

**Os perigos da privatização generosa de terras na Amazônia:
Análise sobre o Relatório da Medida Provisória nº 458/2009**

Brenda Brito*
Paulo Barreto

Belém, 24 de março de 2009.

Nas últimas décadas, mais de 300 mil pessoas ocuparam informalmente e ilegalmente milhões de hectares na Amazônia. Considerando, por exemplo, apenas terras federais, cerca de 67 milhões de hectares foram ocupados, o que equivale aos territórios da Alemanha e Itália. Essa ocupação desenfreada – em que os posseiros exploraram madeira e obtiveram rendas da agropecuária sem sequer pagar um aluguel pela terra - tem estimulado conflitos, o desmatamento e dificultado o estabelecimento de usos sustentáveis dos recursos naturais da região. Em 10 de fevereiro de 2009, o governo publicou a Medida Provisória nº 458/2009 com regras para a regularização dessas áreas.

Contudo, a MP continha várias disposições que premiavam os ocupantes irregulares, como a doação de terras até 100 hectares e longos prazos para pagamento dos lotes. Para agravar essa situação, o relator da MP, encarregado de avaliar as 249 emendas propostas pelos membros do Congresso Nacional, produziu um novo projeto de lei que mantém e acrescenta estímulos à ocupação desordenada da região, além de consolidar um processo histórico de grilagem de terras na Amazônia.

O fato de o projeto privilegiar o interesse daqueles que ocuparam terras ilegalmente na região reflete a baixa participação de representantes de diferentes setores da sociedade civil nesse debate. Isso aconteceu, em parte, pela falta de audiências públicas para discutir o projeto de maneira mais ampla – por exemplo, a única oportunidade de maior intervenção da sociedade antes da apresentação do relatório foi um *chat* via Internet com o relator em 17/03/2009, que excluiu a participação de grande parte da população da região que não tem acesso à Internet. Nesta nota, alertamos para os principais riscos do projeto de lei a ser votado no Congresso para estimular um debate mais amplo considerando os interesses de proteção ambiental e do patrimônio público.

1. Incentivos ao desmatamento continuam. O projeto de lei mantém a previsão de doação de terras de até 100 hectares e altera outras leis de forma que futuras ocupações desse tamanho continuem sendo regularizadas. Esse é um claro incentivo à continuidade da ocupação desordenada na região, que estimula o desmatamento para demonstrar o uso e garantir a regularização de novas áreas.

2. Facilidades para obter terra pública são mantidas. O prazo para pagamento de imóveis continua longo (vinte anos) e ainda permite que os ocupantes permaneçam por mais três anos nos imóveis sem pagar. Além disso, o projeto dispensa a vistoria para imóveis de até quatro módulos fiscais (máximo de 400 hectares) e não estabelece

* Autora correspondente: brendabrito@amazon.org.br

outras formas de identificação dos passivos ambientais antes da emissão do título de domínio.

3. Legalização da grilagem. O texto original da MP nº 458/2009 possibilitava a regularização de posses para áreas ocupadas por pessoas físicas, que não possuíssem outros imóveis e que explorassem o imóvel diretamente. Dessa forma, ele atendia àquele público que havia ocupado a região com a promessa de titulação por governos anteriores e que na prática ficaram reféns de sua posse, já que precisavam permanecer nela sob pena de perdê-la.

Contudo, o texto do projeto de lei retira essas limitações e amplia a possibilidade de regularização de áreas ocupadas por pessoas jurídicas; para quem já possui imóveis e para aqueles que não habitam a área, mas mantêm terceiros ocupando-as. Essas mudanças representam a consolidação de um modelo de grilagem de terras presente em toda a região, no qual muitas vezes os mandantes das ocupações mantêm terceiros vigiando suas posses, mas moram em outras partes do país e possuem outros imóveis. Ao permitir a legalização da grilagem, o governo estaria ignorando o histórico de conflitos e resistência da população local contra a invasão de suas áreas, além de desconsiderar o trabalho de várias instituições como Ministério Público e Tribunais de Justiça, que combatem esse crime de apropriação de terras públicas.

4. A ampliação do prazo para regularização cria expectativas de validar futuras ocupações. A Medida Provisória nº 458/2009 prometia regularizar as ocupações ocorridas até dezembro de 2004. O relator ampliou esse prazo para 11 de fevereiro de 2009 argumentando: i- a falta de base jurídica para fixar o limite de ocupações regularizava até dezembro de 2004; ii- que esse limite deixaria posses ocorridas após 2004 sem solução e iii- que seria impossível comprovar ocupações ocorridas até 2004. No entanto, esses argumentos são falhos e a ampliação do limite cria expectativa de novas exceções no futuro.

De fato, o limite de 2004 foi estabelecido considerando que no fim daquele ano o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Incra editaram a Portaria nº 10/2004 convocando um recadastramento de posses e outras medidas contra a grilagem de terras, como a proibição da emissão de declarações de posses e o cancelamento do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais para aqueles que não se recadastraram. Em 2005, o governo reconheceu novamente esse limite na Lei nº 11.196/2005 ao estabelecer a dispensa de licitação apenas para os imóveis de até 500 hectares ocupados até novembro de 2004. Em 2008 houve nova alteração do limite máximo para dispensa de licitação, que passou a ser de 1.500 hectares, mas o prazo limite das ocupações foi mantido.

Além disso, há vários métodos para comprovar posses ocorridas até 2004, incluindo análise de imagens de satélite das áreas ocupadas, verificação em campo com testemunhas, apresentação de comprovantes de cadastro de imóveis, pagamento de Imposto Territorial Rural e outras formas de documentação comumente usadas por posseiros na região.

Assim, a proposta de ampliar o prazo para a regularização repete um padrão histórico na legislação fundiária brasileira, no qual os prazos são postergados pela

incapacidade do governo em aplicar as regras em tempo hábil para impedir novas ocupações ilegais. Dessa forma, essa nova mudança renova expectativas de que futuramente o governo perdoará novos invasores e, assim, estimula ocupações ilegais.

5. Exigência de conclusão de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é insuficiente. O texto do projeto de lei propõe que todos os Estados concluam o ZEE em até três anos sob pena de não assinarem qualquer tipo de contrato com a União. Essa condicionante aumenta as chances de exclusão dessa medida nas votações do Congresso, já que impõe uma penalidade bastante severa aos estados. Em vez de propor medidas drásticas, o relator deveria simplesmente ter condicionado a regularização ao ZEE, o que criaria incentivos para a conclusão deste nos estados que ainda não o possuem e seria uma proposta com mais chances de ser aprovada no Congresso. Além disso, vincular o ZEE com a regularização aumentaria a coordenação entre as diferentes políticas de uso do território para a região, como a criação de Unidades de Conservação e as concessões florestais.

6. Critérios de transparência ainda são insuficientes. O Projeto de Lei prevê a criação de um comitê de avaliação do processo de regularização fundiária, que terá participação da sociedade civil. Esse é um aspecto positivo para ampliar a participação pública no processo de alocação de terras, apesar de que as regras de funcionamento e composição do comitê só serão definidas posteriormente. O projeto também mantém a previsão de divulgar na Internet informações sobre o processo de regularização. Porém, nesse caso, o texto do projeto deveria prever explicitamente que os dados dos requerentes e dos imóveis serão disponibilizados antes da decisão sobre a titulação. Essas informações são essenciais para garantir o amplo acompanhamento da alocação de terras públicas na região e impedir que títulos sejam concedidos em áreas com outras prioridades, como interesse para conservação e concessões florestais.

Recomendações

Para evitar que as alterações na legislação agrária incentivem futuras ocupações desordenadas na Amazônia, recomendamos que esse processo seja discutido amplamente com a população da região levando em consideração os interesses prioritários na legislação, como o reconhecimento de terras indígenas e os interesses de conservação ambiental. De fato, antes de iniciar um processo de regularização de posses privadas, o governo deveria criar áreas protegidas e reconhecer terras indígenas e direitos de populações tradicionais nas áreas onde existem demandas para isso, a fim de evitar uma nova corrida para a ocupação dessas áreas.

As novas leis também devem eliminar subsídios que contribuem com a degradação ambiental, a exemplo da doação de terras ou oferta de terras a preços baixos. Além disso, as políticas de regularização devem ser feitas de forma coordenada com outros entes governamentais com forte atuação na região, como o Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal, os órgãos ambientais nas esferas federal e estadual, além do Ministério Público.

Finalmente, o princípio da transparência deve orientar essa alteração legislativa e a nova norma sobre esse assunto deve conter vários mecanismos de acompanhamento das atividades dos órgãos fundiários, principalmente a divulgação de informações detalhadas sobre os processos de regularização fundiária.

Essas e outras recomendações são apresentadas em mais detalhes em “Brito, B. e Barreto, P. *Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia. O Estado da Amazônia*, v. 10, Belém: Imazon, 2008”, disponível em http://www.imazon.org.br/novo2008/publicacoes_ler.php?idpub=3557.