade da terra no segundo reinado (FARIAS, 2020; PRIETO, 2020). As pressões externas para a abolição da escravidão no Brasil acabaram gerando a Lei de Terras em 1850 (MARTINS, 1994). Essa Lei consolidou um regime de propriedade privada, impedindo o acesso à terra àqueles que

não podiam comprar, forçando os pobres livres, os escravos recém libertos, inclusive os imigrantes europeus pobres, a trabalhar para os grandes proprietários (MARTINS, 1994). Ao longo da história, diversas alterações foram feitas na legislação até se chegar à positivação de função social ou socioambiental da terra, presente na carta magna brasileira, mas que vem sofrendo ataques, especialmente após 2016, com alterações e propostas de mudanças na legislação (SAUER, LEITE e CASTRO, 2021).

Desde o processo de impeachment em 2016 – passando pelo governo Temer e culminando na eleição em 2018 e no governo Bolsonaro (2019-2022) –, o Brasil vem assistindo ao aumento da influência da bancada ruralista, que já era bastante significativa, nas decisões do governo federal e nas políticas fundiárias e ambientais. Ao defender os interesses desse grupo político, o governo federal tem aprovado leis e alterado dispositivos legais, que vão na contramão ao cumprimento da função socioambiental da terra, favorecendo a grilagem e a destruição ambiental (SAUER, LEITE e TUBINO, 2020).

Em dezembro de 2016, o então presidente Michel Temer editou a Medida Provisória nº 759, que mais tarde se converteria na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. A referida lei versa sobre a regularização fundiária urbana, rural e outros aspectos legais, como a liquidação de créditos a assentados, reconhecimento de ocupantes de lotes em assentamentos e regularização de posses em todo o país (BRASIL, 2017b). Alterando uma série de leis, a MP provocou consideráveis mudanças no arcabouço legal sobre regularização fundiária rural. Embora, de acordo com a sua exposição de motivos, a edição da MP visasse dar maior efetividade à regularização fundiária na Amazônia Legal, o principal objetivo da medida foi desobrigar e inviabilizar ações do estado e possibilitar a comercialização de terras públicas (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018).

A partir da MP 759/2016 e da Lei 13.465/2017, decretos, instruções normativas têm alterado procedimentos e flexibilizado normais fundiárias, sendo que novas propostas de mudanças nas leis viabilizam a legalização da grilagem (SAUER, LEITE e CASTRO, 2021). Com base na importância política, os procedimentos metodológicos seguem a lógica temporal das recentes alterações em leis e normas. As análises estão, portanto, centradas nas alterações legais sobre a posse da terra, sistematizando mudanças a partir da Lei 13.465, de 2017, e dos decretos que a regulamentam. As análises procuram demonstrar como essas alterações permitem que as políticas

fundiárias não atendam ao cumprimento constitucional da função socioambiental da terra, favorecendo a apropriação de terras e a destruição ambiental.

Este texto está dividido em quatro (04) partes principais, sendo que a primeira faz um resgate histórico de aspectos importantes da legislação agrária brasileira, desde o início da colonização portuguesa até o estabelecimento da função socioambiental da terra na Constituição de 1988. Na sequência, são analisadas as principais mudanças provocadas pela Lei 13.465/2017 e respectivos decretos, tanto na política de assentamentos (parte 2) como na regularização de posses ilegais de terras públicas (parte 3). A última parte analisa novas propostas de mudanças como, por exemplo, a edição da MP 910, em 2019, e os Projetos de Lei 2.633, de 2020 e o 510, de 2021, mas também outras medidas legais e Instruções Normativas como, por exemplo, a IN 105, de 2021, que instituiu o Programa Titula Brasil.

Aspectos históricos da legislação e a construção da função socioambiental da terra

O problema da terra, no Brasil, se inicia com o sistema de sesmarias. Foi criada em Portugal, a partir de 1375, para corrigir distorções no uso da terra lusitana, em razão da falta de alimento. O sistema objetivava determinar o povoamento das terras abandonadas e o aumento da produção, com confisco das concessões não produtivas. O sistema foi adaptado à colônia logo após a chegada dos portugueses no Brasil. Na colônia, o sistema objetivava ocupar terras não exploradas, e aproveitando os considerados ‘imensos vazios’, as sesmarias permitiram a apropriação privada de grandes áreas. Como em Portugal, se impunha obrigação (mais formal que real) aos sesmeiros de cultivar a terra, já dando uma ideia de função social (OLINTO, 2009).

Às vésperas da Independência de 1822, diante de um cenário calamitoso de múltiplos casos de abusos e escândalos, as concessões de terras em sesmaria foram suspensas até que se convocasse a Assembleia Geral Constituinte que deveria discutir esse tema. Enquanto esteve vigente, o sistema sesmarial ocupou menos de 20% do território nacional e originou o processo de apropriação de terras públicas em nome dos interesses rurais dominantes (NOZOE, 2006). Esse sistema de concessão é a base do latifundismo brasileiro, ou seja, criou e ampliou extensas áreas de terras, caracterizadas pela baixa produtividade, pertencentes a poucas pessoas, famílias ou empresas (MARTINS, 1994).

Na primeira constituição brasileira, outorgada em 1824, o artigo 179 demonstrava o caráter liberal da carta magna, adotando como fundamental o trinômio liberdade, propriedade e segurança. Apesar de prever o poder do Estado para desapropriar terras, jamais teve lei regulatória aprovada. No intervalo entre a suspensão do sistema sesmarial em 1824 e a promulgação da Lei nº 601 em 1950, predominou o “regime de posses”, e não havia qualquer legislação referente à aquisição, uso e posse da terra, estabelecendo o crescimento de ocupações indiscriminadas e desorganizadas, sem qualquer controle (OLINTO, 2009).

Em 18 de setembro de 1850 foi aprovada a Lei nº 601, chamada de Lei de Terras, que instituiu a noção de “terras devolutas” (aquelas que deveriam ser devolvidas à Coroa), mas fundamentalmente legitimou as concessões e grandes posses (FARIAS, 2020). Essa lei trouxe uma noção ou sentido de função social, pois o artigo 5º exigia cultura e moradia habitual do posseiro. A referida lei, no entanto, foi eficaz nas titulações e reconhecimento de grandes posses, separando terras públicas de privada (OLINTO, 2009; SANTANA, 2014).

Segundo Martins (1988), a Lei de Terras de 1850 permitiu a consolidação de um regime de propriedade que impediu o acesso à terra a todos aqueles que não podiam comprar, forçando os pobres (inclusive os escravos recém libertos) a trabalhar para os grandes proprietários. A questão agrária surge, portanto, “[...] quando a propriedade da terra, ao invés de ser atenuada para viabilizar o livre fluxo e reprodução do capital, é enrijecida para viabilizar a sujeição do trabalhador livre ao capital proprietário de terra” (MARTINS, 1997, p. 12).¹

A Lei 601 é tida, portanto, como a grande responsável pela transformação da terra em mercadoria no Brasil.² A Lei de Terras possibilitou a construção de uma narrativa exclusivamente mercadológica, adotada pelos setores dominantes no meio rural, sendo um passo importante para que a terra passasse a ser tratada como propriedade, no sentido moderno do termo, ou seja, um bem que, a partir de limites legalmente definidos, pode ser alienado, comprado e vendido (SILVA, 2015). Esta noção moderna e capitalista, deu “[...] sentido de equivalência de mercadoria, de

¹ Segundo Martins (1994, p. 96) a chamada ‘questão agrária’ surge em meados do século XIX, com a abolição da escravidão e a Lei de Terra, portanto, “[...] nenhum pacto político foi feito neste País, desde a Independência, em 1822, até a recente Constituição, de 1988, que não fosse ampla concessão aos interesses dos grandes proprietários de terra”.

² Farias (2020) atribui a “origem da propriedade privada” da terra no Brasil não à Lei de Terras de 1950, mas à Constituição portuguesa de 1822.

produtora e reprodutora deste falso capital, de acumulação de riqueza, de bem patrimonial, de interesse financeiro, de instrumento de poder [...]” (FARIAS, 2020, p. 56).

A Constituição de 1891 manteve as regras referentes à propriedade da terra. Mudou, no entanto, a limitação desse direito em relação ao subsolo. Tal limitação só viria a ser determinada por emenda constitucional de 1926, que só versava a respeito do uso de minas e jazidas (OLINTO, 2009).

A Constituição de 1934 foi a primeira a trazer expressamente que o direito a propriedade não poderia contrariar o interesse social. No entanto, a lei que regulamentaria essa disposição não chegou a ser criada. A Constituição, em seu artigo 125, trouxe também o instituto de usucapião, vinculando posse e trabalho como elementos suficientes para o reconhecimento do direito à propriedade. A Constituição de 1937 deixou de lado o interesse social, como condição para o reconhecimento de direito de propriedade, e previu a desapropriação, mas com pagamento de indenização, em caso de interesse público sobre a área (OLINTO, 2009).

Na Constituição de 1946, o direito a propriedade foi vinculado ao interesse coletivo e seu uso condicionado ao bem-estar social. Previu ainda a justa distribuição de propriedade da terra (OLINTO, 2009). A Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964, já durante a ditadura militar, incluiu a desapropriação, dando competência à União de legislar sobre Direito Agrário. Isto levou à edição do Estatuto da Terra, ainda em 1964, que seria a primeira legislação a estabelecer os requisitos essenciais para a definição de função social da propriedade (FREITAS, 2005; SANTANA, 2014). A Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra), em seu artigo 12, traz que “[...] à propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social, seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo” (BRASIL, 1964).

No embalo dos ‘ventos democráticos’, incorporando à noção do Estatuto, a Constituição, promulgada em 05/10/1988, positivou a questão social da propriedade. Em relação à terra, mantém o direito individual de propriedade, mas o vincula ao cumprimento da função social, trazendo pela primeira vez a expressão em seu texto. O cumprimento da função social vale tanto no âmbito rural quanto urbano (estabelecido no Art. 5, Incisos XXII e XXIII), sendo que os artigos 184, 185 e 186 tratam das terras rurais e da reforma agrária.

A Lei nº 8.629/93, que levou cinco anos para ser aprovada, regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. A chamada ‘Lei da Reforma Agrária’ regulamentou e detalhou objetivamente as exigências para o cumprimento da função social da propriedade do imóvel rural³ (SANTANA, 2014).⁴

Foi também a Constituição de 1988 a primeira a inserir o tema do meio ambiente. Este foi incorporado ao princípio da função social, estabelecendo a preservação ou conservação da natureza (Inciso II, Art. 186) como um dos critérios da ‘função socioambiental’. Relativizou, portanto, o direito de propriedade condicionando ao cumprimento de alguns requisitos sociais e ambientais, já presentes no artigo 5º, inciso XXIII, pois “a propriedade atenderá a sua função social” (SANTANA, 2014), assumindo, portanto, um caráter socioambiental (SAUER e FRANÇA, 2012). A Constituição Federal inseriu as vertentes social, ambiental e economicista no direito de propriedade, ou seja, não existe propriedade se os requisitos da função social não forem cumpridos simultaneamente. Embora a Constituição garanta o direito de propriedade, e sendo a função social condicionante dela, seja rural ou urbana, o imóvel que não a cumpre faz o proprietário perder esse direito, ou seja, ele não pode reclamar esta garantia junto ao poder judiciário (FREITAS, 2005, p. 4).

Contraditoriamente, o texto constitucional também traz a questão da insuscetibilidade de desapropriação de imóvel rural produtivo, prevista no Artigo 185, Inciso II, mesmo que não cumpra a função socioambiental.⁵ Essa ideia foi imposta pela bancada ruralista durante o processo constituinte. Na prática, ainda que o imóvel não esteja cumprindo sua função socioambiental, o simples fato de se “produtivo”, do ponto de vista meramente economicista, impede de ser desapropriado para fins de reforma agrária (FREITAS, 2005).

Para aferir a produtividade, a Lei nº 8.629/93 estabeleceu os índices de produtividade (GONDIM, 2018), portanto, a classificação de um imóvel rural como produtivo depende da obtenção simultânea de Grau de Eficiência na Exploração (GEE) e Grau de Utilização da Terra (GUT). Para o GEE, a lei estabelece um índice mínimo de cem por cento de eficiência, sendo que o mínimo é de oitenta por cento (80%) de utilização para o GUT. O problema, no entanto, é que estes dois índices não são

³ A Lei nº 8.629/93 definiu a “função social” em termos de produção e produtividade, estabelecendo os Graus de Utilização das Terras (GUT) e Grau de Eficiência Econômica (GEE), portanto, a função social ficou reduzida ao aspecto econômico-produtivo (SAUER e FRANÇA, 2012; GONDIM, 2018).

⁴ Acompanhando o espírito constitucional de 1988, alterações no Código Civil, sancionado em 11 de janeiro de 2003, vincularam a função social ao exercício do direito de propriedade e às finalidades econômicas e sociais da terra (§ 1º, art. 1228).

⁵ Apesar da trava imposta no Inciso II, do Art. 185, impedindo a desapropriação de terras produtivas – que Gondim (2018) define como “a condicionante economicista” –, a propriedade não é um dado ou artefato, mas um direito, portanto, o descumprimento da função social retira ou cessa este direito (SOUZA Fo., 2003).

atualizados desde a década de 1970, provocando distorções na definição da produtividade da terra.

A produtividade é uma exigência legal, assim como o cumprimento da legislação ambiental, para definir a função socioambiental da terra. Portanto, o artigo 186 deveria ser interpretado, considerando simultaneamente os quatro critérios estabelecidos (SAUER e FRANÇA, 2012). Conseqüentemente, é preciso que os requisitos sociais, econômicos e ambientais estejam sendo cumpridos simultaneamente para cumprir a função socioambiental da terra.

Assim, não pode haver produtividade sem função social, pois a produtividade é apenas uma das condicionantes dessa função. Seria aceitar que um imóvel rural utilizasse trabalho análogo ao escravo e nada acontecesse sob o prisma constitucional. Isso sim seria um total enfrentamento da Carta Magna, que tem por princípio a dignidade da pessoa humana (FREITAS, 2005, p. 5).⁶

A adição da dimensão ambiental à noção da função social da terra vem do próprio artigo 186 da Constituição. Ainda que não traga textualmente o termo “socioambiental”, o Inciso II condiciona o estabelecimento da função social à “[...] utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988). Para Sauer e França (2012, p. 295), partindo da interpretação que os quatro (04) critérios do Art. 186 devem ser cumpridos concomitantemente, “[...] é fundamental a concepção de que a terra deve cumprir não só uma função social, mas também uma função ambiental”.

Com aumento do interesse por terras⁷ – especialmente devido ao aumento dos preços das commodities no mercado internacional, mas também à busca de ganhos econômicos diante das múltiplas crises, aprofundadas pela pandemia do Covid-19 –, velhos conflitos se ampliaram e surgiram novos, ameaçando ou destruindo a função socioambiental da terra (SAUER, LEITE e CASTRO, 2021; SAUER e CASTRO, 2020). Este aumento da demanda, provocando avanços sobre terras e ampliando a fronteira agrícola, aprofundou antagonismos e disputas, inclusive com povos e

⁶ Segundo Freitas (2005), a função socioambiental da posse (como situação jurídica) deve seguir os mesmos requisitos da propriedade. Como a ‘posse’ é o exercício de alguns poderes oriundos da propriedade, se esta deve cumprir a função socioambiental, o seu exercício (a posse) deve também estar sujeito as mesmas obrigações.

⁷ O chamado ‘land grabbing’ foi causado por uma combinação de fatores, como o aumento dos preços das matérias-primas ou ‘boom das commodities’, aumento das transações comerciais de alimentos, combinados com a crise ambiental ou climática (justificativa para investir em preservação), a crise energética (busca por fontes alternativas de energia) e a crise financeira (capital especulativo em busca de retornos mais estáveis). Para mais sobre este fenômeno, ver Borrás e coautores (2012); Sauer e Borrás (2016); Sauer e Castro (2020), entre outros.

comunidades tradições, agravados pelo recente descaso, omissão e desmonte dos órgãos governamentais responsáveis (SANTOS *et al*, 2021).

Há um forte desequilíbrio de poder, explicitado na representação na esfera pública, sendo que os grandes produtores e especuladores são historicamente sobre representados – especialmente pelo tamanho e força política da Frente Parlamentar da Agricultura (FPA), ou bancada ruralista – e a agricultura familiar e demais povos do campo são sub representados no Congresso Nacional. Esta desigualdade de poder ficou ainda mais evidente com a ascensão de Michel Temer, em 2016, à cadeira de Presidente da República (SAUER e CASTRO, 2020), ampliada a partir de 2019 com ações governamentais contra direitos de Bolsonaro (SAUER, LEITE e TUBINO, 2020; SANTOS *et al*, 2020).

O então presidente Temer (2016-2018), em retribuição o apoio recebido da bancada ruralista para o impeachment de Dilma Rousseff, editou uma série de dispositivos que visavam fragilizar a fiscalização ambiental e facilitar e legitimar processos de ocupações ilegais terras públicas, enfraquecendo ainda mais o cumprimento da função socioambiental da terra (SAUER e CASTRO, 2020; LEITE, CASTRO e SAUER, 2018). Na sequência, medidas do governo Bolsonaro (2019-2022) e a eleição de Arthur Lira (um membro da bancada ruralista) para a presidência da Câmara dos Deputados, em 2021, ampliaram ferramentas e dispositivos contrários à função socioambiental da terra, inclusive a liberação recorde de agrotóxicos em 2020 e 2021 (MOTORYN, 2021) e cortes históricos nos orçamentos de órgãos de fiscalização⁸ e de implementação de políticas públicas (SANTOS *et al*, 2021; SAUER, LEITE e CASTRO, 2021).

Entre as várias medidas de Temer, beneficiando o setor agropecuário latifundista, a edição da MP 759 em 2016 merece destaque. Para entender as dinâmicas recentes de apropriação de terras, é necessário analisar alguns aspectos da própria Lei 13.465, fruto da aprovação e conversão da MP 759 em 2017, e os Decretos que

⁸ As medidas de desmonte dos órgãos de fiscalização e flexibilização das regras de controle ambientais não têm precedentes na história brasileira. Uma das últimas foi a edição da Instrução Normativa nº 111, em 22 de dezembro de 2021, “[...] normatizando os procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem terras quilombolas”.

regulamentam a Lei, como os Decretos 9.309, 9.310 e 9.311,⁹ também publicados em 2017, e os decretos que os revogaram e sucederam em 2020.

As ameaças à função socioambiental da terra não ficam restritas às mudanças legais por meio de medidas provisórias, como foi o caso da MP 910, publicada em dezembro de 2019 e não votada pelo Congresso por resistência dos ruralistas (exigiam um relatório, portanto, uma lei ainda mais frouxa, exigindo só a autodeclaração para a regularização até 2.500 hectares), pressão das entidades do campo e ambientalistas, e mobilização das bancadas de oposição. A MP 910, assim como a MP 759, ficou marcada como ‘MP da Grilagem’, se constituindo em uma ameaça à função socioambiental, assim como os cortes orçamentários e inação ou desvio de função de órgãos do governo (SANTOS *et al*, 2021).

Ameaças e o efetivo descumprimento da função socioambiental vêm acontecendo também com mudanças infralegais, como por exemplo, com instruções normativas (IN). A IN nº 112, publicada no dia 22 de dezembro de 2021, que regulamenta “[...] procedimentos para anuência do uso de áreas em projetos de assentamento do Incra, por atividades ou empreendimentos minerários, de energia e de infraestrutura” é um exemplo, não só de descumprimento da função socioambiental, mas de roubo de terras públicas (BORGES, 2021) e desvio de atribuição constitucional de órgãos de estado (SAUER, LEITE e CASTRO, 2021).¹⁰

Mudanças provocadas pela MP 759, de 2016 na política agrária.

Em dezembro de 2016, o então presidente Michel Temer editou a Medida Provisória nº 759, convertida na Lei 13.465, em 11 de julho de 2017. A referida lei versa sobre de regularização fundiária urbana e rural (BRASIL, 2017b). Alterando mais de uma dezena de leis, provoca consideráveis mudanças no arcabouço legal referente à regularização fundiária rural no Brasil. Embora, de acordo com a sua exposição de

⁹ É importante ressaltar que decretos estão sujeitos a mudanças mais frequentes, sendo que o Decreto nº 9.309 foi alterado pelo Decreto nº 10.165, em 2019, e revogado e substituído pelo Decreto nº 10.592, em 2020. Os Decretos 9.310 e 9.311 também sofreram alterações, sendo que o Decreto nº 10.166, editado em 10 de dezembro de 2019, alterou parcialmente o Decreto 9.311.

¹⁰ Conforme apuração de O Estadão, a IN 112 foi publicada logo depois de o INCRA assinar um contrato com a mineradora canadense Belo Sun, destinando terras do PA Ressaca (gleba Ituna), município de Sen. José Porfírio (PA), próximo à usina hidrelétrica de Belo Monte, para a exploração de ouro. Segundo termos do contrato, a concessão é de 20 anos, sendo que o INCRA retirou famílias assentadas e terá participação nos lucros pela mineração (BORGES, 2021).

motivos, a edição da MP visasse dar maior efetividade à regularização fundiária na Amazônia Legal, o principal objetivo da medida é desobrigar e inviabilizar ações do estado e possibilitar a comercialização de terras públicas (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018).

Além de mudanças em diversas leis, a edição da MP 759 fez uma confusão legal-conceitual sem precedentes. Apesar de definir na ementa que o objetivo seria dispor “sobre a regularização fundiária rural e urbana”, alterou regras e dispositivos da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Alterou, portanto, dispositivos da chamada Lei da Reforma Agrária, especialmente os procedimentos para titulação dos lotes em projetos de assentamentos. As ementas dos decretos que regulamentam esses dispositivos da Lei 13.465, como por exemplo, a do Decreto 10.592, de 2020, explicita essa confusão, pois trata da “[...]regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis”. É fundamental ter claro que, ao se emitir na posse para fins de desapropriação, o INCRA regulariza a área. Conseqüentemente, via de regra, os projetos de assentamentos não carecem de regularização fundiária, portanto, titulação – independentemente do tipo de título emitido – não se confunde com regularização de posse irregular ou ilegal, que é objetivo de outras leis e regramentos legais.

Para regulamentar partes, relacionadas aos assentamentos e seleção de famílias para fins de reforma agrária, da Lei 13.465, foi publicado o Decreto 9.311, em 2018, alterado e parcialmente substituído pelo Decreto 10.166, em 10 de dezembro de 2019.¹¹ Entre as medidas, o Decreto 9.311 extinguiu o conceito de “entidade representativa”, ao enfatizar a titulação individual dos lotes nos projetos de assentamentos. “O decreto estipula que somente não prevalecerá o ‘TD [Título de Domínio] individual’, na titulação definitiva do lote, caso 50% dos membros do assentamento, no mínimo, requeiram o CDRU [Concessão de Direito Real de Uso], individual ou coletivo, ou o TD coletivo” (TEIXEIRA, 2018, p. 01). Uma entidade representativa tinha a possibilidade de ser beneficiária de um título de domínio coletivo, compartilhado por

¹¹ Parcialmente alterado pelo Decreto 10.166, o Decreto 9.311 foi editado para regulamentar “a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária”. O objetivo deste artigo não é apontar diferenças entre os vários decretos e textos legais, mas apontar mudanças, especialmente os dispositivos que aprofundam a grilagem e rompem com a função socioambiental da terra.

diferentes famílias acampadas ou assentadas (LEITE, 2018), mas o Decreto praticamente acabou com essa opção. Ainda, o Decreto condiciona o reconhecimento de um acampamento à inscrição das famílias no Cadastro Único, sendo que o Decreto 10.166 ampliou exigindo “inscrição ativa” no CadÚnico), aumentando a burocracia e, por consequência, dificultando reivindicações de direitos à terra junto ao poder público (LEITE, 2018; LEITE, CASTRO e SAUER, 2018).

O artigo 184 da Lei 13.465, que trata de indenização das propriedades rurais desapropriadas por não cumprimento da função social, criou a possibilidade de pagamento em espécie, além da emissão de Títulos da Dívida Agrária. Os TDAs, comercializados praticamente sem prazo de carência e com valor de face, já são considerados como prêmio, diante da especulação imobiliária, do não cumprimento da função socioambiental e mesmo do apossamento de terras devolutas, pois têm recebido indenização nas desapropriações. A Lei 13.465/2017, art. 5º, amplia tal benefício na medida que tal indenização pode ser paga em dinheiro, o valor total de terra nua. Além de ampliar o prêmio nas desapropriações, inclusive valores que podem ser majorados nos casos de desapropriação judicial, a Lei torna o INCRA um ‘entreposto’ de compra e venda de terras públicas (LOPES e OLIVEIRA, 2021).

Outro ponto do Decreto 9.311, relacionado a acampamentos e a famílias que ativamente reivindicam terra, diz respeito a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O INCRA deixa de cadastrar os acampamentos, já que as famílias desaparecem das listas de possíveis beneficiários no referido Decreto (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018), ainda que as famílias acampadas recebam pontuação específica no edital de seleção (Art. 12 do Decreto) (LEITE, 2018).¹² Outra mudança é que a seleção de famílias se dará por projeto de assentamento (LEITE, 2018). Esses projetos, por sua vez, só se darão quando da disponibilidade de terras no município, reduzindo assim a necessidade de ação do estado em promover a reforma agrária. É também estabelecida pontuações máximas para os critérios de classificação das famílias, o que pode agravar conflitos a depender da modelagem adotada para a pontuação. Com a extinção das entidades representativas, o processo de

¹² O Decreto 10.166/2019 inseriu um dispositivo (§ 5º ao Art. 3º) abrindo a possibilidade de “[...] celebração de acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos congêneres com órgãos da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal [...]”, portanto, abriu espaço para a IN 105 que instituiu o Programa Titula Brasil, ou seja, uma “municipalização” da missão constitucional do INCRA de executar as políticas nacionais de reforma agrária.

seleção, além de tudo, passa a ser somente individualizado (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018).

Outra consequência da lei é apontada por Leite, Castro e Sauer (2018), as disposições referentes à seleção, permanência e titulação de famílias beneficiárias têm como objetivo esvaziar a atuação e o protagonismo de movimentos sociais de luta pela terra. Também é apontado pelos autores como consequência, a necessidade de conclusão de investimentos referentes à moradia, água e energia elétrica por parte do estado para a finalização do processo de assentamento. O que, a primeira vista, poderia significar celeridade no processo não passa de uma iniciativa para desassistir essas famílias e a pressa em concluir a titulação também tinha finalidades de propaganda por parte do governo.

O Decreto 9.311 também impõe restrições à seleção de famílias para os chamados projetos ambientalmente diferenciados. Estabeleceu um limite de participação nos projetos, possibilitando a participação somente das famílias que já residem no território. Por outro lado, o Decreto 10.166/2019, no § único do art. 30, estabeleceu que “O CDRU [Concessão de Direito Real de Uso] será disponibilizado exclusivamente para projetos ambientalmente diferenciados”, excluindo este tipo de direito aos demais projetos de assentamentos do INCRA.

Outro ponto crítico é que o Decreto 9.311 possibilita a celebração de contratos de integração, o que pode, em diferentes modalidades, se constituir em processos de terceirização. A celebração de parcerias (para arrendamento ou outras formas de exploração da terra por terceiros) acaba contradizendo a exigência de “a exploração direta da parcela pelo indivíduo assentado ou pela unidade familiar beneficiada” (LEITE, 2018). Além de tudo, fragiliza ou até mesmo rompe com o direito de acesso à terra como direito ao trabalho, à renda e à alimentação das famílias assentadas (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018), contrariando à função socioambiental dos assentamentos.

Em seu artigo 21, o Decreto 9.311 proporciona a regularização de ocupantes irregulares em projetos de assentamento no limite de até quatro módulos fiscais. Segundo Leite, Castro e Sauer (2018), a grande maioria dos lotes em assentamentos por todo o país não chega a um módulo fiscal de área. Portanto, esse dispositivo possibilita regularizar praticamente todas essas ocupações irregulares, especialmente a ocupação de vários lotes nos projetos. A Lei 13.001/2014 veda a distribuição de lotes superior a dois módulos fiscais pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), portanto, a

regularização de áreas maiores é uma ilegalidade. Esta é acrescida de outra, que consta no Inciso II, §7º, Art. 18, do Decreto 10.166, estabelecendo que não perderá a condição de beneficiário do programa de reforma agrária aquele que “se tornar proprietário de outro imóvel rural”.

Outro aspecto que chama a atenção no Decreto 9.311 (mantidos e ampliados no Decreto 10.166) são os valores estabelecidos para a regularização das terras. Em alguns casos, o valor pago poderá ser de apenas 10% do valor previsto em pauta pelo lote, e ainda poderá haver um desconto de até 20% em caso de pagamento à vista. Infelizmente, tais medidas acabam sendo incentivos à grilagem e, especialmente combinadas com outras (possibilidade de ser proprietário de outras terras) à reconcentração da terra com base na apropriação indevida de lotes dos projetos de assentamentos (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018).¹³

O Decreto 9.311 estabeleceu diretrizes para titulação tanto provisória, por meio de Contrato de Concessão de Uso (CCU) e definitiva por meio de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou Título de Domínio (TD). No caso da CDRU, essa modalidade só se dará quando, ao menos, 50% das famílias do projeto a solicitarem (LEITE, 2018), sendo que o Decreto 10.166/2020, restringiu a emissão exclusivamente para projetos ambientalmente diferenciados.

O Decreto 9.311, claramente, reforça a intenção de “conclusão de investimentos” por parte do governo federal. De acordo com o texto, essa conclusão se daria com a emancipação dos assentamentos, portanto, deve se dar com a execução de serviços de medição topográfica, criação de estrutura de acesso aos projetos e instalação de energia elétrica, abastecimento de água e moradia e disponibilização de crédito de instalação a, pelo menos, metade das famílias assentadas (LEITE, 2018). No entanto, além de delegar a execução dessas medidas a outros órgãos públicos, as ações têm como objetivo “[...] criar as condições legais para a antecipação da emancipação massiva dos assentados pelo programa de reforma agrária conforme demanda da Bancada Ruralista” (TEIXEIRA, 2018, p. 01).

O Decreto 9.311, seguindo os termos da própria Lei, regulou uma noção de emancipação por “decurso de prazo” (LEITE, 2018), ou seja, os projetos de

¹³ Packer (2021), analisando as alterações do Decreto 10.592/2020, chama a atenção para a ampliação das benesses com prejuízos aos cofres públicos, pois a nova regulamentação traz um número menos de faixas de valor por tamanho da área e não aplica o critério de tempo de ocupação e posse do lote. A planilha de valores para regularização acaba subsidiando médios e grandes detentores de terras, tornando obtensões mais caras que a regularização de lotes nos assentamentos.

assentamentos serão considerados consolidados após quinze anos, independentemente de as medidas terem sido tomadas. Esta possibilidade deixou claro a intenção do INCRA em se livrar dos projetos de assentamentos, tanto do ponto de vista gerenciar como de investimentos, bem como das famílias assentadas (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018).

Ainda em relação à ocupação de lotes em projetos de reforma agrária, a Lei e os decretos criaram facilidades para regularizar ocupações ilegais. Além das já mencionadas possibilidades de continuar sendo beneficiário, mesmo sendo proprietário de outro imóvel rural e da regularização da ocupação de lotes muito acima das áreas originalmente distribuídas – com a regularização de posses de até quatro módulos –, a Lei criou uma noção distorcida de “ocupação direta” pelas famílias beneficiadas, possibilitando a celebração de contratos de integração. Esses contratos acabam terceirizando a exploração da terra, pois “[...] várias modalidades de contrato de integração são, na realidade, verdadeiras terceirizações, sem qualquer interferência ou trabalho das “famílias integradas” (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018, p. 258), distorcendo a função socioambiental pela não criação de ocupação e trabalho para as famílias nos projetos.

A Lei 13.465 criou facilidades e possibilidades de regularização de terras griladas dentro dos projetos de assentamentos e de titulação irregular de terras de Reforma Agrária (PAULINO, 2017). Estas possibilidades e ações governamentais afetam a vida de famílias assentadas que, diante de situação precária de infraestrutura, trabalho e renda, são forçadas a negociar suas terras (CUNHA, 2017). Precariedades e falta de investimentos nos projetos de assentamentos são formas e mecanismos de enfraquecimento da política de reorganização fundiária e esvaziamento das ações governamentais de reforma agrária (LOPES e OLIVEIRA, 2021).

Em resumo, para Leite, Castro e Sauer (2018), a Lei 13.465 significa uma tentativa de redução dos espaços de concertação social na construção de políticas públicas, esvaziando a atuação de movimentos sociais de luta pela terra e diminuindo sua capacidade de pressão por novos assentamentos. Isso fica evidente no aumento da burocracia para as famílias que lutam pelo acesso à terra, inclusive criando barreiras para que este acesso seja feito de maneira coletiva, pois a inscrição de famílias passa a ser individual (LEITE, 2018), ou burocratizando com a definição de edital público para a seleção de famílias para os novos projetos (TEIXEIRA, 2018).

Cunha (2017) aponta que várias medidas representam retrocesso nos direitos e programas fundiários, não só pela Lei 13.465/2017, mas de todo o contexto de apoio irrestrito ao agronegócio por Michel Temer, radicalizado no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). A nacionalização do Programa Terra Legal, visando a ocupação e regularização de terras públicas por grandes latifundiários, em detrimento do direito à terra de famílias sem terra, comunidades tradicionais camponesas, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, geraizeiros, pescadores, marisqueiros etc. Na prática, a Lei significa “[...] o fim da política de reforma agrária e da criação de projetos de regularização das posses de comunidades tradicionais” (CUNHA, 2017, p. 321).

Outro ponto que salta aos olhos na referida Lei é a transformação do INCRA em um mero emissor de títulos (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018). Essa restrição da atuação do INCRA foi usada como propaganda da suposta eficiência da administração de Temer, anunciando a emissão de quase cem mil títulos em 2017 (TEIXEIRA, 2018). Apesar deste anúncio midiático, a Casa Civil anunciou que, em 2017, foram emitidos 26.523 Título de Domínio (ASCOM, 2018). No entanto, somente 10.226 desses foram efetivamente entregues às famílias assentadas. Segundo Leite, Castro e Sauer (2018, p. 262),

O quantitativo de títulos emitidos e não entregues levanta a hipótese de que parte desses documentos está sendo emitida sem a coleta de informações de campo, sem dados sobre a real situação ocupacional dos projetos de assentamento. Isto reforça a constatação de que o compromisso do governo se dá tão somente com um número abstrato de títulos emitidos, política calcada na falsa premissa de segurança jurídica. Um título definitivo tem uma importância simbólica inquestionável. Entretanto é um pedaço de papel que não cria condições de ou provoca mudanças na realidade das famílias assentadas. Há exceções como nos casos específicos em que as áreas sejam de interesse bancário, sendo a terra uma garantia fiduciária, para garantir empréstimos de maior monta.

O desvio de função e a transformação do INCRA em um simples emissor de títulos ficam evidentes também nos números, na verdade, na ausência de números da reforma agrária. Conforme dados do próprio órgão fundiário, foram criados apenas dois (02) assentamentos em 2019 (um no Paraná e outro em Sergipe), dois (02) em 2020 (São Paulo e Mato Grosso do Sul) e cinco (05) projetos na Bahia em 2021. Todos os nove (09) projetos de assentamentos foram criados a partir do reconhecimento de áreas anteriormente já destinadas, ou seja, o INCRA não realizou nenhuma desapropriação para fins de reforma agrária desde 2019 (SAUER, LEITE e TUBINO, 2020).

Entre medidas para ‘desobrigar’ o governo federal – na verdade, não cumprir o mandado constitucional de desapropriar terras que não cumpram a função

socioambiental –, o INCRA, em conjunto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, editou a Instrução Normativa nº 105, em 29 de janeiro de 2021. Esta IN 105, como consta em sua ementa, visa “regulamenta[r] os procedimentos para a celebração de parcerias com os municípios e implementação dos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária para a execução do Programa Titula Brasil”.¹⁴ O argumento de “expandir a capacidade operacional da política pública de regularização fundiária e de titulação” (Inciso II do Art. 1º da IN) esconde a tentativa, não só de descentralizar e desresponsabilizar pela política fundiária, mas de não cumprir a missão constitucional atribuída ao INCRA.

Entre os diversos problemas que o Programa Titula Brasil traz, chama a atenção a reafirmação da confusão conceitual-legal entre titulação e regularização fundiária na Instrução Normativa. De acordo com o Inciso I, do Art. 1º, o objetivo é “ampliar a regularização e a titulação nos projetos de reforma agrária do Inca ou terras públicas federais sob domínio da União ou do Inca passíveis de regularização fundiária”, colocando tanto a ocupação de um lote como uma posse em terras da União (não destinadas para o programa de reforma agrária) na mesma condição de irregularidade. São duas situações legais completamente diferentes – inclusive, terras desapropriadas são emitidas para o INCRA, portanto, não são passíveis de regularização fundiária –, portanto, exigem medidas legais distintas, sendo que entes municipais ou estaduais não têm competência legal para arrecadar ou destinar terras públicas federais.

A MP 759 e a regularização da grilagem em terras públicas

A Lei 13.465/2017 alterou diversas leis, inclusive a Lei 11.952/2009, que instituiu e regulamentou o Programa Terra Legal, destinado à regularização fundiária de posses na Amazônia Legal. Importante ressaltar que o Programa Terra Legal já era duramente criticado, mas a edição da MP 759 ampliou significativamente as possibilidades de grilagem de terras públicas e de uso comum, inclusive não mais restrita à Amazônia Legal, mas posses de terras do INCRA em todo o País (SAUER, 2018; SAUER e LEITE, 2017).

¹⁴ O Programa Titula Brasil foi criado em dezembro de 2020, com a edição da Portaria Conjunta nº 01 pelo INCRA e Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF), do MAPA. De acordo com dados no site do INCRA (2021), 473 acordos de cooperação com municípios tinham sido firmados até o final de 2021, mas nenhuma informação sobre titulação de assentamentos ou regularização fundiária de posses.

As modificações ampliaram o escopo do Terra Legal, afirmando a necessidade de regularização fundiária como forma de coibir a degradação ambiental. A simplificação dos procedimentos e a agilização nos processos de regularização seriam medidas de preservação da natureza (SAUER e LEITE, 2017). Além das alterações já mencionadas, a MP 759 ampliou as possibilidades de regularização de posses de um mil para 2.500 hectares em todo o território nacional. Esta ampliação revela que a proteção ambiental foi apenas um pretexto para alterar as regras e possibilitar a privatização de terra pública e de uso comum (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018).

Uma mudança central, associada à flexibilização nos procedimentos, foi a ampliação da área de posse que pode ser regularizada, estabelecendo o limite de 2.500 hectares, sendo que posses maiores poderão ser regularizadas até esse limite, desde que a área excedente seja desocupada. Posses, com essa dimensão e em todo o território nacional, poderem ser facilmente regularizadas demonstra que a finalidade da lei não está em beneficiar famílias ou pequenas posses, mas a regularização da grilagem em todo o país (SAUER, 2018).¹⁵

Os problemas da Lei 13.465/2017 não são apenas de natureza ideológica, mas também jurídica. Durante o trâmite da MP no Congresso, o então Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, apresentou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), alegando vícios e ilegalidades que produziram retrocessos em direitos fundamentais (BRASIL, 2017d). Prevendo o repasse ou privatização de grande quantidade de terras públicas, favorecendo interesses particulares em detrimento de população mais necessitada, a ADI afirma que a Lei incentiva a grilagem e ocupações ilegais de terra, devendo aumentar os conflitos agrários. Diferente das justificativas para a edição da MP, a Lei 13.465 também não possui instrumentos necessários para combater a degradação ambiental, contribuindo para fragilizar a proteção já existente (BARROS, 2017).

Para Brasil (2017d), o próprio Programa Terra Legal já apresentava fragilidades na proteção ambiental, pois não condicionava a regularização fundiária à recuperação das áreas degradadas e não previa reversão de área já regularizada para a União em casos de desmatamento ilegal. A MP 759 e a Lei 13.465/2017 agravam essas fragilidades, pois a proteção ambiental é deixada de lado desde o cadastramento para

¹⁵ A publicação da MP 910, em dezembro de 2019, deixou esta intenção ainda mais evidente, pois ampliava as possibilidades de regularização, inclusive o limite era por posse e não por requerente (ver SAUER, LEITE e TUBINO, 2020).

regularização. São exigidas apenas informações (declarações) referentes à área (localização e dimensão), por meio de planta e memorial descritivo, tempo de ocupação e exploração (que deve ser anterior a 22 de julho de 2008), existência (ou não) de conflitos, eliminando as condicionantes ambientais, antes exigidas para a obtenção do título (SAUER, 2018; SAUER e LEITE, 2017).¹⁶

O Decreto 9.309, substituído pelo Decreto 10.952, em dezembro de 2020, regulamentando a Lei 13.465, estabelece a obrigação de respeito à legislação ambiental quando da requisição de regularização e titulação. Porém, para atestar, é necessário apenas a apresentação de certidões negativas de infração ambiental e a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Segundo análise de Packer (2021, p. 1), “dano ambiental, com infração ambiental ou embargo da área, com assinatura do PRA ou TAC, não mais indefere o pedido de regularização[...]”. Por outro lado, a inexistência de autos de infração atesta tão somente a não autuação por órgãos ambientais e o CAR é auto declaratório (SAUER, 2018). No caso de infrações ambientais, é exigido firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Estes são instrumentos muito frágeis de proteção ambiental, pois não há fiscalização do CAR e nem de cumprimento do TAC (SAUER, 2018).¹⁷

A exigência de assinatura de TAC nos casos de danos ao meio ambiente é frágil como ferramenta de controle também porque, tanto o Decreto 10.952 como a Lei não têm previsão de rescisão ou reversão da área regularizada “[...] para a União, seja por descumprimento do TAC ou PRA ou novo desmatamento” (PACKER, 2021, p. 01). Ainda, o Decreto 10.952 não faz diferenciação entre supressão de vegetação (desmatamento) antes e depois de julho de 2008, apenas estabelece este marco temporal para áreas com “[...] assinatura do termo de compromisso do PRA” serem elegíveis para regularização (PACKER, 2021, p. 01).

Outra medida, na esteira de fragilização da proteção ambiental, é o Decreto 9.179, publicado em 2017, permitindo a conversão de multa em serviços de preservação e recuperação do meio ambiente. Com o desmonte, fragilização e cortes de recursos, feitos a partir do governo Temer, dos órgãos de fiscalização (SANTOS *et al*, 2021),

¹⁶ Conforme Alínea ‘e’, Inciso I, Art. 5º, do Decreto 10.952/2020 são “declarações do requerente” de “cultura efetiva”, “ocupação e exploração direta, mansa e pacífica” e “o imóvel não se encontre sob embargo ambiental e não seja objeto de infração junto ao órgão ambiental”, entre outras declarações.

¹⁷ De acordo com o Item 9, da Alínea ‘e’ do Decreto 10.952, o solicitante deve declarar que está “[...] cientes de que as informações ambientais e do CAR declaradas serão passíveis de exame pelos órgãos ambientais competentes, de acordo com a legislação específica”.

essas medidas se tornam praticamente nulas, portanto, processos de regularização de posses ilegais sem qualquer controle ambiental (LEITE, 2018).

Fragilizado desde a criação da Lei 11.952, que criou uma estrutura própria drenando recursos humanos e financeiros do INCRA, este não era o responsável pela regularização de terras do Programa Terra Legal. As mudanças e ampliação deste pela Lei 13.465/2017, no entanto, devolveu ao INCRA a responsabilidade pela regularização de ocupações e posses em todo o território nacional (SAUER, 2018). Diferente do Decreto 9.309, o Art. 3º do Decreto 10.952/2020 recolocou o INCRA como único responsável pela regularização de posses em todo o território nacional (“Compete ao Incra expedir os títulos das áreas rurais objeto de regularização fundiária”). Por outro lado, a previsão de consulta prévia aos órgãos ambientais e fundiários federais e estaduais pelo INCRA, mantido no Art. 12 do Decreto 10.952, é pouco eficaz, pois muitas reivindicações de áreas não estão necessariamente registradas nestes órgãos (LEITE, CASTRO e SAUER, 2017), possibilitando a regularização privada de terras reivindicadas por povos indígenas ou comunidades tradicionais.¹⁸

O caráter facilitador das novas regras fica explícito na maneira de requerer a regularização, bastando uma declaração dos solicitantes e relatório de vistoria de ocupação, emitido por profissional habilitado (BRASIL, 2018). Além das facilidades, o Decreto 9.311 (Art. 12), mantido no Decreto 10.952, em seu Art. 10, estabeleceu que “O Incra poderá emitir Certidão de Reconhecimento de Ocupação”, um título que não possui precedente legal. O Inciso II, do §único, estabelece que esta Certidão “não implica o reconhecimento do direito de propriedade ou a regularização fundiária da área”. No entanto, além da não previsão legal, este título serve como “documento hábil para comprovar a ocupação da área pública pelo requerente perante as instituições oficiais de crédito” (Inciso III, §único, Art. 10), ou seja, posses não reconhecidas servem para acessar recursos públicos, caracterizando outra forma de apropriação de patrimônio público.¹⁹ De acordo com informações, obtidas via Lei de Acesso a

¹⁸ O Decreto 9.309 tinha estabelecido a extinta Secretaria Especial de Agricultura Familiar (SEAF) como responsável pela definição das áreas a serem regularizadas, que o Decreto 10.952 ‘devolveu’ ao INCRA, que deverá consultar à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a órgãos ambientais estaduais (Art. 12).

¹⁹ O Decreto 9.309 tinha estabelecido uma validade de doze (12) meses, prazo que inexistia no Decreto 10.952, pois estabeleceu que a Certidão de Reconhecimento de Ocupação “(VII) terá validade até que seja: (a) proferida decisão que indefira o pedido de regularização; ou (b) entregue o título de domínio”, ou seja, tornou um documento ‘definitivo’ ou sem prazo de vencimento.

Informação (LAI), o INCRA emitiu 13.828 Certidões de Reconhecimento de Ocupação, nos anos de 2018 a 2020, sendo “[...] 591 (quinhentos e noventa e uma) Certidões de Reconhecimento de Ocupação – CRO” (BRASIL, 2020c, p. 04) no período de vigência da MP 910, em 2020.

Como a Lei 13.465, o Decreto 10.952/2020 prevê que poderão ser regularizadas posses e ocupações feitas até julho de 2008 (inciso II, Art. 8º), estabelecendo uma contradição explícita com a tese do “marco temporal” para a garantia constitucional de direitos territoriais de povos indígenas e comunidades quilombolas. Defendida intransigentemente pela bancada ruralista, esta tese argumenta pela necessidade de uma ocupação histórica anterior a 1988 para justificar o reconhecimento de direitos sobre a terra a povos originários (SAUER, LEITE e TUBINO, 2020; SAUER, LEITE e CASTRO, 2021). Tese que não vale para ocupações de grandes áreas, caracterizando grilagem e roubo de terras públicas e de uso comum.

Outro aspecto crucial da Lei, presente no Decreto 10.952 (Inciso I, Art. 36), está em permitir a alienação direta de terras públicas mesmo em ocupações posteriores a julho de 2008. Dessa forma, processos muito recentes de grilagem poderão facilmente serem regularizados, por meio de venda direta, portanto, sem licitação, exigindo apenas o “pagamento de cem por cento do valor máximo d terra nua”.²⁰ Isto é um claro incentivo à apropriação ilegal de terras públicas e de uso comum e consequente concentração de terras (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018).

A Lei 13.465 também estabelece que é necessário haver a “exploração direta” para que se dê o processo de regularização. Porém, a própria Lei define exploração direta como “aquela atividade econômica definida em contrato de parceria” (§ 1º, Art. 4º), incentivando e facilitando a terceirização no uso e ocupação da terra (SAUER, 2018). Novamente, a função socioambiental é subordinada, quando não totalmente negligenciada, a interesses privatistas (BRASIL, 2017c), ou melhor, à grilagem de terras e dilapidação de patrimônio público (SAUER e FRANÇA, 2012).

Associado a preços irrisórios, previstos na Lei para a regularização das posses ilegais, o Decreto 10.952 estabelece que “na ocupação de área contínua acima de um módulo fiscal e até dois mil e quinhentos hectares [...] a concessão de direito real de uso ocorrerá de forma onerosa, dispensada a licitação” (Art. 23). Além dos prejuízos ao

²⁰ Apesar de estabelecer 100% do valor integral, no caso de pagamento à vista, “[...] o beneficiário terá direito a vinte por cento de desconto sobre a quantia devida”, ou seja, o preço final, de grilagem posterior a 2008 poderá custar apenas 80% do valor irrisório estabelecido pelo INCRA.

patrimônio público, explicitado pelo Procurador Geral (BRASIL, 2017d), o valor a ser pago levará em consideração o tamanho da posse, sendo que “O preço do imóvel considerará a extensão da área em módulos fiscais e será estabelecido entre dez e cinquenta por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária” (§1º, do Art. 23).²¹

O pagamento poderá ser feito à vista ou em até vinte (20) parcelas anuais e sucessivas, com carência de três (03) anos. Os encargos financeiros ficam, geralmente, abaixo dos índices de inflação: (i) até 04 módulos fiscais com 1% ao ano; (ii) acima de 04 a 08 módulos fiscais com 2% ao ano; (iii) acima de 08 a 15 módulos fiscais com 4% ao ano; (iv) acima de 15 módulos fiscais até 2.500 hectares com 6% ao ano (PACKER, 2021).

Conforme destaca Packer (2021, p. 19), a Recomendação nº 01/2017 do MPF foi explícita, advertindo o INCRA para que “i) não efetive a equiparação da planilha de preços referenciais para fins de titulação de projetos de assentamento com pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária da Lei 11.952/09”. Esta recomendação foi feita, pois não há normas e parâmetros claros para calcular valores da terra nua (VTN), portanto, distorcem os preços para fim de regularização fundiária de posses fora das políticas nacionais de reforma agrária (BRASIL, 2017c; PACKER, 2021).

O Ministério Público Federal (BRASIL, 2017c) é taxativo ao afirmar que tais medidas são incentivadoras de ocupação ilegal de terra pública. Incentivam a grilagem, fazendo da especulação imobiliária um empreendimento ainda mais lucrativo, pois “[...] a concessão de terras públicas por preços muito abaixo do valor de mercado desestimula as atividades produtivas e estimula, conseqüentemente, a ocupação de novas áreas que acarretarão maior retorno financeiro” (BRASIL, 2017c, p. 15).

Esse entendimento é muito semelhante ao do Tribunal de Contas da União (TCU), mesmo antes da sanção da Lei 13.465, em 2017. Em 2014, o TCU encontrou casos no Programa Terra Legal, em que o valor pago não chegava a 2% dos valores pagos em desapropriações e assentamentos da reforma agrária. Comparados a preços de referência do INCRA os valores não passavam de 30% chegando a 7% em alguns casos

²¹ Analisando o Art. 22, Packer (2021, p. 18) chama a atenção que será isenta de pagamento posses de até um (01) módulo, portanto, essa regularização será gratuita enquanto as famílias assentadas deverão pagar pelo lote (todos abaixo de um módulo fiscal), mesmo que com descontos de até 90% do Valor da Terra Nua (VTN).

(BRASIL, 2014), demonstrando a dilapidação do patrimônio público e o descumprimento constitucional da função socioambiental da terra.

Cunha (2017) considera a Lei 13.465 como “o maior atentado à Constituição brasileira”, por legalizar a grilagem e fortalecer vínculos entre a especulação e o apoio ao agronegócio brasileiro.

Observou-se o fortalecimento dos vínculos entre o capital financeiro-especulativo com o capital agrário brasileiro, mas de forma subordinada àquele. Nas ações do governo Temer para o campo, particularmente na proposta de estrangeirização do território nacional, percebe-se a tendência de deslocamento ou integração do latifúndio/empresa agrícola pelo capital financeiro-especulativo, em última instância, o maior interessado nessa medida. Enfim, o que se aponta como tendência da conjuntura é a subsunção formal do capital agrário nacional e do agronegócio, isto é, do atual bloco hegemônico brasileiro, aos interesses do capital mundialmente hegemônico, algo que vem aprofundando-se neste início de século (CUNHA, 2017, p. 321).

Paulino (2017) chama a atenção que a Lei 13.465/2017 foi sancionada um dia antes de ser votado, na Câmara dos Deputados, parecer que bloqueava a autorização para o Supremo Tribunal Federal investigar crimes do presidente Michel Temer. Uma lei favorável aos interesses da bancada ruralista, com o desmonte de políticas de assentamento e incentivos à grilagem de terras públicas e de uso comum, entrou como troca de favores políticos, possibilitando inclusive o fortalecimento desse grupo político (PAULINO, 2017).

Novas tentativas para ampliar a grilagem de terras: MP 910, PL 2633 e PLS 510

Assim como a MP 759, publicada às vésperas do Natal de 2016, a publicação da Medida Provisória 910, em dezembro de 2019, gerou nova onda de críticas e oposição aberta de lideranças e movimentos sociais de campo. Essas críticas e oposição – associadas à pandemia e às reivindicações de ações governamentais para apoiar a agricultura familiar diante da crise sanitária – fez com que a MP caducasse (não foi votada no prazo legal) no Congresso Nacional.²²

As três principais mudanças, na verdade a ampliação das possibilidades de regularização de posses ilegais, da MP eram: (i) mantendo o limite de 2.500 hectares da Lei 13.465/2017, ampliar a regularização de posses em terras da União (antes eram só em terras do INCRA) em todo o território nacional; (ii) alterar o tempo de ocupação de 22 de julho de 2008 para 05 de maio de 2014, usando a data de promulgação do Código

²² A MP foi publicada no início do mês e a Comissão Mista foi instalada em 17 de dezembro de 2019, tendo o Dep. Fed. Lucio Mosquini (MDB/RO) como presidente e o Sen. Irajá Abreu (PSD/TO) como relator.

Florestal; (iii) ampliar o limite de quatro (04) para quinze (15) módulos fiscais a área passível de regularização só com a declaração do ocupante e sem licitação.²³

A MP 910 flexibilizava ainda mais a já frágeis regras de regularização de grandes posses da Lei 13.465, inclusive dispensava a exigência de consulta e assinatura dos confrontantes, na definição dos limites do imóvel em processo de regularização. Além da proposta de dispensar a vistoria para posses até quinze (15) módulos fiscais, baseava todo o processo em autodeclaração. Apesar de toda permissividade, a bancada ruralista exigia ainda outras mudanças. Acatando várias emendas das 542 apresentadas (TEIXEIRA, 2020), o relatório propunha mudanças no texto da MP ampliando as facilidades, mas não contemplou as exigências da bancada ruralista. O Senador Irajá (PSD/TO) então “[...] apresentou Projeto de Lei de Conversão que agrava[va] substancialmente o conteúdo da Medida Provisória. Entre tantas permissividades, o PLV institucionaliza[va] a grilagem por empresas,²⁴ a apropriação sem limites de terras, e facilidades financeiras e tributárias ainda maiores na regularização das ocupações” (TEIXEIRA, 2020, p. 3).

Diante das resistências e críticas – esforços parlamentares para “resolver” um problema histórico em meio à pandemia (BRASIL, 2020b) –, a Medida Provisória caducou, mas foram apresentados dois projetos, em tramitação no Congresso Nacional, mantendo o conteúdo e perspectivas de regularização da grilagem. O Dep. Zé Silva (Solidariedade/MG) apresentou um Projeto de Lei (PL) na Câmara ainda em 2020 e o Sen. Irajá apresentou outro Projeto de Lei no Senado (PLS) em 2021.

Em resposta a ofício da Câmara dos Deputados, o MAPA (BRASIL, 2020c) forneceu os dados de regularização fundiária efetivadas pelo INCRA na vigência da MP 910. De acordo com o MAPA (BRASIL, 2020c, p. 03), “[...] foram realizados 478 (quatrocentos e setenta e oito) novos cadastrados no sistema [sic] Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF Titulação [...]”. Ainda de acordo com este ofício, foram expedido

²³ O SFT, julgando a ADI 4.269 sobre o Terra Legal, já definiu que é necessária “[...] a fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal” (BRASIL, 2017a, p.03).

²⁴ De acordo com o Imazon, o projeto de conversão da MP (PLV ou relatório) do Sen. Irajá “permite titular pessoa jurídica sem licitação até 2500 hectares, sem restringir essa possibilidade a casos de cooperativas de pequenos produtores ou outras pessoas jurídicas vinculadas à agricultura familiar. Também não há restrição para pessoas jurídicas formadas por sócios que possuem outros imóveis” (BRITO, 2020, p.1).

“um total de 3.612 (três mil, seiscentos e doze) documentos titulatários em áreas de regularização fundiária [...]” (BRASIL, 2020c, p.03), sendo que

“[...] foram regularizados 116 (cento e dezesseis) imóveis no período delimitado. Destes, 61 (sessenta e um) possuem área de até 01 módulo fiscal, e, portanto, a regularização é gratuita; 41 (quarenta e um) imóveis possuem área maior do que 01 e menor ou igual a 04 módulos fiscais; e 14 (quatorze) possuem áreas maiores de 04 e menores do que 15 módulos fiscais. Foram emitidos 114 (cento e quatorze) Títulos de Domínio – TD sob Condição Resolutiva e 02 (duas) Concessões de direito Real de Uso – CDRU, que são emitidas quando os imóveis se localizam em áreas inalienáveis [...]” (BRASIL, 2020c, p. 04).²⁵

Além das 591 Certidões de Reconhecimento de Ocupação (CRO) já mencionadas, segundo informações do MAPA (BRASIL, 2020c, p. 04), o INCRA emitiu outros “[...] 2.912 (dois mil, novecentos e doze) Títulos Definitivos – TD de regularização fundiária”, em parceria com governos estaduais da Amazônia Legal.

O Dep. Zé Silva (Solidariedade/MG) apresentou o Projeto de Lei nº 2633, em 14 de maio de 2020, com o objetivo de “ampliar o alcance da regularização fundiária”. Apresentado como “sequência” da MP 910, o PL incorporou todos os problemas, inclusive a ampliação do prazo de posse até 2014 e os procedimentos com base apenas na autodeclaração, ou inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR). De acordo com o Ministério Público Federal, “O PL 2.633/2020 não é diferente [da MP 910], pois contém a mesma concepção de transferência de patrimônio público sem efetiva fiscalização, com grande risco ao meio ambiente e aos territórios de povos e comunidades tradicionais” (BRASIL, 2020b, p. 05).

Apesar do objetivo claro de ampliar e flexibilizar as regras de regularização e críticas, o conteúdo do PL 2.633 não atendia as principais reivindicações da bancada ruralista. Diante disto, utilizando o conteúdo da MP 910 e de seu relatório, o Sen. Irajá apresentou, em fevereiro de 2021, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 510, com o mesmo objetivo de “a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária” (termos da ementa). No processo de tramitação, este PLS ganhou amplo apoio da Frente Parlamentar da Agricultura e das principais entidades de representação patronal. De acordo com a FPA (2021, p.1), o objetivo do PLS “[...] é desburocratizar a titulação de terras em processo de regularização **visando à inclusão social de produtores rurais que têm naquela**

²⁵ De acordo com as informações do MAPA (2020), os quatorze imóveis regularizados, com áreas acima de quatro módulos, totalizam 8.502 hectares. Apenas uma posse regularizada superou os mil hectares de área e a média de área é de 607 hectares. Estes dados, apesar de parciais, demonstram que não há necessidade de ampliar o limite de regularização das posses, conformem insiste a bancada ruralista.

terra o único imóvel para sua subsistência e geração de renda” (destaques no original).

O Projeto de Lei do Dep. Zé Silva foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados em agosto de 2021, sem alterações no texto apresentado pelo relator Dep. Bosco Saraiva (Solidariedade/AM). O PL 2.633 foi remetido ao Senado Federal, e tem como relator o Sen. Carlos Fávaro (PSD/MT).²⁶ No Senado, o PLS 510 foi apensado ao PL 2.633 e, em dezembro de 2021, o relator apresentou um relatório que desconsiderou completamente o texto aprovado na Câmara, optando pelo texto do PLS do Sen. Irajá Abreu, acatando várias emendas apresentadas por membros da bancada ruralista.²⁷ De acordo com vários estudos (MOREIRA, 2021; RAJÃO, 2021), tanto o PLS 510 como o PL 2.633, além de permitir ocupações e posses ilegais cada vez mais recentes, propõem mudanças em leis que são inconstitucionais, como por exemplo a dispensa de vistoria para posse de grandes áreas (ver BRASIL, 2017d; BRASIL, 2017a). Primeiro, é importante destacar que as análises de Rajão (2021) e Moreira (201) são com base nos termos dos projetos, mas são modificados e ampliados pelo relator aumentando os retrocessos (WWF, 2021). Os projetos trazem outros graves problemas como a ampliação de regularização sem vistoria de quatro (04) para seis (06) módulos fiscais e só com autodeclaração ou registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR), no caso do PL 2.633. Segundo Moreira (2021), o uso do CAR para regularização de posses de terras públicas representa um desvirtuamento deste instrumento de regularização ambiental. Segundo ela, além de desvirtuar o CAR, os projetos permitem o “uso do dano ambiental (muitas vezes crime) como mecanismo de premiação fundiária” (MOREIRA, 2021).

De acordo com estimativas de Rajão (2021), apresentadas em audiência pública no Senado, a aprovação do texto do PL 2.633 permitirá regularizar 116 mil imóveis, totalizando uma área de 15,4 milhões de hectares. O PLS 510 amplia essa regularização para 118 mil posses e 15,6 milhões de hectares. Não há, portanto, muitas diferenças quantitativas na regularização da grilagem entre os dois projetos, mas segundo Rajão (2021), a lei atual “já permite titular, sem vistoria presencial, 96% dos produtores com geo na base do INCRA”, portanto, o PLS 510 “facilita **somente** para médios e grandes, e anistia invasões pós 2011 hoje consideradas ilegais” (destaque no original).

²⁶ Carlos Fávaro é parte da banca ruralista no Senado e representante do agronegócio, pois foi vice-presidente da Associação dos Produtores de Soja (APROSOJA Brasil) em 2010 e presidente APROSOJA do Mato Grosso, entre 2012 e 2014.

²⁷ O relatório do Sen. Fávaro acabou não sendo votado em dezembro de 2021, portanto, está na pauta de retorno dos trabalhos do Congresso em fevereiro de 2022.

Nos termos do relatório do Sen. Fávoro (2021, p. 03), o PLS 510 tem como objetivo ampliar o alcance da regularização fundiária em todo o território nacional, portanto, “[...] está sendo proposta a revogação da limitação de apenas uma área a ser regularizada por beneficiário, desde que a área total não ultrapasse 2.500 hectares”. Além de permitir a regularização de várias posses ao mesmo pretense proprietário, o texto permite a legalização e titulação de posses depois de 2011, “[...] alterando para 2017 o marco temporal de venda sem licitação e permitindo venda com licitação de áreas ocupadas posteriormente” (BRITO, 2021, p.01).

Ainda, conforme destaca o relator, a aprovação do PLS permitirá que “[...] somente será considerada infração ambiental uma conduta lesiva ao meio ambiente após o esgotamento das vias administrativas” (FÁVARO, 2021, p. 03). Em consonância com a destruição ou de regras ambientais,²⁸ o objetivo é retirar qualquer restrição ambiental dos processos de regularização fundiária, portanto, se tornam desnecessárias tanto a assinatura de TAC ou adesão ao PRA diante de crimes ambientais. Mesmo com condicionantes ambientais, auditoria do Tribunal de Contas da União no Terra Legal constatou que “95% das áreas selecionadas não cumprem as cláusulas resolutivas” (BRASIL, 2020a, p. 12).²⁹

Conforme já afirmado, as mudanças nas leis fundiárias e ambientais têm como principal objetivo afrouxar regras e condicionantes, permitindo ou facilitando a regularização da grilagem, fragilizando a função socioambiental da terra. Ampliando os agravantes dos PLs 2633 e 510 (WWF, 2021), o relator está propondo uma redução nas condicionantes e garantias socioambientais, pois “[...] a contagem do prazo de dez anos das obrigações passa a ser feita da data de cadastro do pedido de titulação, ao invés da emissão do título” (BRITO, 2021, p.01).

Contrariando decisão do STF que exige a vistoria das posses de terras públicas, inclusive aquelas até quatro módulos no âmbito do antigo Programa Terra Legal (BRASIL, 2017a), o relatório do PLS 510 propõe a “[...] dispensa vistoria prévia na

²⁸ A edição do Decreto nº 9.760, em 11 de abril de 2019, criou os Núcleos de Conciliação Ambiental, portanto, estabeleceu mais uma instância administrativa para o julgamento de multas de ilícitos ambientais, sendo que os prazos para pagamento ficam suspensos até a realização da audiência conciliatória (SILVA e SAUER, 2022).

²⁹ De acordo com auditoria do TCU, “Não há cumprimento das cláusulas resolutivas, contidas no art. 15 da Lei 11.952/2009, dos incisos I (manutenção da destinação agrária) e II (respeito à legislação ambiental), em 95% das áreas tituladas do Programa Terra Legal selecionadas para a realização de procedimento de geossensoriamento remoto, que representam 89.970,85 ha. Além disso, em regra, não é efetuado o pagamento das parcelas, que também é cláusula resolutiva, para os títulos emitidos antes da MP 910/2019” (BRASIL, 2020a, p. 12).

titulação de imóveis com até 1.500 hectares” (BRITO, 2021, p.01). Além de inconstitucional, essas medidas ampliam a apropriação ilegal de terras públicas e ‘enterram’ definitivamente ferramentas legais e administrativas para o cumprimento da função socioambiental da terra no Brasil.

A auditoria do TCU no Programa Terra Legal (que resultou na titulação de terras com maiores restrições sociais e ambientais) demonstra a permissividade das medidas de regularização fundiária. De acordo com estudo, foi constatado que “faltam providências para a recuperação de mais de 1 bilhão em áreas irregularmente ocupadas identificadas nos sistemas de informação do programa” (BRASIL, 2020a, p. 04) e “ausência de medidas para retomada e destinação de 887 mil ha, no valor de mais de R\$ 2,4 bilhões referente a áreas cujos processos foram indeferidos” por irregularidades nas posses (BRASIL, 2020a, p. 10) cadastradas no Sistema Terra Legal (Sisterleg) e no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF). Concluindo, a auditoria do TCU, assim como outros levantamentos, deixa clara que é falaciosa a justificativa de que é necessário regularizar e titular para responsabilizar por danos ambientais. O TCU (BRASIL, 2020a, p. 21) constatou que houve “desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas do Programa [Terra Legal] após a Lei 11.952/2009”. Associado à fragilização na fiscalização ambiental, isto demonstra ainda que as exigências de registro no CAR, assinatura de TAC ou adesão ao PRA não passam de formalidades. Formalidades que são eliminadas nas versões mais recentes de apropriação de terras públicas e de uso comuns no Brasil.

Considerações finais

O processo histórico de construção política da função social da terra passa pela questão agrária brasileira, particularmente pela concentração fundiária (apropriação, grilagem), resistências, lutas e conflitos. A noção de função socioambiental, apesar de presente nos dispositivos constitucionais desde 1988, é uma construção teórica-política mais recente, espelhando demandas e novos olhares sobre a terra e territórios. Vem se constituindo em uma perspectiva fundamental diante dos ataques e desmantelamento das políticas ambientais e agrárias, a partir de 2016, mas especialmente a partir de 2019. A atual crise política, econômica e sanitária é nutrida também por pressões latifundistas, buscando ampliar os processos de apropriação de terras e demais bens da natureza.

A partir de 2016, as posturas econômicas neoliberais, associadas ao negacionismo político de direitos a partir de 2019, vêm provocando, além da destruição de políticas públicas para o campo, alterações legais e infralegais que ampliam as possibilidades de grilagem de terras públicas e de uso comum. A facilitação da grilagem fica evidente a partir da publicação da Medida Provisória 759, em dezembro de 2016, portanto, é necessário aprofundar análises dos instrumentos legais (MPs, decretos, instruções normativas), posteriores à Lei 13.465, resultante da aprovação da MP 759 pelo Congresso Nacional em 2017.

As mudanças recentes – desde normas internas provocando o cerceamento e a descaracterização da missão de órgãos de estado, passando por cortes orçamentários, até alterações do texto constitucional – atacam conquistas e direitos, como, por exemplo, abrem possibilidades para privatizar ou mesmo alienar (criar mercado de terras) lotes nos projetos de reforma agrária. Além de enfraquecer a agricultura familiar e camponesa e os processos produtivos nos assentamentos de reforma agrária, as mudanças e novas regras incentivam a grilagem (como, por exemplo, titular lotes até quatro módulos ou mesmo permitir a titulação de lotes em nome de proprietários de outras terras) e a especulação imobiliária (titulação individual e redução dos prazos para alienação; possibilidade de titular lotes, mesmo já tendo sido contemplado e vendido lote em processos anteriores etc.). Além da grilagem, estas regras rompem com a função socioambiental dos projetos de assentamentos, possibilitando a mercantilização da terra.

Além de mudanças nas políticas fundiárias, vários dispositivos legais e infralegais ampliam as possibilidades de apropriação de terras públicas em todo o país. MPs, decretos, instruções normativas vêm sendo editadas, permitindo por exemplo o aumento do limite para regularização de posses de terras públicas até 2.500 hectares em todo o território nacional (o Programa Terra Legal, de 2009, era restrito à Amazônia Legal). Além de possibilitar a grilagem, as mudanças recentes estabeleceram valores irrisórios para a regularização de posses, limitando em 50% do valor estabelecido pelo INCRA, que é sempre abaixo do preço de mercado, para posses até 2.500 hectares. Além de incentivar mercado ilegal de terras, as regras flexibilizaram, ou até mesmo eliminaram, as condicionantes ambientais, incentivando a destruição da natureza.

Conseqüentemente, as ações governamentais recentes incentivam a grilagem e a apropriação ilegal de bens da natureza, mas também afastam qualquer preocupação com ou cumprimento da função socioambiental da terra no Brasil.

REFERÊNCIAS

ASCOM – Assessoria de Comunicação Social do INCRA. **Ministro da Casa Civil faz balanço da reforma agrária e destaca resultados do Incra**. Disponível em: <http://incra.gov.br/noticias/ministro-da-casa-civil-faz-balanco-da-reforma-agraria-edestaca-resultados-do-incra>. Acesso em: 04 out. 2021.

BORGES, André. “Incra abre assentamentos de reforma agrária para obras de transportes, energia e mineração”. **O Estado de S. Paulo**, 23 dez. 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,incra-abre-assentamentos-da-reforma-agraria-para-obras-de-transportes-energia-e-mineracao,70003934170>. Acesso em: 26 dez. 2021.

_____. “Incra terá participação no lucro com extração de ouro após liberar assentamento para garimpo”. **O Estado de S. Paulo**, 09 dez. 2021. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,apos-liberar-assentamento-no-pa-para-garimpo-incra-tera-participacao-no-lucro-com-extracao-de-ouro,70003921679>. Acesso em: 26 dez. 2021.

BORRAS Jr., Saturnino; FRANCO, Jenny C.; GOMEZ, Sergio; KAY, Cris; SPOOR, Max. Land grabbing in Latin America and the Caribbean. **Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 3-4, p. 845-872, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 out. 2021.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 510, de 2021**. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146639>. Acesso em: 04 out. 2021.

_____. Senado Federal. **Parecer s/n, de 2020 à MP 910/2019**. Brasília: Senado Federal, 2020d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8074977&ts=1584035071898&disposition=inline>. Acesso em: 04 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão STF – ADI 4.269/DF**. Brasília. Supremo Tribunal Federal, 2017a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749032559>. Acesso em: 04 out. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 727/2020 sobre o Programa Terra Legal**. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-fiscalizacao-do-orgao-de-controle-externo-tcu-exercicio-de-2020/relatorios-de-auditoria/acordao-727-2020-plenario.pdf/view>. Acesso em: 04 out. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria TC 015.859/2014-2**. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2014 – Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=8416953&codPapelTramitavel=52393353>. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Brasília, Presidência da República, 1964. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 04 out. 2021.

_____. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Brasília, Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 04 out. 2021.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Brasília, Presidência da República, 2017b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 04 out. 2021.

_____. Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018. Brasília, Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9309.htm. Acesso em: 04 out. 2021.

_____. Ministério Público Federal. **Recomendação nº 01/2017**. Dourados/Brasília, 1a. Câmara de Coordenação e Revisão Direitos Sociais e Atos Administrativos, 12 de julho de 2017c – Disponível em http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/1_2017_Recomendacao_GT_Terras.pdf. Acesso em: 07 out. 2021.

_____. Ministério Público Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade no. 220.490/2017 da Lei 13.465/2017**. Brasília, Ministério Público Federal, Procuradoria Geral da República, 30 de agosto de 2017d – Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>. Acesso em: 04 out. 2021.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Ofício nº 885/2020/GAB-GM/MAPA**. Brasília, Gabinete da Ministra, 31 de julho de 2020c.

_____. Ministério Público Federal. **Nota Técnica nº 12/2020/PFDC/MPF**. Brasília, Ministério Público Federal, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 18 mai. 2020b – Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/nota-tecnica-12-2020-pfdc-mpf>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRITO, Brenda. **Avaliação do relatório do senador Carlos Fávaro sobre projetos de lei de regularização fundiária**. Belém, Imazon, 2021 – disponível em <https://imazon.org.br/publicacoes/avaliacao-do-relatorio-do-senador-carlos-favaro-sobre-projetos-de-lei-de-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. **Análise preliminar do relatório do Senador Irajá Abreu sobre a Medida Provisória (MP) nº 910/2019**. São Paulo, IMAZON, 12 mar. 2020.

CUNHA, Joaci de Sousa. Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**. n. 241, p. 301-326, 2017.

FARIAS, Camila Salles de. Cadeia dominial: uma leitura da grilagem e da constituição da propriedade privada capitalista das terras. In.: OLIVEIRA, Ariovaldo O. *et al.* (orgs.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo, FFLCH/USP, 2020, p. 55-82.

FÁVARO, Sen. Carlos. **Parecer aos PLS 510/2021 e PL 2.633/2020**. Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado. Brasília, Senado Federal, dez. 2021.

FPA – Frente Parlamentar da Agricultura. **Resumo Executivo – PL nº 510 de 2021**. Brasília, Senado Federal, 2021.

FREITAS, Cleuton C. R. A função socioambiental como critério para o julgamento de ações que envolvem litígios coletivos pela posse da terra rural. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 43, n. 0, 2005.

GONDIM, Carlos H. N. Entre vitórias e derrotas: a função social da terra na Constituição de 1988 versus o direito de propriedade absoluto. **Revista de Direito Agrário**. Brasília, INCRA, Ano 21, n. 22, p. 109-130, 2018.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa INCRA nº 111**, de 22 de dezembro de 2021. Diário Oficial da União. Brasília, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2021.

_____. **Instrução Normativa INCRA nº 112**, de 22 de dezembro de 2021. Diário Oficial da União. Brasília, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2021.

_____. **Programa Titula Brasil**. Brasília, INCRA, 2021. Disponível em <https://www.gov.br/incra/pt-br/titulabrasil>. Acesso em 27 dez. 2021.

LEITE, Acácio Z. **Decreto 9.311/2018**: a legalização da especulação das terras carimbadas para a reforma agrária. Brasília, Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), 2018.

LEITE, Acácio Z; CASTRO, Luís F. Perdigão e SAUER, Sérgio. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. **OKARA: Geografia em debate**, v.12, n.2, p. 247-274, 2018.

LOPES, Renato de Carvalho e OLIVEIRA, Marcelo R. L. Considerações sobre a Lei nº 13.465/2017 e os possíveis efeitos em relação à política de Reforma Agrária no Brasil. **Research, Society and Development**, v.10, n.1, e14510111165, 2021.

MARTINS, José de Sousa. A questão agrária brasileira e o papel do MST. In: STÉDILE, João Pedro (org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis, Vozes, 1997, p. 11-35.

_____. **O poder do atraso**: Ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo, Hucitec, 1994.

_____. **Não há terra para plantar neste verão**: O cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo. Petrópolis, Vozes, 1988.

MOREIRA, Eliane. **PL 2633/2020 e PL 510/2021**: reflexões e alertas. Audiência pública. Brasília, Senado Federal, 2021.

MOTORYN, Paulo. No ‘apagar das luzes’, Câmara tenta votar Pacote do Veneno que flexibiliza uso de agrotóxicos. **Brasil de Fato**, Brasília, 17 de dezembro de 2021. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2021/12/17/no-apagar-das-luzes-camara-tenta-votar-pacote-do-veneno-que-flexibiliza-uso-de-agrotoxicos>. Acesso em: 18 dez. 2021.

NOZOE, Nelson. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. **Economia**, Brasília (DF), v.7, n.3, p.587–605, Set-Dez, 2006.

OLINTO, Lilian B. Função social da terra: Princípio fundamental para conservação da vitalidade e diversidade do planeta. **Revista ESMAT**, v. 1, n. 1, p. 205-225, 2009.

PACKER, Larissa. Análise preliminar do Decreto nº 10.592, que revogou os Decretos nº 9.309/18 e nº 10.165/19. São Paulo, **GRAIN**, 09 fev. 2021.

PAULINO, Eliane T. A liquidação das terras públicas no Brasil: Contextos, pretextos e passivos territoriais em face da lei 13.465/2017. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 37, n. 3, p. 391-408, 2017.

PRIETO, Gustavo. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. In.: OLIVEIRA, Ariovaldo O. *et al.* (orgs.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo, FFLCH/USP, 2020, p. 131-178.

RAJÃO, Raoni. **PL 2633/2021 e PL 510/2021**: buscando a regularização fundiária em respeito ao meio ambiente e patrimônio público. Audiência pública. Brasília, Senado Federal, 2021. SANTANA, Leandro Almeida de. Da Função Socioambiental da Terra. **Revista Thesis Juris** – São Paulo, v. 3, n. 1, p. 13-30, jan-dez, 2014.

SANTOS, Anderlany A. dos; MENEZES, Marcela; LEITE, Acácio Z. e SAUER, Sérgio. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 669-698, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-7>.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Z. e CASTRO, Luís F. Perdigão. Disputas por terra e direitos no campo. In: SOUSA Jr., José G. *et. al* (orgs.). **Introdução crítica ao direito como liberdade**: 30 anos de O Direito Achado na Rua. Brasília, OAB Ed., 2021, p. 693-716.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Z. e TUBINO, Nilton. Agenda política da terra no Governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 283-316, 2020.

SAUER, Sérgio e CASTRO, Luís F. P. Dinâmica política y mecanismos jurídicos del acaparamiento de tierras em Brasil. **Revista Latinoamericana de Estudios Rurales**. v. 5, n. 9, Jan-Jun, p. 1-51, 2020.

SAUER, Sérgio. Medida provisória ou de exceção? Decreto regulamentando a grilagem. **Boletim DATALUTA**. UNESP, NERA (Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária), Presidente Prudente, abril de 2018.

SAUER, Sérgio e LEITE, Acácio Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retrato de Assentamentos**, UNIARA, v. 20, n. 01, 2017, p. 14-40.

SAUER, Sérgio e BORRAS Jr., Saturnino. ‘Land grabbing’ e ‘green grabbing’: uma leitura da ‘corrida na produção acadêmica’ sobre a apropriação global de terra. **Revista Campo-Território**, vol. 11, n. 23, p. 6-42, 2016.

SAUER, Sérgio e FRANÇA, Franciney C. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Caderno CRH**, v. 25, n. 65, p. 285-307, 2012.

SILVA, Marcio A. B. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”. Dossiê: História Agrária. **Rev. Bras. Hist.** vol. 35, n. 70, jul-dez, 2015.

SILVA, Patrícia e SAUER, Sérgio. Desmantelamento e desregulação de políticas ambientais e apropriação da terra e de bens naturais no Cerrado. **Raízes**, Campina Grande, 2022 (em análise).

SOUZA Filho, Carlos F. Marés. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2003, p. 181-197.

TEIXEIRA, Gerson. **Parecer ao Projeto de Lei de Conversão**: Medida Provisória nº 910, de 2019. Brasília. Câmara dos Deputados, 13 mar. 2020.

_____. **Decreto 9.311, de 15 de março de 2018, atualiza a regulamentação da legislação agrária**. Brasília, Liderança da Bancada do PT, Câmara dos Deputados, 18 mar. 2018.

WWF – World Wildlife Fund. **Relatório do PL da Grilagem (PL 510) do senador Carlos Fávaro traz ainda mais retrocessos que proposta original**. Brasília, WWF, 13 dez. 2021.

Recebido em 10/12/2021. Aceito para publicação em 26/03/2022.
--