

As terras “de ninguém” na Amazônia Legal: Possíveis impactos do Projeto de Lei n.º. 2.633/2020 na destinação de Terras Públicas

“Nobody's lands” in the legal amazon: possible impacts of bill n.º. 2.633/2020 on the public lands destination

Larissa Ferreira Porto*

Flavia Trentini**

Resumo: O artigo analisa se o Projeto de Lei n. 2.633/20 favorece a grilagem de terras ou se auxilia no combate à apropriação ilegal. Para isso, adota como referencial teórico a noção de Estado de Direito ilegal, que promove a pilhagem, de Ugo Mattei e Laura Nader. O método utilizado na primeira parte do trabalho é bibliográfico não sistematizado e identifica o contexto do problema. Na sequência, usa-se o método comparativo para auferir o possível efeito do PL n. 2.633/20 no avanço da grilagem de terras públicas, considerando como referência a política fundiária atual. Como resultados do estudo, identifica parâmetros de verificação da efetividade mudanças propostas, de modo a concluir se a norma está alinhada ao Estado de Direito, ou, ao contrário, à pilhagem dos bens e recursos do país.

Palavras-chave: Estado de Direito; grilagem; PL n. 2.633/20; regularização fundiária.

* Servidora Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP). Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP) e Mestranda em Direito pela mesma instituição, no Projeto "Ambientes e Desenvolvimento: avaliação de políticas públicas e atividades impactantes sobre o ambiente natural, urbano, cultural e laboral".

** Professora Associada de Direito Agrário, Alimentar e Agroambiental da Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP). Pesquisadora visitante na Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento, SSSUP, Itália. Professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo: “Desenvolvimento do Estado Democrático de Direito”, na frente "Ambientes e Desenvolvimento: avaliação de políticas públicas e atividades impactantes sobre o ambiente natural, urbano, cultural e laboral". Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo, Pós-doutora pela Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento (SSSUP) Pisa-Itália e Pós-Doutora em Administração/Economia das Organizações (FEA/USP). É Livre Docente em Direito Agrário pela FDRP-USP (2018).

Submissão: 04.05.2022. **Aceitação:** 21.05.2023.

Abstract: The article analyzes whether the Bill n. 2.633/20 favors land grabbing or whether it helps to combat illegal appropriation. For this purpose, it adopts as a theoretical framework the notion of illegal Rule of Law, which promotes plunder, by Ugo Mattei and Laura Nader. The method used in the first part of the work is non-systematized bibliographic and identifies the context of the problem. Afterwards, the comparative method is used to assess the possible effect of Bill n. 2.633/20 on the advancement of public land grabbing, considering as reference the current land policy. As results of the study, it identifies parameters for verifying the effectiveness proposed changes, in order to conclude whether the norm is aligned with the Rule of Law, or, on the contrary, to the plundering of the country's assets and resources.

Key words: Rule of Law; land grabbing; Bill n. 2,633/20; land tenure regularization.

Introdução

No Brasil, existem mais de 276 milhões de hectares de terras públicas na região da Amazônia Legal, sendo que, aproximadamente, 29% dessas ainda não foram destinadas a um uso específico (SALOMÃO *et al.*, 2021, p. 05). A ausência de destinação dessas terras é um fator que contribui para a grilagem, fenômeno que, há décadas, existe no Brasil, e que hoje é uma das principais causas do desmatamento da floresta (ALENCAR *et al.*, 2020) e um fator que contribui para o aumento dos conflitos no campo (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2021). Além disso, a apropriação de madeira e a especulação fundiária são aspectos econômicos que influem cada vez mais para apropriação ilegítima de terras públicas (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017).

Por tais fatores, a destinação das terras ainda não designadas é tema de grande importância. Uma das medidas adotadas pelo Governo Federal com vistas à designação dessas áreas diz respeito à regularização fundiária de ocupações incidentes em terras da União, política regulada pela Lei n. 11.952/2009 (BRASIL, 2009b). Entretanto, contraditoriamente, a legislação é apontada como um mecanismo que permite que grileiros legitimem suas ocupações ilegais, desfavorecendo pequenos

posseiros que efetivamente trabalham na terra e dela retiram o seu sustento (OLIVEIRA, 2010; MENEZES, 2015; FASOLO, 2020).

Em agosto de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei n. 2.633/2020 (BRASIL, 2021b), com objetivo de alterar a legislação atualmente em vigor. As propostas de modificações, que tornam a lei mais flexível, são vistas como uma forma de legitimar, mais uma vez, a grilagem em terras públicas, conforme afirmam o Instituto Socioambiental (ISA) (FASOLO, 2021), o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) (BRITO, 2020, 2021), a WWF-Brasil (POR QUE A LEI..., 2021) e a *Climaty Policy Initiative* (CHIAVARI; LOPES, 2021).

Em contrapartida, na justificativa do projeto original, o Deputado Zé Silva (Solidariedade/MG) escreveu que a proposta é capaz de “conciliar todas as facetas de um desenvolvimento efetivamente sustentável, possibilitando a regularização fundiária, sem abrir mão da proteção ambiental e ao trabalhador rural brasileiro” (BRASIL, 2020a). Tal perspectiva é alinhada com a exposição de motivos da Medida Provisória n. 458/2009, que originou a Lei n. 11.952/2009, na qual se afirma que a regularização fundiária é uma forma de evitar a manutenção da grilagem, dos conflitos no campo e do desmatamento em áreas sem destinação, pondo fim à insegurança jurídica (BRASIL, 2009a).

Nesse contexto, o presente artigo analisa se o Projeto de Lei n. 2.633/20, na sua versão aprovada pela Câmara dos Deputados (BRASIL, 2021b), pode favorecer a grilagem de terras públicas ou se é capaz de auxiliar no combate à apropriação ilegal.

Para tanto, adota-se, como referencial teórico, o conceito de pilhagem de Ugo Mattei e Laura Nader, termo utilizado pelos autores para descrever o fenômeno da injusta distribuição de recursos legitimada pelo Estado, em contexto de desequilíbrio de poder e de força, a exemplo dos processos coloniais e imperiais de apropriação ilegítima de terras consideradas como *terra nullius* (2013, p. 01 e 06). No momento atual, a pilhagem utiliza a retórica desenvolvimentista para atender os interesses de determinados grupos e ganha apoio de uma estrutura jurídica que, entre outras

funções, se estrutura na proteção do direito individual de propriedade (MATTEI; NADER, 2013, p. 246).

Para isso, vale-se da pesquisa exploratória e documental, de forma a identificar o contexto atual do problema, o atual regramento da regularização fundiária e os possíveis impactos da proposta de alteração legislativa. Na primeira parte, o artigo busca traçar um panorama da distribuição e uso da terra em áreas rurais na Amazônia Legal. Na sequência, analisa, por meio do método comparativo e do estudo qualitativo, o possível impacto do PL n. 2.633/20 (BRASIL, 2021b) no cenário local em relação ao avanço da grilagem de terras públicas, considerando o reflexo econômico, social e ambiental da proposta, por meio da análise dos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014, 2019c).

Para a última etapa, foram considerados os aspectos do programa de regularização fundiária que possam impactar no desmatamento, nos conflitos por terra e na resolução da desigualdade socioeconômica local. Ao final, como resultados do estudo, identifica parâmetros que demonstram a possível eficácia ou ineficácia das mudanças propostas pelo PL n. 2.633/20, de modo a concluir que se projeto se aproxima ou não da pilhagem ilegal dos bens e recursos do país.

No Brasil, existem mais de 276 milhões de hectares de terras públicas na região da Amazônia Legal, sendo que, aproximadamente, 29% dessas ainda não foram destinadas a um uso específico (SALOMÃO *et al.*, 2021, p. 05). A ausência de destinação dessas terras é um fator que contribui para a grilagem, fenômeno que, há décadas, existe no Brasil, e que hoje é uma das principais causas do desmatamento da floresta (ALENCAR *et al.*, 2020) e um fator que contribui para o aumento dos conflitos no campo (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2021). Além disso, a apropriação de madeira e a especulação fundiária são aspectos econômicos que influem cada vez mais para apropriação ilegítima de terras públicas (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017).

Por tais fatores, a destinação das terras ainda não designadas é tema de grande

importância. Uma das medidas adotadas pelo Governo Federal com vistas à designação dessas áreas diz respeito à regularização fundiária de ocupações incidentes em terras da União, política regulada pela Lei n. 11.952/2009 (BRASIL, 2009b). Entretanto, contraditoriamente, a legislação é apontada como um mecanismo que permite que grileiros legitimem suas ocupações ilegais, desfavorecendo pequenos posseiros que efetivamente trabalham na terra e dela retiram o seu sustento (OLIVEIRA, 2010; MENEZES, 2015; FASOLO, 2020).

Em agosto de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei n. 2.633/2020 (BRASIL, 2021b), com objetivo de alterar a legislação atualmente em vigor. As propostas de modificações, que tornam a lei mais flexível, são vistas como uma forma de legitimar, mais uma vez, a grilagem em terras públicas, conforme afirmam o Instituto Socioambiental (ISA) (FASOLO, 2021), o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) (BRITO, 2020, 2021), a WWF-Brasil (POR QUE A LEI..., 2021) e a *Climaty Policy Initiative* (CHIAVARI; LOPES, 2021).

Em contrapartida, na justificativa do projeto original, o Deputado Zé Silva (Solidariedade/MG) escreveu que a proposta é capaz de “conciliar todas as facetas de um desenvolvimento efetivamente sustentável, possibilitando a regularização fundiária, sem abrir mão da proteção ambiental e ao trabalhador rural brasileiro” (BRASIL, 2020a). Tal perspectiva é alinhada com a exposição de motivos da Medida Provisória n. 458/2009, que originou a Lei n. 11.952/2009, na qual se afirma que a regularização fundiária é uma forma de evitar a manutenção da grilagem, dos conflitos no campo e do desmatamento em áreas sem destinação, pondo fim à insegurança jurídica (BRASIL, 2009a).

Nesse contexto, o presente artigo analisa se o Projeto de Lei n. 2.633/20, na sua versão aprovada pela Câmara dos Deputados (BRASIL, 2021b), pode favorecer a grilagem de terras públicas ou se é capaz de auxiliar no combate à apropriação ilegal.

Para tanto, adota-se, como referencial teórico, o conceito de pilhagem de Ugo Mattei e Laura Nader, termo utilizado pelos autores para descrever o fenômeno da

injusta distribuição de recursos legitimada pelo Estado, em contexto de desequilíbrio de poder e de força, a exemplo dos processos coloniais e imperiais de apropriação ilegítima de terras consideradas como *terra nullius* (2013, p. 01 e 06). No momento atual, a pilhagem utiliza a retórica desenvolvimentista para atender os interesses de determinados grupos e ganha apoio de uma estrutura jurídica que, entre outras funções, se estrutura na proteção do direito individual de propriedade (MATTEI; NADER, 2013, p. 246).

Para isso, vale-se da pesquisa exploratória e documental, de forma a identificar o contexto atual do problema, o atual regramento da regularização fundiária e os possíveis impactos da proposta de alteração legislativa. Na primeira parte, o artigo busca traçar um panorama da distribuição e uso da terra em áreas rurais na Amazônia Legal. Na sequência, analisa, por meio do método comparativo e do estudo qualitativo, o possível impacto do PL n. 2.633/20 (BRASIL, 2021b) no cenário local em relação ao avanço da grilagem de terras públicas, considerando o reflexo econômico, social e ambiental da proposta, por meio da análise dos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014, 2019c).

Para a última etapa, foram considerados os aspectos do programa de regularização fundiária que possam impactar no desmatamento, nos conflitos por terra e na resolução da desigualdade socioeconômica local. Ao final, como resultados do estudo, identifica parâmetros que demonstram a possível eficácia ou ineficácia das mudanças propostas pelo PL n. 2.633/20, de modo a concluir que se projeto se aproxima ou não da pilhagem ilegal dos bens e recursos do país.

Ademais, há uma desigualdade bastante expressiva no contexto dos estabelecimentos fundiários na Amazônia Legal. Segundo dados obtidos a partir do Censo Agropecuário Preliminar de 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹, cerca de 13,9% dos estabelecimentos agropecuários da Amazônia

¹ Os dados utilizados para essa análise foram obtidos da Tabela 4 do documento citado.

Legal (incluindo a totalidade do estado do Maranhão) possuem até um hectare, ocupando a ínfima fatia de 0,04% da área ocupada por imóveis rurais.

No grupo dos imóveis com área superior a um e até cem hectares, estão 66,17% dos estabelecimentos em uma área que corresponde a 12,47% da superfície ocupada pelos estabelecimentos rurais. Em contrapartida, imóveis de quinhentos a dez mil hectares ocupam cerca de 47,3% da área, embora correspondam a apenas 3,97% dos estabelecimentos. Ainda, cerca de 23,25% da área está com 0,14% dos estabelecimentos com mais de dez mil hectares² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018, p. 81-82).

Esse conjunto de dados ilustra a complexidade da distribuição fundiária na Amazônia Legal, além de ressaltar a situação conflituosa existente na região quando se trata de acesso à terra. Nesse cenário é que se insere o Programa Terra Legal, que visa promover a regularização fundiária na Amazônia Legal, tendo em vista que a apropriação ilegal de terras públicas é um problema frequente na região há décadas³.

2. Grilagem e regularização fundiária na Amazônia

Existe, no imaginário popular e, muitas vezes, no discurso político, a ideia de que a Amazônia é um “vazio” a ser ocupado, fato que ficou bem ilustrado com a campanha movida pelo lema “homens sem-terra à terra sem homens” durante a Ditadura Militar (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 47). Laura Nader e Ugo Mattei afirmam que “conceitos como o de *terra nullius* (terras ociosas que não são ociosas)” são “usados como justificativa para a pilhagem desde o início da expansão europeia” (2013, p. 06). Segundo os autores, o Direito foi utilizado pelas potências coloniais para diminuir a resistência à pilhagem, conferindo legitimidade à

² Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o módulo fiscal médio na Amazônia Legal é de 73 hectares. Assim, as pequenas propriedades (de 1 a 4 módulos fiscais) seriam aquelas com, em média, até 292 hectares. Já as médias teriam um tamanho médio de mais de 292 até 730 hectares, e as grandes propriedades, mais que 730 hectares (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2020).

³ O processo de apropriação ilegítima de terras públicas está bem descrito em Prieto (2020).

exploração.

Na contemporaneidade, é a busca pela eficiência econômica que sustenta práticas neoliberais predatórias, embasadas no discurso do Estado de Direito, que favorece as elites em detrimento da população mais vulnerável (MATTEI; NADER, 2013, p. 44 e 59):

[...] a pilhagem floresce em contextos de grave desequilíbrio de poder. A injusta distribuição de recursos praticada pelos fortes à custa dos fracos, que constitui uma definição perfeita da pilhagem, encontra no Estado de Direito sua retórica de legitimação. Esta retórica condensa o próprio sentido da palavra “pilhagem”, a ponto de incorporar, legalizar e, em última análise, negar a escandalosa disparidade de alocação de recursos, acompanhando muitos processos sociais, em contextos de desequilíbrio de poder. Portanto, o Estado de Direito constrói a pilhagem e a nega, conferindo legitimidade a uma ordem mundial extremamente injusta (MATTEI; NADER, 2013, p. 245).

Nessa concepção, a grilagem é uma forma clara de pilhagem. Isso porque a grilagem de terras pode ser entendida como “apropriação ilícita de terras por meio da expulsão de pequenos ocupantes de terras públicas e índios”, bem como a “legalização do domínio da terra através de documento falso” (BENATTI, 2008, p. 18). O grileiro é aquele que se assenhoreia de uma terra que não lhe pertence com a consciência de que não possui direito sobre ela. Na concepção de José de Souza Martins (1980, p. 07), trata-se de um “traficante de terras”. Não se confunde, portanto, com o posseiro, que é o lavrador que trabalha na terra para sua subsistência e de sua família, mas sem um título legal que o defina como proprietário.

Por esse prisma, salienta-se que o contexto fundiário na Amazônia Legal, em geral, é marcado por expressiva desigualdade no acesso à terra, visto que mais de 70% da área ocupada por estabelecimentos rurais está sob controle de pouco mais de 4% dos estabelecimentos, conforme ilustrado anteriormente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018, p. 81-82). Embora o tamanho da propriedade, por si só, nada possa dizer sobre sua origem, fato é que a Amazônia é um dos cenários principais da grilagem.

Gustavo Teixeira Prieto (2020, p. 141) afirma que, há décadas, as terras devolutas na Amazônia são vistas como “terra de ninguém” e, portanto, passíveis de apropriação. Nesse sentido, as áreas de florestas públicas não destinadas estão sendo cada vez mais agredidas pelo avanço dos grileiros na região, como indica a sobreposição do CAR nessas áreas, bem como o avanço do desmatamento:

A grande maioria do desmatamento, ou 87% do registrado nas terras públicas até 2020, aconteceu nas glebas não destinadas. Nas florestas públicas não destinadas, que ocupam 20% das terras públicas, ocorreram cerca de 3,4 milhões de hectares de desmatamento, ou 16% do total para o período; nas outras terras não destinadas, que ocupam apenas 9% das terras públicas, ocorreram 14,8 milhões de hectares de desmatamento, ou 71% do total [...].

Até 2005, quase todo desmatamento registrado nas glebas sem destinação ocorria nas outras terras não destinadas. Após 2006, quando a Lei de Florestas foi decretada, a situação se inverteu: altas taxas passaram a ser registradas nas florestas não destinadas: de 2006 a 2010, 73% do desmatamento em glebas não destinadas ocorreu em FPND. Esta proporção aumentou para 85% no período de 2015 a 2020 [...]. No agregado, de 2006 a 2020, o desmatamento em FPND representou 76% do registrado em glebas sem destinação – e, somente nos últimos dois anos (2019 e 2020), o desmatamento nas FPND respondeu por 67% do total de desmatamento registrado nas terras públicas da Amazônia, destinadas ou não (SALOMÃO *et al.*, 2021, p. 05-06).

Por outro lado, de agosto de 2019 a outubro de 2021, segundo dados do sistema PRODES, vinculados na plataforma TerraBrasilis, 68,9% dos focos de incêndios registrados aconteceram em áreas com Cadastro Ambiental Rural (2021). Segundo a Nota Técnica n. 8 do IPAM, a sobreposição do CAR e a maior taxa de desmatamento nessas áreas como em áreas públicas não destinadas indicam a tentativa de apropriação ilegal das terras estaduais e federais, ou seja, de grilagem (SALOMÃO *et al.*, 2021, p. 06). Destaca-se que, em 2020, o desmatamento na Amazônia alcançou 10.851 km², maior taxa dos últimos 12 anos (COORDENAÇÃO GERAL DE OBSERVAÇÃO DA TERRA, 2021).

Não obstante, a prática de grilagem sobre terras públicas é ilegal e considerada criminosa pelo art. 20 da Lei n. 4.947/1966 (BRASIL, 1966). A Constituição Federal de 1988, em seu art. 191, parágrafo único, impede a usucapião

de imóveis públicos da União, de forma que o reconhecimento das posses também não pode se dar por este meio (BRASIL, 1988). Na verdade, sob o prisma constitucional, é possível afirmar que a Constituição preferiu dar as terras públicas uma destinação compatível com os direitos socioambientais.

Nesse sentido, a partir dos art. 231 e parágrafos, assim como do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), é possível auferir que as terras indígenas e as ocupadas por remanescentes de quilombos possuem prioridade de destinação em relação aos demais usos. Na sequência, são priorizadas as terras públicas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (art. 235, §5º) (BRASIL, 1988):

Não é demais afirmar que, se houver conflito de interesses em uma mesma área, os que têm direito de preferência na regularização fundiária são: primeiro, as posses tradicionalmente ocupadas pelos índios e pelas comunidades de quilombolas; em segundo lugar, as áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as ocupadas pelas populações tradicionais; em terceiro lugar, as glebas de terras destinadas à reforma agrária (propriedade familiar) e, por último, as glebas para as atividades agroambientais (agricultura, pecuária, extrativismo ou misto), para imóveis médios e grandes (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA, 2006, P. 82).

Embora a Constituição não proíba, expressamente, a legitimação das posses conforme previsto pela Lei n. 6.383/1976 (BRASIL, 1976), prefere, como opção para a destinação de terras públicas, aquela que esteja compatibilizada com o programa nacional de reforma agrária (art. 188, *caput*) (BRASIL, 1988).

Por essa razão, também, é possível afirmar que a Constituição não exclui as posses incidentes em terras públicas da União e as propriedades que, eventualmente, nelas se estabeleçam, do cumprimento da função socioambiental prevista no art. 186 da Constituição da República (BRASIL, 1988), ou seja, as ocupações humanas devem respeitar o aproveitamento racional e adequado do solo, a legislação ambiental e também a legislação trabalhista, de forma a se garantir o equilíbrio ecossistêmico, sob uma perspectiva socioambiental (BENATTI, 2008, p. 22).

Em 2009, a Medida Provisória nº 458 instituiu um novo programa para regularização fundiária na Amazônia Legal, com objetivo urgente de “superar o obstáculo que ausência de regularidade das ocupações existentes na região representa para o desenvolvimento econômico local”, conforme expresso na exposição de motivos da MP (BRASIL, 2009a). Como consequência, a Lei n. 11.952/2009 instituiu o Programa Terra Legal na Amazônia. Dessa forma, a política do Estado brasileiro deu especial atenção à regularização fundiária como forma de destinação de terras públicas, não obstante a existência do procedimento previsto na Lei n. 6.383/1976 (BRASIL, 1976) e o programa nacional de reforma agrária (BRASIL, 1988).

3. A Lei n. 11.952/2009 e suas possíveis ineficiências

A Lei n. 11.952/2009 ainda é a responsável pela regularização fundiária dos imóveis na região, embora hoje tenha sofrido alterações, especialmente, pela Lei n. 13.465/2017. O Programa é controverso, muitas vezes apontado como um mecanismo de legitimação de grilagem de terras públicas (OLIVEIRA, 2010; MENEZES, 2015; TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017; BRITO, 2020; FASOLO, 2020), sobretudo em áreas rurais. Entre os fatores que envolvem tais críticas, destacam-se a definição do marco temporal para ocupação, a extensão dos imóveis regularizáveis e os critérios para ocupação.

Na forma como está posto hoje, com as alterações mais recentes, o programa permite a regularização de áreas de até 2.500 hectares que sejam ocupadas e exploradas diretamente. Na definição da lei, a cultura efetiva é qualquer forma de “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo”. Por sua vez, entende-se por exploração direta toda a “atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular

majoritário ou integral” (BRASIL, 2009b).

A regra geral é que, para ser beneficiário da lei, o ocupante comprove a posse mansa e pacífica, com cultura efetiva, ocupação e exploração direta, anterior a 22 de julho de 2008. Entretanto, caso a opção seja pela alienação direta com o Poder Público, pelo preço máximo estipulado pelo Incra, admite-se a posse por cinco anos contínuos contados a partir da publicação da MP n. 759/2016, conforme expresso no art. 38, parágrafo único, inciso I da Lei n. 11.952/2009, com redação atual, de forma que a ocupação poderia ter se iniciado somente em 2011 (BRASIL, 2009b).

Além dessas exigências, é preciso ser brasileiro nato ou naturalizado; não ser proprietário de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional (exceto se o pretendente pagar o valor máximo previsto para a terra nua, conforme art. 38, parágrafo único, II da Lei); e não ter sido beneficiário por programa de reforma agrária ou regularização fundiária, salvo exceções admitidas. Ainda, ocupantes de determinados cargos ou empregos públicos, descritos no art. 5º, §1º da Lei, também não poderão ser beneficiários (BRASIL, 2009b).

Ademais, a lei permite a regularização parcial de áreas acima de 2.500 hectares, desde que desocupada a área excedente. Também, existe previsão de dispensa de vistoria para áreas de até quatro módulos fiscais, para as quais os requisitos serão verificados por simples declaração do ocupante, e a regularização de áreas de até um módulo fiscal⁴ será realizada de forma gratuita (BRASIL, 2009b).

Em geral, o beneficiário deverá pagar pela terra ocupada, no prazo de vinte anos, com três anos de carência, e obedecer às condições resolutivas descritas no art. 15, pelo prazo de dez anos. Entre as condições, estão a manutenção da destinação agrária, a prática de cultura efetiva, a não exploração de mão-de-obra em condição análoga à de escravo; o respeito à legislação ambiental e às condições e formas de pagamento (BRASIL, 2009b).

⁴ Na Amazônia Legal, um módulo fiscal tem, em média, 73 hectares (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2020).

Vale dizer que a Lei veda a regularização de áreas reservadas à administração militar federal ou com outras finalidades públicas ou de interesse social a cargo da União; as tradicionalmente ocupadas pela população indígena; as florestas públicas e unidades de conservação, entre outras situações específicas (art. 4º) (BRASIL, 2009b). Todavia, há dificuldade do Programa em controlar a ocupação nessas áreas, sobretudo porque não há procedimento de retirada dos ocupantes ilegais, conforme verificou o Tribunal de Contas da União (TCU) em auditorias realizadas em 2014 e 2017 (BRASIL, 2014, 2019c).

Em 2014, o TCU realizou auditoria no programa⁵, considerando suas características iniciais⁶, visto que, inicialmente, o Terra Legal teria uma duração de cinco anos. O relatório do TCU apontou diversas irregularidades, além de estimar a ineficiência do programa. Segundo o apurado, 11% dos beneficiários analisados (887 deles) não atendiam aos requisitos, e 37% apresentavam indícios de que não se enquadravam nas disposições (2.931 beneficiários)⁷ (BRASIL, 2014).

Além disso, o TCU verificou que o valor cobrado pelos imóveis era irrisório se comparados aos preços praticados pelo Incra para situações semelhantes. Para os imóveis até quatro módulos fiscais, por exemplo, os valores eram em alguns casos, cerca de 4% do valor cobrado de assentados da reforma agrária na mesma região. A

⁵ A auditoria é feita por amostragem, com margem de erro de 10%.

⁶ Vale dizer que a atual configuração do programa não é a mesma prevista originariamente, em virtude das alterações previstas pela Lei n. 13.465/2017. Inicialmente, permitia-se a regularização de imóveis ocupados anteriormente a 01 de dezembro de 2004, desde que com extensão de até 15 módulos fiscais e que não ultrapassem 1.500 hectares. Os conceitos de exploração e ocupação direta também foram alterados. Em um primeiro momento, a ocupação direta somente seria aquela realizada apenas com o próprio trabalho do ocupante, de sua família e de terceiros assalariados, excluindo-se a pessoa jurídica. Já a exploração direta era, inicialmente, aquela que visava a subsistência (BRASIL, 2014).

⁷ Entre as irregularidades comprovadas (em discordância com as exigências do art. 5º da Lei), estão: a presença de outra área regularizada em nome do cônjuge; a titulação em nome de falecidos; a obtenção da maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário; a titulação para beneficiários da reforma agrária e a presença de beneficiários que já possuíam outra área rural cadastrada no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Já as prováveis irregularidades envolvem a presença de titulados que detêm emprego/cargo público ou em empresa privada; que obtém a maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário; beneficiários sócios de empresa não agrícola; residentes em outro estado da federação e que detêm outra área rural no SNCR. Para o TCU, tais fatores indicavam, potencialmente, a ausência de exploração direta da área.

auditoria destacou, também, que havia descumprimento das condições resolutivas, especialmente relativas à ocupação e exploração direta, cultivo efetivo ou não alienação da propriedade (BRASIL, 2014, p. 35).

Além disso, o órgão apontou falhas de controle, como a ausência de medidas para impedir a inscrição no Programa por procurações (inicialmente, a Portaria MDA n. 37/2009 permitia que um mesmo procurador fizesse o cadastro de até três beneficiários no programa), o que poderia favorecer a inscrição em nome “laranjas”. Ademais, a auditoria também destacou que não havia qualquer procedimento para notificar os requerentes sobre o indeferimento dos processos, para retomar as áreas irregularmente ocupadas; para inibir a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural quando não atingidos os requisitos e para reverter o título, quando ocorre descumprimento das condições resolutivas (BRASIL, 2014). Nesse sentido:

As áreas em que houve indeferimento já podem ser consideradas ocupações irregulares, e em muitos casos, podem ser áreas griladas, conhecido fenômeno de usurpação de terras que há muito vitima o Estado brasileiro, que geralmente se inicia com falsificações de documentos, cujo autor deve responder criminalmente. A partir do momento em que o gestor/servidor toma conhecimento da irregularidade e não na comunica ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal, bem como não adota providências para a retomada das áreas, torna-se solidário e pode responder pelos danos (BRASIL, 2014, p. 25).

Em 2018, foi publicada, no âmbito da Secretaria Especial de Agricultura Familiar (SEAD) e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República, a Portaria n. 204, que tinha por objetivo fiscalizar o cumprimento das condições resolutivas (BRASIL, 2018a). Também foi publicada pela SEAD a Portaria n. 645/2018, visando a retomada e destinação das áreas cujos processos foram indeferidos (BRASIL, 2018b). Essa portaria foi revogada pela Instrução Normativa do Incra n. 100/2019, que passou a prever as medidas para tais situações (BRASIL, 2019a).

Em 2017, já com as alterações promovidas pela Lei n. 13.465/2017, o

TCU fez nova auditoria no programa⁸. No relatório de auditoria, o TCU destacou o uso do sistema Sigef (Sistema de Gestão Fundiária) para cadastro de informações de áreas irregularmente ocupadas, a fim de gerar documentação precária capaz de elevar o valor comercial de áreas da União vendidas como áreas privadas por grileiros (BRASIL, 2019c, p. 09-11).

A auditoria consultou anúncios de venda de imóveis rurais não tituladas na *internet* e verificou que 134 deles anunciam que as terras foram georreferenciadas e possuem Certificado de Cadastro de Imóvel Rural e/ou processo de regularização em andamento. Em entrevistas com 111 técnicos credenciados pelo Incra para realização de serviços de georreferenciamento, o TCU identificou que o sistema permite o credenciamento de dados no sistema sem que o credenciado tenha ido a campo realizar o serviço, além de que 51 dos entrevistados afirmaram ter conhecimento de inserção de dados meramente virtuais no sistema (BRASIL, 2019c, p. 09-11).

O Tribunal identificou, por meio de consulta aos cadastros no Sigef, 62 detentores ocupando áreas acima de 2.500 hectares; 154 parcelas que não apresentavam indício de ocupação no ano de 2008 ou cultura efetiva em 2017 e 522 detentores que possuíam uma área certificada e outra ainda não certificada. Segundo o TCU, portanto, existiam 738 ocupantes irregulares (que não poderiam ser beneficiados pelo programa) em uma área de 657.900 hectares de terras, o que representaria um prejuízo de R\$1.192.095.299,00 em terras griladas, ou seja, acima de um bilhão de reais (BRASIL, 2019c, p. 09-11).

Além disso, por meio de empresa especializada, o TCU verificou que 94 beneficiários já titulados não se enquadravam nos critérios estabelecidos pela lei,

⁸ Destaca-se que a auditoria não analisou todos os processos de titulação já encerrados ou em andamento. Foram avaliadas 1.287 parcelas entre 250 e 2.500 hectares, em estados distintos, a fim de se observar uma amostra do quadro geral do programa.

o que representa um prejuízo de mais de doze milhões de reais para o Estado. As irregularidades identificadas deviam-se a titulação de áreas distintas para cada um dos cônjuges, quando um casal só pode ser beneficiado com uma única área rural pelo Programa; a inexistência de comprovação de cultura efetiva antes de 22 de julho de 2008, além de um caso de beneficiário que integrava os quadros do Incra, situação vedada pelo art. 5º, §1º, III da Lei n. 11.952/2009 (BRASIL, 2019c, p. 31-32).

Entre as irregularidades potenciais em processos em andamento, o TCU identificou ainda indício de fracionamento indevido, isto é, o parcelamento de áreas em nome de indivíduos diferentes para enquadramento nos critérios do Programa. Essa situação estaria presente em 123 unidades produtivas, divididas em 384 parcelas em nome de 326 detentores diferentes. Esses imóveis ocupavam área de 410.970,891 hectares, e estavam, à época, avaliados em mais de 867 milhões de reais, de acordo com valores médios de terra nua (BRASIL, 2019c, p. 33-34).

Por fim, embora tenham sido editadas portarias visando recuperar áreas indevidamente ocupadas, a auditoria do TCU concluiu que não há nenhuma providência efetiva para a retomada das terras, bem como não há medida para fiscalização e recuperação das áreas registradas no Sigef quando as informações são fraudulentas ou demonstrem ocupação que não poderia ser atingida pelo Programa, ou seja, grilada. Ainda, o Tribunal identificou que, embora o Programa tenha readequado os valores cobrados, conforme indicado na auditoria realizada em 2014, ainda havia um grave problema de fiscalização das condições resolutivas, uma vez que 95% das áreas tituladas descumpriam as exigências do programa após a titulação (BRASIL, 2019c, p. 37).

Destaca-se, ainda, que os relatórios do Tribunal de Contas contam, também, com as considerações do gestor do Programa sobre os resultados apurados. As considerações da auditoria foram enviadas ao Presidente do Incra,

responsável pela regularização fundiária na Amazônia Legal naquele período⁹, João Carlos de Jesus Corrêa. Entre os pontos destacados pelo TCU sobre a resposta do gestor, estão a alegação de falta de pessoal, restrição orçamentária e a “dificuldades para ter acesso à base de dados de outros órgãos e da necessidade de um mínimo de investimento em desenvolvimento de ferramentas tecnológicas para que se possa operacionalizar o resultado daquilo que foi cruzado” (BRASIL, 2019c, p. 74).

Em 2019, foi editada a Medida Provisória n. 910, que alterava, mais uma vez, a Lei n. 11.952/2009 (BRASIL, 2019b). A MP ficou conhecida como “MP da Grilagem” e ganhou destaque na imprensa, sobretudo pela forte oposição de organizações ligadas a proteção ambiental no bioma. Sem ser convertida em Lei pelo Congresso Nacional, a medida caducou e, como substitutivos, foram propostos dois Projetos de Lei: o PL n. 2.633/2020 (BRASIL, 2020), na Câmara dos Deputados, e o PL n. 510/2021 (BRASIL, 2021a), no Senado Federal.

4. O PL n. 2.633/2020 e o Estado de Direito sustentável

O Projeto de Lei n. 2.633/2020 é de autoria do Deputado Federal Zé Silva (MG), do partido Solidariedade. O PL foi apresentado em maio de 2020 e aprovado na Câmara dos Deputados em agosto de 2021, de onde seguiu ao Senado com alterações descritas no relatório final do Deputado Bosco Saraiva (Solidariedade/AM).

Na versão final do projeto discutido na Câmara dos Deputados, ocorreu a

⁹ O programa era coordenado pela Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), órgão subordinado à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil da Presidência da República. A partir de 1º de janeiro de 2019, a competência relativa à regularização fundiária na Amazônia Legal passou para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por força da MP n. 870/2019, convertida na Lei n. 13.844/2019 (BRASIL 2019c).

inclusão dos conceitos de imóvel regular e imóvel em regularização¹⁰ no art. 2º (BRASIL, 2021b). Tais conceitos são importantes porque o projeto permite que imóveis que tenham termo de embargo ou infração ambiental participem do programa, mas o processo ficará sobrestado até que tais áreas passem a condição de imóvel regular ou em regularização, nos termos estipulados no artigo citado¹¹.

A alteração não é isenta de críticas. Segundo o *Climaty Policy Initiative* (CHIAVARI; LOPES, 2021):

Entretanto, quando as áreas foram ocupadas e desmatadas ilegalmente, elas não foram autuadas pelos fiscais ambientais justamente porque não eram tituladas, desde modo, este desmatamento ilegal não foi objeto de auto de infração nem de embargo. Assim, o ocupante não será obrigado a regularizar os passivos ambientais e a regularização fundiária servirá como prêmio para quem cometeu crime ambiental.

Para Brenda Brito (2020, p. 13) a exigência de adesão ao Programa de Regularização Ambiental ou celebração de termo de ajustamento de conduta ou similar apenas para áreas já autuadas ou embargadas deveria ser estendida a todas as áreas com passivo ambiental, inclusive aquelas em que o desmatamento foi verificado por sensoriamento remoto. Além disso, o dispositivo permite que até mesmo áreas com desmatamento recente sejam regularizadas, pois não há qualquer limite temporal¹².

¹⁰ Imóvel regular seria aquele “com registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR) homologado pelo órgão estadual competente e que não tenha déficit de vegetação em Reserva Legal ou em Área de Preservação Permanente, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012”, e imóvel em regularização o imóvel que tenha “inscrição no CAR; ou adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA); ou em caso de irregularidade ambiental, adesão ao PRA ou assinatura com o órgão competente de termo de compromisso, de termo de ajustamento de conduta ou de instrumento similar, para a regularização de déficit de vegetação em Reserva Legal ou em Área de Preservação Permanente” (BRASIL, 2021a).

¹¹ No Projeto de Lei n. 510/2021, que também dispõe sobre a regularização fundiária prevista na Lei n. 11.952/2009, há ainda uma previsão de que somente seriam consideradas infrações ambientais aquelas em que já houve esgotamento das vias administrativas (BRASIL, 2021a).

¹² Além disso, é importante considerar que, por imposição do Código Florestal, as áreas de reserva legal na Amazônia devem corresponder a 80% da propriedade. A obrigatoriedade de manutenção e proteção

Outra alteração pertinente é que o PL n. 2.633/2020 passou a prever a consulta de interesse nas áreas passíveis de regularização à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia; ao Serviço Florestal Brasileiro; Fundação Nacional do Índio (Funai) e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com estipulação de prazo para resposta de sessenta dias. Em caso de ausência de resposta, haverá presunção de não oposição, sendo possível a prorrogação do prazo por requerimento fundamentado (BRASIL, 2021b).

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União, em 2017, destacou que os órgãos integrantes da Câmara Técnica (criada em 2013 para deliberar acerca da destinação de glebas federais), especialmente a Funai, levam um grande período de tempo para analisar os pedidos de regularização (em alguns casos, até 35 meses), de forma que o TCU recomendou a estipulação de prazos para o programa. Todavia, a redução de 35 para dois meses exige planejamento e investimento nos órgãos integrantes. Vale dizer que, em 2021, o ICMBio teve uma redução orçamentária de cerca de 27% em relação ao ano anterior, sendo o menor orçamento dos últimos vinte anos. Já a Funai teve um contingenciamento de recursos de 90% em 2019 (SANTOS *et al.*, 2021).

Em caso de interesse na gleba, os órgãos integrantes da Câmara Técnica deverão apresentar estudos técnicos conclusivos sobre a destinação da área ou o processo administrativo em que a gleba esteja em discussão, no prazo de 180 dias (BRASIL, 2021b).

Quanto aos requisitos para se tornar beneficiário do programa, há permissão para que possam ser contempladas pessoas que já possuam outro imóvel,

da floresta exige, para a efetividade do programa, a associação com políticas públicas que forneçam assistência ao pequeno produtor, quem efetivamente deveria ser beneficiado pelo programa.

desde que proveniente de sucessão *causa mortis*¹³. Além disso, foi incluída vedação para que pessoas que integram o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo não sejam beneficiadas pelo programa (BRASIL, 2021b).

Entre as mudanças, o PL permite a regularização de imóveis até seis módulos fiscais com dispensa de vistoria, sendo que se considera a soma de áreas contíguas para alcance desse limite, quando os ocupantes sejam parentes em linha reta de primeiro grau ou colateral de segundo grau. A alteração reduziu o que foi inicialmente proposto pela MP n. 910/2019, que permitia a dispensa de vistoria para áreas de até 15 módulos fiscais (BRASIL, 2019b) e é mais branda que a proposta do PL n. 510/2021, que pretende estender a autodeclaração para todos os imóveis até 2.500 hectares (BRASIL, 2021a). Há, também, preferência para a verificação dos requisitos, especialmente o da cultura efetiva, por sensoriamento remoto (BRASIL, 2021b).

Entretanto, a dispensa de vistoria é uma das mudanças mais duramente criticadas. Para o Instituto Socioambiental, a legislação atual, que dispensa a vistoria para imóveis de até quatro módulos fiscais, já desburocratiza o processo para os pequenos agricultores. A ampliação permitiria que “áreas que estão em conflito possessório ou aquelas reivindicadas por comunidades tradicionais poderão ser automaticamente legalizadas”. Nesse sentido, o ISA também considera curto o prazo para os integrantes da Câmara Técnica se manifestarem (FASOLO, 2021).

Para minimizar as críticas, o projeto torna necessária a vistoria em caso de imóvel de até seis módulos fiscais que seja objeto de termo de embargo ou

¹³ No PL n. 510/2021, há previsão ainda mais flexível: o projeto permite que proprietários que possuam outra propriedade em seu nome ou no nome do cônjuge, em qualquer estado da federação, desde que a área total dos imóveis não ultrapasse 2.500 hectares (BRASIL, 2021a).

infração ambiental; com indício de fracionamento fraudulento; com conflito declarado ou registrado em câmara de conciliação agrária; cujo requerimento foi realizado por procuração; em que há ausência de indício de ocupação anterior a 22 de julho de 2008; bem como para imóveis com mais de seis módulos fiscais de extensão (BRASIL, 2021b).

Já a verificação por sensoriamento remoto é considerada uma medida positiva para verificação dos requisitos de cultura efetiva, ou mesmo de sinais de desmatamento ou indício de fracionamento fraudulento, conforme avaliado pelo TCU (BRASIL, 2019). Em contrapartida, a medida é considerada insuficiente para avaliar se a área é objeto de conflito agrário, especialmente porque muitos desses não são registrados por órgãos oficiais, como as chamadas câmaras de conciliação agrária (BRITO, 2020). Ressalta-se, ainda, que dados de órgãos não governamentais, como a Comissão Pastoral da Terra, registram índices mais elevados que os oficiais. Em 2020, dos 1.608 “Conflitos por Terra” registrados no Brasil pela CPT, 62,5% ocorreram na Amazônia Legal (1.001). A região responde por 61% do total de famílias em Conflitos por terra (104.428) (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2021).

Além disso, foi incluída previsão de que, no descumprimento das condições resolutivas, o imóvel será levado a leilão, com restituição de valores ao beneficiário; e, em caso de descumprimento da legislação ambiental, haverá rescisão do título de domínio ou do termo de concessão, com consequente reversão da área para a União (BRASIL, 2021b). Nesse sentido, o a versão do PL n. 2.633/2020 aprovado pela Câmara modificou o texto original, que previa que a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) ou a celebração de termo de ajustamento de conduta impediria a reversão para a União (BRASIL, 2020a).

Houve também alteração no marco temporal para renegociação de contratos descumpridos. Na atual redação da Lei n. 11.952/2009, tal possibilidade

só se aplica para contratos firmados até 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2009b), prazo ampliado para 10 de dezembro de 2019 no projeto (BRASIL, 2021b). O pedido deverá ser efetuado até cinco anos após a entrada em vigor da MP n. 910/2019, de modo que passará de 2021 para 2024, sendo agora também vedado em caso de trabalho escravo ou infração ambiental não regularizada ou em regularização (BRASIL, 2021b).

Para a Organização Não Governamental WWF (Por que a Lei da Grilagem (PL 2633) não deve ser aprovada, 2021), a alteração no prazo para renegociação dos contratos privilegia quem não cumpre as condições estabelecidas e cria uma expectativa de anistia, uma vez que é a terceira alteração em menos de dez anos nesse quesito. Além disso, a exigência de que, para imóveis com passivo ambiental, a mera inscrição no CAR seja suficiente para atestar a situação de imóvel em regularização é insuficiente, sobretudo porque a homologação do CAR está atrasada em muitos locais, bem como há fortes indícios do uso do instrumento para grilagem de terras, já que é cada vez mais frequente sua sobreposição a terras públicas (OVIEDO; AUGUSTO; LIMA, 2020).

Considerações finais

Conforme salienta o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, “o reconhecimento do direito de propriedade privada em terras públicas está vinculado a uma apropriação [...] compatível com a função socioambiental” (IPAM, 2006, p. 22). Nesse sentido, a regularização fundiária na Amazônia Legal, especialmente pela importância do bioma para o ecossistema, precisa ser efetuada com cautela.

A distribuição da terra na região tem características particulares notáveis: embora boa parte das terras sejam públicas (estaduais ou federais), há uma grande concentração fundiária, uma vez que mais de 70% da área agricultável da Amazônia Legal (considerando também toda a extensão do estado do Maranhão) está nas mãos

de pouco mais de 4% dos imóveis rurais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). Além disso, o avanço do desmatamento e o grande número de conflitos fundiários na região acentuam o problema de acesso à terra.

É nítido que existe a necessidade de que o Estado atue na distribuição e regularização das terras ocupadas. Todavia, é dever do Estado atuar de forma a respeitar o meio ambiente, bem como de modo a assegurar a igualdade e a justiça social. Em contrapartida, a atuação do Estado que favorece determinados indivíduos a se assenhorar dos recursos do país caminha na contramão deste ideal, aproximando-se do “Estado de Direito ilegal”, de Ugo Mattei e Laura Nader (2013), por favorecer a pilhagem.

Na análise do programa de regularização fundiária na Amazônia Legal, é possível perceber falhas que não são supridas pelas alterações legislativas que buscam modificar a legislação sobre o tema (Lei n. 11.952/2009). A auditoria do Tribunal de Contas da União realizada em 2017 (BRASIL, 2019), já com a atual configuração do programa, demonstrou que há dificuldade na verificação dos requisitos para obtenção do título, ausência de cumprimento das condições resolutivas em 95% dos casos, bem como a absoluta inatividade dos órgãos responsáveis em buscar alternativas para a recuperação de terras ilegalmente ocupadas. Vale dizer que, em alguns casos (como ocupações em TIs ou UCs, por exemplo), a competência para recuperação das terras não é do Incra, mas tal fato não retira a responsabilidade do Governo Federal em aperfeiçoar a política pública, já que, embora sob gestão de órgãos distintos, tratam-se de terras públicas.

Além disso, por diversas vezes, o TCU apontou que as falhas no programa favorecem a grilagem de terras públicas, fato que se pode verificar pelo indicio de fracionamento indevido em 123 unidades produtivas, bem como pela utilização do CCIR para valorização das terras para venda no mercado de terras informal (BRASIL, 2019).

Diante desse cenário, o PL n. 2.633/2020, aprovado pela Câmara dos Deputados (BRASIL, 2021b), não resolve os principais problemas da regularização fundiária na Amazônia Legal. As alterações foram propostas como forma de “desburocratizar” o programa, mas não solucionam os entraves apontados pelo TCU. Ademais, as principais organizações que atuam no bioma apontam que as alterações propostas flexibilizam regras que buscam garantir o mínimo de proteção ambiental e que procuram direcionar as terras para pequenos agricultores. Em contrapartida, propostas como a ausência de vistoria para áreas maiores, a permissão para regularização de imóveis com passivo ambiental e a prorrogação dos prazos para renegociação legitimam a irregularidade.

Apesar de tais obstáculos, é importante destacar que o aperfeiçoamento do programa, com uso de novas tecnologias, a exemplo do sensoriamento remoto, bem como com medidas mais efetivas de controle, já pode ser realizado no atual estágio do programa, independentemente de alteração legislativa.

Por fim, o anseio do Governo Federal em aprovar os projetos de lei em discussão, de forma a ampliar a regularização fundiária, levanta uma nova questão, que é a articulação dessa política com as demais políticas de acesso à terra ou de destinação de terras públicas na Amazônia Legal. Isso porque, na gestão de Jair Bolsonaro, não houve homologação de terras indígenas e titulação de territórios quilombolas no país, além de ter ocorrido a paralisação de novos processos de obtenção e destinação de terras para reforma agrária (SANTOS *et al.*, 2021). Nesse sentido, a política de reforma agrária é muito mais custosa para o Governo Federal, que precisa, além de indenizar o proprietário cuja propriedade foi desapropriada, investir em infraestrutura nos assentamentos.

Diante do exposto, o PL n. 2.633/2020 não auxilia o Brasil a solucionar os problemas enfrentados pela desigualdade socioeconômica no meio rural, cujo principal expoente, no campo, é a falta de terra para morar, produzir e sobreviver. Isso porque as medidas não consideram que a Amazônia Legal não é um local marcado

apenas pela disputa por acesso à terra, mas apresenta-se também como uma região onde as características naturais e sociais impõem uma forma de ocupação sustentável, capaz de articular meio ambiente, trabalho e justiça social.

Referências

ALENCAR, A. *et al.* **Nota Técnica n. 3.** Amazônia em chamas: o fogo e o desmatamento em 2019 e o que vem em 2020. Brasília: Imazon, 2020. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2020/04/NT3-Fogo-em-2019.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2021.

AMAZÔNIA Legal. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [s. l.], [2021]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/vegetacao/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 02 nov. 2021.

AZEVEDO-RAMOS, C. *et al.* Lawless land in no man's land: The undesignated public forests in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 99, January, 104863, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104863>. Acesso em: 10 nov. 2021.

AZEVEDO-RAMOS, C.; MOUTINHO, P. No man's land in the Brazilian Amazon: Could undesignated public forests slow Amazon deforestation? **Land Use Policy**, [s. l.], v. 73, January, p. 125-127, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.01.005>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BENATTI, J. H. A lei de regularização fundiária e o debate sobre justiça social e proteção ambiental na Amazônia. **Hiléia – Revista do Direito Ambiental da Amazônia**, Manaus, n. 11-12, p. 15-30, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3oYc6uN>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 458, de 10 de fevereiro de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-1-MDA-MP-MCidades-09-Mpv-458.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 100, de 30 de dezembro de 2019.** Fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais, de que trata a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3lnhC9G>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966.** Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, 1966. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm. Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 6.383, de 07 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm. Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Medida Provisória n. 910, de 10 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Brasília: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm. Acesso em: 04 nov. 2021.

BRASIL. Portaria n. 204, de 29 de março de 2018. Estabelece procedimentos para monitoramento e verificação do cumprimento de condições resolutivas, incidentes em Títulos de Domínio e Concessões de Direito Real de Uso, expedidos com fundamento na Lei nº 11.952 de 2009 e suas alterações promovidas pela Lei 13.465 de 2017. Brasília: Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/31jGQyj>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Portaria n. 645, de 30 de outubro de 2018. Dispõe sobre os procedimentos para regularização fundiária de ocupações incidentes em terras situadas em áreas rurais no âmbito da Amazônia Legal, definidas no art. 3º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 e revoga a Portaria MDA nº 23, de 30 de abril de 2010 e a Portaria MDA nº 37 de 18 de junho de 2009. Brasília: Presidência da República, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/3piG511>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei n. 2.633/2020. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3kWMz47>. Acesso em: 2 nov. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei n. 510 de 2021. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; e a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília: Senado Federal, 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3oQZqGt>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Redação Final do Projeto de Lei n. 2.633-A de 2020. Altera as Leis nºs 11.952, de 25 de

junho de 2009, 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/3E6cZbp>. Acesso em: 2 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Terra Amazônia Legal – Auditoria Coordenada**. TC 015.859/2014-2. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Terra Auditoria Legal**. TC n. 031.961/2017-7. Relatora: Ana Arraes. Brasília: TCU, 2019c.

BRITO, B. **Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n. 2.633/2020**. Belém: Imazon, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3d0qXzB>. Acesso em: 15 nov. 2021.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. **Comentários ao Novo Substitutivo do PL nº 2633/2020 que altera as regras de Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Climaty Polity Initiative, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3qVIII>. Acesso em: 16 nov. 2021.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo**: Brasil 2020. Goiânia: CPT Nacional, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3pbgirB>. Acesso em: 14 nov. 2021.

COORDENAÇÃO Geral de Observação da Terra. Programa de Monitoramento da Amazônia e demais biomas. Dashboard de Desmatamento. **TerraBrasilis**. PRODES. Taxas anuais e incrementos de desmatamento na Amazônia Legal e Cerrado. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 18 nov. 2021.

FONSECA, A. *et al.* **Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (agosto 2021)**. Belém: Imazon, 2021. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-agosto-2021-sad/>. Acesso: 02 nov. 2021.

FASOLO, C. **“Cheque em branco” para a grilagem, PL 2633 segue ao Senado**. Disponível em: <https://bit.ly/3nOBpzi>. Acesso em: 2 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**: resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3waHgCq>. Acesso em: 10 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Regularização fundiária**: cenário e legislação. Brasília: MAPA, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3FZQhIO>. Acesso em: 11 nov. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. **Grilagem de terras públicas na Amazônia**. Brasília: MMA, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3i1URay>. Acesso: 08 nov. 2021.

MARTINS, J. de S. Lutando pela terra: índios e posseiros na Amazônia Legal. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. XI, n. 1-2, p. 7-27, 1980. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/9751>. Acesso em: 15 nov. 2021

MATTEI, U.; NADER, L. **Pilhagem**: quando o Estado de Direito é ilegal. São Paulo: Martins Fontes,

2013.

MENEZES, T. C. C.. A regularização fundiária e as novas formas de expropriação rural na Amazônia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 110-130, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3c3T7cP>. Acesso em: 13 nov. 2021.

OLIVEIRA, A. U. de. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês. **Agrária (Online)**, São Paulo, n. 12, p. 3-113, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3vyRITc>. Acesso em: 13 nov. 2021.

OVIEDO, A.; AUGUSTO, C.; LIMA, W. A. **Conexões entre o CAR, desmatamento e o roubo de terras em áreas protegidas e florestas públicas**. São Paulo: ISA, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3p1sD1m>. Acesso em: 08 nov. 2021.

POR QUE a Lei da Grilagem (PL 2633) não deve ser aprovada. **WWF-Brasil**. [s. l.], 13 jul. 2021. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?79228/Por-que-a-Lei-da-Grilagem-PL-2633-nao-deve-ser-aprovada>. Acesso em: 16 nov. 2021.

PRIETO, G. T. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. In: OLIVEIRA, A. U. de (Org.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020. p. 131-178.

SALOMÃO, C. S. C. *et al.* **Nota Técnica n. 8**. Amazônia em chamas: desmatamento, fogo e pecuária em terras públicas. Brasília: IPAM, 2021. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Amazônia-em-Chamas-8-pecuária-pt.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

SANTOS, A. A. dos *et al.* 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. Disponível em: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-7>. Acesso em: 12 nov. 2021.

TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D. F. **“Dono é quem desmata”**: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense. São Paulo: Urutu-branco, 2017.