

## **Análise e repercussões da Medida Provisória 910/2019: desmatamento e a legalização de terras griladas na Amazônia em debate**

**FRANCIVALDO ALVES NUNES\***

**Resumo:** A proposta deste texto é analisar os debates em torno da Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a regularização fundiária em terras públicas da União. Para isso utilizamos as falas de agentes públicos e autoridades, expressas em jornais, discursos em audiências públicas e plenárias, em notas de entidades sociais e organismos do judiciário, assim como os debates em torno das legislações agrárias. Através de uma percepção dialógica destes posicionamentos que envolveram entidades e agentes políticos, os quais foram concebidos como construções narrativas sobre a possibilidade de ampliação do desmatamento e o fortalecimento da indústria da grilagem como caminhos a serem consolidados no processo de legalização de terras na Amazônia, a partir da nova medida provisória.

**Palavras-chave:** Legislação agrária; desmatamento; grilagem; Amazônia.

**Analysis and repercussions of Provisional Measure 910/2019:  
Deforestation and the legalization of land grabbing in the Amazon under  
debate**

**Abstract:** The purpose of this text is to analyze the debates around Provisional Measure nº 910, of December 10, 2019, which provides for land regularization in public lands of the Union. For this, we use the speeches of public agents and authorities, expressed in newspapers, speeches in public and plenary hearings, in notes from social entities and judiciary bodies, as well as debates around agrarian legislation. Through a dialogical perception of these positions that involved political entities and agents, which were conceived as narrative constructions about the possibility of expanding deforestation and the strengthening of the land grab industry as paths to be consolidated in the process of legalizing land in the Amazon, from the new provisional measure.

**Key words:** Agrarian legislation; deforestation; land grabbing; Amazon.



\* **FRANCIVALDO ALVES NUNES** é Doutor em História Social na Universidade Federal Fluminense; Professor Assistente na Universidade Federal do Pará, atuando no Campus de Ananindeua.

## **Introdução**

Em 04 de janeiro de 2020, o Jornal *Folha de São Paulo* repercutia as consequências da Medida Provisória (MP) nº 910, de 10 de dezembro de 2019. De acordo com o periódico, o Presidente da República do Brasil Jair Bolsonaro estava sendo fiel aos ruralistas, uma vez que abria caminho para a possibilidade do desmatamento e a legalização de terras griladas, principalmente na Amazônia.

Importante destacar, que não se tratava de uma ação inaugural sobre o tema. Em 2017, o Presidente da República Michel Temer havia estendido o prazo para a regularização de terras públicas ocupadas de 2004 para 2011. Correspondia a MP nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que entre outras, dispunha sobre a regularização fundiária em áreas rurais e sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária no âmbito da Amazônia Legal, no caso, áreas correspondentes ao Pará, Maranhão, Amazonas, Roraima, Rondônia, Acre, Amapá, Mato Grosso e Tocantins, convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Do ponto de vista da nova MP, esta foi apresentada pela Ministra da Agricultura, Tereza Cristina, e pelo Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Geraldo Melo Filho, ambos fiéis à bancada ruralista. No caso, esta bancada é definida por Simionatto e Costa (2012) como formada por deputados e senadores, em que uma das frentes de atuação e principal é a defesa intransigentes do agronegócio e do interesse dos grandes proprietários de terras. As novas regras condicionadas pela MP entraram em vigor em 11 de dezembro de 2019 e, nesse aspecto, como se observa, atendia ao interesse do agronegócio.

Ao justificar a nova medida, o governo afirmava, através do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que beneficiará 300 mil famílias instaladas em terras da União, principalmente em projetos de reforma agrária (AGÊNCIA BRASIL, 2020). Apesar do discurso oficial de que as mudanças favorecem o pequeno produtor, a medida foi criticada por organizações que defendem a reforma agrária, como a CPT (Comissão Pastoral da Terra) e Ministério Público Federal (MPF), no entanto foi elogiada por entidades ligadas ao agronegócio, no caso, a CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil), como observaremos.

Neste contexto de debates e embates, demonstraremos as discussões em torno da nova MP, expressas por autoridades e agentes públicos como construções discursivas que demonstram posicionamentos fundamentados pelos interesses dos grupos políticos e instituições envolvidas, assim como adotam e expressam a carga histórica de temas e questões sobre os quais o tratam (BAKHTIN, 2006). Neste caso, questões que envolvem as formas de acesso e ocupação da terra. Procuraremos também entender as principais mudanças prevista pela MP, a repercussão junto a instituições vinculadas a distribuição de terras no Brasil, assim como os efeitos provocados pela nova medida.

Ao analisarmos as falas desses agentes públicos, expressas em jornais, discursos, assim como os debates em torno das legislações construídas, estamos trabalhando com a perspectiva de que são expressões que se constituem como eventos sociais, ou seja, não se caracteriza como um acontecimento contido em uma linguagem abstrata, nem algo originado

da consciência subjetiva desses indivíduos, como adverte Brait (1999). Antes, é resultado de um processo de interação com o meio social, cujas representações refletem interesses e valores de grupos e instituições a que estão vinculadas.

### **A MP 910/2019 em análise**

A Medida Provisória nº 910/2019 é dotada de seis artigos e tem por intento modificar a sistemática legal que trata da regularização fundiária das ocupações incidentes sobre terras situadas em áreas da União. De acordo com Oliveira (2010), estas áreas de ocupações incidentes, em boa parte, podem corresponder a uma experiência de apropriação da terra marcada pela violência e em alguns casos, pelo uso de trabalho análogo a escravidão. Portanto, são ocupações marcadas por conflitos, expulsão de populações nativas e exploração pelo trabalho.

Para atingir o seu objetivo, a MP promove alterações em três leis federais, quais sejam: Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, no qual institui normas para licitações e contratos da administração pública; e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

De acordo com Roberto Sampaio Contreiras de Almeida, consultor legislativo do Senado Federal, em manifestação de 13 de dezembro de 2019, a alteração de maior magnitude promovida pela MP diz respeito à ampliação do espectro de beneficiários do programa de regularização fundiária

implantado pela Lei nº 11.952, de 2009, que até então se encontrava restrita ao âmbito da Amazônia Legal e que, com a edição da nova MP, passou a ter abrangência nacional, em terras não só da União, como também do INCRA (SENADO FEDERAL, 2019). Essa ampliação está consubstanciada na supressão das referências à Amazônia Legal, antes feita na ementa e nos artigos 1º e 3º, parágrafo único, da referida lei.

Outra modificação observada é o acréscimo do inciso XI ao artigo 2º da mesma lei, no caso, serviu para definir que a infração ambiental somente se caracteriza, para os efeitos de inviabilidade de regularização fundiária, quando a conduta lesiva ao meio ambiente for comprovada por meio do esgotamento das vias administrativas. Isto significava que, mesmo com evidências de práticas de violação a medidas protetivas ambientais, ainda assim estas áreas públicas podem ser alienadas, inclusive para agentes envolvidos em suspeitas de crime ambiental.

A modificação introduzida no parágrafo 2º do artigo 4º da lei em discussão, provocado pela nova MP, teve por objetivo adequar o texto legal ao entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), quando julgou em 2017 a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.269, que justamente questionava esse mesmo dispositivo legal, sustentando que a sua redação abria espaço para que fosse possível a interpretação de que terras ocupadas por quilombolas ou comunidades tradicionais amazônicas pudessem ser regularizadas em nome de terceiros (STF, 2017, p. 85). Dessa forma, foi suprimida a parte final desse dispositivo, deixando claro que as terras ocupadas por populações tradicionais

que façam uso coletivo da área seriam regularizadas de acordo com normas específicas, como o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, o Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2011 e a Instrução Normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009.

A nova MP também ampliou o público-alvo dos benefícios da regularização fundiária, mediante modificação no inciso IV do seu artigo 5º, da Lei 11.952/2009, permitindo que incida sobre terras ocupadas até 5 de maio de 2014, quando o texto até então vigente se referia a ocupações até 22 de julho de 2008. Por outro lado, por intermédio de alteração do caput do artigo 13 da mesma lei, aumentou-se, de quatro para quinze módulos fiscais, o limite de área de terras a serem regularizadas, para que a averiguação dos requisitos possa ser feita por mera declaração do ocupante, não exigindo maiores documentações quando há comprovação da legítima ocupação da terra.

Importante destacar que os módulos fiscais constituem unidades de medidas de áreas, expressas em hectáres, sendo fixadas diferentemente para cada município, uma vez que levam em conta as particularidades locais, como o tipo de exploração predominante no município, a renda obtida com esta exploração, outras atividades produtivas existentes que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada, e o conceito de propriedade familiar. Diríamos ainda, que o módulo fiscal corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável (EMBRAPA, s. d.).

No que se refere aos requisitos anteriores, a fim de ser dispensada a vistoria prévia que comprovasse a ocupação efetiva e produtiva da área, a

nova MP, por intermédio do parágrafo 1º do artigo 13, a ser incluído na Lei 11.952/2009, relacionou toda a documentação necessária à instrução do respectivo processo, compreendendo a exigência de inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR), a que se refere o art. 29 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que entre outras, estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, Área de Preservação Permanente (APP) e a Área de Reserva Legal (ARL), assim como, a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e prevenção dos incêndios em florestas, incluindo a previdência quanto os instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. No caso do CAR, trata-se de instrumento de auxílio à administração pública no processo de regularização ambiental de áreas rurais, mediante o qual é feito um registro eletrônico do imóvel com a finalidade de integrar as informações ambientais referentes à situação das APPs, das ARLs, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Usos Restritos (AURs) como pantanais e planícies pantaneiras. Incluem-se também as áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país, que servem como base de dados, estratégicas para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa no Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais (MUNDIM, 2016).

Ainda sobre a vistoria, o parágrafo 3º do artigo 13 incluído na mesma lei, relaciona as hipóteses em que esta pode ser efetivada de forma prévia, como em situações da existência de embargo ou de infração ambiental sobre o imóvel, lavrado pelo órgão ambiental federal,

quando se observe indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração ou ainda quando de conflito declarado ou registrado na Ouvidoria Agrária Nacional (OAN). Inclui-se também a necessidade de vistoria na ausência de indícios de ocupação ou de exploração do imóvel anterior a 5 de maio de 2014, ou quando a área for superior a quinze módulos fiscais, ambas situações verificadas por meio de técnicas de sensoriamento remoto.

Em outro aspecto, a nova redação dada ao parágrafo 1º do artigo 15 da Lei 11.952/2009, permite que o imóvel regularizado seja dado em garantia do seu pagamento, com possibilidade de restituição ao beneficiário dos valores, em caso de inadimplência, após a arrematação em leilão. Outra novidade é o parágrafo 7º a ser incluído no artigo 15 que possibilita que terra regularizada na forma da referida lei seja dada em garantia para empréstimos relacionados à atividade a que se destina o imóvel. A nova redação do artigo 19, possibilita a renegociação do contrato não cumprido até 10 de dezembro de 2019, o que amplia o número de possíveis beneficiários que necessitam renegociar suas dívidas, uma vez que, a redação até então vigente fazia referência à data de 22 de dezembro de 2016.

Por intermédio da nova redação do inciso I do parágrafo único do artigo 38 da Lei 11.952/2009 em observação e análise, possibilita-se a alienação por venda direta do imóvel, mediante o pagamento do valor máximo da terra nua, ou seja, sem cobertura vegetal ou construções, aos ocupantes de imóveis rurais situados na Amazônia Legal, até o limite de 2.500 hectares, quando se tratar de ocupações posteriores a 5 de maio de 2014, comprovada a ocupação atual há, no mínimo, um ano anterior à

data da entrada em vigor da nova MP em comento, ao passo que a redação anterior desse mesmo dispositivo fazia referência a ocupações anteriores a 22 de julho de 2008, com duração de no mínimo cinco anos.

Quanto ao caput do artigo 40-A da mesma lei, com a redação dada pela nova MP, ficaram estendidas as disposições sobre regularização fundiária, às ocupações nas áreas urbanas e rurais do INCRA, sem as exceções anteriormente existentes, mas limitando sua aplicação às áreas remanescentes de projetos do INCRA, desde que criados em data anterior a 10 de outubro de 1985 e que tenham características de colonização, conforme estabelecido em regulamento. Destaca-se ainda, o novo artigo 40-B a ser incluído na Lei 11.952/2009, prevê a gratuidade de custas ou emolumentos para o registro de títulos translativos de domínio concedidos pelo INCRA, relativos a imóveis de até quatro módulos fiscais. Por fim, não pode deixar de ser mencionada a adequação de diversos dispositivos dessa mesma lei, atualizando as menções até então feitas aos extintos Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), para as menções agora perpetradas ao Ministério da Agricultura, respectivamente, além da substituição da referência ao extinto Ministério das Cidades (MC) pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), adequando a redação da lei a novas pastas ministeriais.

Do ponto de vista da Lei nº 8.666/1993, a nova MP procurou adequar a data limite de detenção de áreas por particulares, para fins de não exigência de autorização legislativa para a dispensa de licitação, de 1º de dezembro de 2004 para 5 de maio de 2014,

conforme nova redação dada ao inciso I do parágrafo 2º-A do seu artigo 17. Ainda em relação a essa mesma lei, a MP em apreço ampliou para 2.500 hectares o limite de áreas sob as quais é permitida a dispensa de licitação, ao passo que o texto até então vigente limitava essas áreas em 1.500 hectares.

Sobre a alteração que na Lei nº 6.015/1973, destaca-se a inclusão do parágrafo 17 ao seu artigo 213, de modo a dispensar as assinaturas dos confrontantes, nos casos de inserção ou alteração de medida perimetral de que não resulte em mudança de área. No entanto, se exige que a indicação das coordenadas dos vértices definidoras dos limites dos imóveis rurais sejam georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA, bastando a apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações.

Ao que se observa, a nova MP modificou a análise para regularização definitiva das ocupações em terras da União, estabeleceu critérios mais gerais para concessão de título definitivo aos assentados ou ocupantes de terras públicas, assim como definiu a regularização fundiária das ocupações de exploração direta em terras de

domínio do INCRA e da União. Em outras palavras, essas medidas aparentemente ampliaram as frentes para legitimar as terras públicas ocupadas por particulares, o que gerou um conjunto de discussões sobre os possíveis beneficiários com essas medidas, como pautaremos posteriormente.

### **Repercussões e consequências da MP 910/2019**

A MP 910/2019 tem sofrido duras críticas por ambientalistas que entendem que a nova medida incentiva o desmatamento. No caso, registra-se entre agosto de 2018 e julho de 2019 que o Brasil alcançou o índice mais elevado de desmatamento da década, quando se observa a Amazônia Legal. Segundo o projeto Coordenação-Geral de Observação da Terra (PRODES), do Instituto Nacional de pesquisas Espaciais (INPE), que realiza o monitoramento por satélites do desmatamento e suas taxas anuais desde 2004, foram devastados 9.762 km<sup>2</sup>, um aumento de 29,5% em comparação com o ano de 2018. O Pará, Rondônia, Mato Grosso e Amazonas foram os mais atingidos, sendo responsáveis por 84% do total desmatado, cerca de 8.213 km<sup>2</sup>, conforme expressam tabela 1 e figura 1 a seguir:

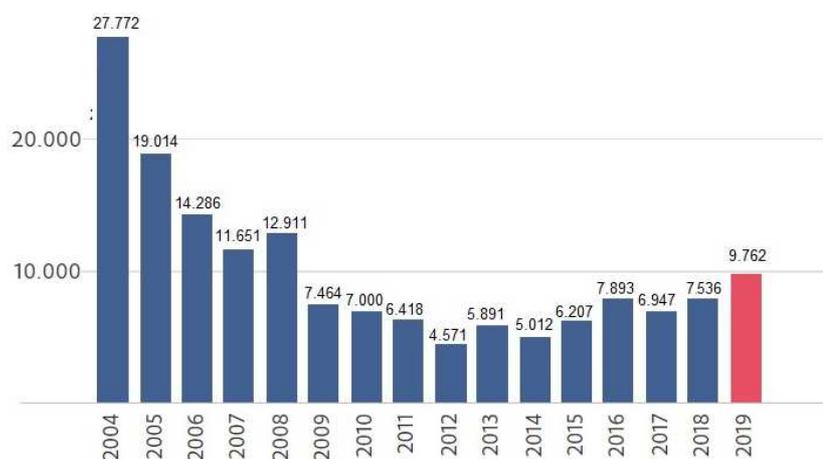
**Tabela 1 - Taxas de desmatamento na Amazônia Legal (2004-2019), em Km<sup>2</sup>**

<b>Ano / Estados</b>	<b>AC</b>	<b>AM</b>	<b>AP</b>	<b>MA</b>	<b>MT</b>	<b>PA</b>	<b>RO</b>	<b>RR</b>	<b>TO</b>	<b>Amazônia Legal</b>
<b>2004</b>	728	1232	46	755	11814	8870	3858	311	158	27772
<b>2005</b>	592	775	33	922	7145	5899	3244	133	271	19014
<b>2006</b>	398	788	30	674	4333	5659	2049	231	124	14286
<b>2007</b>	184	610	39	631	2678	5526	1611	309	63	11651
<b>2008</b>	254	604	100	1271	3258	5607	1136	574	107	12911
<b>2009</b>	167	405	70	828	1049	4281	482	121	61	7464

<b>2010</b>	259	595	53	712	871	3770	435	256	49	7000
<b>2011</b>	280	502	66	396	1120	3008	865	141	40	6418
<b>2012</b>	305	523	27	269	757	1741	773	124	52	4571
<b>2013</b>	221	583	23	403	1139	2346	932	170	74	5891
<b>2014</b>	309	500	31	257	1075	1887	684	219	50	5012
<b>2015</b>	264	712	25	209	1601	2153	1030	156	57	6207
<b>2016</b>	372	1129	17	258	1489	2992	1376	202	58	7893
<b>2017</b>	257	1001	24	265	1561	2433	1243	132	31	6947
<b>2018</b>	444	1045	24	253	1490	2744	1316	195	25	7536
<b>2019</b>	688	1421	8	215	1685	3862	1245	617	21	<b>9762</b>
<b>Var. 2019-2018*</b>	<b>55%</b>	<b>36%</b>	<b>-67%</b>	<b>-15%</b>	<b>13%</b>	<b>41%</b>	<b>-5%</b>	<b>216%</b>	<b>-16%</b>	<b>30%</b>
<b>Var. 2019-2004*</b>	<b>-5%</b>	<b>15%</b>	<b>-83%</b>	<b>-72%</b>	<b>-86%</b>	<b>-56%</b>	<b>-68%</b>	<b>98%</b>	<b>-87%</b>	<b>-65%</b>

Fonte: INPE/Prodes, atualizado em 18/11/2019.

**Figura 1 - Taxas de desmatamento na Amazônia Legal (2004-2019), em Km<sup>2</sup>**



Fonte: INPE/Prodes, atualizado em 18/11/2019.

Em matéria publicada no jornal *O Globo*, em 17 de dezembro de 2019, o Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, procura amenizar os números que apontam o aumento do desmatamento, responsabilizando o que chama de "economia ilegal" na

Amazônia. Aponta como saída a MP 910/2019, pois, deve estabelecer segurança jurídica para propriedades rurais ocupadas, pela possibilidade de titulação e fiscalização dessas áreas. Além disso, deve fazer com que o produtor tenha maior preocupação com

suas terras, uma vez que, não estaria mais na condição de ocupantes e sim de proprietários. Assim, expressa a defesa das novas medidas pelo âmbito da possibilidade de maior fiscalização, assim como, a partir da regularização fundiária, esses novos beneficiários teriam que atuar dentro da legalidade, pois assim teriam a capacidade de adquirir financiamento em bancos e participar de programas de extensão e assistência técnica para produtores rurais.

Ainda sobre as informações disponibilizadas pelo INPE/Prodes, denota-se um aumento já em curso do desmatamento desde 2012. Naquele ano, a perda foi de 4.571 km<sup>2</sup>. Em 2016, chegou a 7.893 km<sup>2</sup>. Somente em 2018 foram destruídos 7.536 km<sup>2</sup> de floresta, um dos maiores índices desde 2008. Sem contar que nos últimos anos se observa um crescimento nestas taxas, como bem adverte os estudos de Matos (2016), estão associados a um maior afrouxamento da fiscalização por parte do governo federal. Em 2018 um outro elemento é observado, no caso, os discursos por parte de autoridades, como o na época candidato a presidente, Jair Bolsonaro, de defesa a expansão das áreas de produção agrícola, criação de gado e o desflorestamento das áreas de floresta, chamado inclusive, de “capitão motor serra” (EXAME, 2019).

Como se observa, os discursos em defesa da ampliação de áreas agrícolas colaboraram para o crescimento de áreas desmatadas que variou entre 2018 e 2019 em 30%, conforme tabela 1. Por exemplo, na campanha presidencial, criticou-se repetidas vezes a fiscalização ambiental feita pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA) e afirmou que o país teria muitas unidades de conservação e terras indígenas, “que

precisam ser abertas e entregadas aos que querem produzir” (O ECO, 01/10/2018).

Após as eleições, continuou-se a criticar a fiscalização desenvolvidas pelo IBAMA, sinalizando que devia atender os anseios de garimpeiros que intentam em exercer a garimpagem em terras indígenas, assim como atacou duramente os dados de desmatamento produzidos pelos programas de monitoramento do INPE, que indicou tendência de aumento nas áreas desmatadas, como se observa no figura 1. De acordo com Oviedo (2019) do Instituto Sócioambiental, Jair Bolsonaro, desde que assumiu a presidência do Brasil, teria apresentado um discurso e tomado medidas que ameaçam o meio ambiente, a floresta amazônica e os povos indígenas e tradicionais. Nesse aspecto, podemos associar a MP 910/2019 como resultante de acordos estabelecidos entre a presidência e setores ruralistas vinculados a grandes proprietários rurais, mas que envolvem também interesses de garimpeiros e madeireiros que atuam de forma ilegal. Dentre estes interesses, a paralisação na demarcação de terras indígenas, a defesa das atividades minerárias e da agropecuária, as desautorizações sobre as operações contra madeireiras ilegais, a insistência na revisão das unidades de conservação, o estímulo à grilagem de terras, reduções de autuações e fiscalização.

Além da promoção do desmatamento, a nova MP estimularia a grilagem de terras na Amazônia, destaca o Integrante do *Grupo de Trabalho Terras Públicas e Desapropriação*, do Ministério Público Federal (MPF), o Procurador da República Marco Antônio Delfino. No caso, afirmava que a medida podia se tornar um grande presente aos grileiros. Para

exemplificar, cita a possibilidade de pagar terras públicas invadidas com preços de até 40% do valor de mercado e linhas de crédito para quem estiver regularizado pelas novas regras. Isso porque o valor é calculado pela tabela de preços do INCRA, bem abaixo do mercado de terra. Com relação ao crédito, afirmava que, como os títulos são concedidos com cláusulas resolutivas, ou seja, a escritura é emitida antes do pagamento total, o imóvel poderá ser usado como garantia para empréstimos bancários. O grileiro, ou seja, aquele que ocupa irregularmente uma área de terra pública, poderá usar uma propriedade que não foi consolidada para aquisição de empréstimo, causando duplo prejuízo, “o desmatamento e a perda de biodiversidade e dano ao erário, porque a maior parte desses empréstimos é público” (JORNAL DO COMÉRCIO, 2020).

A grilagem de terra, embora não seja um fenômeno restrito à região amazônica, também não é um fenômeno social recente na história brasileira. De acordo com Motta (2011), em diferentes momentos utilizou-se de distintos mecanismos para a apropriação da terra, e com isso buscou-se a legitimação das áreas apropriadas ilegalmente. É neste contexto que a grilagem deve ser vista como um instrumento e não o fim de um processo. O que se observa com a nova MP é que esta pode permitir uma nova modalidade de apropriação de terras públicas por interesses privados, inclusive áreas que podiam oficialmente ser destinadas para reforma agrária ou para a proteção ambiental.

Importante destacar que a grilagem se utiliza de diferentes formas de legalizar arbitrariamente o domínio de terras, ou seja, são diferentes mecanismos utilizados para grilar o patrimônio

público. Neste aspecto, observamos que a grilagem pode ser entendida como a legalização do domínio da terra através de documento falso, mas também compreendida como a apropriação ilícita de terras por meio da expulsão de posseiros, ocupantes de terras públicas, ou índios, ou ambas as formas. Portanto, trata-se de uma série de mecanismos de falsificação de documentos de propriedade de terras, negociações fraudulentas, chantagens e corrupções que têm envolvido o poder público e os entes privados (IPAM, 2006).

A grilagem foca principalmente em terras públicas sem destinação específica, pois, são mais fáceis as suas regularizações. Assim, podemos compreender que a MP 910/2019 pode ser importante instrumento para anistiar estas práticas por parte do governo federal. Quando se associa a prática da grilagem ao desmatamento, se observa que são experiências, que não apenas apresentam vinculações, mais se expressam de forma articulada. O levantamento do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM, 2019), divulgado em novembro de 2019, demonstra que 35% do desmatamento ocorrido entre agosto de 2018 e julho de 2019 ocorreu em terras públicas não destinadas e sem informações, o que pode estar associada a grilagem.

Tradicionalmente, o modo como opera a chamada “indústria da grilagem”, atua de forma articulada gerando renda e riqueza para seus agentes, envolvendo desde o desmatamento na terra pública, a prática da queimada, o plantio de pasto e finalmente a introdução bovinos, para alegar que há uso econômico do solo durante o processo de regularização. A nova MP, ao mesmo tempo em que permite a regularização destas terras, possibilitou

o aumento para 15 módulos fiscais do tamanho de áreas passíveis de regularização fundiária apenas por meio de declaração do ocupante. Em alguns municípios da Amazônia Legal, isso equivale a aproximadamente 1.500 hectares, como são os casos dos municípios de Cruzeiro do Sul e Xapuri, no Acre, Coari e Ipixuna, no Amazonas.

Do ponto de vista do governo federal, uma outra leitura é construída sobre a MP. No caso, aparece como ação importante no processo de regularização fundiária, permitindo mais segurança nas áreas rurais, uma vez que um número maior de famílias terá o título de propriedade da terra. A fala do presidente Bolsonaro, durante a cerimônia de assinatura da nova medida, em 10 de novembro de 2019, refletia sobre estas questões, destacando a necessidade de garantir a propriedade das terras aos que chamava de produtores rurais. Para isso recuperava, em seu discurso, as ações promovidas pelo Presidente do Brasil Emílio Garrastazu Médici na década de 1970, chamado de “presidente colonizador”, uma vez que havia feito com que o Brasil se interessasse pelo seu interior. Ao se apresentar como herdeiro deste legado, destacava os feitos de sua gestão como complemento da obra de Médici. Com a nova MP podia titular “milhares de pessoas que por esse Brasil afora acreditaram naquilo e agora passam a ter o título de propriedade da sua terra” (BRASIL, 2019).

De acordo com o Ministério da Agricultura, a *MP da Regularização Fundiária*, como vem sendo chamada pelos técnicos do governo, deve beneficiar cerca de 300 mil famílias instaladas em terras da União há, pelo menos, cinco anos. A área média dos terrenos a serem regularizados é de 80 hectares, considerados como pequenas

propriedades. Além de toda a documentação necessária para a regularização, o INCRA utilizará ferramentas de georreferenciamento e sensoriamento remoto para concluir processos de titulação, garantindo eficiência na análise de documentos e rigor no cumprimento de normas fundiárias e ambientais (MAPA, 02/01/2020).

Em audiência pública no Congresso Nacional, realizada dia 18 de fevereiro deste ano, a Ministra Tereza Cristina, para o caso específico da região Amazônica, lembrou que legislação deve beneficiar produtores de todo o país, mas principalmente vai resgatar um problema secular da região, ou seja, a falta de titulação de terras aos pequenos produtores. A Ministra também garantiu que a MP vai combater a grilagem de terras, pois, esses agricultores terão que comprovar a ocupação dessas áreas, havendo ainda a verificação do cumprimento das legislações ambiental e trabalhista (MAPA, 2020).

Em Nota Técnica nº 1/2020 enviada ao Congresso, o Ministério Público Federal (MPF) através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), aponta a nova MP como estimuladora da grilagem de terras públicas, da perda de receitas, assim como amplia os conflitos no campo, promove o desmatamento e severos impactos no cumprimento do que estabelece a Constituição Federal, quanto às políticas de reforma agrária no país. No documento, destaca que a proposição da MP expõe a risco uma série de bens jurídicos constitucionalmente tutelados, como o acesso justo e legítimo à terra, mediante reforma agrária, o patrimônio público econômico e ambiental e os direitos de grupos étnicos e culturais. Informa que, ao propor uma alteração

de lei vigente, sem qualquer análise dos impactos gerados, ao mesmo tempo em que promove desconfiância, também provoca insegurança nas áreas rurais, que passam a ser disputadas a qualquer custo (MPF, 2020).

Longe de evidenciar a realização de justiça social na distribuição de terras, essa sucessão de medidas legislativas que vão flexibilizando os requisitos para a regularização fundiária tem também o potencial explosivo de gerar condutas criminosas de invasão de terras públicas. De acordo com a PFDC, além da percepção de que a invasão de terra pública compensa, já que a eternidade se encarrega de regularizar a situação, o potencial de conflito que a permissividade normativa enseja não pode ser desprezado (MPF, 2020). Aliás, não é fortuito que sucessivos relatórios da CPT coloquem os Estados do Pará, Rondônia e Mato Grosso como campeões de conflitos no campo.

Em carta enviada à Câmara dos Deputados em que defende a imediata rejeição da nova MP, a CPT destaca que esta medida representa uma autorização para apropriação indevida de milhões de hectares de terras devolutas da União, pois amplia de 1.500 para 2.500 hectares a extensão das ocupações irregulares passíveis de legalização. Além disso, a MP desloca o marco temporal da ocupação para até 09 de dezembro de 2018 e assim reduz prazo que elimina a exigência de ocupação histórica, requisito essencial ao reconhecimento da legitimidade da posse. Nesse sentido, o entendimento da Comissão é de que a norma acaba anistiando crimes ambientais e crime de exploração de trabalho em regime análogo à escravidão. Além disso, podem aumentar os números de conflitos no campo, que, em 2019, alcançou o maior número dos últimos

14 anos, 1.833 conflitos, ou seja, cerca de 5 conflitos por dia (CPT, 2020).

O entendimento da CPT, assim como outras entidades que tem se posicionado contrário a nova MP, é de que trata-se de uma medida que não compatibiliza política agrícola e o plano nacional de reforma agrária, que possa democratizar o acesso à terra. Pelo contrário, o que se observa é um desmonte dos órgãos de fiscalização e controle ambiental, de estímulo à grilagem, negação dos direitos das comunidades tradicionais, de subordinação à pauta ruralista e não priorização a agricultura familiar.

### **Aspectos conclusivos**

A edição da MP 910/2019, alterando as regras para a regularização das terras da União ocupadas por particulares, mobilizou agentes públicos e instituições vinculadas as questões agrárias, que pautaram a discussão e apresentaram críticas e defesas, que mergulham a nova medida em um caldeirão de interesses. Observa-se um volume grande de críticas, pois estimularia a grilagem e, via de consequência, o aumento do desmatamento na Amazônia. Há os que defendem, como os grandes proprietários ou ruralistas, pois agilizaria os processos de regularização de terra e de titulação de propriedades.

Embora se registre nas exposições que motivam a nova MP a maior celeridade e segurança jurídica, como razões para a alteração, não seria necessário alterar as atuais regras para isso acontecer. De fato, há demora na regularização, o que não se justifica por falta de uma legislação, sendo necessário maior investimento e fortalecimento da máquina pública e os procedimentos administrativos. O que se pode vislumbrar é o interesse de setores da sociedade, vinculados aos ruralistas,

que reivindicam a regularização de mais terras, para mais gente e mais rapidamente.

Outra questão a se observar é o afrouxamento da regra temporal para ter acesso às terras. Antes os títulos eram emitidos aos quem provasse a posse e uso até dezembro de 2008. Com a MP o período altera para 2014. Em tese, quem passou a usar terras públicas depois do prazo anterior está sendo beneficiado, quem ocupou terras sem autorização, descumprindo a lei anterior, não mais sofrerá penalização, pois suas terras ocupadas irregularmente serão tituladas. O recado é que, quem passar a usar terras na região, mesmo de forma irregular, será futuramente beneficiado.

Concluimos que o aumento no desflorestamento é evidente. Isto se justifica, pois, a comprovação mais barata de uso da terra é o desmatamento. Embora o conceito de “cultura efetiva”, fundamental para regular a terra, seja mais amplo, na prática uma área desmatada pode ser, por muitos, assim considerada. Neste aspecto, o postulante ao título da terra terá que desmatar ou, no caso daquele que compra uma posse de terceiros para depois regularizar em seu nome, busca uma que foi desmatada.

No caso da autodeclaração, a sua existência em si não permite automaticamente que tudo será regularizado, uma vez que há critérios e algumas amarras possíveis de verificação pelo órgão fundiário. A norma anterior admitia esta ferramenta para imóveis até 400 hectares. Antes o título da terra era concedido após finalizado o processo junto ao INCRA, que na maior parte dos casos dependia de confirmação no campo. Com a nova MP a regularização de uma área de até 1.500 hectares depende de o interessado declarar critérios simples: planta da

área, registro no CAR, informar que se trata de uma área sem conflito. Embora se busque agilidade, para se coibir falsas declarações é necessário um órgão fundiário forte e estruturado tecnologicamente.

Do ponto de vista do preço da terra, a regularização com desconto é uma prática comum, tanto no governo federal, quanto estaduais. De fato, a Lei 11.952/2009 estabelece descontos de até 40% no valor real da terra, de acordo com preços estabelecido pelo INCRA. Um dos argumentos é que na Amazônia os custos são maiores, vinculados aos problemas de infraestrutura, o que exigiria do poder públicos uma certa compensação. Sob o ponto de vista do mercado, o menor valor está associado a outras questões. Conforme a legislação, Lei 8.629/1993, artigo 12, não contam como quantificável no preço de uma propriedade rural os bens separados da terra como os produtos florestais, por exemplo, isto porque o mercado leva em consideração, na hora da negociação, apenas o preço negociado no mundo real, e este tem influência do futuro uso da terra. Assim, podemos concluir que, quem deseja vender e lucrar tem que desmatar, uma vez que, terra nua significa benfeitoria pronta para uso. E, quem compra, tem que buscar terra com algum grau de desmatamento para provar a cultura efetiva. Neste aspecto, desmatar parece ser a saída.

Os descontos sobre o valor da propriedade podem também significar um aceno do Estado quanto ao incentivo à produção agropecuária em um ambiente desfavorável. Enquanto não se estabelece uma legislação que regule os serviços ambientais como valor agregado à terra, a política de redução dos valores, tem seus efeitos, principalmente em áreas de pouca

atração produtiva. No entanto, é possível discriminar melhor os possíveis beneficiários destes descontos, como por exemplo, quem paga mais rápido, quem não tem pendências ambientais, para quem comprovar maior tempo de posse e imóveis menores, entre outros critérios, que associe a comercialização, democratização do acesso e promoção ambiental.

As novas regras possibilitam, portanto, à grilagem e mais destacamento, como observamos. No entanto, é importante destacar que há ferramentas e alternativas, tanto na legislação existente quanto nas criadas pela própria nova MP, que poderão mitigar estes malefícios. Uma questão é a obrigatoriedade de inserir o imóvel no CAR. Os agricultores estavam temerosos em inserir sua propriedade no cadastro ambiental, pois supostamente teria mais fiscalização, multa e embargo. Com a nova medida são obrigados a cadastrar a propriedade rural, pois sem isso, ficam impossibilitados de regularizar suas terras.

Vedar a regularização de propriedades que tenham embargo ou infração em algum órgão ambiental ou conflitos agrários, assim como a obrigatoriedade da vistoria nestes casos, atuam como encaminhamentos importantes no combate à fraude. Em caso de irregularidades, a terra somente será titulada se o interessado celebrar acordo com o órgão ambiental ou com o Ministério Público. Os efeitos desta medida pode ser o combate ao desmatamento, assim como os órgãos ambientais e fundiário poderão ter controle de quem é a terra e onde se observa um determinado desmatamento.

O debate da MP nas casas legislativas, devem permitir a construção de

salvaguardas e controles vinculados a própria administração fundiária que podem atenuar eventuais efeitos negativos da nova medida, embora se tenha ciência da capacidade de mobilização e organização da bancada ruralista. Os possíveis desdobramentos parecem seguir essas frentes de discussões que revelam as repercussões e consequências da nova legislação, em uma relação ou dissociação as práticas de desmatamento e grilagem de terras.

### Referências

AGÊNCIA BRASIL. **Tereza Cristina defende aprovação da MP da Regularização Fundiária**. Brasília, 18/02/2020. Disponível <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-02/tereza-cristina-defende-aprovacao-da-mp-da-regularizacao-fundiaria>. Acesso em 12/03/2020.

BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2006.

BRAIT, B. As vozes bakhtinianas e o diálogo inconcluso. In: BARROS, D. L. P.; FLORIN, J. L. (Orgs.). **Dialogismo, polifonia, intertextualidade**. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 11-28.

BRASIL. **Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001**. Brasília: DOU, 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Brasília: DOU, 2003.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a cerimônia de assinatura da Medida Provisória de Regularização Fundiária - Palácio do Planalto, em 10 de novembro de 2019**. 10/12/2019. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-a-cerimonia-de-assinatura-da-medida-provisoria-de-regularizacao-fundiaria-palacio-do-planalto>. Acesso em 09/03/2020.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009**. Brasília: DOU, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília: DOU, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Brasília: DOU, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.952, de 25 de julho de 2009.** Brasília: DOU, 2009

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Brasília: DOU, 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Brasília: DOU, 1973.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019.** Brasília: DOU, 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Brasília: DOU, 2016.

CPT. **Carta a deputados(as) pela imediata rejeição da MP 910/19.** 05/05/2020. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/5183-presidente-da-cpt-envia-carta-a-deputados-as-pela-imediata-rejeicao-da-mp-910-19>. Acesso em 08/05/2020.

EMBRAPA. **Módulos Fiscais.** [s.d]. Disponível <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>. Acesso em 20/02/2020.

EXAME. **Entidades ambientalistas manifestam preocupação com governo Bolsonaro.** 29/10/2019. Disponível <https://exame.abril.com.br/brasil/entidades-ambientalistas-manifestam-preocupacao-com-governo-bolsonaro/>. Acesso em 20/02/2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Bolsonaro anistia grilagem, freia novas áreas indígenas e estaciona reforma agrária.** São Paulo, 04/01/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/bolsonaro-anistia-grilagem-freia-novas-areas-indigenas-e-estaciona-reforma-agraria.shtml>. Acesso em 20/02/2020.

INPE. **Terras Brasilis. Amazônia Legal.** Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>. 2020. Acesso em 09/04/2020.

IPAM. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira.** Brasília: MMA, 2006.

\_\_\_\_\_. **35% do desmatamento na Amazônia é grilagem, indica análise do IPAM.** 29/11/2019. Disponível em: <https://ipam.org.br/35-do-desmatamento-na-amazonia-e-grilagem-indica-analise-do-ipam/>. Acesso em 17/03/2020.

JORNAL DO COMÉRCIO (RS). **Bolsonaro anistia grilagem e estaciona reforma agrária.** 06/01/2020. Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/politica/2020/01/719492-bolsonaro-anistia-](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2020/01/719492-bolsonaro-anistia-grilagem-e-estaciona-reforma-agraria.html)

[grilagem-e-estaciona-reforma-agraria.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2020/01/719492-bolsonaro-anistia-grilagem-e-estaciona-reforma-agraria.html). Acesso em 17/03/2020.

MAPA. **Medida Provisória garante modernização e segurança para a regularização fundiária, diz ministra.** 18/02/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/medida-provisoria-garante-modernizacao-e-seguranca-para-regularizacao-fundiaria-diz-ministra-1>. Acesso em 19/03/2020.

\_\_\_\_\_. **Definida regulamentação dos processos de reforma agrária e regularização fundiária.** 02/01/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/definida-regulamentacao-dos-processos-de-reforma-agraria-e-regularizacao-fundiaria>. Acesso em 19/03/2020.

MATOS, F. L. C. C. **Análise das Taxas Anuais de Desmatamento na Amazônia Legal a partir da Relação entre Autos de Infração e Área Desmatada no período entre 2000 e 2014.** Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2016.

MOTTA, M. A grilagem como legado. In: Motta, Márcia; Piñeiro, Théo Lobarinhas. **Herança. Voluntarismo e Universo Rural.** Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2001.

MPF. **Nota Técnica nº 1/2020/PFDC/MPF, de 3 de fevereiro de 2020.** Brasília: MPF/PFDH, 2020.

MUNDIM, C. P. D. **Cadastro Ambiental Rural – CAR: originalidade, inovação ou mera burocracia.** *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 152-167, Jan/Jun, 2016.

((O))ECO. **Bolsonaro defende o fim do Ministério do Meio Ambiente.** 01/10/2018. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/bolsonaro-defende-o-fim-do-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em 17/02/2020.

O GLOBO. **Salles elogia medida provisória da regularização fundiária, criticada por ambientalistas.** 17/12/2019. Disponível <https://oglobo.globo.com/brasil/salles-elogia-medida-provisoria-da-regularizacao-fundiaria-criticada-por-ambientalistas-24144176>. Acesso em 17/02/2020.

OLIVEIRA, A. U. **A MP 458 e a contra-reforma agrária na Amazônia.** In: CPT (Coord.). **Conflitos no Campo Brasil 2009.** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

OVIEDO, A. F. P. **Efeito Bolsonaro promove maior aumento anual do desmatamento neste século.** Instituto Socioambiental, 2019. Disponível [https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/efeito-bolsonaro-promove-maior-aumento-anual-do-desmatamento-neste-seculo.](https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/efeito-bolsonaro-promove-maior-aumento-anual-do-desmatamento-neste-seculo/) /

SENADO FEDERAL. **Sumário Executivo de Medida Provisória nº 910, 11 de dezembro de 2019.** Brasília: Consultoria Legislativa do Senado, 2019.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.269, de 18 de outubro de 2017.** Brasília:

STF, 2017.

\_\_\_\_. **Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 780/PA.** Brasília: STF, 2015.

SIMIONATTO, I.; COSTA, C. R. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 12, n. 24, jul./dez, p. 215-237, 2012.

Recebido em 2020-05-14

Publicado em 2020-09-21