

Nota técnica sobre Medida Provisória n.º 910/2019

Brenda Brito e Paulo Barreto

Resumo

O Congresso Nacional começa 2020 com a tarefa de decidir sobre a Medida Provisória (MP) n.º 910/2019, que visa mudar, novamente, a Lei de Regularização Fundiária, apenas dois anos após sua última modificação (Lei n.º 11.952/2009). O governo federal argumenta que essa MP é necessária para fazer justiça aos que aguardam, há anos, a regularização de suas posses legítimas. Porém, a legislação atual já prevê a regularização de tais posses (ocorridas até 2011), com várias facilidades, como cobrança de baixos valores na titulação de médios e grandes imóveis. Na prática, a MP beneficiará casos recentes de grilagem, que é o roubo de terra pública, pois:

- Possibilita a anistia ao crime de invasão de terra pública^[1] àqueles que o praticaram entre o final de 2011 e 2018, além de permitir a titulação de áreas públicas desmatadas ilegalmente nesse período;
- Regulariza sem licitação quem ocupou terra pública entre o final de 2011 e 2018, criando uma barreira à livre concorrência^[2], já que dispensa a competição para determinar quem teria as melhores propostas para uso da terra;
- Amplia a concessão de subsídios custeados pela sociedade brasileira que, só na Amazônia, podem chegar a R\$ 88 bilhões (1/4 do valor de mercado da Petrobras) pelo baixo valor cobrado na venda da terra pública (até 98% abaixo do valor de mercado de terras);
- Promove um “Refis fundiário” ao conceder uma terceira prorrogação de prazo de renegociação aos titulados que descumpriram regras, e acaba estimulando a inadimplência, uma vez que cria a expectativa de que as obrigações nunca serão cobradas^[3];
- Contraria uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)^[4], pois amplia a regra de emissão de títulos com dispensa de vistoria sem criar um procedimento robusto de checagem de banco de dados já disponíveis.

^[1] Art. 20 da Lei n.º 4.947/1966: Invasir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios. Pena: Detenção de 6 meses a 3 anos.

^[2] O princípio da livre concorrência está previsto no Art. 170, IV da Constituição Federal de 1988 como um dos pilares para a ordem econômica.

^[3] Em 2009, a Lei n.º 11.952 estabeleceu prazo de renegociação até 2012. Em 2017, essa lei foi alterada e houve nova extensão de prazo de renegociação para 2021. Ou seja, a lei amplia novamente o prazo mesmo que ainda seja possível renegociar até 2021.

^[4] Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.269.

Do ponto de vista ambiental, a medida vai na contramão do que precisa ser feito para reduzir o desmatamento na Amazônia, que em 2019 atingiu a maior taxa anual dos últimos dez anos (9.762 km²). Isso, porque parte da destruição que ocorre na floresta amazônica é causada por pessoas que visam lucrar com a terra pública, pois invadem as nossas florestas e as desmatam esperando que o governo emita o título de terra cobrando valores abaixo do mercado. Essa prática garante altos lucros com a venda do imóvel após a titulação.

Assim, se aprovada, essa MP premiará com um título as invasões recentes (2011-2018) e poderá estimular um novo ciclo de ocupação, apostando que novas invasões também possam ser anistiadas no futuro. A continuidade desse ciclo de legalização de invasões na Amazônia pode levar ao desmatamento adicional de até 16 mil km² até 2027, caso uma área pública federal de 19,6 milhões

“A continuidade desse ciclo de legalização de invasões na Amazônia pode levar ao desmatamento adicional de até 16 mil km² até 2027”

de hectares na região seja privatizada^[5]. Além disso, a MP pode aumentar o risco já existente de perda de investimentos no Brasil por conta da degradação ambiental na Amazônia.

Por isso, recomendamos que o Congresso Nacional rejeite a MP n.º 910/2019. Para contribuir com a solução para a falta de clareza fundiária na Amazônia, o Congresso deveria demandar e propor medidas que aumentem a capacidade limitada do governo para: i) atender às demandas de titulação que cumprem os requisitos legais; ii) retomar terras públicas invadidas

ilegalmente, nos casos em que os invasores não cumprem os requisitos de regularização, ou quando as áreas pleiteadas possuem outras prioridades legais de destinação^[6]; e iii) cumprir a prioridade legal de reconhecimento territorial de territórios indígenas, de populações quilombolas, de populações tradicionais e de conservação.

^[5] Dados referentes a estudo que considerou dois cenários de risco de desmatamento futuro sobre a área federal de 19,6 milhões de hectares na Amazônia: i) desmatamento seguiria a média do período 1988–2016; e ii) desmatamento seguiria a média do período 2000–2016. Fonte: Brito, B.; Barreto, P.; Brandão, A.; Baima, S. & Gomes, P. H. (2019). Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, 14(6), 064018. Disponível em: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1e24>.

^[6] Como conservação ou reconhecimento de territórios de povos indígenas e populações tradicionais.

1. Quais as principais alterações propostas pela MP n.º 910/2019?

A MP n.º 910/2019 aplica-se às áreas públicas federais não destinadas em todo o território nacional. Nessa nota técnica, focamos a discussão na Amazônia Legal, que é a região

com maior porção de terras que ainda aguardam destinação. A seguir, explicamos as cinco principais mudanças trazidas com a MP e seus problemas.

1.1 Data limite de ocupação elegível para regularização

Como era antes?	Até 2016, o limite para ocupação era 30 de novembro de 2004. Em 2017, a Lei n.º 11.952/2009 foi alterada, permitindo regularizar, sem licitação, áreas públicas de até 2.500 hectares ocupadas até 22 de dezembro de 2011.
Mudança com a MP n.º 910/2019	Amplia o prazo para a titulação sem licitação de áreas públicas ocupadas até 10 de dezembro de 2018 (alteração no Art. 38, Parágrafo único, I da Lei n.º 11.952/2009 ^[7]).
Problemas	<ul style="list-style-type: none">• Premia com título de terra quem invadiu terra pública entre 2011-2018 e permite a anistia do crime de invasão de terra pública ocorrido nesse período^[8], pois consente a regularização do imóvel ao invés de punir os invasores e retomar o controle das terras ocupadas;• Impede a seleção das melhores propostas para uso da terra pública, criando uma barreira à livre concorrência, já que dispensa uma avaliação competitiva via licitação;• Ao mudar novamente o prazo dois anos após a última modificação, reforça a expectativa de que novas extensões de prazo ocorrerão no futuro, estimulando novas invasões de terra pública associadas a desmatamento.

^[7] Permite titulação de ocupações ocorridas em, no mínimo, um ano anterior à data de entrada em vigor da Medida Provisória n.º 910, de 10 de dezembro de 2019. Ou seja, ocupações ocorridas até 10 de dezembro de 2018.

^[8] Previsto no Art. 20 da Lei n.º 4.947/1966.

1.2 Valor da terra

Como era antes?	<p>Em 2017, a Lei n.º 11.952/2009 foi alterada e criou diferentes cenários de valores cobrados pela terra:</p> <p>i. áreas de até 1 módulo fiscal (média de 76 hectares na Amazônia): ocupações até 21 de julho de 2008 poderiam receber o título gratuitamente;</p> <p>ii. áreas acima de 1 módulo fiscal e até 2.500 hectares^[9]:</p> <ul style="list-style-type: none">- Se ocupadas até 21 de julho de 2008, pagariam de 10% a 50% do valor mínimo na planilha de preços de terra do Incra, com desconto de 20% à vista;- Se ocupadas entre 22 de julho de 2008 até 22 de dezembro de 2011, pagariam valor máximo da planilha de preços do Incra (que é menor que a metade do valor de mercado)^[10].
Mudança com a MP n.º 910/2019	<ul style="list-style-type: none">• Amplia para ocupações até 2014 a possibilidade de receber o título de terra gratuitamente (para áreas de até 1 módulo fiscal) ou de pagar de 10% a 50% do valor mínimo (áreas acima de 1 módulo fiscal e até 2.500 hectares) (Alteração no Art. 5º, IV combinado com o Art. 12, §1º e o Art. 17, §2º);• Amplia para áreas ocupadas entre 2014 e dezembro de 2018 a regularização mediante pagamento do valor máximo da planilha de preços do Incra (alteração no Art. 38, Parágrafo único, I da Lei n.º 11.952/2009). Porém, os valores máximos da planilha continuam abaixo do mercado. Por exemplo, na Amazônia variam de 2% a 42% do valor de mercado^[11].
Problemas	<ul style="list-style-type: none">• Amplia o alcance da política que premia invasores de terras públicas ao estender os benefícios a quem ocupou terra pública entre 2011-2018, impondo aos brasileiros perda do próprio patrimônio. Assim, a MP mantém a possibilidade de alto lucro com a venda posterior da terra titulada, que é um dos estímulos à continuidade da prática de grilagem e desmatamento na Amazônia.

^[9] Além desses cenários, a lei também prevê o pagamento de 100% do valor médio da planilha de preços do Incra se o titulado quiser extinguir a obrigação de cláusulas resolutivas após 3 anos do recebimento do título (Art. 15, §2º da Lei n.º 11.952/2009). Essas cláusulas são obrigações vigentes por até 10 anos, que, se descumpridas, podem resultar na perda do título.

^[10] Condição aplicável também à pessoa que é proprietária de outro imóvel rural, desde que a soma de todos os imóveis não exceda 2.500 hectares (Art. 38, Parágrafo único, II da Lei n.º 11.952/2009).

^[11] Brito, B.; Barreto, P.; Brandão, A.; Baima, S. & Gomes, P. H. (2019). Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, 14(6), 064018. Disponível em: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1e24>.

1.3 Renegociação de inadimplentes e de descumprimento de obrigações

Como era antes?

Em 2017, a lei foi alterada e incluiu vários benefícios a quem tivesse descumprido as regras dos títulos já emitidos:

- Títulos emitidos até 22 de dezembro de 2016 teriam até 2021 para solicitar a renegociação em caso de descumprimento de cláusulas, sob pena de retomada do imóvel (o prazo anterior era 2012). As obrigações incluíam, dentre outras, o pagamento do título, cumprimento de leis ambientais e proibição de prática de trabalho análogo à escravidão.
- Se o titulado perdesse o imóvel por falta de pagamento ou descumprimento de cláusulas, poderia receber indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis. O governo teria que devolver, com correção monetária, o valor já recebido pelo título e poderia, no máximo, descontar, a título de multa, o equivalente a 15% do valor pago e 0,3% do valor atualizado do contrato por mês de ocupação do imóvel (uma espécie de aluguel). Se o titulado não tivesse pago qualquer valor ao governo até o momento da retomada do imóvel ou se tivesse pago um valor inferior ao da multa e do aluguel, o governo perdoava a dívida e dispensava a cobrança.

Mudança com a MP n.º 910/2019

- Amplia para títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019 a possibilidade de renegociação por descumprimento de cláusulas obrigatórias, mas não determina um prazo limite para solicitar essa renegociação (Alteração no Art. 19 da Lei n.º 11.952/2009);
- Cria um procedimento separado para casos de inadimplemento de pagamento, passando a considerar inadimplente quem deixa de pagar cinco prestações consecutivas (alteração no Art. 15 e incisos da Lei n.º 11.952/2009 e inclusão do Art. 28, §2º no Decreto n.º 9.309/2018). Além disso, uma alteração no regulamento da lei concede mais cinco anos para pagamento dos valores em atraso de títulos emitidos até dezembro de 2019 (inclusão do Art. 29, §2º no Decreto n.º 9.309/2018)^[12];
- Determina que o imóvel fique como garantia até a quitação integral do pagamento e que possa ser leiloado por inadimplemento (alteração do Art. 15, §1º e inclusão do §1º-A da Lei n.º 11.952/2009). Porém, mesmo com o leilão, o titulado mantém os benefícios de receber indenização por benfeitorias, devolução de valores pagos e até perdão da dívida (inclusão do Art. 15-A da Lei n.º 11.952/2009).

Problemas

- Com a MP, a ocupação e desmatamento de terra pública continua sendo um investimento lucrativo, pois mesmo se o imóvel for retomado pelo governo, o risco é compensado com a devolução de valores pagos ou com o perdão da dívida.
- A constante mudança de prazos de renegociação por descumprimento de contrato acaba gerando descrédito de que tais regras serão mantidas ou cobradas. É uma espécie de Refis, que é o programa de renegociação de dívidas de tributos, mas aplicável à regularização fundiária, beneficiando, dessa vez, aqueles que obtiveram títulos de terra emitidos até 2019, que abrangem invasões de terra pública mais recentes (entre 2005 e 2011).
- Estimula a inadimplência ao estabelecer, para invasores de áreas médias e grandes (até 2.500 hectares), uma frouxa execução de dívida. Por exemplo, a regulamentação da nova regra é mais branda do que a aplicada à população de baixa renda em programas como o Minha Casa Minha Vida, que permite execução da dívida após 90 dias de inadimplência de apenas uma parcela^[13].

^[12] Alteração promovida pelo Decreto n.º 10.165/2019, publicado com a MP n.º 910/2019.

^[13] Aplicam-se ao inadimplemento no programa Minha Casa Minha Vida as regras de cobrança do Art. 26-A da Lei n.º 9.514/1997.

1.4 Dispensa de vistoria para propriedade média

Como era antes?	<p>A lei permitia a dispensa de vistoria para titulação de imóveis de até quatro módulos fiscais, e o Decreto n.º 9.309/2018 previa quatro exceções que tornavam a verificação em campo obrigatória:</p> <ul style="list-style-type: none">• imóvel embargado ou autuado por infração ambiental;• imóvel com indício de fracionamento fraudulento^[14];• cadastramento no programa de regularização fundiária via procuração;• conflito de terra declarado pelo ocupante ou registrado na Ouvidoria Agrária Nacional. <p>Porém, o STF decidiu que essa dispensa só pode ocorrer se o governo usar “todos os meios para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma”^[15].</p>
Mudança com a MP n.º 910/2019	<p>Amplia para 1.500 hectares o tamanho de imóveis com dispensa de vistoria para a titulação (inclusão do Art. 13, §2º da Lei n.º 11.952/2009). A MP traz para o texto da lei as quatro exceções que tornam essa vistoria obrigatória (inclusão do Art. 13, §3º e incisos da Lei n.º 11.952/2009), além de adicionar mais uma:</p> <ul style="list-style-type: none">• se não houver indícios de ocupação ou de exploração, anterior a 5 de maio de 2014, verificada por meio de sensoriamento remoto.
Problemas	<p>A ampliação da dispensa de vistoria aumenta o risco de titulação de áreas públicas sob conflito ou com outras demandas de regularização prioritárias, como territórios ainda não reconhecidos de comunidades tradicionais. Além disso, a MP não propôs um procedimento robusto de checagem para dispensa de vistoria e, por isso, contraria a decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.269. Isso ocorre porque há várias limitações nas situações previstas como obrigatórias para vistoria e porque a MP ignora bancos de dados governamentais que podem indicar potenciais conflitos nas áreas ocupadas. Por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none">• nem todo crime ambiental é fiscalizado e as operações de fiscalização têm diminuído nos últimos anos por falta de recursos;• a Ouvidoria Agrária Nacional não possui mapas que indiquem os imóveis com conflitos de terras, o que limita uma checagem mais precisa de incidências de conflitos em áreas que estão pedindo titulação. Além disso, a Ouvidoria registra menos casos de conflito que outros levantamentos independentes, como o realizado pela Comissão Pastoral da Terra^[16]. De fato, a MP não cria novos mecanismos que sejam seguros e ágeis para recebimento de denúncias sobre conflitos em áreas em processo de regularização, que deveriam tornar obrigatória a vistoria em campo;• apesar de a MP exigir o Cadastro Ambiental Rural (CAR) no requerimento de regularização fundiária (inclusão do Art. 13, §1º, II), ela não determina a obrigação de vistoria para todo o imóvel cujo CAR estiver: i) cancelado ou ii) com sobreposição parcial ou total com outro imóvel no CAR. A sobreposição de um imóvel que pleiteia regularização fundiária com um ou mais imóveis inseridos no CAR deveria ser motivo para averiguação em campo de eventuais conflitos existentes, o que, se comprovado, resultaria no indeferimento do pedido de título por não se tratar de posse mansa e pacífica. Da mesma forma, um imóvel com o CAR cancelado, ou seja, que já teve problema confirmado por um órgão governamental, também deveria ser vistoriado em campo.

^[14] Por exemplo, quando um ocupante de uma área acima do tamanho permitido para regularização divide o imóvel em vários menores consecutivos para tentar a titulação fracionada.

^[15] Voto do Relator da ADI n.º 4.269, o Ministro Edson Fachin, acompanhado na íntegra pela maioria dos Ministros do STF. Em seu voto, o relator Ministro Edson Fachin também reforçou a necessidade dessa cautela, considerando que a Lei n.º 11.952/2009 foi alterada em 2017 para permitir que a liberação das cláusulas resolutivas dos títulos possa ocorrer sem vistoria no imóvel, a partir de análise documental. Assim, os imóveis de até 4 módulos fiscais ficariam dispensados de vistoria em todo o processo de regularização fundiária, ou seja, antes da emissão do título e no momento de liberar as obrigações pós titulação previstas no contrato.

^[16] Brito, B. & Barreto, P. (2010). Primeiro ano do Programa Terra Legal: Avaliação e Recomendações (p. 60). Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/1824-2/>.

1.5 Titulação de terra pública desmatada ilegalmente no período de alta do desmatamento

Como era antes?	A Lei n.º 11.952/2009 permitia a titulação de áreas públicas ocupadas e desmatadas ilegalmente. Porém, previa a perda do imóvel se o titulado descumprisse a legislação ambiental durante os dez anos após a titulação. O regulamento da lei chegou a impedir a emissão do título quando os requisitos para regularização fossem atendidos a partir de dano ambiental comprovado em vistoria – por exemplo, se a ocupação só pudesse ser comprovada por meio de desmatamento ilegal e não houvesse um uso produtivo na área (Art. 7º, parágrafo único do Decreto n.º 9.309/2018). Essa situação só valeria para casos em que o imóvel tivesse sido objeto de embargo ou infração ambiental pelo órgão ambiental. No entanto, o próprio decreto autorizava a emissão do título nesses casos, se o ocupante do imóvel celebrasse um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o órgão ambiental para regularizar sua situação.
Mudança com a MP n.º 910/2019	<ul style="list-style-type: none">• Amplia para áreas ocupadas até dezembro de 2018 a possibilidade de titulação quando os requisitos de regularização só puderem ser comprovados com dano ambiental, desde que seja celebrado um TAC com o órgão ambiental, ou que o ocupante tenha aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) (inclusão do Art. 13, §4º da Lei n.º 11.952/2009).
Problemas	<ul style="list-style-type: none">• Apesar de exigir o TAC ou adesão ao PRA para a titulação nesses casos, na prática, a MP está permitindo a titulação de áreas públicas que foram desmatadas ilegalmente com o objetivo de obter a terra;• A ampliação do prazo abrange o período de alta de desmatamento na Amazônia (entre 2013 e 2018), incluindo os meses entre agosto e dezembro de 2018, quando os sistemas de alerta de desmatamento detectaram um aumento expressivo na destruição da floresta na região^[17];• Ao premiar o desmatamento ilegal com o título de terra, o governo sinaliza que esse comportamento é permitido, podendo estimular mais invasões de terras públicas com desmatamento, na expectativa da titulação futura.

^[17] Maisonnave, F. Desmatamento na Amazônia explode durante período eleitoral. Folha de São Paulo. São Paulo, 11 nov. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2018/11/desmatamento-na-amazonia-explode-durante-periodo-eleitoral.shtml>. Acesso em: 05 fev. 2020.

2. O que o Brasil perde com a MP n.º 910/2019?

2.1. Perda de R\$ 88 bilhões em patrimônio público

Se o governo federal privatizar 19,6 milhões de hectares de terras públicas não destinadas na Amazônia pelos valores cobrados na legislação atual (que não foram modificados pela MP n.º 910/2019), **a sociedade brasileira perderá de R\$ 62 bilhões a R\$ 88 bilhões**, chegando a um quarto do valor de mercado da Petrobras em 2019^[18]. Esse valor, calculado por Brito et al. (2019), representa a diferença entre o valor médio de mercado dos imóveis em 2016 e o valor que poderá ser cobrado pelo governo com base na Lei n.º 11.952/2009^[19].

Os valores previstos na lei representam, em média, 2% a 42% do valor de mercado da terra^[20]. Ou seja, a sociedade perderia porque o governo arrecadaria menos do que a terra de fato vale no mercado. Na prática, os prejuízos serão maiores, já que a lei se aplicará a terras públicas em todo o território nacional e não apenas na Amazônia.

2.2. Aumento de risco de desmatamento e agravamento da crise climática

A privatização de 19,6 milhões de hectares de terras públicas federais não destinadas na Amazônia pode levar a um **desmatamento adicional de 11 mil a 16 mil quilômetros quadrados até 2027**, devido à expansão da fronteira agropecuária nessa área. Esse desmatamento provocaria emissões de 452 a 656 megatoneladas de CO₂, afetando o cumprimento das metas brasileiras de redução de emissão de gases efeito estufa^[21].

2.3. Risco de perda de investimentos e de mercado

Grandes empresas que importam produtos ou financiam a produção agropecuária no Brasil têm se manifestado contra o desmatamento da Amazônia por causa de três tipos principais de riscos:

- de reputação, como temor de campanhas ambientais contra as empresas que compram produtos associados a desmatamento;

^[18] O valor de mercado da Petrobras em setembro de 2019 era R\$ 378,8 bilhões. Fonte: Exame. Petrobras foi a empresa que mais ganhou valor em setembro; veja a lista. Disponível em: <https://bit.ly/2RRUnJT>. Acesso em: 27 jan. 2020.

^[19] Dados referentes a estudo que avaliou as perdas associadas à privatização de 19,6 milhões de hectares de terras públicas federais não destinadas na Amazônia, as quais o governo federal havia alocado para regularização fundiária até 2018, mas que ainda não havia iniciado processos de regularização. As novas regras da MP n.º 910/2019 incidirão nessa área na Amazônia e, portanto, os valores calculados continuam válidos. No entanto, a MP alcançará uma área ainda maior, já que se aplica a terras públicas não destinadas em todo o território nacional. Fonte: Brito, B.; Barreto, P.; Brandão, A.; Baima, S. & Gomes, P. H. (2019). Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, 14(6), 064018. Disponível em: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1e24>.

^[20] Brito, B.; Barreto, P.; Brandão, A.; Baima, S. & Gomes, P. H. (2019). Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, 14(6), 064018. Disponível em: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1e24>.

^[21] Dados referentes a estudo que considerou dois cenários de risco de desmatamento futuro sobre a área federal de 19,6 milhões de hectares na Amazônia: i) desmatamento seguiria a média do período 1988–2016; e ii) desmatamento seguiria a média do período 2000–2016. Fonte: Brito, B.; Barreto, P.; Brandão, A.; Baima, S. & Gomes, P. H. (2019). Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, 14(6), 064018. Disponível em: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1e24>.

- legais, como serem responsabilizadas no Brasil ou em seus países de origem por desmatamento ilegal;
- do negócio, como o risco de o desmatamento agravar eventos climáticos extremos (por exemplo, secas) que afetem a produção agrícola.

Algumas empresas já declararam boicote ao couro produzido no Brasil^[22], e um grupo de 230 investidores que gerenciam R\$ 68 trilhões (equivalente a cerca de 10 anos o PIB do Brasil^[23]) publicou demandas para que as empresas atuem para evitar o desmatamento da Amazô-

nia^[24]. Além disso, o desmatamento pode afetar outros setores da economia se prejudicar a conclusão do acordo de livre mercado do Mercosul com a União Europeia^[25], cuja projeção de ganho para o mercado nacional é de R\$ 500 bilhões em 10 anos^[26]. O cumprimento pelo Brasil de seus compromissos ligados à redução de desmatamento para mitigação das mudanças climáticas é um fator essencial para essa negociação comercial. Assim, adotar leis e políticas que estimulem mais desmatamento seria um risco nesse contexto.

3. Se a MP n.º 910/2019 não ajuda a resolver o problema fundiário na Amazônia, o que deveria ser feito?

Estimamos que falta clareza sobre direito à terra em 33% da Amazônia Legal (Ver quadro 1), sendo que em 20% da região não há informações sobre ocupações de terra, mesmo em cadastros auto declaratórios (como o Cadastro Ambiental Rural). No entanto, esse dado não significa necessariamente que falta privatizar 33% da Amazônia com a emissão de títulos de terra. Sobre esse território, podemos ter as seguintes situações:

- Áreas públicas já tituladas, mas cujos mapas não estão disponíveis. Isso é comum, por exem-

plo, para títulos de terras emitidos no passado e que ainda não possuem georreferenciamento.

- Áreas públicas ocupadas por povos indígenas, populações quilombolas e tradicionais que ainda não tiveram seu direito à terra reconhecido pelo governo federal, apesar de terem prioridade legal para a regularização fundiária.
- Áreas públicas ocupadas há décadas por produtores rurais, sob estímulo de governos passados, que não conseguiram ainda o título de terra e preenchem os requisitos para titulação.

^[22] Revista Globo Rural. Ao menos 18 marcas suspendem compra de couro do Brasil. Disponível em: <https://glo.bo/30Z2PXh>. Acesso em: 27 jan. 2020.

^[23] De acordo com o IBGE, o PIB brasileiro em 2018 foi de R\$ 6,9 trilhões. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>.

^[24] Bloomberg Brasil. Investidores com US\$ 16 trilhões pedem ações contra desmatamento. Disponível em: <https://bit.ly/2O1i4K7>. Acesso em: 27 jan. 2020.

^[25] Deutsche Welle Brasil. “Não” da Áustria ameaça Acordo Mercosul-EU. Disponível em: <https://bit.ly/30Xrjyy>. Acesso em: 27 jan. 2020.

^[26] Agência Brasil. Acordo Mercosul/UE poderá elevar PIB em R\$ 500 bi em dez anos. Disponível em: <https://bit.ly/2RZmDWy>. Acesso em: 27 jan. 2020.

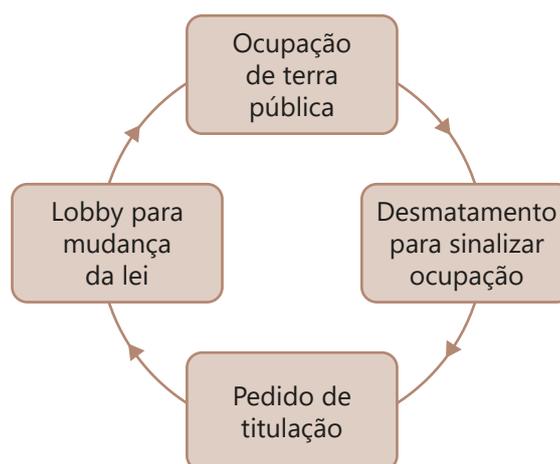
- Áreas públicas com predomínio de cobertura florestal, que podem estar sob risco de invasão e desmatamento por não serem protegidas como unidade de conservação.
- Áreas públicas com desmatamento ilegal ocupadas recentemente, mesmo que a lei em vigor não permita, e cujos invasores também pleiteiam título de terra.
- Áreas públicas sobre as quais há um título de terra fraudado e registrado em cartório; um tipo conhecido de grilagem de terras na Amazônia.

Os dois últimos exemplos demonstram que nem toda ocupação de terra pública deve ser legalizada pelo governo, sob pena de premiar aqueles que estão roubando terras públicas em prejuízo da sociedade brasileira e estimular a continuidade dessa prática ilegal. Porém, as leis fundiárias e as alterações promovidas nos últimos anos via MP mantêm um ciclo de legalização do roubo de terra pública associado ao desmatamento (Figura 1). Esse ciclo inicia com a identificação de áreas públicas ainda não destinadas e seu desmatamento (total ou parcial) para sinalizar que estão sen-

do ocupadas e usadas. Em alguns casos, esse tipo de ocupação provoca conflitos com grupos mais vulneráveis que habitavam a área anteriormente, como populações tradicionais, mas que não tinham reconhecimento de seu direito à terra. Os passos seguintes envolvem registrar informações desse novo imóvel em cadastros públicos de terra auto declaratórios, como o CAR, e protocolar um pedido de regularização fundiária do imóvel para obter sua titulação. Se a lei em vigor não permite a titulação dessa ocupação (por exemplo, por conta do prazo limite de ocupação), os ocupantes pressionam pela mudança das leis em seu benefício para conseguir o título de propriedade da terra invadida (Figura 1)^[27].

Isso ocorreu em 2017, quando as regras fundiárias foram alteradas, permitindo a legalização de invasões de terras públicas ocupadas entre 2005 e 2011. Dois anos após essa mudança, e diante de uma alta no desmatamento, o governo federal quer estender esses benefícios a quem ocupou e desmatou terra pública até 2018, indo na direção contrária do que precisa ser feito para reduzir o desmatamento.

Figura 1.
Ciclo de legalização da grilagem de terras públicas e desmatamento



^[27] Brito, B.; Barreto, P.; Brandão, A.; Baima, S. & Gomes, P. H. (2019). Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, 14(6), 064018. Disponível em: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1e24>.

Diante das diversas situações sobre a área sem clareza fundiária na Amazônia, resolver esse problema com segurança jurídica e sem estimular conflitos de terra demanda investimentos consistentes e de médio e longo prazo para que os órgãos de terra possam:

- Organizar as bases de dados dos órgãos de terra (federal e estaduais), para identificar quais áreas já foram tituladas e quais ainda necessitam de destinação^[28];
- Ampliar coordenação de ações entre órgãos de terras federais e estaduais, para permitir compartilhamento das bases de dados organizadas e identificar oportunidade de atuação conjunta para reduzir custos^[29];
- Modernizar e automatizar os métodos de trabalho dos órgãos fundiários, trazendo agilidade das demandas de titulação, seja para emitir título ou indeferir pedidos não procedentes e retomar o controle de áreas cujos processos foram indeferidos^[30];

- Cancelar administrativamente matrículas de imóveis feitas com títulos falsos^[31], retomar o controle do poder público sobre essas áreas e punir os criminosos responsáveis pela falsificação e roubo de terra pública;
- Dar transparência sobre os processos de privatização de terras públicas (ou seja, de titulação de terras)^[32], bem como criar mecanismos que permitam alertar sobre situações de fraude ou conflitos, que não devem ser tituladas;
- Acelerar o atendimento de demandas de regularização prioritárias por lei, como territórios indígenas, de populações quilombolas e tradicionais.

A maioria dessas soluções não demanda alteração na legislação existente, e sim a definição de planos de governo, com metas e orçamento definidos, bem como alocação de recursos humanos compatíveis com o desafio. A exceção seria a modernização das metodologias de trabalho, que em grande parte demandaria alterações de regulamentos, como decretos e instruções normativas.

[28] Brito, B. (2017). Market mechanisms to compensate for illegal deforestation in the Brazilian Amazon and their connection to land tenure governance. Stanford University. Disponível em: <https://searchworks.stanford.edu/view/12082830>.

[29] Brito, B. & Cardoso Jr., D. (2015). Regularização fundiária no Pará : Afinal, qual o problema? Belém: Imazon. Disponível em: <https://bit.ly/383Ppff>.

[30] Brito, B. & Cardoso Jr., D. (2015). Regularização fundiária no Pará : Afinal, qual o problema? Belém: Imazon. Disponível em: <https://bit.ly/383Ppff>.

[31] Brito, B. & Barreto, P. (2011). A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do programa Terra Legal. Belém: Imazon. Disponível em: <https://goo.gl/Vs627O>.

[32] Cardoso Jr., D., Oliveira, R. & Brito, B. (2018). Transparência de Órgãos Fundiários Estaduais na Amazônia Legal. Belém: Imazon. Disponível em: <https://bit.ly/2GTxIOO>.

Quadro 1. Situação fundiária na Amazônia Legal até 2018*



Figura 2.
Percentual de área da
Amazônia Legal por
categoria fundiária até 2018

*Excluindo sobreposições de acordo com a seguinte ordem de prioridade: terra indígena, unidades de conservação, projetos de assentamento, floresta pública, imóveis privados.

**Área de Proteção Ambiental (APA) é um tipo de unidade de conservação que não exclui a possibilidade de regularização fundiária para ocupações privadas. Assim, não consideramos área de APA quando calculamos a área que já possui clareza de direito à terra.

***Apenas imóveis inseridos no Sigef (Sistema de Gestão Fundiária), do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), sob o pressuposto de que esses casos já estariam com a situação fundiária regular (mesmo que não exista necessariamente uma verificação da validade da documentação do imóvel).

**** Essa categoria fundiária é composta por imóveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR) que não aparecem no Sigef. Como o CAR é auto declaratório e há baixo percentual de verificação das informações declaradas pelo governo, não consideramos esses imóveis como privados (no sentido de regularmente titulados). Esses imóveis precisam ser analisados pelas agências governamentais para determinar se representam, de fato, imóveis titulados, se são elegíveis para receberem títulos ou se o governo deve remover quem os ocupa ilegalmente.

***** Essa categoria inclui florestas públicas que foram formalmente designadas pelo Poder Executivo como áreas para concessão florestal ou para comunidades tradicionais fora de unidades de conservação.