

A MENS LEGIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E A FALSA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Vanessa de Castro Rosa¹

Políticas públicas, Legislação e Meio Ambiente

Resumo

A regularização fundiária rural deve ser compreendida como um direito exercido em conformidade com os demais direitos fundamentais, de modo a não prejudicar o equilíbrio ecológico, nem o patrimônio nacional. O objetivo deste trabalho é analisar a *mens legis* (o real significado e a finalidade) da regularização fundiária rural brasileira para desmistificar a sua falácia de proteção ambiental. Trata-se de pesquisa teórica de cunho bibliográfico, realizada sob o método indutivo para análise de julgado, especialmente do acórdão 727/2020 do TCU, o qual aponta uma série de irregularidades sobre o programa de regularização fundiária Terra Legal. A partir do referido julgado constata-se uma série de irregularidades e a ineficiência destes programas de regularização fundiária e se torna possível questionar a *mens legis* do atual projeto de lei que busca instituir o terceiro programa de regularização nos moldes dos anteriores. O atual projeto de lei, PL 2633/20, ao assumir o texto legal da “MP da grilagem” (MP 910/19) e seguir os programas anteriores mostra-se fadado ao insucesso e a corroborar o desmatamento e a legalização da grilagem em todo o país, colocando em risco as unidades de conservação, terras indígenas e as terras dos pequenos e médios agricultores, pressionados pelo latifúndio e pela grilagem. É preciso conhecer a *mens legis* destes projetos de regularização fundiária para que a sociedade e os operadores do direito possam rejeitá-los. A regularização precisa urgentemente de um conceito jurídico com amparo legal e que explicita seus objetivos, fundamentos e finalidades, para deixar de servir a interesses escusos.

Palavras-chave: Regularização fundiária rural; Programa Terra Legal; Grilagem.

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária no direito agrário ainda é um assunto obscuro e carente de conceituação. Diferentemente do direito urbanístico que se debruçou sobre o tema a partir do movimento de reforma urbana e desenvolveu várias concepções ora com enfoque na legalização dos imóveis, ora na urbanização das áreas irregulares ou na regularização urbanística (ALFONSIN, 2007, p. 74) com foco nas questões jurídicas, sociais e

¹ Profa. Dra. Vanessa de Castro Rosa, Universidade do Estado de Minas Gerais – unidade Frutal, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, vanessa.rosa@uemg.br.

ambientais.

A regularização fundiária rural, por não ter um conceito certo e determinado estabelecido juridicamente, vagueia em leis agrárias à mercê de interesses escusos que de tempos em tempos permite a privatização de terras públicas, sob o discurso de proteção ambiental, segurança jurídica aos pequenos e médios agricultores.

Contudo, estes agricultores raramente são beneficiados, tal como o ambiente natural, que sofre cada vez mais com queimadas e o avanço desregrado da fronteira agrícola.

Neste sentido, o acórdão nº 727/2020 do Tribunal de Contas da União (TCU) analisando o Programa Terra Legal, instituído pela lei 11.952/09 e alterado pela lei 13.465/17, ambas leis de regularização fundiária rural na Amazônia Legal, demonstrou o insucesso do programa, bem como o desmatamento de 82 mil hectares em áreas do programa após a Lei 11.952/2009 (BRASIL, 2020, p. 21).

Não obstante os graves problemas destes programas de regularização fundiária rural, desde 2019, a bancada ruralista vem tentando aprovar o terceiro programa sob a Medida Provisória 910/29, conhecida como “MP da grilagem”, nos mesmos moldes dos anteriores.

A “MP da grilagem” não foi convertida em lei, mas seu conteúdo foi transformado em projeto de lei – PL 2633/2020 – com os mesmos problemas e seguindo a fracassada linha dos programas anteriores, mas continua sendo embasado nos argumentos de proteção ambiental e proteção jurídica dos agricultores.

A partir da análise do acórdão 727/2020 é possível compreender a *mens legis* destes programas de regularização fundiária rural e somente assim será possível que a sociedade compreenda o real significado destes programas de regularização fundiária e se posicione contrariamente a eles, para a garantia dos direitos dos povos tradicionais e originários, defesa da floresta viva, do equilíbrio ecológico e do patrimônio nacional, tendo em vista que estes programas representam renúncia de receita da União.

Objetiva-se com esse trabalho analisar o real significado da *mens legis* da regularização fundiária rural escondida atrás do discurso de proteção ambiental que embasa estas leis, especialmente, o projeto de lei 2633/20, que surgiu da não aprovação da “MP da

grilagem”.

METODOLOGIA

O presente trabalho adota como abordagem o método indutivo para análise de julgados, especialmente o acórdão nº 727/2020 do TCU, para a partir de seus dados e fundamentos jurídicos compreender a *mens legis* do atual projeto de regularização fundiária que se deseja implantar no país.

Trata-se de pesquisa bibliográfica com análise de artigos jurídicos sobre regularização fundiária rural encontrados no Portal de Periódicos da CAPES e análise de jurisprudência, especialmente o referido julgado do TCU, portanto, pesquisa exploratória do tipo qualitativa e teórica, para analisar os possíveis usos políticos e jurídicos da regularização fundiária diante da ausência de um conceito jurídico-legal determinado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A regularização fundiária urbana que dá base para a doutrina jurídico-urbanista trabalha com a ideia de um processo conduzido pelo poder público e pela população beneficiária, para legalização de áreas ocupadas irregularmente e promoção de melhorias no ambiente, com vistas à qualidade de vida do assentamento e garantia dos direitos fundamentais (ALFONSIN, 2007, p. 78).

Neste conceito, destaca-se a *mens legis* da regularização: legalização, regularização e urbanização da área, para concretização dos direitos fundamentais, assim, as medidas adotadas pelo poder público, podem ser avaliadas diante de seus fins expressos na lei, o que se mostra como um importante instrumento de controle da atividade pública.

Não obstante o direito agrário não ter um conceito de regularização fundiária, a expressão é comumente usada em leis que estabelecem programas de regularização, sem uma definição legal, o que favorece a obscuridade dos fins destes programas, especialmente diante do fato de que em onze anos de vigência se constatou um aumento da concentração de terras (BRASIL, 2017) e da devastação ambiental.

Sob a égide da Constituição Cidadã foram estabelecidos dois grandes programas de regularização fundiária rural, o primeiro, chamado “Terra Legal”, instituído pela medida

provisória 458/09, convertida na lei 11.952/09, o qual estaria restrito à Amazônia Legal; já o segundo, instituído pela medida provisória 759/16 e convertido na lei 13.465/17 buscou estender o programa para todo país, mas restringindo-se às terras urbanas e rurais do INCRA.

A terceira lei de regularização fundiária veiculada na MP 910/19 e agora no PL 2633/20 busca estender para todo o país, a regularização fundiária, ou seja, incidiria sobre todas as terras públicas, significando possibilidade de venda de terra pública abaixo do preço de mercado, legalizando e incentivando a grilagem, já que de tempos em tempos ocorre estes processos de regularização, que legalizam as terras griladas, colocando em risco unidades de conservação, terras de agricultores e dos povos tradicionais.

A questão agrária brasileira é envolvida num processo histórico de violência e concentração de terras que envolve grilagem, ocupação ilegal de terras, invasões a terras indígenas e tradicionais, desrespeito a unidades de conservação, improdutividade e produção agropecuária tóxica com elevado grau de degradação ambiental.

A ausência de uma política clara e definida de regularização fundiária torna a questão ainda mais complexa, por se estruturar sobre um emaranhado de leis e atos infralegais desconexos que buscam evitar fraudes e proteger de forma desproporcional o direito de propriedade em detrimento de outros direitos fundamentais (PACHECO; PACHECO, 2010, p. 263).

Estudos apontam que a efetivação da lei 13.465/17 permitiria a transferência de 19 milhões de hectares de terras públicas para a iniciativa privada, o que corresponde a uma perda de R\$32 bilhões, equivalente a 7% do PIB nacional, já o PL 2633/20 permitirá a transferência para iniciativa privada de 65 milhões de hectares (DUPRAT, 2020), portanto é imperioso que haja prestação de contas sobre o impacto desta lei e seus reais beneficiários.

A auditoria do TCU apontou que o programa Terra Legal realizou indevidamente a titulação de 7.799,4296 ha de terra para 94 detentores que não se enquadravam nos critérios do art. 5º da Lei 11.952/2009, resultando em prejuízo financeiro de mais de R\$ 12 milhões (BRASIL, 2020, p. 24), além de ter registrado um desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas do Programa (BRASIL, 2020, p. 28).

Também apontou a ineficiência dos programa pelo fato de que 95% das áreas

selecionadas não cumpriram as cláusulas resolutivas e a diminuição de quase 80% do rendimento operacional do programa entre 2014 e 2017, chegando a praticamente zero títulos emitidos no primeiro semestre de 2019; além da falta de providências para a recuperação de mais de 1 bilhão em áreas irregularmente ocupadas e inseridas nos sistemas de informação do programa e da ausência de providências para a retomada e destinação de mais de R\$ 2,4 bilhões em imóveis rurais do programa com irregularidades, cujos processos foram indeferidos (BRASIL, 2020, p. 28).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária rural necessita urgentemente de um conceito jurídico com amparo legal e que explicita seus objetivos, fundamentos e finalidades, tratando-a como direito a ser exercido em conformidade com os demais direitos fundamentais, com função social da terra e da Política Agrária nacional, não podendo mais ser usada para interesses escusos que dão guarida a processos de grilagem e para o aumento do desmatamento. É preciso explicitar a *mens legis* destas leis e sua prestação de contas dos reais beneficiários.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 727/2020**. Processo TC 031.961/2017-7. Relatora: Min. Ana Arraes, 01 de abril de 2020. Disponível em: https://diplomatie.org.br/wp-content/uploads/2020/06/cap2_anexo-08.pdf. Acesso em: 06 jul. 2020.

BRASIL. IBGE. **Resultados preliminares: censo agro 2017**. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/estabelecimentos.pdf. Acesso em: 12 jul. 2020.

DUPRAT, Débora. **Os riscos da Medida Provisória da Grilagem (MP 910)**. Terra de Direitos. 11 de maio de 2020. vídeo (98 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Nb87xAK_MV0. Acesso em: 11 maio 2020.

PACHECO, Rosely A. Stefanos; PACHECO, Carlos Rodrigues. Questão agrária e regularização fundiária: a ação do estado e o conflito de interesses entre trabalhadores rurais sem terra e povos indígenas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 34, p. 259-287, jan./jun. 2010.