

A SOLUÇÃO É A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

PRIVATIZAÇÃO DA TERRA, DIGITALIZAÇÃO
DE REGISTROS E O PAPEL DO ESTADO



Karina Kato

Matheus Korting

Thereza Menezes

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
RIO DE JANEIRO
Brasil

opa Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura



A SOLUÇÃO É A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

PRIVATIZAÇÃO DA TERRA, DIGITALIZAÇÃO
DE REGISTROS E O PAPEL DO ESTADO¹

Karina Kato

Matheus Korting

Thereza Menezes

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
RIO DE JANEIRO
Brasil

op
pa Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura

¹. Agradecemos à professora Leonilde Medeiros (OPPA/CPDA/UFRRJ) pela sua leitura cuidadosa do texto e pelas importantes observações, questionamentos e correções que nos sugeriu. Entendemos que as suas correções ampliaram a qualidade do texto, complexificando as reflexões aqui implementadas. Reforçamos que qualquer equívoco ou imprecisão que ainda persista no *paper* é de total responsabilidade dos autores.

Ficha Técnica

Realização:

Fundação Heinrich Böll
Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura

Autoria

Karina Kato
Matheus Korting
Theresa Menezes

Organização, revisão e edição

Emilia Jomalinis, Sérgio Leite e Joana Simoni

Projeto Gráfico e diagramação:

Beto Paixão

betopaixao.jf@gmail.com

Rio de Janeiro | Outubro, 2022

Kato, Karina

A solução é a regularização fundiária? [livro eletrônico] : privatização da terra, digitalização de registros e o papel do Estado / Karina Kato, Matheus Korting, Thereza Menezes. -- Rio de Janeiro, RJ : Fundação Heirich Böll, 2022. -- (Quando novos instrumentos reforçam velhas desigualdades : disputas e desafios do modelo agrário brasileiro)

PDF

Bibliografia.

ISBN 978-65-87665-11-5

1. Agricultura 2. Agroecologia 3. Conflitos fundiários 4. Direito fundiário 5. O Estado 6. Política ambiental - Aspectos econômicos 7. Posse da terra - Brasil I. Korting, Matheus. II. Menezes, Thereza. III. Título. IV. Série.

22-130628

CDD-333.3



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO Pág. 5

1 **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:**
GARANTIA DE UM DIREITO OU FOMENTO
À PRIVATIZAÇÃO DA TERRA? Pág. 7

2 **MUDANÇAS RECENTES NOS MARCOS LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DA REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL** Pág. 20

3 **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL E DIGITALIZAÇÃO DE REGISTROS** Pág. 30

CONSIDERAÇÕES FINAIS Pág. 41

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS Pág. 43

DISPUTAS E DESAFIOS DO MODELO AGRÁRIO BRASILEIRO: QUANDO NOVOS INSTRUMENTOS REFORÇAM VELHAS DESIGUALDADES

Os últimos anos foram marcados pelo retorno da fome no país, os índices crescentes de insegurança alimentar da população, a liberação de novos agrotóxicos, a intensificação do desmatamento em nossos biomas e os desmontes institucionais de legislações, programas e políticas públicas. Todos estes foram temas que ocuparam os noticiários e a agenda política no campo agrário e agroalimentar. Se, por um lado, são nítidas ainda hoje as marcas da história no Brasil rural, por outro, como se (re) configuram na atualidade as disputas e os desafios deste modelo agrário e agroalimentar?

Pensando nisso, após três webdossiês que analisaram o desmonte da legislação socioambiental no Brasil a partir de 2016, a Fundação Heinrich Böll lança em parceria com o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) e o Grupo de Estudos em Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (Gemap), vinculados à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, o webdossiê **“Disputas e desafios do modelo agrário brasileiro: Quando novos instrumentos reforçam velhas desigualdades”**. A publicação é composta por uma série de quatro artigos que analisam a fundo as temáticas da financeirização da agricultura, do desmonte de políticas públicas para a agricultura, das desigualdades fundiárias sob uma abordagem interseccional e da regularização fundiária, tema deste artigo, **“A Solução é a Regularização Fundiária? Privatização da terra, digitalização dos registros e o papel do estado”**. Os artigos foram elaborados entre 2021 e 2022 por uma equipe de pesquisadoras e pesquisadores que nos últimos anos vem refletindo sobre os temas aqui apresentados.

Este dossiê busca observar aspectos sociais e ambientais a partir da lente do mundo agrário e do rural brasileiro. As publicações captam mudanças recentes no cenário agroalimentar e agroambiental, apontando tendências como a consolidação da regularização fundiária como pauta do setor do agronegócio que, na prática, regulariza terras historicamente griladas. Como consequência, médios e grandes proprietários que ocupam terras públicas são beneficiados por estas facilidades na regularização. Os impactos podem ser percebidos através do aprofundamento das desigualdades fundiárias, com nítidos recortes interseccionais: custos - econômicos, sociais e ambientais - são sentidos pelos grupos sociais mais vulnerabilizados e empobrecidos, ou seja, as populações negras, em especial as mulheres negras e indígenas. Elas têm menos direitos de acesso

à terra e mais responsabilidades. Dados sistematizados e apresentados neste webdossiê também indicam que as novas dinâmicas de financeirização da vida, da economia e da política evidenciadas no século XXI promovem a expansão de um já poderoso setor do agronegócio e da mineração em associação com novos atores financeiros dominantes, a exemplo dos fundos de pensão e de investimentos; aprofundando, assim, as desigualdades dos mercados fundiários e as condições de acesso à terra. Além do aumento de poder do capital financeiro nas cadeias de commodities e no mercado de direitos sobre a terra, apresentam a arquitetura dos desmontes ocorridos em políticas públicas entre 2016 aos dias atuais, com a perda das capacidades estatais na agenda agrária e alimentar, como no caso apresentado do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Lançamos este dossiê, pois acreditamos que os temas abordados tocam em questões centrais para o Brasil nos próximos anos. Convidamos você para a leitura deste material, que compila dados e análises de forma a contribuir com o debate público sobre estratégias e políticas que revertam os retrocessos sofridos nos últimos anos. Acreditamos que publicações como esta contribuem para a divulgação do conhecimento e para processos de reconstrução de políticas e ações públicas orientadas para a realização da justiça social, ambiental e alimentar, a partir de caminhos que incorporem, inclusive, novos desafios resultantes dos processos gestados ou intensificados nos últimos anos.

Annette von Schönfeld e Emilia Jomalinis

1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

GARANTIA DE UM DIREITO OU FOMENTO À PRIVATIZAÇÃO DA TERRA?

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, respeitando a função social da propriedade rural, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No que tange ao meio rural, ela tem sido defendida como o melhor instrumento para garantir a segurança territorial de proprietários (as) e agricultores (as) e projetada como a estratégia mais eficiente para conter a grilagem de terras e o desmatamento.

Em recente entrevista para o Jornal Nacional (em 07 de agosto de 2020) o vice-presidente Hamilton Mourão, que também comanda o Conselho da Amazônia, declarou que a solução para o desmatamento seria a regularização fundiária. O tema tem sido recorrente nos debates políticos, com a realização de discussões públicas e a tramitação de diferentes projetos de lei. Constitui também uma das principais pautas do setor empresarial. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), por exemplo, defende que a regularização fundiária (e a redução de seus entraves) condiciona a segurança jurídica dos empreendimentos agropecuários, além de promover a proteção ambiental e a preservação da mata nativa. Segundo José Henrique Pereira, assessor técnico da CNA em audiência realizada no Senado para discutir a regularização fundiária (em 05 de outubro de 2021):

“A regularização fundiária é a mãe de todas as batalhas do setor agropecuário. Sem ela, o produtor não consegue acesso ao crédito rural, à assistência técnica, ter valoração da terra e diminuição da pobreza. Além disso, dificulta o combate ao desmatamento ilegal e a redução da insegurança jurídica” (CNA, 2021).

Movidas por esses interesses, mudanças recentes nos marcos legais procuram destravar a regularização fundiária em meio à flexibilização dos seus trâmites burocráticos, prevendo concessão de incentivos e a redução da exigência de documentos para comprovação de posses. A regularização fundiária, ao mesmo tempo, antes restrita a estabelecimentos menores (até um módulo fiscal) tem seu escopo ampliado, incluindo nas suas regras posses com dimensões cada vez maiores e que dificilmente poderiam ser consideradas “pequenas propriedades”. Críticos às recentes propostas de alterações nos marcos legais alegam que essas medidas beneficiariam, sobretudo, médios e grandes proprietários que ocupam terras públicas e que, ao garantirem facilidades na regularização, funcionariam

como prêmios para aqueles que procuram ocupar terras públicas para, depois, privatizá-las. Ao contrário do apregoado, a flexibilização da regularização funcionaria como um incentivo ao desmatamento e à abertura de novas áreas e, ao mesmo tempo em que, tendo em vista a complexidade da estrutura fundiária brasileira, seria um vetor de aumento dos conflitos no campo.

Este texto procura avançar no entendimento do que está em jogo no cenário atual de profundas alterações nos marcos legais e no sentido assumido pela regularização fundiária, num cenário de crescente flexibilização das leis que regem a proteção ambiental no Brasil. Em primeiro lugar, é importante entendermos que a regularização fundiária é um direito para aqueles que se enquadram em determinadas categorias e que vivem em áreas não regularizadas (sem títulos), na condição de posseiros. Mas, como veremos neste texto, isso não quer dizer que qualquer pessoa terá direito à regularização e/ou que esta deve ser a única forma de destinação de terras públicas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece os marcos legais que orientam a gestão fundiária e os direitos territoriais no Brasil. Ela institui o direito à propriedade desde que esta cumpra uma função social, relacionando a regularização fundiária com o bem-estar social e o direito ao meio ambiente. Cabe ao Estado brasileiro desapropriar por interesse social imóveis que não cumpram a função social destinando-os à reforma agrária, da mesma forma que é garantida a propriedade às pessoas que não são proprietários, mas que ocupam o imóvel rural de até cinquenta hectares por mais de cinco anos ininterruptos (usucapião).

AS DIMENSÕES DOS ESTABELECIMENTOS RURAIS

Os imóveis rurais são classificados com relação ao tamanho em módulos fiscais (estabelecido pela Lei no 6.746 de 1979) que corresponde à área mínima necessária para que uma unidade produtiva seja economicamente viável. O Módulo Fiscal reflete a área mediana dos Módulos Rurais dos imóveis rurais de um município (o Módulo Rural é uma unidade estabelecida por imóvel rural com base em forma, dimensão, localização e aproveitamento econômico). Ele é medido em hectares e é fixado para cada município, levando em consideração quatro fatores: tipo de exploração predominante; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações importantes de acordo com a área ou renda; e conceito de propriedade familiar. O Módulo Fiscal varia entre cinco e cento e dez hectares, dependendo da região.

A lei estabelece os seguintes parâmetros (Leis no 8.629 de 1993 e Lei no 13.465 de 2017):

- > **Pequena propriedade:** com área até quatro módulos fiscais (minifúndios são aqueles com áreas inferiores a um módulo fiscal).
- > **Média propriedade:** com área superior a quatro módulos até quinze módulos fiscais.
- > **Grande propriedade:** com área superior a quinze módulos fiscais.

Em julho de 2006, a Lei no 11.326 estabeleceu que o agricultor familiar e empreendedor familiar não detém área maior do que quatro módulos fiscais.

A função social² da propriedade (art.5º, XXII e XXIII da CF de 1988) atesta que a mesma deve cumprir simultaneamente quatro sub-funções: econômica (aproveitamento racional e adequado), ambiental (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente), trabalhista (observação das disposições que regulam as relações de trabalho) e social (exploração que garanta o bem estar dos proprietários e trabalhadores) (art. 186, CF/88). A Carta Magna reconhece também os direitos territoriais de populações tradicionais (indígenas e quilombolas) e estabelece como um direito fundamental o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. A regularização, portanto, é um direito, mas está conectada com o atendimento de interesses públicos mais amplos.

Procurando estabelecer, ainda, os princípios de gestão do território brasileiro, a Constituição dedica um capítulo inteiro ao tema da reforma agrária, dotando a União de competência para desapropriar grandes propriedades visando à uma melhor distribuição da terra, atendendo a princípios de justiça social. Dispõe ainda sobre a destinação e alienação de terras públicas e devolutas que deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Populações tradicionais, como indígenas e quilombolas também têm políticas de regularização e direitos territoriais estabelecidos pela Constituição de 1988, sendo um dever do Estado fazer com que seus direitos originários sejam cumpridos, por meio da proteção e demarcação de terras.

Recentemente, testemunhamos um processo crescente de desregulamentação e desmonte do arcabouço jurídico que dava sustentação ao cumprimento da função social e ambiental da terra, resultando num emaranhado de medidas provisórias, projetos de lei, instruções e decretos que alteram pouco a pouco a forma como a terra é percebida em nossa sociedade. Esse desmonte dá-se pelo afrouxamento das diretrizes que dispõem sobre a regularização fundiária, ao mesmo tempo em que esta política é alçada à posição de um dos principais instrumentos de ordenamento territorial. A restrição da regularização fundiária à titulação privada (sobretudo de médios e grandes), ao mesmo tempo, é acompanhada da paralisação das outras formas de destinação das terras públicas, como aquelas destinadas à proteção ambiental, à garantia dos direitos de indígenas quilombolas e povos e comunidades tradicionais e à redistribuição de terras (reforma agrária), da fragilização dos dispositivos de proteção ao meio ambiente e do fomento de dinâmicas de valorização financeira das terras. De um modo geral, todas essas mudanças apontam para o reforço, no Brasil, da perspectiva que vê a terra como uma mercadoria voltada para a comercialização e especulação.

A transformação recente da lógica da regularização fundiária, além de não priorizar as pequenas posses e uma distribuição de terras mais justa, tem se mostrado pouco adequada para atender:

2. A função social da propriedade (inciso XXIII do Artigo 5º da CF de 1988) atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei: ao aproveitamento racional e adequado, à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, à observância das disposições que regulam as relações de trabalho e à exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. A CF de 1988 é regulamentada pela Lei no 8.629/93 (Lei Agrária) que estabelece no artigo 6º que a propriedade produtiva atinge simultaneamente a grau de utilização da terra e de eficiência na exploração segundo índices fixados pelo órgão federal competente. No que tange à dimensão econômica, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) utiliza como referenciais índices de produtividade que se encontram defasados por serem baseados em dados de produção de 1975. Os parâmetros ambientais e trabalhistas não foram regulamentados. Isso implica que imóveis que não cumprem com a função social acabam não sendo desapropriados. A atualização dos índices tem sido um tema polêmico.

- a) *o desafio de regular diferentes formas de apropriação fundiária e abarcar a complexidade dos sistemas de posse e uso da terra característicos das diferentes regiões brasileiras (as distintas lógicas de uso e ocupação das terras);*
- b) *a necessidade de assegurar formas de ocupação territorial mais próximas da diversidade e do dinamismo dos territórios brasileiros;*
- c) *a urgência do combate ao desmatamento e à degradação ambiental;*
- d) *a necessidade de reverter o quadro fundiário de acentuada desigualdade fundiária, e conflitos, que caracteriza o Brasil.*

A região amazônica é no Brasil a área com maior estoque de terras a ser regularizado no país. Por isso, desde a década de 1990, pressionado por um processo acelerado e descontrolado de ocupação de terras no Brasil, o Governo Federal vem apostando no fomento de políticas de regularização fundiária. Se a Amazônia tornou-se a região símbolo do “caos fundiário” do Brasil, foi lá que se gestaram as inúmeras tentativas de aceleração da regularização fundiária, transformando-a num grande laboratório de práticas e políticas públicas. O efeito cumulativo dessas mudanças se expressa na disponibilização de 67,4 milhões de hectares de terras da União em condições de incorporação ao mercado de terras (12% de todo o seu território). Descontadas as áreas públicas destinadas a unidades de conservação, terras indígenas e assentamentos rurais o total de áreas a serem regularizadas ainda seria de 58,8 milhões. Dados do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), apontavam a existência de mais de 100 milhões de hectares de terra na Amazônia sob controle dos estados também passíveis de regularização. O pesquisador da Universidade Federal de Minas Gerais, Raoni Rajão, em audiência pública sobre regularização fundiária, no Senado, estimou em 123 milhões de hectares as terras públicas na Amazônia Legal, com 50 milhões de hectares de terras ainda não destinadas. Se olharmos para o território brasileiro essa distribuição não diverge muito. Recente pesquisa do Imaflora no Atlas da Agropecuária Brasileira (2019) aponta que dos 850 milhões de hectares que conformam o território nacional, 44% são áreas privadas, dominadas sobretudo por grandes propriedades (as maiores de 15 módulos fiscais ocupam 22% da área nacional ou 182 milhões de hectares), ao passo que as terras públicas são 36%. Das terras públicas, os assentamentos são 5% (ou 41 milhões de hectares), as terras indígenas são 13% (com 112 milhões de hectares) e as unidades de conservação 11% (93 milhões de hectares). Restariam, ainda, no território brasileiro, 141 milhões de hectares com domínio ou propriedade desconhecida pelo Estado o que corresponderia a uma área equivalente a três vezes a área do Paraguai!

CAOS FUNDIÁRIO NA AMAZÔNIA

Há uma enorme dificuldade na gestão do território Amazônico que é fruto da sua trajetória desordenada de ocupação territorial. Ele é reflexo da combinação de vários fatores: dificuldade no estabelecimento dos limites das terras da União e das terras públicas esta-

duais; concentração de muitas terras públicas, muitas ainda não discriminadas, arrecadadas e destinadas; existência de múltiplos títulos referentes a um mesmo pedaço de terra (títulos fraudulentos); inexistência de um cadastro único de terras; fraca coordenação das instituições públicas envolvidas na gestão fundiária entre outros. Embora a Amazônia seja o “símbolo do caos fundiário” brasileiro, importante reforçar que o caos fundiário não se restringe à Amazônia, sendo um fenômeno que incide sobre todo o território brasileiro.

A discussão em torno da regularização fundiária, portanto, está inserida num debate político e econômico mais amplo sobre qual o fim daremos para imensas áreas de terras públicas, patrimônio do povo brasileiro. O relativo empobrecimento dos instrumentos de políticas públicas voltados para o ordenamento fundiário e para a gestão sustentável dos territórios rurais e o crescente foco da regularização fundiária na titulação privada de terras públicas, com a fragilização dos seus instrumentos de fiscalização e regulação, terão efeitos importantes. A regularização fundiária, tomada simplesmente como a transferência de terras públicas para mãos privadas em médias e grandes propriedades, pode ter rebatimentos na distribuição (desigual) de terras, no aquecimento dos mercados fundiários e no fomento a atividades especulativas, no afrouxamento das políticas de combate ao desmatamento, na descontinuidade das políticas de redemocratização do acesso à terra (reforma agrária), na menor diversificação dos sistemas produtivos, bem como no aumento da violência no meio rural, em particular no confronto com indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Desde a colonização, no Brasil, o acesso à terra é bloqueado para aqueles grupos com menos poder na estrutura social brasileira (em especial, indígenas, afrodescendentes, mulheres), padrão que se mantém mais ou menos estável e que explica a estrutura fundiária extremamente desigual ainda vigente no país. O acesso à terra é um direito que condiciona a realização de outros direitos fundamentais: o acesso à educação, o direito à cidadania, o direito à moradia, o direito à saúde, a garantia da segurança alimentar, a capacidade de geração de renda e empregos, bem como com a realização de sistemas produtivos mais sustentáveis entre outros. Dessa forma, o entendimento dos meios pelos quais a terra é distribuída e regulada no Brasil é uma peça central para entendermos como são produzidas e reproduzidas as estruturas desiguais que colocam o Brasil na posição de um dos países mais desiguais do mundo.

A EVOLUÇÃO DOS REGIMES FUNDIÁRIOS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: OS DISTINTOS CAMINHOS DE DESTINAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS

A Constituição de 1988 estabelece uma perspectiva integradora e sistêmica das inter-relações entre a gestão fundiária, o meio ambiente, a cultura e a garantia de direitos fun-

damentais. Recentemente, a função social da propriedade, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, vem sendo fragilizada, com a flexibilização de suas condicionantes. Ao mesmo tempo, assistimos a um avanço no reforço da regularização fundiária, agora restrita à titulação de terras públicas para médios e grandes proprietários (inclusive de empresas), e um bloqueio dos demais caminhos de destinação de terras garantidos pela CF 1988 e mais conectados com formas de uso da terra mais inclusivas socialmente e sustentáveis ambientalmente.

Desde a colonização, o Brasil teve diferentes regimes jurídicos relacionados à posse, propriedade e uso da terra. No período colonial, a forma jurídica reguladora da apropriação territorial era a doação condicional, que obrigava os sesmeiros a serem “homens de posses” e a ocuparem a terra com a produção. Tratava-se da doação de terras para particulares com a condição de produzirem por cinco anos. Restava aos grupos mais pobres a ocupação de parcelas de terras não ocupadas pelas grandes propriedades (posse). A concessão de sesmarias foi suspensa em 1822, mantendo a posse como a única forma de acesso à terra. A Constituição de 1824 garantiu o direito de propriedade, mas sua regulamentação se deu apenas em 1850, com a Lei de Terras. A Lei de Terras se deu num contexto em que se buscava ampliar o controle do poder público sobre as terras ao mesmo tempo em que, tendo em vista a perspectiva da abolição dos escravos e de migração europeia, se dificultava o acesso à terra por parte de ex-escravos e imigrantes. A nova Lei diferenciou terras públicas e terras privadas, estabeleceu a compra como o único meio de aquisição de terras e definiu normas para legitimação de posses mansas e pacíficas (sem contestações).

Tanto a Constituição de 1822 quanto a Constituição de 1891 garantiam o direito de propriedade em toda a sua plenitude, admitindo a desapropriação apenas em caso de utilidade pública. Com a Constituição de 1891 as terras devolutas passaram para os estados (diversificando as normas para aquisição das mesmas), permanecendo sob domínio da União apenas as áreas indispensáveis para a defesa, áreas militares e de ferrovias. Ela inaugurou o modelo federativo e originou a indefinição sobre a responsabilidade das terras devolutas: ela diferenciou terras da União (para segurança nacional) daquelas dos estados (minas e terras situadas em seu território), mas ao mesmo tempo gerou ambiguidade na concessão de títulos e na capacidade de regulação. O que abriu brechas para a privatização de terras públicas ilegalmente (grilagem).

Já nos anos 1930, no Governo de Getúlio Vargas, foi promulgada a Constituição de 1934 que dispôs que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Além disso, nesse período foram promulgadas importantes leis modificando o regime jurídico da propriedade privada como o Código das Florestas de 1934, o Código de águas e o Código de Minas. No período autoritário conhecido como Estado Novo (1937 a 1945) foi promulgada a Constituição de 1937 que garantiu o direito de propriedade (a ser regulamentado por lei). Em 1946 foi promulgada uma nova Constituição (1946) que condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social e estabelecia desapropriação por utilidade pública e interesse social.

De cada uma dessas fases, herdamos um quadro extremamente complexo no que concerne à base fundiária, com a sobreposição de títulos (de diferentes épocas/legislações e de diferentes escalas – federal ou estadual) e com a permanência de uma vasta quantidade de terras sobre as quais o Estado brasileiro tem muito pouca informação ou controle. Com o golpe militar e em meio a um intenso debate sobre a reforma agrária, foi promulgado o Estatuto da Terra, estabelecendo um novo regime jurídico da propriedade privada

(a função social da propriedade). Com o Estatuto da Terra (1964) o Estado passou a ter a obrigação de garantir o direito de acesso à terra para quem nela vive e trabalha e estabeleceu como condição que o imóvel rural cumprisse função social e instituiu-se o Cadastro de Imóveis Rurais que deveria conter todos os imóveis rurais públicos e privados. Em 1965 foi promulgado um novo Código Florestal (Lei no 4.771/1965) que estabeleceu importantes limitações à propriedade privada, instituindo as áreas de preservação permanente (APP) e a reserva legal (RL), e que obrigou o proprietário a manter áreas de preservação. Em 1970, foi criado o INCRA que ficou responsável pelo cadastro, pela reforma agrária e pela administração das terras da União.

Já no período da redemocratização, a Constituição Federal de 1988 prevê entre os direitos fundamentais da cidadania o direito à propriedade, mantendo a exigência de cumprimento da função social (art.5º, XXII e XXIII da CF/88). Ao mesmo tempo ela dedica um capítulo inteiro ao tema da reforma agrária, atribuindo à União a competência para desapropriar imóveis que não cumpram a função social. A Constituição ainda dispõe sobre a destinação e alienação de terras públicas e devolutas, condicionando-as à harmonização com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Populações tradicionais, indígenas e quilombolas também têm políticas de regularização e direitos territoriais estabelecidos pela Constituição de 1988, recaindo sobre a União a garantia de que esses direitos sejam cumpridos. Cabe ao Estado brasileiro também assegurar um meio ambiente seguro e preservado para todos os seus cidadãos, além de assegurar as condições de reprodução social de povos e comunidades tradicionais.

TABELA 1
PRINCIPAIS PROCEDIMENTOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
PRINCIPAIS PROCEDIMENTOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
TERRAS INDÍGENAS

Responsabilidade da FUNAI. Um grupo técnico elabora estudos para embasar a demarcação da terra indígena (nomeado pela FUNAI). A comunidade indígena tem participação em todas as fases do procedimento. O grupo técnico apresenta o relatório circunstanciado à FUNAI. Se aprovado, ele é publicado no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do estado em que está a terra indígena, acompanhado de memorial descritivo e mapa da área. Os governos do estado e dos municípios podem contestar, apresentando a FUNAI as razões para isso. Esse material será remetido ao Ministro de Estado da Justiça que decide sobre a contestação. Decidindo favoravelmente pela demarcação, o Ministério da Justiça editará portaria com os limites da terra indígena e a demarcação será homologada por meio de Decreto da Presidência da República. A FUNAI realiza o registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda.

TERRAS INDÍGENAS	<p>Recentemente, voltou à discussão no Supremo Tribunal Federal (STF, última sessão de setembro de 2021 foi adiada) o estabelecimento do marco temporal para demarcação de terras indígenas. A definição do marco temporal em 05 de outubro de 1988, como defendem os ruralistas, representaria um enorme golpe na realização dos direitos originários dos indígenas, tendo em vista que ao longo da história os indígenas sofreram inúmeras violências que os expulsaram de suas terras. Na prática a aprovação do novo marco temporal significaria que os indígenas só poderiam reivindicar terras ocupadas no momento da promulgação da CF de 1988, reduzindo brutalmente as possibilidades de reivindicação de demarcações e ampliando o risco de suspensões ou revogações de processos anteriores de titulação.</p>
TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	<p>Responsabilidade da Fundação Palmares e do INCRA. Fundação Palmares emite, com base no autoreconhecimento, uma Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos. Essa certificação permite a abertura pela comunidade de procedimento junto ao INCRA que abrirá um processo administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Estados e municípios podem puxar esses procedimentos, sendo que alguns estados possuem legislação. O INCRA faz o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) que delimita a área. Esse relatório é publicado e remetido a órgãos do estado que podem se manifestar. Terceiros particulares também podem contestar. É emitido o título coletivo (domínio ou Concessão de Direito Real de Uso - CDRU) em nome da associação quilombola com cláusula de inalienabilidade.</p>
ÁREAS DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL	<p>Responsabilidade do ICMBio. As modalidades são: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural. Criação pode ser iniciada pelo interessado por indenização (área dentro de unidades de conservação) ou pelo ICMBio. Abre-se um processo administrativo. O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar: a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração; a população tradicional beneficiária (Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável) e a população tradicional residente (Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais); e as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas na referida unidade proposta. O órgão executor elabora os estudos técnicos preliminares e faz consulta com a população local e outras partes.</p>
ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA	<p>Responsabilidade do INCRA. A União pode desapropriar propriedades que não cumpram a função social ou comprar terras destinadas para a criação de assentamentos. A terra pode ser selecionada em banco de dados do INCRA ou ser fruto de denúncia por parte de entidades representativas dos trabalhadores rurais. Em alguns casos o INCRA vistoria o imóvel para checar se de fato atende aos requisitos constitucionais. Presidente publica decreto declarando o interesse social para fins de reforma agrária. Abre-se petição e o juiz define a indenização e pode outorgar a imissão provisória pelo INCRA que criará o assentamento e selecionará os beneficiários pelos critérios estabelecidos em lei. A criação do assentamento é feita por meio da publicação de uma portaria onde constam os dados do imóvel, a capacidade estimada de famílias, o nome do projeto de assentamento e os próximos passos de sua implantação. Cria-se o assentamento e cada família recebe sua gleba, celebrando um Contrato de Concessão de Uso (CCU) com o INCRA, o qual elabora um Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) para realizar investimentos em obras de infraestrutura. O assentamento pode ser emancipado com a concessão de Direito Real de Uso (CDRUs) ou Títulos de Domínio.</p>

PROCURANDO COMPREENDER O “CAOS FUNDIÁRIO” BRASILEIRO

No Brasil, à medida que a terra foi sendo normatizada ao longo de diferentes governos, foram sendo criados registros, normas e cadastros para inscrição e gestão de cada um de seus atributos. Ao longo da nossa história, a dificuldade na separação das terras públicas das terras privadas, a sobreposição de títulos e cadastros e a não comunicação entre essas diferentes bases conformou o que chamamos de “caos fundiário”. Ele resulta numa grande confusão sobre a jurisdição de extensas áreas públicas, na Amazônia e em outras regiões do país, que permanecem até os dias de hoje desconhecidas, sem jurisdição definida ou ocupadas de forma ilegal. Esse caos produzido tem, por um lado, complexificado a gestão fundiária no país e, por outro, facilitado a privatização de terras em diferentes momentos históricos.

No que concerne à gestão fundiária, é importante discernir o que é um registro público de imóveis, que tem finalidade de conferir segurança jurídica às transações imobiliárias e atesta os direitos de propriedade, e os cadastros de terras que tem a função de caracterizar o imóvel e seus atributos sendo um instrumento de gestão territorial (FAO/SEAD, 2017, p. 88). Eles possuem funções complementares, mas têm naturezas distintas. Além do registro de imóveis, existe no país uma pluralidade de cadastros rurais com várias finalidades, administrados por órgãos distintos e com competências sobrepostas. A depender do imóvel rural e sua situação jurídica, ele pode estar num ou outro registro ou cadastro: um imóvel pode estar registrado no Cadastro Ambiental Rural que tem fins de regularização ambiental e não estar registrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural ou no Registro Geral de Imóveis. Algumas áreas, inclusive, podem estar fora de todo o sistema como as terras devolutas ainda não identificadas, discriminadas, arrecadadas e afetadas. Por outro lado, devido à existência de títulos e registros fraudulentos, um mesmo imóvel pode apresentar mais de um título de propriedade.

O registro da propriedade de uma terra se dá no Cartório de Imóveis (Registro Geral de Imóveis), que demonstra a dominialidade do imóvel, estando relacionada com a segurança jurídica e o direito à propriedade. No contexto brasileiro, esbarramos nas dificuldades de controle e padronização das operações dos cartórios, na falta de comunicação e integração dos sistemas cartoriais, em casos de corrupção e desmandos em cartórios por parte de elites locais (havendo no Brasil uma certa tradição de registros fraudulentos). O INCRA atesta que o total de terras sob suspeita de terem registros fraudulentos é de cerca de 100 milhões de hectares.

O cadastro de terras, além da localização geográfica, descreve suas características físicas. Ele tem o objetivo de identificar e mapear as propriedades e posses. Contudo, até hoje não existe um cadastro abrangendo a totalidade do território brasileiro. Para complexificar, hoje, as diferentes instituições brasileiras que administram a base fundiária não atuam de forma integrada. Os cadastros existentes podem ser divididos em dois tipos: os fundiários e os temáticos. O fundiário, o Sistema Nacional de Cadastro Rural gere as terras rurais (públicas e privadas) é administrado pelo INCRA

As tentativas de conformação de um cadastro de terras, privadas e públicas, são antigas no Brasil. Em 1850, com a Lei de Terras, a formação de um cadastro das terras possuídas em todo o território nacional já era uma preocupação, datando desta época a primeira tentativa de conformação de um cadastro de posses que ficava sob responsabilidade dos vigários de cada uma das freguesias (registros paroquiais ou registros do vigário). Esse registro não conferia título de domínio aos declarantes, que dependia de um longo processo administrativo. Assim muitas posses não eram regularizadas. Foi criado também um registro de terras públicas a fim de separar as terras públicas das privadas. Contudo,

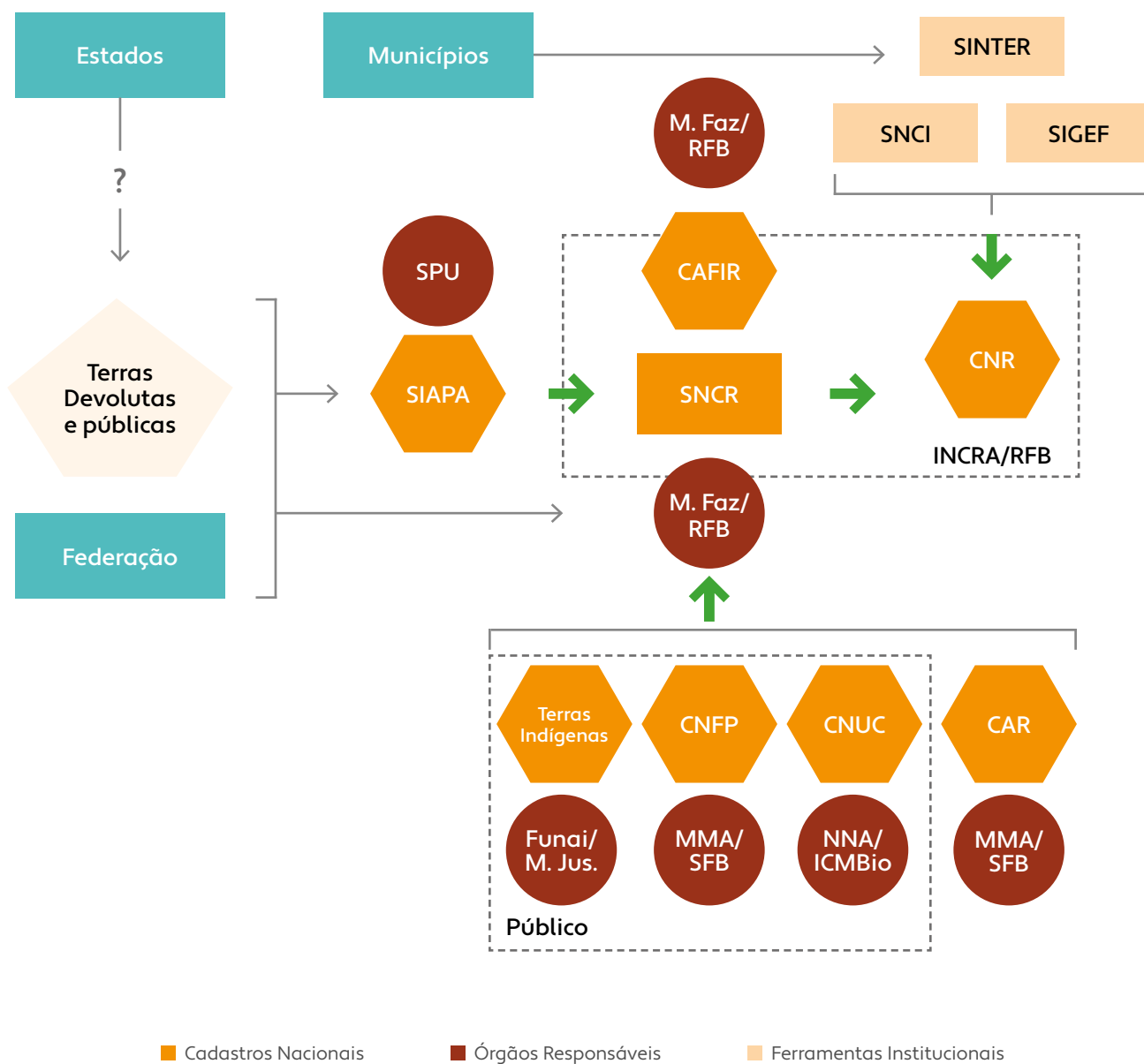
pouco progresso foi alcançado com essa tentativa de organizar a propriedade da terra no Brasil. Passou-se o tempo e em 1913 fez-se outra tentativa para demarcar as terras públicas, com obrigatoriedade da medição, demarcação e averbação das terras públicas em livro especial. Mas dois anos depois o Decreto foi suspenso. Com a Constituição de 1946 e, posteriormente, com o Decreto-Lei 9.760 tentou-se novamente dispor dos imóveis da União, promovendo a discriminação das terras devolutas, mas com pouco sucesso. E foi então, na década de 1970, na esteira do Estatuto da Terra, que o INCRA elaborou um novo Cadastro de Imóveis Rurais (1967), focando nos imóveis rurais e, em 1972, o INCRA realizou o Recadastramento dos Imóveis Rurais. O INCRA tentou também, em 1976, efetivar o processo de discriminação de terras públicas e privadas, processo que até hoje não conseguiu ser concluído. Atualmente o INCRA administra o Cadastro de Imóveis Rurais Brasileiros no âmbito do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) que é a base com situação e caracterização dos imóveis rurais para fins de reforma agrária e planejamento fundiário e agrícola. O cadastro, contudo, possui inúmeras fragilidades.

Em 2001, foi criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), um projeto de cadastro territorial rural (georreferenciamento de imóveis rurais) que pretende articular as informações do SNCR e do Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR, administrado pela Receita Federal para fins tributários), numa tentativa de unificação do cadastro de imóveis e poses e de terras devolutas dos estados e da União. Ele tem como ferramentas o Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) e o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF, criado em 2013). Isso não será de fácil implementação visto que supõe a integração entre cadastros e bancos de dados das diferentes instituições. Pelo SIGEF, gerido pelo INCRA, são efetuadas a recepção, validação, regularização e disponibilização de informações georreferenciadas dos imóveis rurais públicos e privados. Este último substituirá o SNCI. Em 2016 foi criada a ferramenta intitulada Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) que tem o objetivo de integrar num único banco de dados as informações registrares, cadastrais, fiscais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais. Ele pretendia ser um integrador de cadastros, mas ainda está em fase de elaboração. Será administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Os cadastros temáticos também incidem sobre o imóvel rural, mas olham para diversos atributos, sendo administrados por diversos órgãos (tributação, ambiental etc.). Com relação aos imóveis rurais, existe ainda o Cadastro de Imóveis Rurais (ou CAFIR, controlado pela Receita Federal para cobrança de impostos e tributos). Existe no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (na Superintendência do Patrimônio da União) o Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA) que registra as propriedades da União, incluindo as terras devolutas discriminadas. No Ministério do Meio Ambiente atualmente existe o Cadastro Nacional das Unidades de Conservação (CNUC a cargo do ICMBio) que contém informações sobre unidades de conservação dos três níveis de governo e por particulares. O Cadastro Nacional de Florestas Públicas da União bem como o Cadastro Ambiental Rural são coordenados pelo Sistema Florestal Brasileiro. Com relação ao cadastro de terras indígenas, está a cargo da FUNAI, bem como o de assentamentos rurais fica a cargo do INCRA. Ademais, nos governos estaduais, os Institutos Estaduais de Terras gerem as terras devolutas dos estados, mas poucos possuem cadastros, ao mesmo tempo em que pode haver cadastros de unidades de conservação estaduais e de outras áreas públicas. Fora isso, nos órgãos militares concentram-se aquelas áreas destinadas para fins de defesa e segurança nacional. Essa multiplicidade de cadastros e órgãos envolvidos na gestão territorial pode ser percebida no fluxograma abaixo.

FIGURA 1

FLUXOGRAMA DE INTERAÇÃO DOS
CADASTROS E ÓRGÃOS ENVOLVIDOS



Fonte: FAO/SEAD (2017)

GRILAGEM DE TERRAS

A ocupação ilegal de terras é uma marca do meio rural do Brasil. Entende-se por grilagem toda transferência de terras públicas para mãos privadas por meio de títulos e registros fraudulentos. Ao longo da trajetória brasileira diferentes instrumentos e tecnologias foram utilizadas a fim de facilitar a falsificação desses títulos. Recentemente o uso de grilos para dar aos documentos falsos uma aparência de envelhecidos (origem do termo grilagem) é superado e substituído por métodos e tecnologias mais sofisticadas.

Em 1999, mais de dez anos depois da aprovação da Constituição Federal de 1988, no início do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, foi publicado pelo INCRA o chamado Livro Branco da Grilagem de Terras. A publicação sintetizou o trabalho do Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário e do INCRA para reverter para o patrimônio público dezenas de milhões de hectares de terras griladas por particulares. Tratou-se de um estudo de três anos que procurou analisar por imagens de satélites propriedades rurais com mais de 100 mil hectares e que cruzou essas informações com cadastros do patrimônio da União e da Receita Federal. Nesse trabalho, o INCRA declarou que estão sob suspeita de grilagem no país 100 milhões de hectares, quatro vezes a área do estado de São Paulo! Na Região Norte, os números são preocupantes: da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de hectares, suspeita-se que nada menos que 55 milhões tenham sido grilados, o que corresponde a três vezes o território do Paraná. No Pará, um fantasma vendeu a dezenas de sucessores aproximadamente nove milhões de hectares de terras públicas apropriadas ilegalmente (INCRA, 1999:2)

O Livro Branco apresenta, também, uma listagem de títulos irregulares de terra cancelados naquele período pelo INCRA, totalizando 3.065 imóveis e 93.620.587 hectares de terra (INCRA, 1999:6). Os cinco estados que apresentaram a maior concentração de áreas com registros irregulares foram: Mato Grosso (22.779.586 ha); Pará (20.817.483 ha); Amazonas (13.905.002 ha); Mato Grosso do Sul (7.211.831 ha); Bahia (5.749.659 ha).

Em 2001 foi publicado o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) estruturada pela Câmara dos Deputados que teve como objetivo investigar a ocupação de terras públicas na Amazônia, a chamada CPI da Grilagem. De acordo com esse relatório, parcialmente publicado no Diário da Câmara dos Deputados em 28/12/2001, diversos mecanismos possibilitam que diferentes agentes consigam emitir registros falsos que supostamente comprovariam a propriedade da terra. Entre os objetivos da grilagem o relatório menciona: a especulação de terras em larga escala; a obtenção de financiamentos agropecuários; a exploração da madeira; o pagamento de dívidas previdenciárias e fiscais etc. Desnecessário dizer que, uma vez identificada a grilagem, o processo de retomada dessas áreas pelo poder público é, no geral, bastante demorado.

TABELA 2

EVOLUÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS NO BRASIL

TERRAS DEVOLUTAS TÊM ORIGEM NAS SESMARIAS CONCEDIDA E NÃO CULTIVADAS QUE DEVERIAM SER DEVOLVIDAS À COROA. COM A LEI DE TERRAS ESSE CONCEITO FOI AMPLIADO, INCLUINDO TODAS AS TERRAS QUE NÃO ESTÃO SOB DOMÍNIO PRIVADO (“TERRAS VAZIAS”).

Brasil-Colônia	Lei nº 601/1850 (Lei de Terras)	CF 1891	Estatuto da Terra (1964)	Decreto 1.164 (1971)	Decreto 2.357 (1987)	CF 1988
<p>1534: sesmarias, posse transferida para privados. Quando não eram exploradas deveriam ser “devolvidas” para a Coroa.</p>	<p>Sesmarias foram validadas como propriedade privada.</p> <p>Terras Devolutas são:</p> <p>a. Aquelas que não estão aplicadas a um uso nacional.</p> <p>b. Aquelas que não estão sob domínio particular.</p> <p>c. Aqueles que não foram concedidas pelo Governo.</p> <p>d. Aqueles que não se encontram ocupadas por posses, sem títulos, mas legitimadas.</p>	<p>Separação entre terras devolutas da União e dos estados.</p> <p>União:</p> <p>Porções do território indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.</p> <p>Estados:</p> <p>Minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios. Autonomia para legislar sobre essas terras.</p> <p>Terras privadas.</p>	<p>a. Terras públicas: bens que integram o patrimônio público, já discriminadas e reconhecidas como de domínio da União.</p> <p>b. Terras devolutas: áreas que, integrando o patrimônio das pessoas federativas, não são utilizadas para qualquer finalidade pública específica.</p> <p>c. Cabe ao INCRA a autoridade para reconhecer as posses legítimas e para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontram desocupadas.</p>	<p>As terras devolutas localizadas a 100 km de cada lado das rodovias são federalizadas.</p>	<p>Terras devolutas localizadas a 100 km de cada lado das rodovias retornam para o domínio dos estados.</p>	<p>Reconhece:</p> <p>a. Terras privadas</p> <p>b. Terras públicas da União (dentre elas as terras devolutas).</p> <p>c. Terras Públicas dos estados (dentre elas as terras devolutas dos estados).</p> <p>Bens da União:</p> <p>Terras que pertencem à União ou que lhes forem atribuídas. Inclui as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações e construções militares, de vias federais de comunicação e à preservação ambiental. Recursos minerais, terras ocupadas por indígenas, o mar territorial etc.</p> <p>Bens dos estados:</p> <p>Terras devolutas que não são da União. Inclui as águas superficiais e subterrâneas, ilhas oceânicas e costeiras, ilhas fluviais e lacustres que não são da União etc.</p>

2 MUDANÇAS RECENTES NOS MARCOS LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DA REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL

No Brasil contemporâneo, a regularização fundiária não pode ser descolada do debate de desigualdade fundiária e sustentabilidade ambiental. No nosso entendimento, a regularização fundiária de terras públicas (União e estados), sobretudo das terras devolutas, precisa ir além da discussão da atribuição de títulos privados e da segurança jurídica. É importante que seus procedimentos permitam a incorporação das distintas lógicas de apropriação e uso das terras existentes no país (privadas, mas também de povos e comunidades tradicionais, de extrativistas etc.), de medidas de fomento a sistemas de produção mais sustentáveis ambientalmente e de instrumentos que visem à reversão da estrutura fundiária extremamente desigual que já é nossa marca. Recentemente, sobretudo num momento de acentuada valorização das *commodities* e de crescimento das preocupações ambientais nos mercados internacionais, a regularização fundiária e ambiental dos imóveis rurais têm sido objeto de intensos debates por diferentes atores que disputam essa política como instrumento de organização do território nacional, de construção de um ambiente com segurança jurídica para os investidores e proprietários e, ao mesmo tempo, de realização e garantia dos direitos territoriais de posseiros e de povos e comunidades tradicionais, bem como da sustentabilidade ambiental.

Procuramos aqui resgatar as principais mudanças realizadas nos marcos legais da regularização ambiental e fundiária, a fim de mostrar como elas apontam na direção de uma maior flexibilização dos critérios e dos instrumentos de regulação da função social da terra.

2.1 | O CÓDIGO FLORESTAL DE 2012: FLEXIBILIZAÇÃO DOS CONDICIONANTES AMBIENTAIS, AUTODECLARAÇÃO E ELIMINAÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Sob forte debate envolvendo o setor do agronegócio, pesquisadores, parlamentares, ONGs, políticos e movimentos sociais, o Código Florestal de 2012 foi aprovado com a justificativa de modernizar a legislação ambiental conciliando a conservação das florestas com a produtividade agrícola - sobretudo, com a expansão do agronegócio e do setor mineral- onde o aumento da produtividade se conjugaria com a maior eficiência ambiental.

Na época, um dos principais desafios era como regularizar os imóveis rurais com passivos ambientais. O Código Florestal de 1965 determinava limites míni-

mos de Área de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL) - a RL era de 50% das propriedades na Amazônia e 20% das propriedades nas demais regiões do País. As reservas legais da propriedade ficavam averbadas na matrícula do imóvel. O Novo Código procurou agir sobre esse passivo ambiental acumulado estabelecendo parâmetros menos exigentes e mais flexíveis. Definiu como áreas consolidadas aquelas desmatadas até 22 de julho de 2008³, alterou a forma de cálculo das faixas marginais de proteção em cursos de água e dispensou a averbação da RL na matrícula do imóvel. Na prática, o Novo Código Florestal diminuiu o grau de proteção ambiental exigido pelo Estado brasileiro aos imóveis rurais, reduzindo sob certos condicionantes as áreas que por obrigação deveriam ser recompostas e convertendo multas em serviços ambientais.

O pesquisador Soares Filho (2013) procurou quantificar as alterações promovidas pela nova legislação em áreas a serem conservadas ou restauradas no Brasil. Seu estudo mostra que o Código Florestal de 2012 reduziu 58% das áreas que estavam desmatadas e que deveriam ser recompostas (de 50 para 21 milhões de hectares). Em outro estudo, Guidotti et al. (2017) estimam que o Novo Código Florestal reduziu o passivo de APPs e RLs em 41 milhões de hectares de vegetação nativa que deveriam ser restaurados. Do passivo restante, ou seja, das áreas que ainda precisam ser restauradas no novo Código Florestal, 59% (11 milhões de hectares) estaria em grandes estabelecimentos (maiores que 15 módulos fiscais). O principal instrumento de institucionalização do Código Florestal de 2012 é o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o qual tem sido alardeado como uma inovação (e solução) promissora para os problemas ambientais.

2.1.1 | O Cadastro Ambiental Rural (CAR): a nova “identidade do imóvel rural”

O CAR é um registro público eletrônico, criado no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), obrigatório para todos os imóveis rurais. Ele condensa as informações ambientais das propriedades e posses rurais numa base de dados com fins de monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. As áreas indígenas demarcadas são inscritas no CAR pela FUNAI, as áreas de florestas pelo Serviço Florestal Brasileiro e os assentamentos da reforma agrária pelo INCRA, ao passo que as terras de povos e comunidades tradicionais são feitas em um módulo especial e podem ser registradas pela instituição responsável pela gestão do território ou por entidade representativa.

O CAR⁴, pela facilidade e “modernidade” que tanto propagandeia, vem sendo projetado como a identidade do imóvel rural, não raro, sendo utilizado como fonte de informações para a implementação e o planejamento de políticas públicas. De acordo com a legislação que o regulamenta, a inscrição no CAR é obrigatória e

3. Marco temporal da Lei de Crimes Ambientais de junho de 2008 (Decreto 6.514/2008) que define penas para crimes previstos na Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998).

4. O CAR, enquanto instrumento de gestão, foi criado a partir de experiências anteriores (cerca de 21 projetos, em nove estados) de ferramentas e metodologias de sensoriamento remoto utilizadas para identificar, monitorar e intensificar as medidas de controle e combate aos desmatamentos na Região Amazônica. É possível identificar suas origens no Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR) e no Programa Mato-Grossense de Regularização Ambiental Rural (MT LEGAL), no Mato Grosso. Essas experiências estaduais já chamavam a atenção para os riscos dos instrumentos de regularização ambiental serem utilizados para fins de regularização fundiária, para os vícios derivados de ser um instrumento autodeclaratório e para a ausência de mecanismos de fiscalização.

tem natureza autodeclaratória: ou seja, é o próprio proprietário rural que, ao fazer o seu cadastro (ou contratar alguém que o faça), declara os dados ambientais da propriedade. Uma vez feita a inscrição, o Cadastro é automaticamente ativado, permitindo que o produtor tenha acesso a benefícios previstos no Código Florestal e a outras políticas públicas que o têm como condicionante como o crédito rural e políticas de regularização fundiária. É nessa “facilidade” em se fazer, obter e ativar o CAR, sem a contrapartida de fiscalizações ou conferências de documentos, que residem as suas principais fragilidades.

O CAR não exige a matrícula do imóvel e nenhum outro documento que comprovem a propriedade ou a posse da terra. De acordo com a legislação, após efetuado o cadastro pelos proprietários, cabe ao governo estadual (ou às vezes, municipal) verificá-lo para validá-lo. A promotora do Ministério Público do Pará, Eliane Moreira, diz que operações da Polícia Federal no estado mostram que não é incomum a realização do CAR em áreas sem ocupação prévia para legitimação da ocupação ilegal. O cadastro dispensa qualquer vistoria e monitoramento, valendo-se na prática apenas da autodeclaração. Vale aqui uma prática que vem se tornando recorrente no Brasil: “é a raposa tomando conta do galinheiro”! Uma vez cadastrado o CAR, ele torna-se automaticamente ativo, mas a capacidade de monitoramento e fiscalização das informações cadastradas é bastante questionável.

As informações inseridas no sistema passam, no Módulo Análise, por um primeiro cruzamento de informações que destaca imprecisões, restrições e sobreposições (quando dois proprietários declaram uma mesma área ou uma área privada cruza uma área pública) criando alertas. Esses alertas são analisados por técnicos, normalmente dos órgãos ambientais estaduais ou, em alguns casos, municipais. A maior parte dos alertas referem-se a sobreposições com outros imóveis, a imprecisões sobre o tamanho de área (distinto do demarcado) e omissão de APPs e RLs. O técnico gera um parecer que é encaminhado ao proprietário. Em casos de sobreposições detectadas entre imóveis privados e áreas públicas (já destinadas), não há no CAR procedimentos de acionamento e de alerta entre os órgãos governamentais que estão a cargo dessas áreas públicas (como áreas indígenas, unidades de conservação e outras áreas).

Não obstante suas fragilidades, muitos estados brasileiros vêm usando o CAR e seu sistema de registros como documentos de comprovação de posse e como facilitador em processos de regularização fundiária. Ademais, num contexto como o brasileiro, de construção e reprodução de um completo “caos fundiário”, caracterizado por uma base fundiária complexa e confusa, o CAR sobrepõe-se a esse mosaico de registros e cadastros. Há o risco de tornar o CAR um impulsionador da grilagem de terras (isso foi constatado, por exemplo, na Operação Rios Voadores conduzida pela Polícia Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal e Ibama no dia 30/06/2016).

O CAR ativo tem sido usado crescentemente como uma certificação que atesta a responsabilidade ambiental da propriedade (sendo reconhecido e exigido, por exemplo, por empresas no momento da compra de produtos agropecuários, em particular, aqueles destinados aos mercados internacionais). A Cargill, por exem-

plo, propagandeia que é “ambientalmente responsável” por comprar soja somente de fornecedores que possuem o CAR. Além das fragilidades já levantadas, não há nenhuma garantia de que o produto vendido (como cabeças de boi ou sacas de soja) esteja de fato relacionado com o CAR indicado à empresa (o produto, por exemplo, pode ser transportado de uma propriedade até outra propriedade com um CAR ativo). Por esses motivos, há o risco de que o CAR opere como uma maquiagem ambiental: cria-se um cadastro digital com propriedades certificadas que é acionado no momento de transações comerciais para atestar sua sustentabilidade ambiental, mas que guarda pouquíssima correspondência com a realidade que se passa nos terrenos (onde a destruição ambiental pode ter continuidade). Destrua-se o comércio internacional e se apazigua as críticas ambientais, ao mesmo tempo em que se conserva antigas práticas depredatórias.

2.2 | A DISPUTA EM TORNO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: PARA ONDE IRÃO AS TERRAS PÚBLICAS?

Ao longo das últimas décadas o marco legal da regularização fundiária no Brasil vem sendo palco de grandes disputas. De 2016 até 2021, já foram editadas duas medidas provisórias, uma lei e uma série de decretos e instruções visando à transformação dos procedimentos, critérios e prioridades da regularização fundiária no país. Procuraremos apontar aqui algumas das principais iniciativas recentes, a fim de compreendermos para onde a regularização fundiária está progressivamente apontando.

Programas de regularização fundiária têm sido implementados com a justificativa de organizar o território brasileiro, sobretudo, na Amazônia. Detentora de uma base fundiária complexa, a Amazônia Legal tem sido há anos palco do avanço das atividades extrativas, por um lado, e por outro, laboratório da implementação de distintas políticas de regularização ambiental e fundiária (que logo são “nacionalizadas” como o CAR e a Lei 13.465). Além de ocupar uma parte importante do território nacional, ter uma área expressiva de terras públicas (cerca de 120 milhões de hectares de terras públicas federais e cerca de 50 milhões de hectares ainda não destinados) e de ter um papel central na preservação ambiental (63% de sua área ainda é coberta por florestas) e na vida de povos e comunidades tradicionais, a identificação das áreas públicas, sua categorização e dimensionamento ainda estão sujeitos a muitas incertezas no contexto amazônico. Lá ainda são significativas as áreas públicas sobre as quais não se tem nenhum controle estatal.

A Lei no 8.666/1993 limitava a 100 hectares (artigo 29 da Lei número 6.383, de 7 de dezembro de 1975) o máximo para concessão de propriedade de terras públicas (sem licitação) para quem residisse ou produzisse na terra. Em 2005, esta lei sofreu importantes modificações e este limite foi ampliado para 500 hectares (Lei no 11.196/2005). Posteriormente, por meio de medidas provisórias tornadas lei, o limite para concessão de propriedade de terras públicas sem licitação foi estendido a 15 módulos fiscais, ou não ultrapassando 1.500 hectares, dimensão que dificilmente poderia ser justificada dentro dos limites da pequena propriedade familiar.

Em sintonia com o novo cenário de crescimento da produção de *commodities* agrícolas e minerais na região e uma progressiva tendência de transferência de terras públicas da União para a administração dos Governos Estaduais da Amazônia Legal foi tornando-se imperativo o processo de aceleração da regularização de terras públicas. Justificando-se pela urgência de se resolver o “caos fundiário” Amazônico, em 2008, no âmbito do “Programa Amazônia Sustentável” (PAS), formulou-se uma proposta do deputado Asdrúbal Mendes do MDB/Pará (relator da Medida Provisória 458/2009) que deu origem à lei que regulamentou o Programa Terra Legal.

O Programa Terra Legal, criado em 2009, pela Lei 11.952/2009 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário foi um dos mais ambiciosos programas de regularização fundiária do país, assumindo o desafio de regularizar cerca de 67 milhões de hectares de terras (8% de todo o território nacional) de posses mansas e pacíficas dentro de áreas públicas federais na Amazônia Legal. O Terra Legal transferiu do INCRA, anteriormente responsável pela regularização fundiária na Amazônia, para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais e áreas urbanas na Amazônia Legal.

O Terra Legal permitia que fosse facultado às pessoas que ocupavam ilegalmente terras públicas (até junho de 2008), a legalização dos imóveis rurais de até 15 módulos fiscais, com dispensa de licitação. Propriedades com tamanho até um módulo fiscal teriam a titulação gratuita e propriedades de um a quatro módulos fiscais teriam valores diferenciados, abaixo do valor de mercado (de 10% a 50% dos valores da terra nua na tabela de valores do INCRA). Para regularização da ocupação, o ocupante deveria atender a alguns critérios: ser brasileiro, não ser proprietário de imóvel rural no território nacional, cultivar cultura efetiva e comprovar ocupação e exploração direta, mansa e pacífica anterior a 22 de junho de 2008⁵, além de não ter sido beneficiário de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária. O Terra Legal incidia também sobre a regularização fundiária de terras públicas da União, em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica que eram doadas pela administração federal aos municípios que realizariam a regularização das mesmas.

No início do Programa, as frustrações com a lentidão no processo de regularização fundiária na Amazônia levaram à criação do Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal (GEI, em 2009) composto por representantes de distintos órgãos públicos⁶. Na prática, sua atuação buscou simplificar os dispositivos legais e desburocratizar a regularização fundiária, flexibilizando os documentos comprobatórios necessários, o que resultou na aceleração da expedição de títulos definitivos, e também numa maior dificuldade para fiscalizar esses procedimentos.

Em 2014, o Tribunal de Contas das União (TCU) realizou uma auditoria de conformidade no Programa Terra Legal Amazônia (de 2009 a 2014), constatando inú-

5. Seguindo o marco temporal da Lei de Crimes Ambientais de 22 de junho de 2008.

6. Dentre eles: Casa Civil da Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, MDA, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério das Cidades e INCRA.

meras irregularidades, o baixo rendimento operacional e a insuficiência de controles. As principais constatações foram:

- I - Baixo índice de atingimento das metas e objetivos propostos, em especial pouca efetividade na precaução quanto aos riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola. Estados como o Pará, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão, que possuem áreas de avanço da fronteira agrícola e valores de terra por hectares mais elevados, apresentaram o maior valor médio das áreas regularizadas por hectare;
- II - Segundo o TCU, o Programa não garantia o cumprimento da função social da terra das áreas tituladas. O TCU realizou 47 observações diretas: em ao menos 13 não encontrou qualquer indício de ocupação direta.
- III - Existência de beneficiários que não atendiam aos requisitos do programa (47%). Havia casos em que o titular e o cônjuge foram titulados com imóveis rurais distintos, títulos emitidos em nome de pessoas falecidas, casos em que o ocupante ou o cônjuge eram beneficiários da reforma agrária, casos de títulos em nome de servidores públicos, casos de titulados que moravam em outro estado. O Programa não conseguia evitar fraudes.
- IV - Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais era desproporcional ao valor pago pelo público alvo com o mesmo perfil. O Programa cobrava valores irrisórios se comparados aos preços praticados pelo INCRA em situações semelhantes.

Segundo dados da Base de Dados do Sistema Terra Legal (Sisterleg), em meados de 2014, o programa concluiu 7.951 processos de titulação, dos quais 5.607 tinham áreas abaixo de um módulo fiscal (totalizando 174.577 ha); 2.056 processos de um a quatro módulos fiscais (263.429 ha); e 292 processos acima de quatro módulos fiscais (170.947 ha). Até 2017, 19.798 títulos foram emitidos, correspondendo a uma área de 13,4 milhões de hectares. Importante mencionar que embora 70% dos processos de titulação do Terra Legal tenham sido de propriedades da agricultura familiar, 71% do total da área regularizada foi destinado para médias e grandes propriedades. O Programa Terra Legal procurou acelerar a regularização fundiária na Amazônia Legal, mas ficou aquém das suas metas originais. Mantendo-se o ritmo de titulações observado pelo Programa entre 2009 e 2014 seriam necessárias mais quatro décadas para se atingir as metas propostas!

Os critérios que o Terra Legal estabelecia, ao menos no papel, ainda associavam a regularização à efetiva ocupação da terra (mesmo com a flexibilização das vistorias para checagem da ocupação). A MP 759 de 2016⁷, e a Lei 13.465 de 2017, que vieram depois do Terra Legal, aceleraram e amplificaram esse processo,

7. Vários questionamentos foram feitos quanto à constitucionalidade da MP, uma vez que não se tratava de um assunto urgente. A demanda, assim, como se trata de regularização fundiária que já vem sendo discutida, executada e aprimorada há muito tempo, deveria ser discutida como Projeto de Lei com participação social.

culminando na desvinculação progressiva dos objetivos da regularização fundiária das funções sociais (em particular social e ambiental), ampliando as dimensões das terras a serem regularizadas e anistiando as necessidades de recuperação ambiental. A MP respondeu, logo, às demandas do GEI para destravar as amarras que prendiam o Terra Legal. A Lei foi proposta pelo presidente da República Michel Temer e dispunha sobre regularização fundiária rural e urbana, instituindo mecanismos para melhor eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, dispondo sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e permitindo a regularização fundiária de áreas contínuas de até 2.500 ha na Amazônia Legal. Suas regras permitiam também que ocupantes de terras até julho de 2008 demandassem regularização fundiária (antes era 2004). Tanto a MP 759 quanto a Lei 13.465 foram objeto de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade, em especial a ADI 5771/2017, movida por um conjunto de 60 organizações e redes da sociedade civil encaminhada pelo Procurador-geral da República Rodrigo Janot.

A primeira parte da lei dispunha sobre a regularização fundiária rural. Alterações realizadas:

- I - Alterou o prazo para consolidação dos Projetos de Assentamento após quinze anos de sua implantação, desobrigando o INCRA a realizar políticas de desenvolvimento dos assentados antes da emancipação. Assentamentos ainda muito vulneráveis e sem infraestrutura ao serem emancipados, podem levar as famílias a venderem seus lotes no mercado.
- II - A definição da modalidade de titulação de Título de Domínio (TD) e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que antes era uma escolha do beneficiário, fica agora a cargo do INCRA. A CDRU, embora seja um título definitivo, não transfere a propriedade plena, mas apenas o direito real de uso e de transferência hereditária. O Título de Domínio transfere a propriedade do imóvel. Com o CDRU a terra continua sendo da União: a CDRU após 10 anos pode ser comercializada, mas apenas para terceiros que cumpram os critérios da reforma agrária. Ao mesmo tempo a CDRU não pode ser executada como garantia de dívidas, o que impede que os assentados percam sua terra em caso de endividamento. A CDRU acabava sendo mais protetiva aos beneficiários da reforma agrária contra a perda do lote e a descaracterização do assentamento⁸.
- III - Alterou a forma de seleção dos beneficiários da reforma agrária. Reduziu o papel dos movimentos sociais na organização das famílias que, agora, precisam estar cadastradas no CadÚnico e morar nas áreas em que houve a desapropriação. Além do enfraquecimento dos movimentos sociais que lutam pela terra, de reduzir o papel da reforma agrária associando-a somente ao combate à pobreza (e não a um direito constitucional), a nova legislação poderá resultar em clientelismo de políticos locais.

8. Descaracterização do assentamento é quando se muda o estatuto de um determinado território, ou seja, assentamentos deixam de ser assentamentos e são convertidos em imóveis rurais privados, por exemplo, por meio da regularização fundiária.

IV - Ampliou de 1.500 ha para 2.500 ha as áreas públicas ocupadas ilegalmente passíveis de regularização fundiária, não restringindo-as mais à Amazônia Legal.

A nova política desestruturou a política nacional de reforma agrária e as políticas agrícolas nos assentamentos rurais, favorecendo a venda dos lotes e a sua inserção nas cadeias globais de produção agropecuária. Em 2019, já no governo de Jair Bolsonaro, foi apresentada a MP 910/19 que pretendia ampliar a transferência de terras públicas da União para privados até o limite de 2.500 hectares. A nova legislação previa um procedimento facilitado e autodeclaratório dos procedimentos, dispensando a realização de vistorias presenciais para áreas de até 15 módulos fiscais (na lei anterior essa dispensa era para áreas de até 4 módulos). A MP 910/19 caducou, mas seu conteúdo foi em parte transferido para o Projeto de Lei 2.633/20 que, no entanto, reduziu para 6 módulos fiscais a aplicação do procedimento facilitado autodeclaratório e sem vistoria (Deputado Zé Silva, do Solidariedade/MG). Adicionalmente, no dia 22 de fevereiro de 2021, o Senador Irajá de Abreu (PSD/MG) protocolou um novo projeto de lei (PL 510/2021) que embora vá na mesma direção do anterior, alterou o marco temporal, flexibilizou os requisitos para a regularização, estendeu o procedimento simplificado para imóveis de até 2.500 hectares no país (em ocupações até 2012) e enfraqueceu as salvaguardas ambientais. Ambos aplicam as regras da regularização fundiária para todo o país, além de facilitarem os procedimentos de regularização.

O PL 510 institui alterações que podem favorecer os interesses de médios e grandes posseiros e especuladores de terras públicas, ao permitir que a regularização fundiária seja demandada por beneficiários que já possuem outro imóvel rural; que já foram beneficiários de programa da reforma agrária ou regularização fundiária e que venderam anteriormente terras obtidas no programa de reforma agrária ou de regularização fundiária. O PL 510, devido às flexibilizações que institui, não apenas anistia as invasões que ocorreram (ampliando os prazos para ocupações mais recentes), mas incentiva novas invasões de terras públicas, sob a expectativa de que as mesmas logo serão regularizadas dando origem a um ciclo perverso de destruição ambiental e criminalidade. Estima-se que o PL 510 anistiará a ocupação criminosa de 5.737 parcelas de 2012 a 2018 e também invasões futuras, o que pode chegar a 2,4 milhões de hectares. O PL 510 aumenta o risco e as possibilidades de fraude ao permitir que todo o processo seja conduzido sem vistorias.

Estudos recentes do professor e pesquisador Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) Raoni Rajão e também das pesquisadoras do Climate Policy Initiative (CPI) Joana Chiavari e Cristina Leme Lopes, sistematizaram as principais mudanças dos dois projetos de lei atualmente em curso com a legislação atual.

TABELA 3
PRINCIPAIS MUDANÇAS NOS PROJETOS DE LEI

	Lei 11.952/2009 ⁹ (em vigor)	PL 2.633/2020 (em tramitação)	PL 510/2021 (em tramitação)
Marco temporal (regra geral) da regularização: define a data limite da ocupação para que a mesma possa ser regularizada. Quanto mais recentes as datas limites, maior a anistia e o incentivo à ocupação de terras públicas.	22 de julho de 2008.	22 de julho de 2008.	25 de maio de 2012.
Requisitos para a regularização (do beneficiário). Flexibilização dos critérios favorece médios e grandes proprietários (enfraquece a prioridade das pequenas posses).	Não pode ser proprietário de outro imóvel; não pode ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária.	Pessoa natural ou cooperativa da agricultura familiar; não pode ser proprietário de outro imóvel rural e pode ter sido beneficiário de programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.	Pessoa natural, pode ser proprietário de outro imóvel rural, pode ter sido beneficiário de programa da reforma agrária ou de regularização fundiária.
Simplificação dos procedimentos de titulação por autodeclaração. A simplificação de procedimentos para grandes imóveis pode incentivar a fraude.	Simplificado para posses de até 4 módulos fiscais.	Simplificado para posses até 6 módulos fiscais.	Simplificado para posses até 2.500 hectares.
Dispositivos para vincular a regularização fundiária com o cumprimento das leis ambientais. Quanto mais flexibilizados os critérios ambientais, maior o incentivo àqueles que cometeram crimes ambientais.	<ul style="list-style-type: none"> • CAR; • declaração que não é objeto de embargo; • checagem de outras bases de dados (como do Ibama); • vistoria obrigatória em caso de embargo ou infração ambiental; • respeito à legislação; • descumprimento das condições implica a perda do título. 	<ul style="list-style-type: none"> • CAR; • declaração que não é objeto de embargo; • checagem de outras bases de dados (como do Ibama); • vistoria obrigatória em caso de embargo ou infração ambiental; • respeito à legislação; • verificação de o imóvel foi objeto de embargo ou infração em 30 dias; • descumprimento das condições implica a perda do título. 	<ul style="list-style-type: none"> • CAR; • declaração que não é objeto de embargo; • vistoria obrigatória em caso de embargo ou infração ambiental; • respeito à legislação;
Restrições quanto aos beneficiários que impedem que beneficiários vendam suas terras e entrem novamente no programa, num ciclo que incentiva a ocupação de terras públicas.	Beneficiários que venderem ou negociarem a terra não poderão ser beneficiários da reforma agrária ou do programa de regularização fundiária.	Beneficiários que venderem ou negociarem a terra não poderão ser beneficiários da reforma agrária ou do programa de regularização fundiária.	Beneficiários que venderem ou negociarem a terra poderão ser beneficiários da reforma agrária ou do programa de regularização fundiária.
Dispensa de custas.	Não tem isenções nas taxas cartoriais.	Isenção de taxas para o registro no RGI para imóveis até 4 módulos fiscais (até 440 hectares).	Isenção de taxas para o registro no RGI para imóveis até 2.500 hectares.

9. A Lei 11.952/2009 limita-se à regularização fundiária em áreas situadas na Amazônia Legal. Contudo, essa lei foi alterada pela Lei 13.465/2017 que estendeu a regularização para além da Amazônia Legal.

De um modo geral, as recentes mudanças nos marcos legais de regularização fundiária procuraram ampliar as faixas de área passíveis de regularização, ao mesmo tempo em que reduziram progressivamente os critérios de enquadramento dos beneficiários, restringiram os procedimentos de demanda a autodeclarações e extinguiram as possibilidades de vistoria *in loco* e de análise documental. Num contexto, mais amplo, em que a política de criação de assentamentos rurais é paralisada, em que o INCRA volta-se apenas à titulação e a demarcação de terras indígenas e de povos e comunidades tradicionais é questionada e bloqueada, essas mudanças nos instrumentos da regularização fundiária implicam que a destinação das terras públicas e o orçamento público progressivamente se concentrem em políticas de regularização em favor de particulares (incluindo empresas). Resulta disso um cenário de privatização das terras públicas e o incentivo à ocupação com vistas à regularização futura. De outro lado, há a negação da destinação das terras devolutas para outras finalidades mais justas social (como criação de assentamentos rurais, regularização de pequenas propriedades até 4 módulos fiscais, demarcação de terras indígenas, titulação de territórios quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais) e ambientalmente (unidades de conservação e proteção ambiental).

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL E DIGITALIZAÇÃO DE REGISTROS

Nas seções anteriores vimos como a regularização ambiental e a regularização fundiária vão convergindo na adoção de tecnologias de sensoriamento remoto (imagens de satélite) e de registros autodeclaratórios sob a justificativa de usar a tecnologia com vistas a obter processos mais transparentes, eficientes e menos custosos. Importante assinalar que esse movimento tem se dado ao mesmo tempo em que se enfraquecem as medidas de fiscalização e controle, em que se reduzem as exigências de documentos e registros de posse ou propriedade e em que se abdica da realização de visitas às áreas a serem regularizadas. Mais do que a aplicação de tecnologias visando à maior eficiência dos procedimentos, a utilização da autodeclaração e da digitalização de cadastros tem favorecido esquemas de regularização fundiária de terras públicas que não estavam ocupadas pelo seu demandante, que não cumprem com a sua função social e que, em muitos casos, são objeto de conflitos. A digitalização das posses via inserção de polígonos, dados e informações do cadastro de ordem ambiental, além de complexificar os processos e torná-los mais difíceis para os pequenos agricultores (normalmente carentes de recursos e tecnologias) tem muitos riscos. Dentre esses efeitos destacamos o descolamento completo da realidade encontrada nos territórios daquilo que está registrado no seu sistema de informações, a centralização de um número imenso de informações estratégicas sobre as terras nas mãos de atores privados que conseguem manipular suas bases e a criação de novos canais pelos quais acelerar a privatização de terras.

O CAR sistematiza uma megafotografia do território nacional e uma plataforma virtual que registra polígonos via GPS, reunindo num só sistema inúmeras informações de cada cadastrante e de suas áreas respectivas. Ao primar pela desburocratização e simplificação dos registros, como vimos, o CAR incorre em muitas fragilidades. A tecnologia do autocadastro, o mapa georreferenciado e a ausência de verificação dos dados apresentados pelo técnico ambiental muda a lógica da ação de Estado e promove a autofiscalização. Se antes o Estado verificava as áreas protegidas (RL e APP) e acoplava-as à matrícula dos imóveis, hoje o próprio agricultor que tem conhecimento sobre o funcionamento do sistema pode demarcar os polígonos de seu computador e enviá-los para o técnico ambiental que analisa os cadastros a partir de um programa de computador (o Módulo Análise). Sob a justificativa da necessidade de desburocratizar, essas novas formas de regulação estabelecem a autoregulação excluindo a conferência de documentos e a realização de fiscalizações.

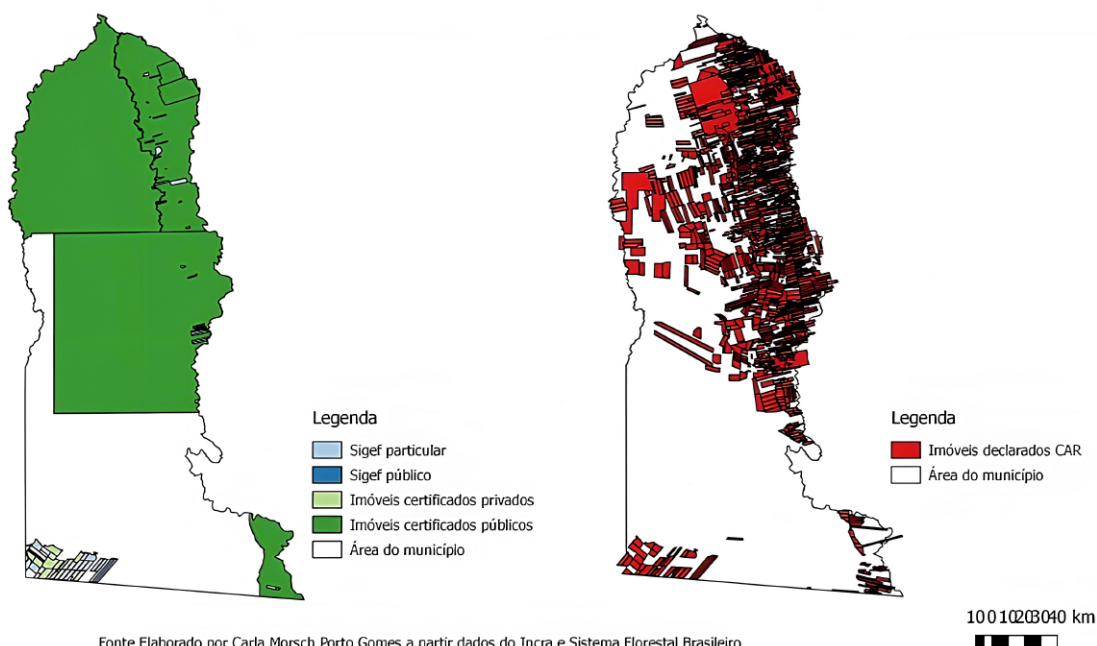
3.1 | INCONSISTÊNCIAS E SOBREPOSIÇÕES DO CAR

Matéria da Agência Pública de 01 de agosto de 2016 fez uma análise dos CARs do estado Pará e constatou que mais de dois terços dos imóveis apresentavam sobreposição (108 mil dos mais de 150 mil registros analisados). Além disso, a investigação verificou que vários imóveis apresentavam distintos registros do CAR sobrepostos e pelo menos 1.540 registros incidiam diretamente sobre terras indígenas e unidades de conservação de proteção integral (áreas públicas pertencentes à União). No total, a área de sobreposições era de mais de 14 milhões de hectares. Naquele momento, a maior parte dos CARs seguia ativo, ao mesmo tempo em que os dados mostravam a lentidão na análise dos registros.

Nos mapas seguintes, procuramos comparar a distribuição dos CARs em alguns municípios brasileiros, com a distribuição de todos os imóveis rurais (públicos e privados) certificados na base do INCRA (SIGEF e CNIR). Esse exercício nos possibilita tecer algumas impressões sobre a disparidade entre a regularização fundiária e a regularização ambiental e sobre possíveis inconsistências do CAR. Em Novo Progresso, no Pará, por exemplo, o CAR avança sobre terras públicas (FUNAI, INCRA, SPU, IBAMA). No território municipal, destaca-se a presença da Floresta Nacional Jamaxin. Chama atenção o crescimento de CARs registrados dentro da área da FLONA: existem 390 imóveis. Essas ocupações ilegais, legitimadas pelo CAR, têm operado com um importante fator legitimador das ocupações e de pressão pela descaracterização da Unidade de Conservação. Nos últimos anos, Novo Progresso vem apresentando também um crescimento do desmatamento, chegando em 2016 à oitava posição entre os municípios que mais desmataram no Pará.

FIGURA 2

COMPARAÇÃO ENTRE AS BASES DO INCRA (SIGEF E CNIR) E O CAR - NOVO PROGRESSO (PA)



Em São Felix do Xingu, por sua vez, a área em vermelho (correspondente aos CARs) é mais ampla do que a área que contém imóveis certificados pelo INCRA e que, portanto, possuem algum documento de regularização fundiária. Boa parte do município é composto por terras indígenas, unidades de conservação e terras públicas, federais e estaduais. Os mapas mostram que muitos CAR estão dentro dos limites dessas terras indígenas, unidades de conservação e terras públicas (sobreposições destacadas no Segundo mapa).

FIGURA 3

COMPARAÇÃO ENTRE AS BASES DO INCRA (SIGEF E CNIR) E O CAR - SÃO FÉLIX DO XINGU (PA)

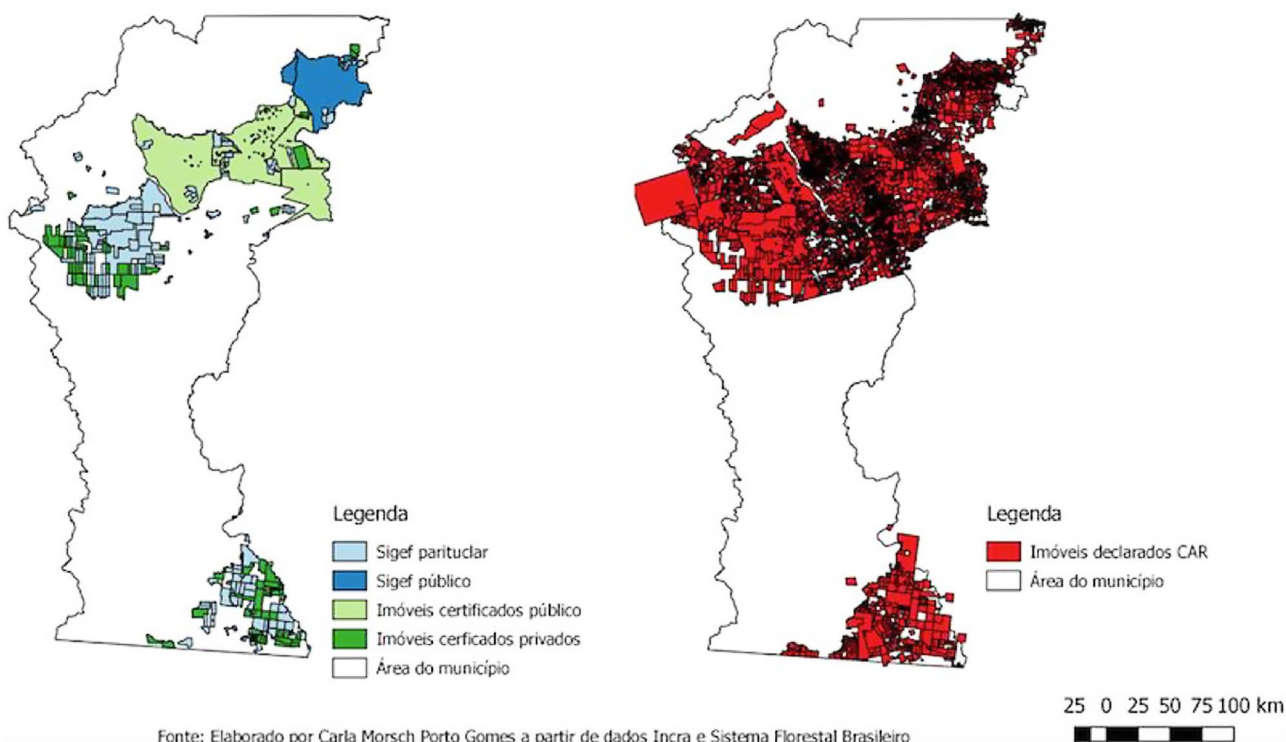
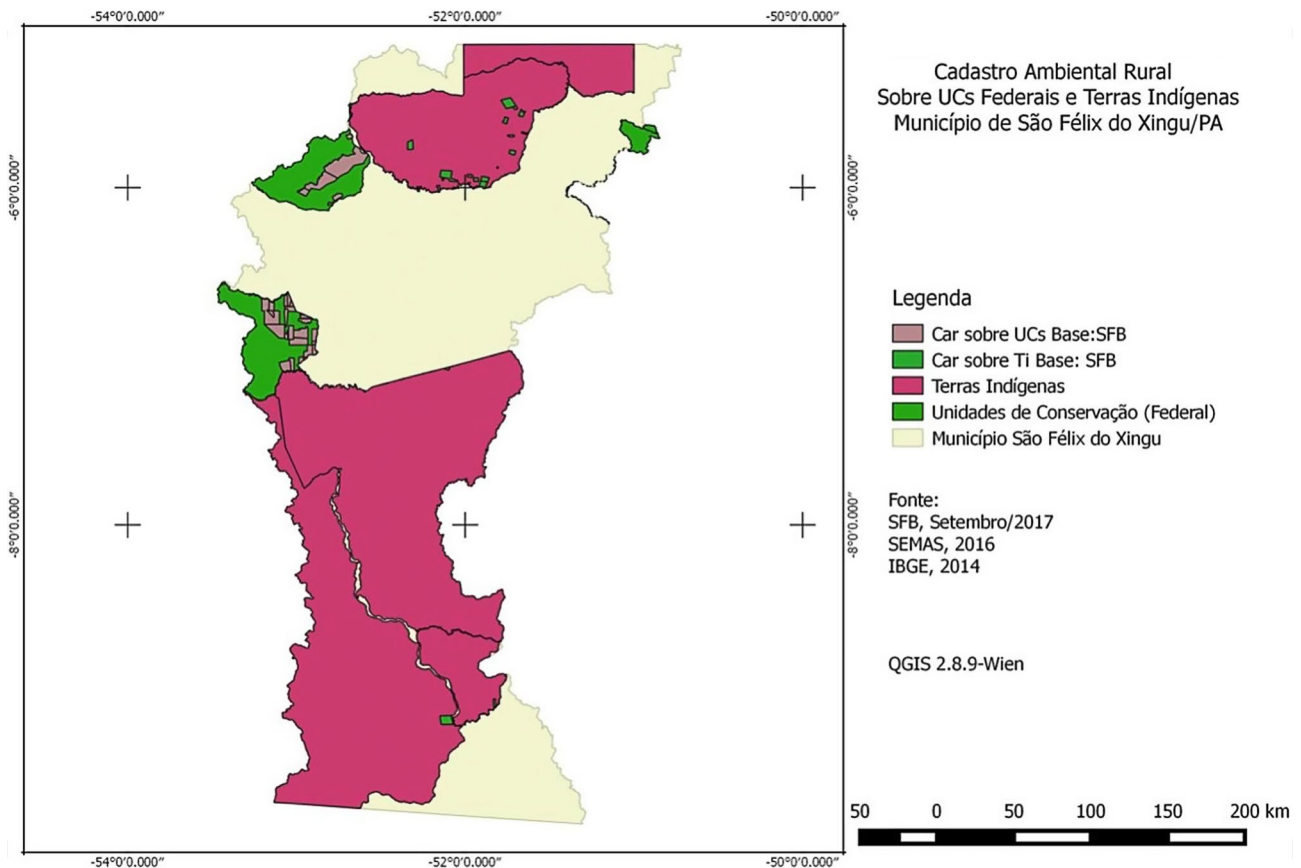


FIGURA 4

**CRUZAMENTO DO CAR COM UCS E TERRAS
 INDÍGENAS EM SÃO FÉLIX DO XINGU**



Elaborado pela pesquisa, por Tarcísio Feitosa.

Em Araguantins e em Araguaína, no Tocantins, por sua vez, chama atenção o avanço do cadastramento das terras que ultrapassam de maneira expressiva o número de imóveis certificados pelo INCRA. A dinâmica econômica dos municípios gira em torno da pecuária (possui seis frigoríficos) e da Rodovia Belém-Brasília. No estágio atual, quase todo o território de ambos os municípios se encontra cadastrado no CAR. A aceleração do CAR reflete, em grande parte, o investimento e apoio da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos com recursos do Fundo Amazônia ao cadastramento. Araguaína e Araguantins foram os municípios mais desmatados no Tocantins em 2016.

FIGURA 5

**COMPARAÇÃO ENTRE AS BASES DO
 INCRA (SIGEF E CNIR) E O CAR - ARAGUANTINS (TO)**

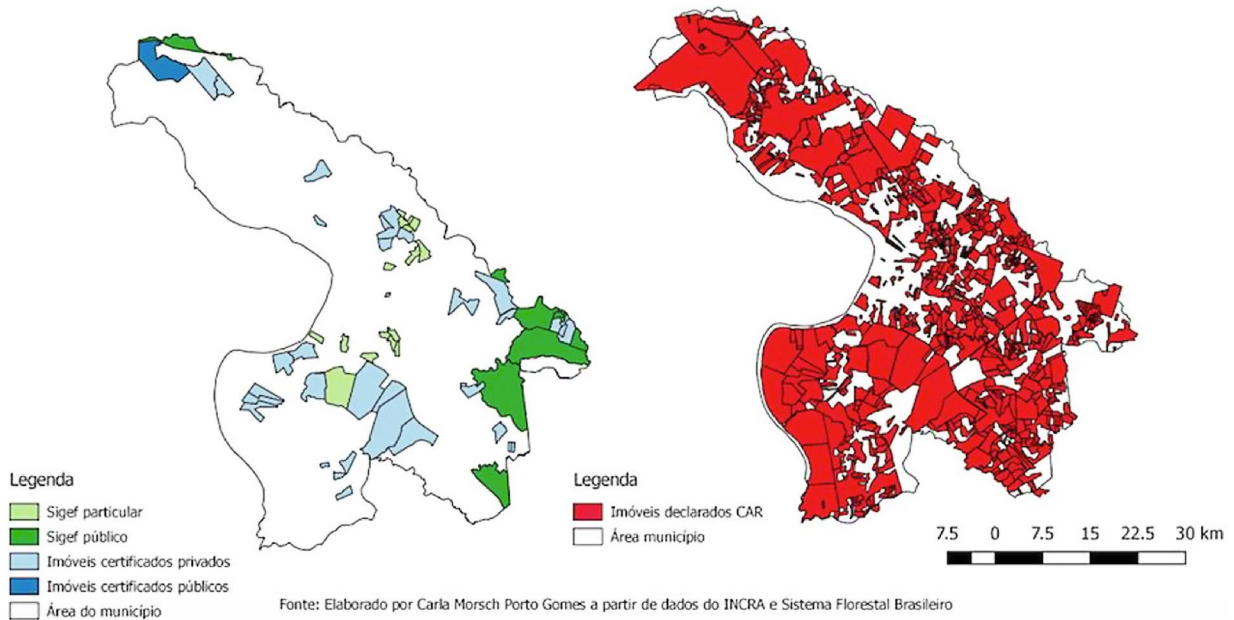
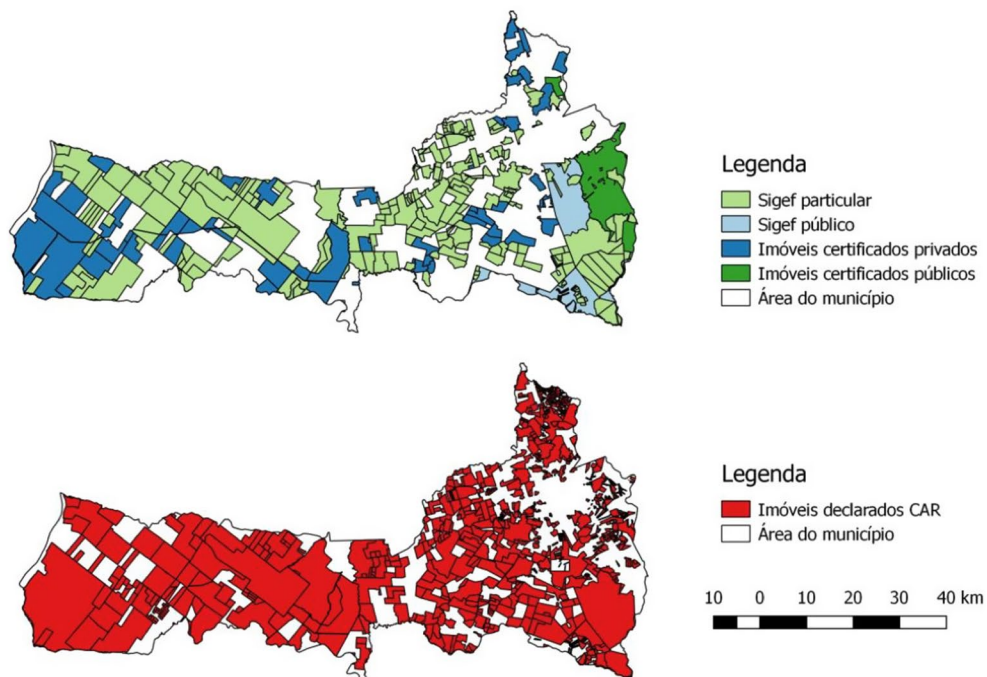


FIGURA 6

**COMPARAÇÃO ENTRE AS BASES DO
 INCRA (SIGEF E CNIR) E O CAR - ARAGUAÍNA (TO)**



Fonte: Elaborado por Carla Morsch Porto Gomes a partir de dados do Inbra e Sistema Florestal Brasileiro

Para saber mais: <https://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>

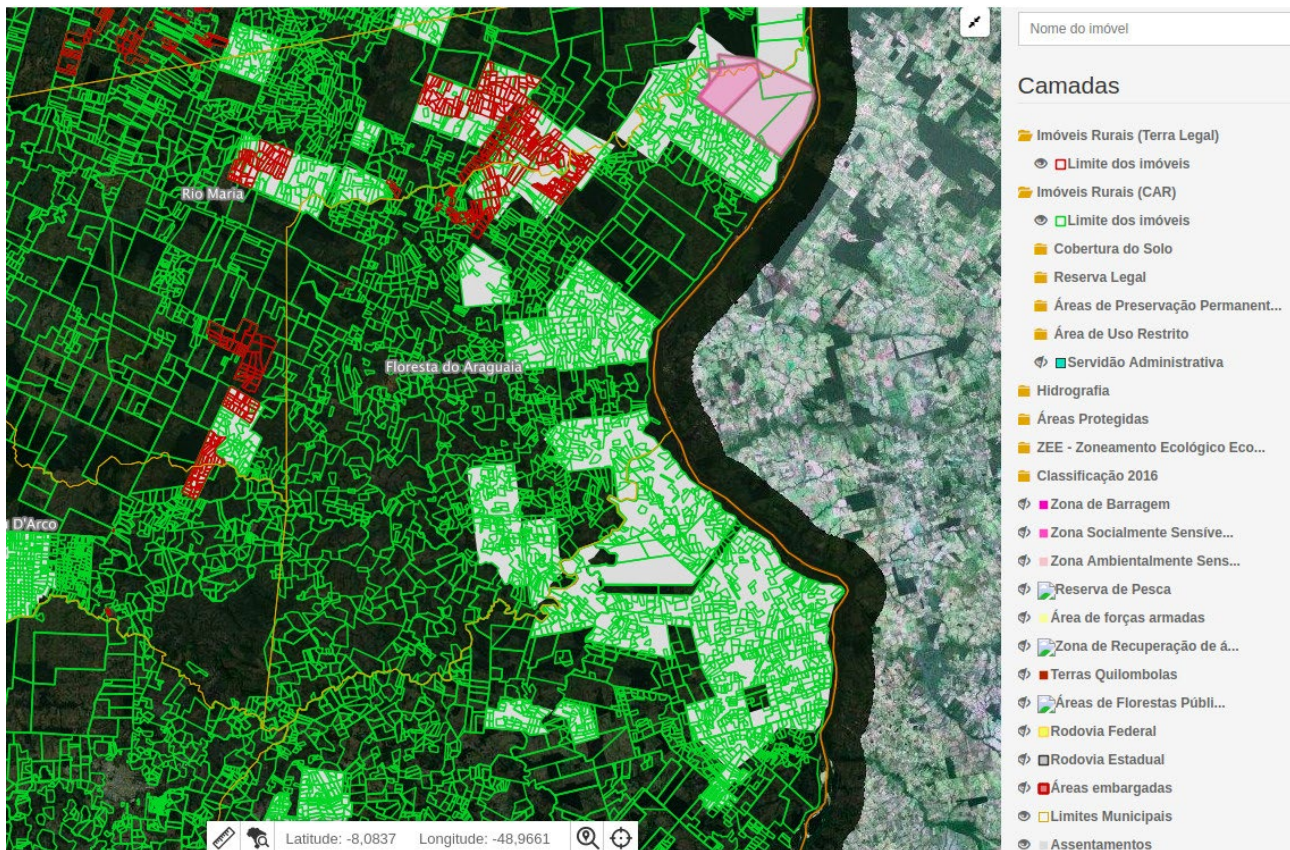
3.2 | A DESCARACTERIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS E O REFORÇO DA TITULAÇÃO PRIVADAS DE TERRAS PÚBLICAS

A relação entre o avanço dos registros do CAR em áreas de assentamentos rurais e a aceleração de processos de descaracterização têm tido múltiplos desdobramentos nos territórios. Pelo sistema do CAR, é possível que se cadastre um CAR individual e privado em uma área pública, referente a um assentamento. Quando isso ocorre, cria-se uma sobreposição que será, posteriormente, analisada por um técnico. Conforme pesquisa de campo realizado no sudeste paraense, os técnicos do INCRA vem incentivando os beneficiários de assentamentos rurais a realizarem os CAR individualmente, sobrepostos ao CAR do assentamento (que é feito pelo INCRA), a fim de acelerarem processos de titulação de suas terras. Conforma-se um ciclo: com a expectativa de acelerarem a regularização, os assentados fazem CARs individuais de seus lotes sobrepostos às áreas de assentamento e depois reivindicam a regularização utilizando o CAR como prova da posse ou usam o CAR como documento para a venda. Isso se dá especialmente em áreas de avanço da fronteira agrícola.

Esse é o caso da Floresta do Araguaia no sudeste paraense. No mapa abaixo, as áreas em vermelho são os limites dos imóveis regularizados pelo Programa Terra Legal, as áreas em verde são os CAR realizados na região e a área preenchida de branco são os assentamentos rurais daquela cidade. A imagem mostra com certa clareza a sobreposição de políticas: a reforma agrária, a regularização ambiental e a regularização fundiária. Percebemos aqui, de modo geral, como as novas políticas e tecnologias acabam reforçando uma lógica privada da regularização e alterando a configuração territorial. Esse movimento tem trazido um número expressivo de terras na região sudeste paraense para o mercado de terras formais.

FIGURA 7

CADASTROS DO CAR E PROPRIEDADES CADASTRADAS NO TERRA LEGAL DENTRO DE ASSENTAMENTOS RURAIS



Fonte: Imagem de captura de tela da Consulta Pública do site Semas Pará.

3.3 | CONTROLE PRIVADO DE INFORMAÇÕES PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS DE MAQUIAGEM VERDE

Como mencionamos, o CAR vem crescentemente sendo usado como certificação ambiental. Reforçando essa lógica, a Instrução Normativa Conjunta SEMAS/ADEPARÁ para 01, de 27 de julho de 2018 estabeleceu a obrigatoriedade do CAR-PA para a emissão da Guia de Transporte Animal no Estado do Pará (GTA) e concessão de outras licenças e serviços estaduais, e atrelado a isso, o ITR e o CAR também estão conectados. Sem o CAR e, logo, o GTA, dificilmente o pecuarista conseguirá vender sua produção no estado.

Devido ao aumento da pressão pública e dos alarmantes índices de desmatamento, crescentemente os frigoríficos têm investido na construção de uma imagem ambientalmente responsável. Para controlar seus fornecedores, os frigoríficos

do sudeste paraense vêm aperfeiçoando seus instrumentos de monitoramento das chegadas dos caminhões. Esse esforço é resultado da Operação Carne Fria do Polícia Federal e do Termo de Ajustamento de Conduta da Carne assinado entre o Ministério Público e os frigoríficos visando à diminuição do gado oriundo de terras desmatadas, muito recorrente na região.

O monitoramento ou *compliance* socioambiental foi iniciado em outubro de 2009 por meio de um compromisso público formado entre o Greenpeace e diversos frigoríficos tais como JBS, Marfrig, Minerva, Frigol. Segundo um empresário do setor de *compliance* socioambiental para frigoríficos pioneiros na região sudeste do Pará, o monitoramento tem evoluído rapidamente, permitindo-lhes realizar uma varredura de diversas informações que depois são parametrizadas. A base para essa atividade são as informações contidas na base do CAR que são cruzadas sistematicamente com outros dados como as informações de trabalho escravo, de terras públicas, de desmatamento (PRODES). Quando esses dados se sobrepõem, cria-se um alerta. A tecnologia avançou a passos tão largos que hoje existe um algoritmo de inteligência artificial que realiza o trabalho de monitoramento e sobreposição de *shapefiles* (informações georreferenciadas) para detectar possíveis irregularidades nos documentos entregues ao frigorífico. Esse empresário privado, que desenvolve tecnologias para os frigoríficos, nos relatou em pesquisa de campo a defasagem entre a análise dos CARs por parte da Secretaria de Meio Ambiente e a análise empreendida pela sua equipe na empresa. Enquanto a SEMA tem uma fila de 200 mil CARs para serem analisados, sua equipe com três técnicos analisa até 700 registros por dia.

Nesse processo, um montante gigantesco de informações sobre o território brasileiro é automaticamente armazenado (controlado) e sistematizado para fins privados. O controle se torna privado sob o nome de *compliance* socioambiental. Assim, através dos algoritmos de inteligência artificial se consegue monitorar as posses/propriedades sobrepondo informações como trabalho análogo à escravidão, áreas embargadas pelo IBAMA, desmatamento (via PRODES), sobreposição com terras públicas, unidades de conservação, terras indígenas e outros casos. A grande capacidade de processamento da empresa assusta, ao mesmo tempo em que permite a concentração e controle de informações estratégicas em mãos privadas. Ouvimos muitos relatos de casos em que as empresas deixaram de comprar de um determinado fornecedor sem nem ao menos lhes informar os motivos para isso. Segundo relato, para saber o que se passa, o pecuarista precisaria contratar a consultoria de *compliance* socioambiental e, claro, pagar por ela.

Ao mesmo tempo, todo esse aparato informacional não tem conseguido garantir o rastreamento da cadeia produtiva, em especial, no que concerne aos fornecedores indiretos realizados pelos criadores, recriadores e engordas do gado. As empresas frigoríficas reconhecem essas falhas que, hoje, deixam cerca de um terço da cadeia invisível para os sistemas de monitoramento o que foi confirmado pela Operação Carne Fria¹⁰. O gado anda e pode, facilmente, ser deslocado de uma

10. A Operação Carne Fria do IBAMA teve como objetivo notificar frigoríficos do Pará que compram gado de áreas embargadas por desmatamento ilegal, tendo em vista que a prática é ilegal e prevê multa de R\$ 500 por cabeça de gado. As áreas desmatadas são monitoradas, via satélite.

fazenda com desmatamento ou sem o CAR para outra. Segundo Camara (2007), na reportagem “O drible do gado”¹¹, a partir de dados do IBGE, em média 30% dos rebanhos no Brasil ainda são de fazendas de cria e recria.

3.4 | DIGITALIZAÇÃO, CONTROLE DE TERRITÓRIO E PRIVATIZAÇÃO DE TERRAS: A VALE EM CANAÃ DOS CARAJÁS

A região sudeste paraense abriga a cidade de Canaã dos Carajás, que possui a mina S11D sob domínio da empresa Vale S/A. A facilidade na elaboração dos CAR acaba operando como “solução” fundiária, ampliando o controle da empresa sobre o território. A região do sudeste paraense apresenta uma complexa base fundiária, com muitas disputas de terra, de conflitos entre a gerência de terras federal (INCRA) e estadual (ITERPA), e desmatamento. Não é à toa que os registros do CAR lá apresentam muitas sobreposições.

A forma como os registros do CAR foram feitos na região, gerou uma corrida por terras que mobilizou atores locais. Visando a aceleração e consolidação dos registros do CAR, o Programa Municípios Verdes, financiado pelo Fundo Amazônia, adotou como meta o cadastro de 80% das áreas cadastráveis. Como o Programa premiava aqueles municípios que conseguissem maior rapidez no cadastro do CAR, para acelerar o processo, o poder público local passou a pensar estratégias com grandes proprietários da região. Isso levou os municípios a uma corrida para pressionarem posseiros, proprietários rurais e institutos fundiários e ambientais a georreferenciar as áreas. Não temos aqui um procedimento ilegal. Mas, a corrida pelos cadastros, na prática, teve como efeito o favorecimento dos maiores proprietários em detrimento dos pequenos produtores rurais, povos e comunidades tradicionais e assentados da região. A Vale foi uma das que mais se beneficiou desse processo. O município de Canaã dos Carajás é hoje o segundo maior produtor de minério de ferro no país e um dos maiores exportadores.

Estudos têm mostrado que a simples mobilização do registro digital, na medida em que beneficia alguns atores do território, gera dados e informações, acaba amplificando o poder de certos empreendimentos. Em Canaã, o CAR tem operado como um dos únicos documentos que a empresa Vale S/A possui em várias de suas posses que têm apresentado sobreposições com terras públicas. Os registros do CAR, nesse sentido, ao mesmo tempo que mobilizam atores interessados em ampliar seu controle territorial, como a Vale, revelam também por meio das sobreposições a constante pressão privada sobre terras públicas como assentamentos rurais, unidades de conservação e terras indígenas. Estudos e levantamento do Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Canaã dos Carajás apontam indícios de que Vale vem negociando lotes em assentamentos (mais de 190) com base em títulos e documentos frágeis como o CAR.

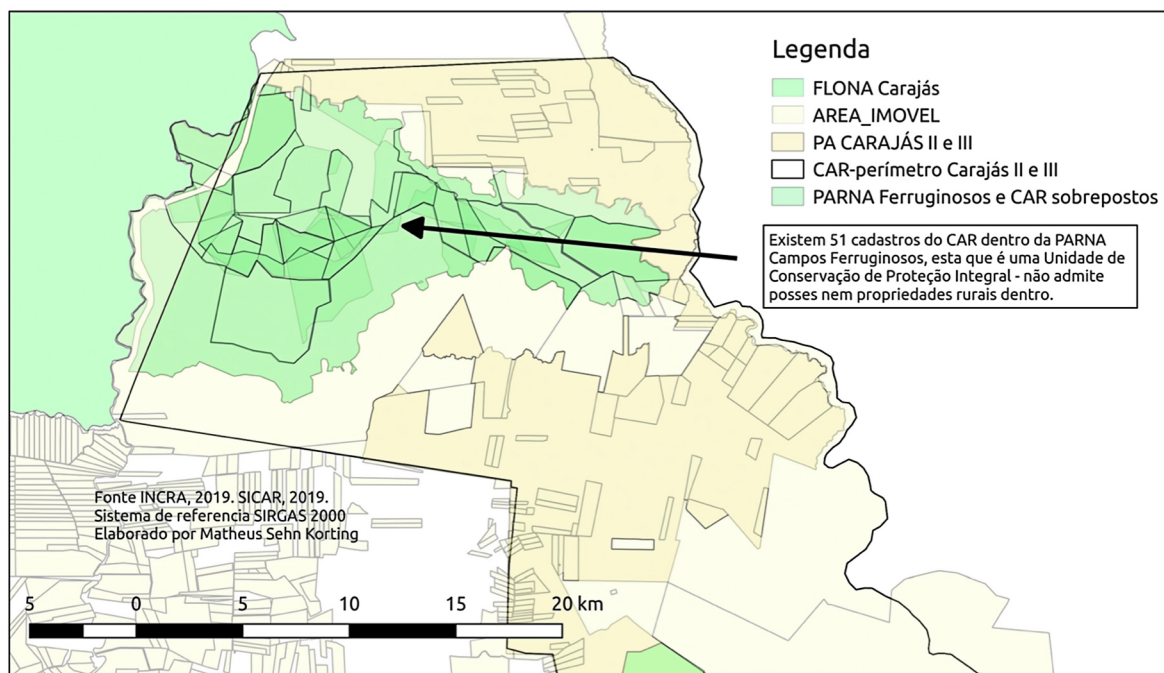
Há casos, por exemplo, de compra pela mineradora de terras públicas, de forma ilegal, para a constituição do Parque Nacional dos Campos Ferruginosos. Em 2008

11. CAMARA, Bernardo. O drible do gado: a parte invisível da cadeia da pecuária. O Eco. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/o-drible-do-gado-a-parte-invisivel-da-cadeia-da-pecuaria/>. Acesso em: 27 de nov. de 2021.

e 2009 a Vale comprou terrenos que seriam incorporados à Floresta Nacional de Carajás (FLONA), o que foi o caso da Fazenda São Luiz. Contudo, boa parte da área da Fazenda São Luiz era de terras públicas. Os mapas revelam que essas mesmas áreas tiveram CAR aprovado em 2016, e, mesmo em se tratando de terras públicas que não poderiam ser adquiridas pela Vale, a mineradora as doou para compor a área do Parque Nacional dos Campos Ferruginosos, condicionante ambiental para a obtenção de sua Licença de Operação. O mapa abaixo indica a existência de 51 cadastros do CAR dentro da PARNA Campos Ferruginosos - um parque de proteção integral - que não admite posses nem propriedades rurais dentro do Parque. Também se constatou que a empresa VALE S/A comprou muitos hectares nessa área, cujas terras originalmente pertenciam ao assentamento rural PA CARAJÁS I e II.

FIGURA 8

**SOBREPOSIÇÃO DE CADASTROS NO CAR DENTRO DA PARNA
CAMPOS FERRUGINOSOS/CANAÃ DOS CARAJÁS PARÁ**



Fonte INCRA, 2019. SICAR, 2019. Elaboração Matheus Sehn Korting.

**3.5 | TERRAS DEVOLUTAS, DESMATAMENTO
E QUEIMADAS NA AMAZÔNIA LEGAL**

As terras não destinadas, ou seja, florestas públicas não destinadas ou áreas da União que não foram delimitadas como unidade de conservação, área quilombola ou terras indígenas e/ou assentamento são significativas no contexto amazônico. Elas concentram 28% do bioma amazônico e correspondem a áreas

sobre as quais se têm muita pouca informação ou regulação do Estado. Dados do Inpe referentes ao período entre agosto de 2019 e setembro de 2020 mostram que essas mesmas terras públicas foram atingidas por 75.884 focos de queimada, correspondente a 31,7% de todas as queimadas no bioma amazônico. O Amazonas é o estado que mais concentra esse tipo de categoria fundiária. Acompanhando o aumento do desmatamento e das queimadas, essas terras vêm se tornando alvo crescente de grilagem.

Recentemente observa-se a multiplicação da declaração irregular destas áreas públicas como particulares no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). Como vimos, apesar do cadastro não significar a titularidade da terra, uma terra com CAR cadastrado agrega valor na negociação no mercado informal e facilita a obtenção de financiamentos. As expectativas formadas em torno da terra e de sua possível colocação no mercado fomentam o desmatamento e a ocupação de terras públicas. Esse processo ganha impulso em áreas de expansão da fronteira agrícola e pecuária e em áreas de expansão dos projetos de infraestrutura. Em Apuí, por exemplo, um hectare de terra com pastagem pode ser avaliado com um valor vinte vezes maior que a mesma área coberta de floresta.

A recente flexibilização de fiscalização ambiental e o aumento na expectativa de regularização fundiária, tornam a invasão e venda de terras públicas um bom investimento, pois o risco de punição por infração ambiental foi suavizado. Recente reportagem da BBC News¹² encontrou anunciados na plataforma Facebook, dezenas de terras situadas em unidades de conservação, terras indígenas ou em áreas recém-desmatadas da Amazônia, mostrando que o mercado ilegal está aquecido. O documentário mapeou e investigou ofertas de terra situadas, por exemplo, em unidades de conservação como a Floresta Nacional do Aripuanã, no Amazonas ou a Terra Indígena Uru Eu Wau Wau, em Rondônia. O aquecimento do mercado de terras vincula-se ao aumento de expectativas crescente de anistia de punições ambientais e de dispositivos que apontam a possibilidades cada vez mais concretas de regularização fundiária.

12. Documentário "Amazônia à venda: o mercado ilegal de áreas protegidas no Facebook", disponível no canal da BBC News Brasil no YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=QpT-MqTo_ycc

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a regularização fundiária venha sendo defendida como o melhor instrumento para garantir a segurança territorial e para conter a grilagem de terras e o desmatamento, as recentes flexibilizações nos instrumentos de regulação fundiária e a desregulamentação e desmonte do arcabouço jurídico que dava sustentação ao cumprimento da função social e ambiental da terra, vêm reforçando uma lógica de privatização e de mercantilização da terra no meio rural.

A regularização ambiental e a regularização fundiária convergem na adoção de tecnologias de sensoriamento remoto (imagens de satélite) e de registros autodeclaratórios ao mesmo tempo em que são enfraquecidas as medidas de fiscalização e controle. A utilização da autodeclaração e da digitalização de cadastros tem favorecido esquemas de regularização fundiária de terras públicas que não estavam ocupadas pelo seu demandante e, que não cumprem com a sua função social e/ou que são objeto de conflitos.

O “caos fundiário” brasileiro é resultado da forma desordenada e desregulada pela qual se deu historicamente a ocupação do território nacional (com a frouxidão no cumprimento das leis) o que, tendo em vista o contexto de existência de quantidades significativas de terras públicas sobre as quais o Estado não tem conhecimento ou sobre as quais tem pouco controle, favorece a já tradicional grilagem de terra.

As recentes tentativas de reorientação da regularização fundiária para a privatização de porções cada vez maiores de terras públicas (normalmente para médias e grandes propriedades) coloca em risco um enorme patrimônio público (terras) e bloqueia a destinação dessas terras devolutas para outras finalidades mais justas socialmente e mais condizentes com os objetivos de preservação ambiental e de democratização do acesso à terra.

As recentes alterações nas políticas de regularização fundiária apontam para uma redução das exigências de documentações de comprovação da posse solicitadas, para a diminuição das exigências e da fiscalização do respeito à legislação ambiental, para a implementação de mudanças nos marcos temporais (estabelecimento em uma data mais recente) que na prática ampliam as situações passíveis de serem regularizadas e para uma redução dos critérios exigidos para enquadramento do ocupante irregular nas suas diretrizes.

Quanto mais recente o marco temporal estabelecido na política de regularização fundiária, maior é o número de ocupações irregulares passíveis de serem regularizadas por lei e legitimadas pelo Estado. A constante atualização desse marco para datas mais recentes, inaugura um ciclo perverso que sinaliza e incentiva a ocupação ilegal de terras públicas com vistas à futura regularização, o que não raro vem acompanhado de desmatamento e de conflitos fundiários. Ao

mesmo tempo, no que concerne às políticas de titulação de terras indígenas, presenciemos uma intensa campanha e pressão para o estabelecimento do marco temporal em 1988, o que terá como resultado a restrição das possibilidades de reivindicações dos indígenas por titulação e a anulação do seu direito às terras originárias.

O que está em jogo quando a regularização fundiária ganha espaço é a possibilidade de colocação de milhares de hectares no mercado, favorecendo o avanço das fronteiras agrícolas e minerárias ao mesmo tempo em que se restringe outros tipos de usos da terra, incluindo aqui aqueles praticados por posseiros, territórios quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais não tituladas, bem como aqueles dedicados à preservação ambiental. Embora a regularização fundiária siga sendo um direito para pequenos posseiros e outros postulantes que possuam seu direito ainda não reconhecido, há um risco que a regularização fundiária vire um instrumento à serviço de grandes produtores e um fomentador de novas concentrações e monopólios do uso da terra.

Atualmente a política de reforma agrária vem sendo pressionados e rivalizada com a regularização fundiária, que crescentemente fomenta a descaracterização e os desmembramentos expressivos de assentamentos rurais em todo o país.

Considerando a prática comum da grilagem de terras no Brasil e a permanente atualização do caos fundiário em distintos momentos históricos, torna-se importante a realização de uma maior regulação e verificação das cadeias dominiais dos imóveis rurais (sobretudo os grandes) visando ao cancelamento daqueles títulos que são fraudulentos e uma destinação desses imóveis para outros fins como a criação de assentamentos, de unidades de conservação, a restituição de terras aos povos originários e a outros povos e comunidades tradicionais.

A discussão em torno da regularização fundiária, portanto, está inserida num debate político e econômico mais amplo. Tomada simplesmente como a transferência de terras públicas para mãos privadas a priorização da regularização fundiária pode ter rebatimentos na distribuição (desigual) de terras, no aquecimento dos mercados fundiários e no fomento a atividades especulativas, no afrouxamento das políticas de combate ao desmatamento, na descontinuidade das políticas de redemocratização do acesso à terra (reforma agrária), na menor diversificação dos sistemas produtivos, bem como no aumento da violência no meio rural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITO, B.; ALMEIDA, J.; GOMES, P.; SALOMÃO, R. **10 Fatos Essenciais sobre Regularização Fundiária na Amazônia Legal**. Pará: IMAZON, 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei de Conversão da MP 758**, disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra_codteor=1546203&filename=PLV+5/2017+MPV75816+%3D%3E+MPV+758/2016. Acesso em janeiro de 2018.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. **Nova Investida Contra a Legislação Fundiária. Projeto de Lei no 510/2021 Retoma os Retrocessos da MP no 910/2019 e Beneficia Invasores de Terras Públicas**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

CNA. **No Senado, CNA debate regularização fundiária em terras da União**. CNA Notícias. 05 de outubro de 2021. Acesso em abril de 2022. Disponível em: <https://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-discute-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao-no-senado>

FAO/SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília: FAO/SEAD, 2017.

GUIDOTTI, V.; FREITAS, F. L. M.; SPAROVEK, G.; PINTO, L. F. G.; HAMAMURA, C.; CARVALHO, T.; CERIGNONI, F. **Números Detalhados do Novo Código Florestal e suas Implicações para os PRAs**. Imaflores, Sustentabilidade em Debate, n. 5, maio de 2017. P. 1-10.

INCRA. **O livro branco da grilagem de terras no Brasil**. Brasília: INCRA, 1999. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/485-livro-branco-da-grilagem-de-terras>. Acesso em: 29/01/2018.

LEITE, A. Z.; CHAGAS, A. M. das; SANTOS, A. A. S. dos; CARVALHO, E. de; WICHINIESKI, I.; BONFIM, J. S.; PACKER, L. A.; CRISTINA, L.; NEVES, L. L.; SILVA, M. C.; SIQUEIRA, R.; GOLDFARB, Y. **Mudanças Atuais das Leis de Terras: do golpe político ao golpe fundiário**. Caderno de Estudos. AATR, ABRA, CPT e Grain, 2020.

OVIEDO, A.; AUGUSTO, C; LIMA, W. **Conexões entre o CAR, desmatamento e o roubo de terras em áreas protegidas e florestas públicas**. https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nt_isa_conexoes_car_desmatamento_grilagem.pdf#overlay-context=pt-br/noticias-socioambientais/mesmo-antes-de-aprovado-pl-da-grilagem-esta-destruindo-a-amazonia

RAJÃO, R.; ASSIS, D.; NUNES, F.; SOARES FILHO, B. S. **PL 510/2021 e 2633/2020: modernização da regularização fundiária ou lei da grilagem?** Policy Brief LAGESA. Minas Gerais: LAGESA; UFMG, 2021.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B.; SIQUEIRA, G. P. **O Cadastro de Terras do Brasil a partir de Informações Oficiais Georreferenciadas e Disponíveis à Sociedade Civil**. São Paulo: Imaflores, 2018.

SOARES FILHO, B.; RAJÃO, R.; MACEDO, M.; CARNEIRO, A.; COSTA, W.; COE, M.; RODRIGUES, H.; ALENCAR, A. **Cracking Brazil's Forest Code**. Science, v. 344. 25/04/2014. p. 363-364.

SOBRE AS AUTORAS E O AUTOR:

Karina Kato

Professora do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) e do Grupo de Estudos em Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (GEMAP), ambos grupos de pesquisa da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.


Matheus Korting

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Thereza Menezes

Professora do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.





A SOLUÇÃO É A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

PRIVATIZAÇÃO DA TERRA, DIGITALIZAÇÃO
DE REGISTROS E O PAPEL DO ESTADO

**op
pa** Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura

■■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
RIO DE JANEIRO
Brasil

