

Análise dos efeitos da MP 910/2019 do parecer do Senador Irajá Abreu na destinação das glebas públicas federais na Amazônia legal

Gerd Sparovek (GeoLab, USP)

Raoni Rajão (LAGESA, UFMG)

Richard Torsiano (Consultor internacional em governança e administração de Terras)

Arthur Nicolaus Fendrich (GPP/GeoLab, USP)

Alberto Barretto (GPP/GeoLab, USP)



- As glebas federais na Amazônia Legal, foco da MP 910/2019, totalizam 123 milhões de hectares (Mha), sendo 32% destinados a Unidades de Conservação e Terras Indígenas e 68% destinado para uso agropecuário ou sem destinação, sendo alvo de desmatamento ilegal e grilagem. 10 Mha das glebas federais foram desmatadas entre 1999 e 2018, o que corresponde a uma taxa média de 500 mil hectares (5 mil km²) por ano.
- Somente 1.837 imóveis (241 mil ha) já inscritos no CAR, sobrepostos a glebas federais e que desmataram entre 2008 e 2012 serão potencialmente beneficiados pela proposta do parecer do Senador Irajá à Comissão Mista (703 beneficiários a menos em relação a MP original cujo prazo vai até 2014). Porém, pode existir um número maior de ocupações que estão invisíveis nas bases de dados e os imóveis que estão no passivo do Programa Terra Legal. Além disso a mudança da lei desvincula a legislação fundiária da ambiental e incentiva a ocupação de terras públicas sem destinação impactando uma área de 43 Mha ao sugerir que o prazo para ocupação poderá ser modificado novamente.
- A MP 910/2019 amplia o benefício da autodeclaração, antes concedido somente aos imóveis de até 4 MF (i.e., 440 ha) para até 15 MF (i.e., 1.650 ha), podendo chegar a 2.500 ha pela proposta do parecer do Sen. Irajá. A mudança contida no parecer beneficia somente 13 mil imóveis (11% adicionais), mas facilita a concessão de 9,7 Mha, um aumento de 264% em relação à lei vigente.

- O maior desafio da regularização está na análise dos mais de 150 mil imóveis que já se encontram inscritos no INCRA para titulação. A inclusão da verificação por sensoriamento remoto incluída pela MP 910/2019 pode contribuir, porém, para beneficiar a maioria dos posseiros, não seria necessário incluir os imóveis com área superior à 4 MF nesse processo já que 98% dos imóveis em regularização possuem área menor que 500 ha.
- Ao permitir a autodeclaração e isentar a assinatura dos confrontantes para imóveis até 15 MF, a MP 910/2019 poderá ampliar os conflitos no campo e poderá favorecer a grilagem de terras. A dispensa da assinatura dos confrontantes poderia ficar restrita aos imóveis com área até 4MF desde que devidamente justificada a impossibilidade da assinatura.
- O parecer do Senador Irajá ignorou a sugestão de emendas que exigiam a validação do CAR (condição necessária para evitar sobreposições com outros imóveis), e ao mesmo tempo permite a titulação mesmo nos casos onde a exploração é feita de modo indireto, por terceiros. Isso facilitará a tomada de terras públicas por grileiros, prejudicando povos tradicionais e pequenos produtores que vivem nessas áreas.
- A MP 910/19 falha em não apresentar uma proposta para a governança territorial das ainda áreas não destinadas (43 Mha) nas glebas públicas federais, onde as áreas são destinadas para conservação ou produção agropecuária em função de sua relevância social, principalmente para comunidades tradicionais e pequenos produtores que são a maioria dos ocupantes que carecem da regularização.

1 • INTRODUÇÃO

No Brasil, muitos direitos sobre a terra não estão legalmente reconhecidos e tampouco documentados, em especial na região da Amazônia Legal e no Nordeste onde ainda prevalecem remanescentes de terras públicas ou devolutas estaduais e federais, no Norte de Minas Gerais, no Pontal do Paranapanema em São Paulo, na faixa de fronteira do país especialmente no Paraná e no Mato Grosso. É possível verificar o avanço nas políticas de regularização fundiária, as inovações normativas e tecnológicas, mas atualmente milhares de famílias ainda vivem sem o documento da terra.

Os problemas fundiários no país são particularmente agudos na Amazônia Legal onde as terras públicas não destinadas têm sido alvo de um processo de ocupação desordenada, nessas áreas existem milhares de posseiros e comunidades tradicionais e cotidianamente ocorrem invasões e fraudes para obtenção de lucro com a revenda da terra, prática comumente conhecida como grilagem. Em nota oficial, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) apresenta a Medida Provisória (MP) 910/2019 como uma solução para esses problemas, ao simplificar a regularização fundiária e incentivar a preservação ambiental. A nota também sugere que a MP tem como objetivo apoiar principalmente os pequenos produtores por meio da nova legislação¹.

A presente nota técnica tem como objetivo realizar uma análise espacial da situação atual das glebas públicas federais e do processo de regularização e, com isso, indicar a pertinência da MP 910/2019 na solução da questão fundiária na Amazônia Legal. A nota também analisa as mudanças à MP 910/2019 sugeridas pelo Senador Irajá Abreu a partir da análise da MP e das 542 emendas legislativas em parecer elaborado para a Comissão Mista. A análise espacial das glebas públicas federais se dividiu em três etapas:

- I) a realização de um retrato da cobertura da terra e da estrutura fundiária atual;
- II) a busca de padrões nas dinâmicas individuais de mudança da cobertura da terra nos imóveis contidos nas glebas;
- III) a quantificação do público-alvo potencial das legislações para regularização fundiária.

Na sequência foi realizado uma análise, a partir das bases do INCRA, do processo de regularização já em curso com a legislação vigente, seguida de uma conclusão.

2 • Retrato e dinâmica das terras públicas federais na Amazônia

As glebas públicas federais totalizam 123 milhões de hectares (Mha), o correspondente a 14% do território nacional e equivalente à soma da área total dos estados da Bahia e Minas Gerais. Utilizando-se os dados de cobertura da terra de 2018, essa área se divide em 94 Mha de vegetação natural, 25 Mha de pastagem, 2 Mha de agricultura e 2 Mha de outros usos (como corpos d'água, por exemplo). Trata-se de áreas muito extensas, que em tamanho corresponde aos estados de Mato Grosso, Piauí e Alagoas, respectivamente. Essas áreas representam 16% e 15% da área de vegetação nativa e pastagem do Brasil.

¹ Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/tecnologia-vai-facilitar-a-regularizacao-fundiaria-no-pais-diz-nabhan>

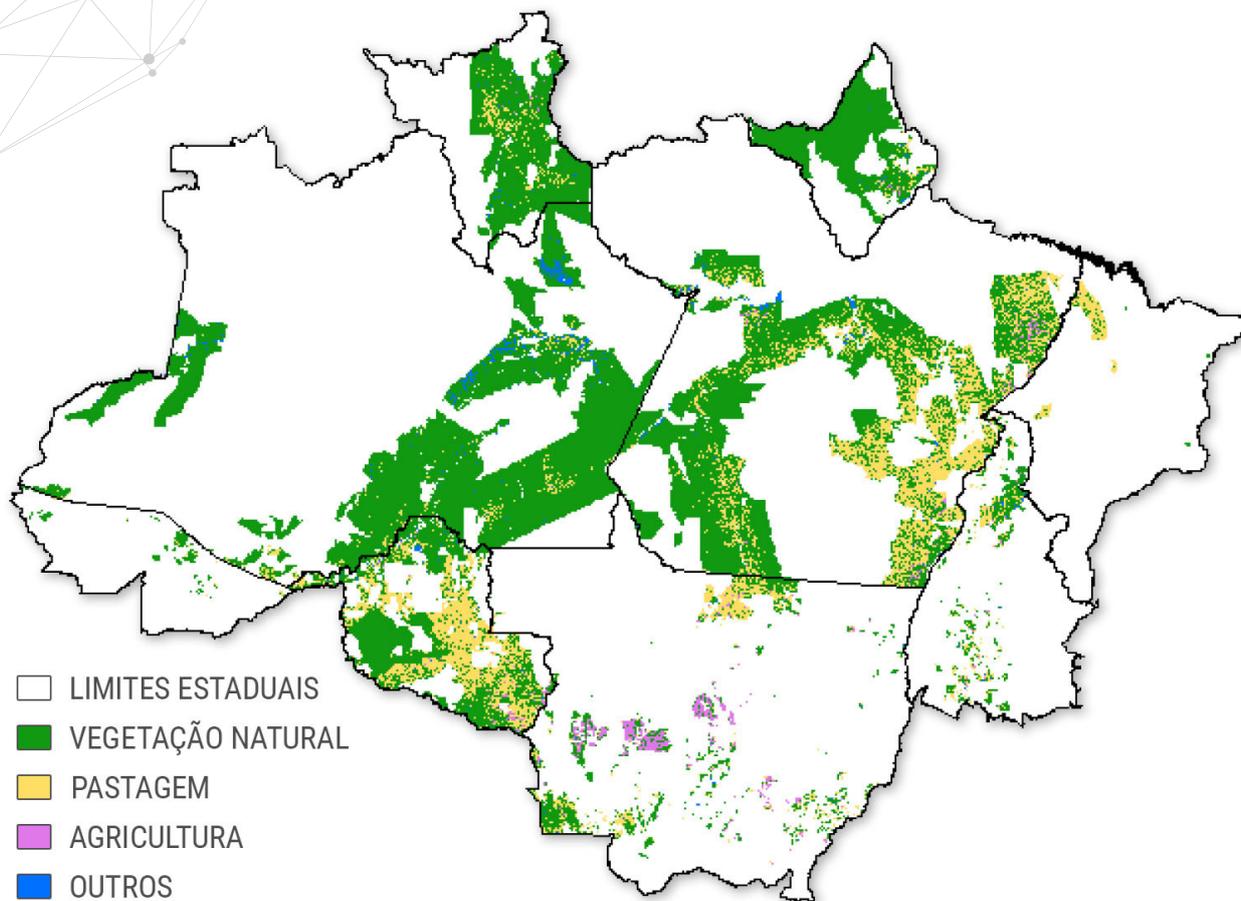


Figura 1. Cobertura do solo nas glebas públicas federais

Do total de 123 Mha de terras públicas federais, 12,3 Mha foram destinadas para Terras Indígenas (10%), 14,0 Mha para Unidades de Conservação de Proteção Integral (11%), 14,0 Mha Unidades de Conservação de Uso Sustentável (11%) que permitem a exploração econômica. Os outros 48% das terras públicas federais foram destinadas para uso agropecuário, sendo 19,5 Mha (15%) como assentamentos e áreas de uso comunitário, 13 Mha (10%) como áreas privadas destinadas (i.e. tituladas) e 7,1 Mha (7%) de imóveis no Programa Terra Legal, parte ainda em processo de análise. Desse modo, a MP 910/2019 visa aplicar à destinação dos restantes 43 Mha de terras federais (34%), dos quais 17,6 Mha (14%) são áreas privadas autodeclaradas inscritas no CAR e 25,4 Mha (20%) áreas sem indicação de destinação que se encontram fora do CAR.

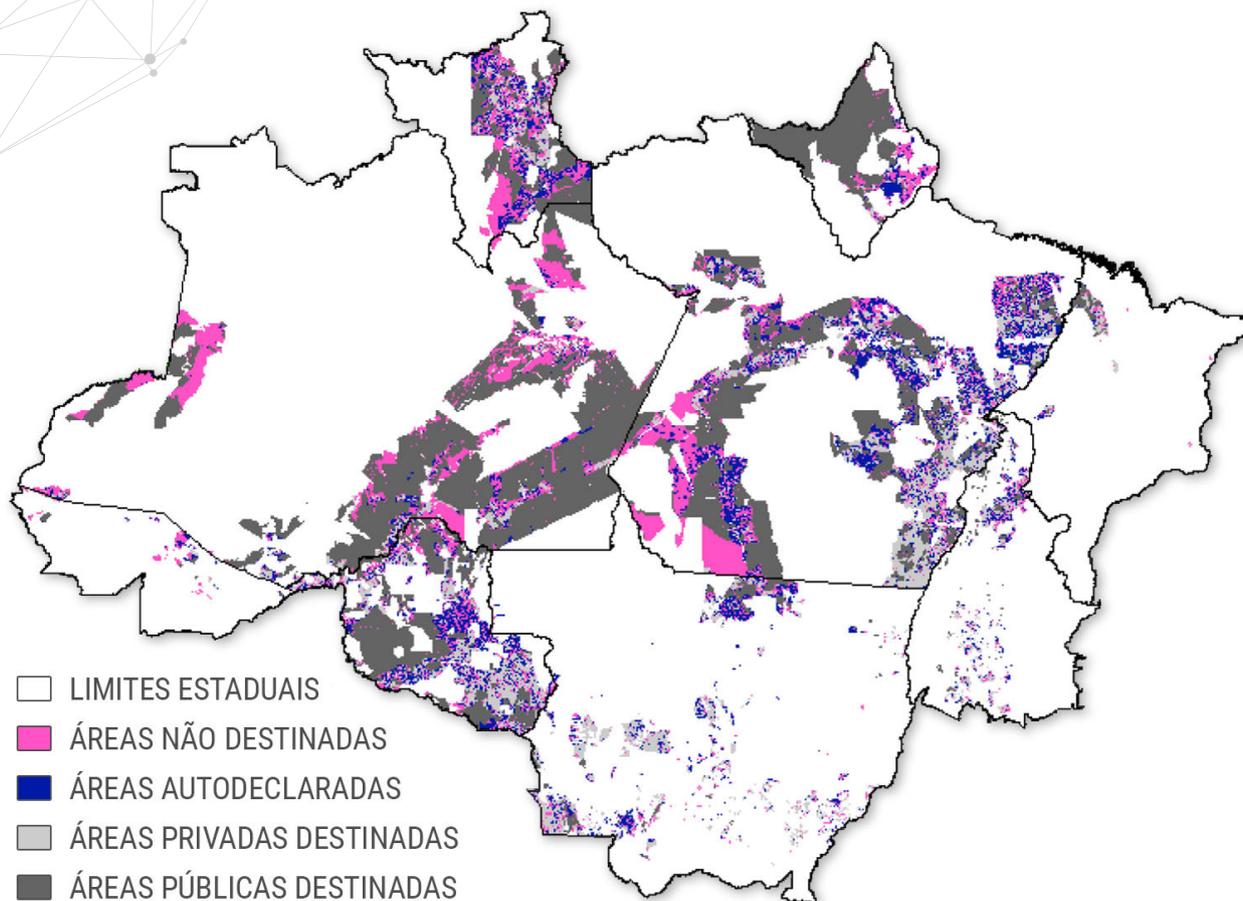


Figura 2. Grupos de categorias fundiárias nas glebas públicas federais

Apesar das extensas áreas públicas federais destinadas para Unidades de Conservação e Terras Indígenas, 10 Mha das glebas federais foram desmatadas entre 1999 e 2018, o que corresponde a uma taxa média de 500 mil hectares (5 mil km²) por ano. Porém, essa dinâmica ocorre de modo diferente entre as categorias fundiárias. Por um lado, as áreas não destinadas e públicas destinadas (i.e. Unidades de Conservação e Terras Indígenas) possuem taxas de desmatamento mais baixas e mantêm mais 80% da cobertura vegetal. Por outro lado, nos imóveis rurais autodeclarados (i.e. inscritos no CAR) e áreas privadas destinadas (i.e. beneficiados pela regularização) observam-se taxas de desmatamento altas, chegando a perder até 3% da área de vegetação nativa em um ano. Além disso, essas áreas possuem menos de 60% de sua área como vegetação nativa, valor bem inferior à reserva legal que deve ser de 80% nos imóveis rurais no bioma Amazônia (veja Figura 3).

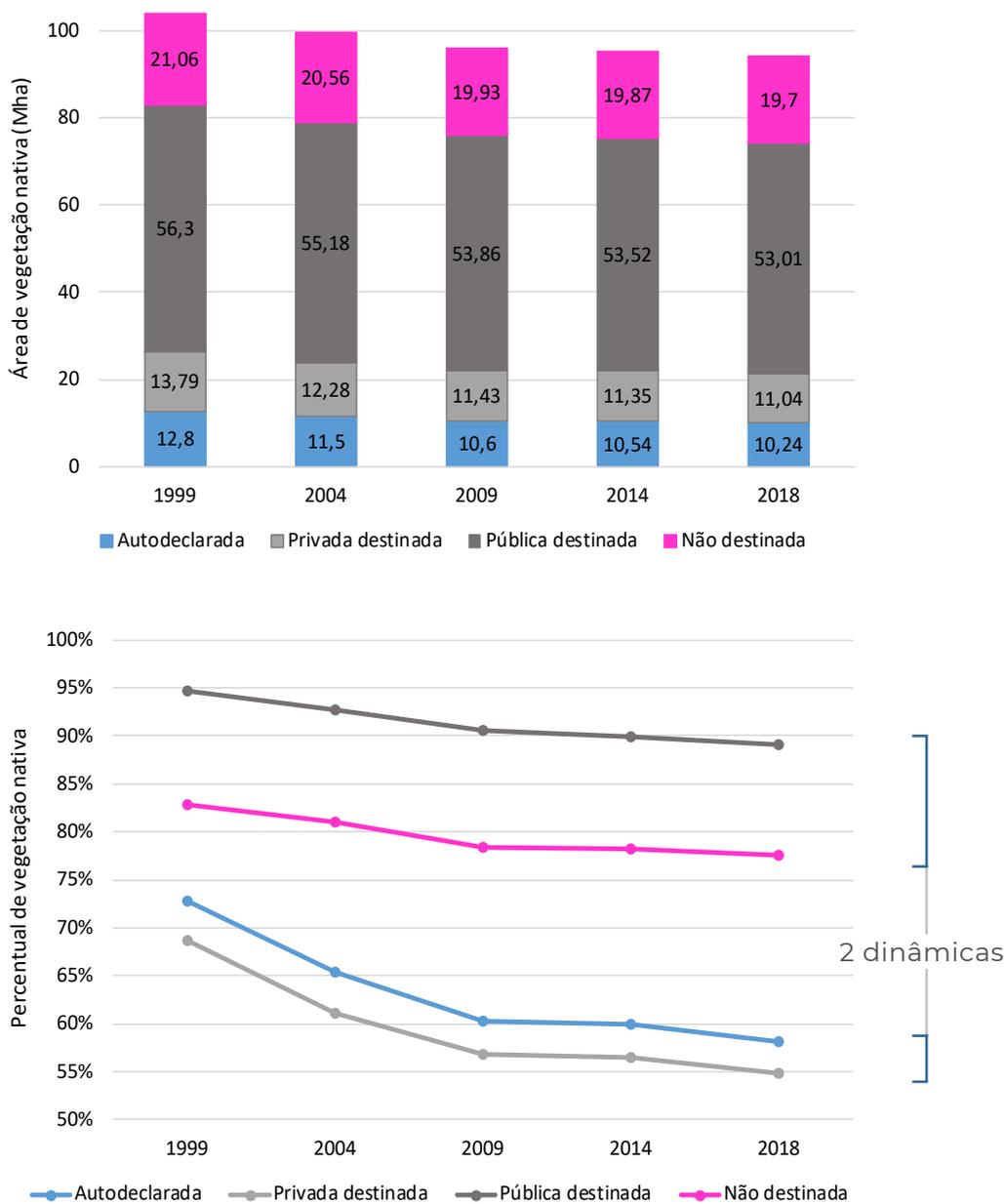


Figura 3. Área de vegetação natural nos grupos fundiários (cima) e padrões agregados de desmatamento (baixo).

Entre 1999 e 2018 foi possível também notar os fatores que influenciaram a dinâmica do desmatamento entre essas diferentes categorias fundiárias (Figura 4). A dinâmica do desmatamento não se alterou substancialmente após a aprovação de leis que facilitam o processo de cessão de terras públicas, como as Leis 11.952/2009 e 13.465/2017. Por outro lado, a queda substancial do desmatamento após 2003 indicam a eficácia do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDam) e outras medidas tomadas pelo Governo Federal, decreto 6321/07, INCRA (i.e. Portaria 10/2004) e Banco Central (Resolução 3545/08). Da mesma forma, sinalizações políticas que favorecem o desmatamento, enfraquecimento das políticas de conservação juntamente com a redução drástica do processo de destinação de terras públicas para conservação nos últimos anos ajudam a explicar a retomada do desmatamento em glebas federais (Rochedo et al, 2018). Visto que o envio da MP 759/2016 pelo governo Temer que foi convertida na Lei 13.465/2017 foi uma das principais sinalizações favoráveis ao desmatamento, é possível que a aprovação da MP 910/2019 trilhe o mesmo caminho principalmente por alterar novamente o marco temporal.

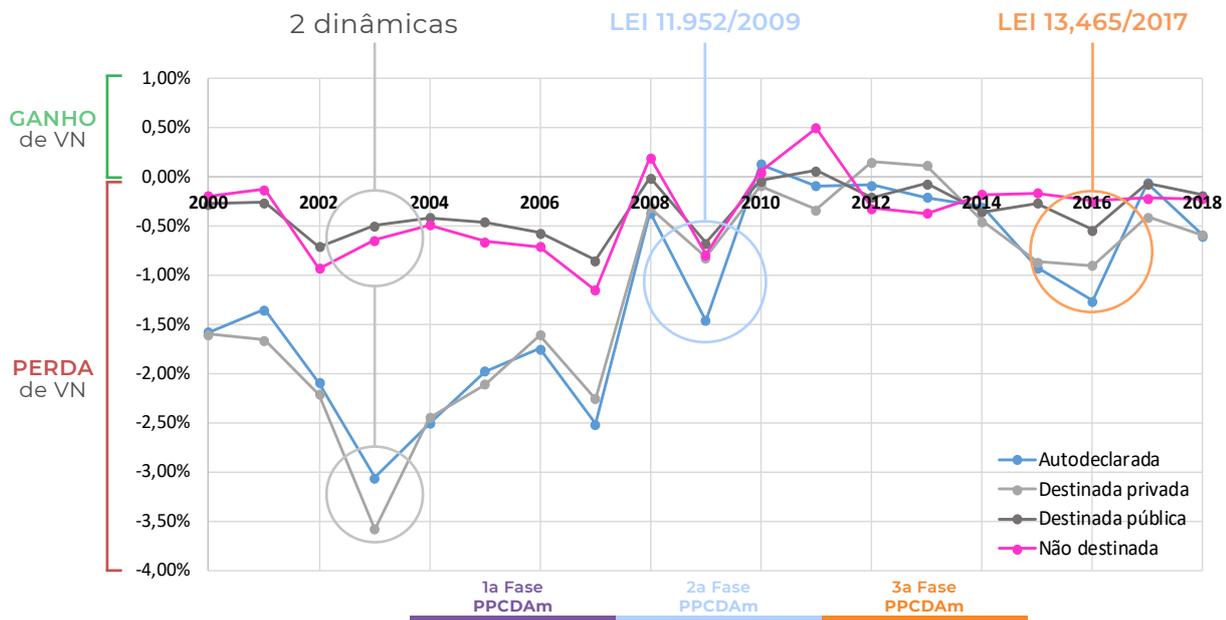


Figura 4. Taxas anuais de variação da vegetação natural dentro das glebas públicas federais, por grupo fundiário.

2.3 • Beneficiários em potencial da regularização fundiária

Os dados dos Censos Agropecuários indicam que na Amazônia Legal existem 188 mil imóveis sem título da terra. De modo a compreender como a legislação atual e as modificações propostas pela MP 910/2019 e pelo Relatório do Senador Irajá Abreu poderão beneficiar esses produtores, é importante quantificar o número e a área afetada. A Lei 11.952/2009 atinge potencialmente 101.998 pequenos (menor do que 4 Módulos Fiscais - MF), 9.373 médios (4-15 MF) e zero grandes (maiores do que 15 MF) imóveis, que totalizam 12 Mha já inscritos no CAR e que aguardam regularização. Com a extensão do prazo para posse de 2004 para 2008 a Lei 13.465/2017 incluiu adicionalmente 3.219 pequenos, 381 médios e 1.989 grandes imóveis, que contribuíram com mais 0,1, 0,3 e 3,2 Mha, respectivamente. Isto corresponde a um aumento total de 5% no número de imóveis e 33% em área comparando-se a legislação de 2009 e 2017 principalmente por causa da inclusão de imóveis grandes. A Lei 13.465/2017 também incluiu um prazo adicional que vai até dezembro de 2011 para as posses em imóveis residenciais na Amazônia Legal (i.e. posse por cinco anos até a publicação da lei).

A MP 910/2019 encaminhada pelo poder executivo muda novamente o prazo de posse m imóveis rurais de 2008 e para 2014, e para imóveis residenciais até 2018 (i.e. um ano anterior à aprovação da lei). Esta extensão adicional do prazo para 2014 mais 2.249 pequenos, 254 médios e 37 grandes imóveis, incorporando mais uma área de 93, 192 e 64 mil hectares, respectivamente. Isto corresponde a um aumento total de 2% no número de imóveis e 3% em área comparando-se a legislação de 2017 (Veja Tabela 1). Visto que essa mudança de prazo foi um dos elementos mais criticados pela Frente Parlamentar Ambientalista e sociedade civil organizada, o Senador Irajá em seu parecer sugere “adotar uma posição intermediária” estendendo o prazo de posse até 2012, coincidido com o ano de publicação do novo Código Florestal (Lei 12651/2012). Desse modo, em relação a lei já vigente, serão beneficiados mais 1639 pequenos, 168 médios e 30 grandes imóveis, incorporando mais uma área de 241 mil hectares (veja Tabela 1). Essa foi proposta pelo Senador Irajá mudança positiva, porém visto o número muito pequeno de beneficiários adicionais já inscritos no CAR teria sido mais proveitoso manter a data original da Lei N. 13.465/2017 em 2008 que já incluía uma anistia ao desmatamento ilegal para as áreas desmatadas até esse ano.

Tabela 1. Número e área dos imóveis beneficiados pelos critérios de enquadramento para regularização fundiária das Leis 11.952/2009 e 13.465/2017 e da MP 910/2019

Benefício	Lei N. 11.952/2009	Lei N. 13.465/2017	MP 910/2019	Relatório Sen. Irajá
Limite de data e tamanho de imóveis	Ocupação até 2004 e 1500 hectares	Ocupação até 2008 e 2500 hectares	Ocupação até 2014 e 2500 hectares	Ocupação até 2012 e 2500 hectares
Imóveis beneficiados (Mil)	111	116	119	118
Área beneficiada (Mha)	11,8	15,4	15,8	15,6
Auto-declaração	Até 4 MF	Até 4 MF	Até 15 MF	Até 2500 hectares
Imóveis beneficiados (Mil)	101	105	117	118
Área beneficiada (Mha)	5,9	5,9	12,5	15,6

A Lei N. 13.465/2017 também introduziu um caso especial para regularização no art. 38 que abre espaço para ampliar ainda mais o prazo para posses de terras. Na sua forma original, o art. 38 da Lei N. 11.952/2009 legislava somente em relação aos imóveis residenciais situados na Amazônia legal. Porém, na MP do governo Temer posteriormente convertida em lei em 2017, o art. 38 passa a ter um paragrafo único que estende a modalidade citada no caput também os imóveis rurais, e definindo um procedimento especial (i.e. valor máximo da terra nua). O inciso I do mesmo artigo também estabelece que é possível obter o título também em ocupações posteriores a 2004 se comprovada a ocupação por um período igual a superior a cinco anos após a publicação da lei, o que leva o prazo para dezembro de 2011. Já a MP 910/2019, em um dispositivo também confirmado pelo parecer do Senador Irajá, estenda novamente o prazo que passa a ser somente um ano de ocupação após a entrada em vigor da MP, o que leva o prazo para dezembro

de 2018. Não está claro se o prazo definido no inciso I, se aplica de fato ou não ao paragrafo único, estendendo a aplicação do art. 38 para os imóveis rurais de forma irrestrita. Independente do entendimento efetivo desse mecanismo, fica claro que a MP 910/2019 e o parecer do Senador Irajá Abreu fornecem sugerem que invasões e tomadas de posse de imóveis da união serão beneficiados no futuro com outras modificações da lei.

A MP 910/2019 também muda o procedimento de comprovação da ocupação da área ao incluir a possibilidade de se utilizar dados de sensoriamento remoto e amplia o benefício da autodeclaração dos demais requisitos para imóveis com área de até 15MF. A Lei 11.952/2009 já estabelecia que para os imóveis até 4 MF seria possível averiguar os requisitos para a regularização por meio de declaração do ocupante, aspecto que foi mantido após a mudança de 2017. Porém, essa medida não isenta o INCRA da análise dos documentos apresentados, o que gerava insegurança por parte dos analistas do órgão na ausência de dados objetivos que possam apoiar a declaração do ocupante. Portanto, a inclusão do sensoriamento remoto como meio de verificação é positiva e pode acelerar o processo de análise dos imóveis já em processo de regularização (veja abaixo). Porém, a MP 910/2019 amplia o benefício da autodeclaração para até 15 MF, o que corresponde a imóveis de até 1650 ha. Com base nos imóveis inscritos no CAR em glebas federais, estimamos que essa mudança irá beneficiar somente 10 mil imóveis adicionais, mas facilita a cessão de 6.4 Mha de terras públicas adicionais sem a necessidade de vistoria de campo. Ou seja, para se obter um ganho de 9% do número de imóveis para a área pública potencialmente cedida, mas incrementa a área cedida em 104%. As mudanças sugeridas pelo Senador Irajá em seu parecer à Comissão Mista estendem ainda mais esse benefício, que agora chega à 2500 ha. Desse modo, em relação a lei atualmente vigente, essa proposta beneficiará 12 mil imóveis adicionais, enquanto facilita a cessão por meio de autodeclaração 15.8 Mha de terras públicas adicionais.

Isso indica que a MP 910/2019 e as mudanças sugeridas pelo Senador Irajá Abreu não expandem significativamente o público alvo, porém reforça a lógica de regularização fundiária alterada a partir da Lei 13.465/2017, que passou a incluir grandes imóveis e alteração da data de referência da ocupação da posse. Ao mesmo tempo, ao aceitar auto-declarações com base nas inscrições no CAR pode ser importante, no entanto será necessário cautela na análise dos dados declarados porque é provável que a MP irá herdar os problemas já observados no cadastro ambiental. Um estudo do Observatório do Código Florestal (2019) estima que 30% dos imóveis do CAR na Amazônia legal possuem problemas de sobreposição substanciais (i.e. acima de 10% da área)². Visto que uma parte significativa desses imóveis irão buscar a regularização, existe um risco de que surjam conflitos fundiários e inconsistências adicionais na base fundiária. Sendo assim, ao permitir a autodeclaração e isentar a assinatura dos confrontantes especialmente para imóveis com área superior a 4MF até 15 MF, a MP 910/2019 poderá gerar conflitos no campo e favorecer a grilagem de terras.

² OCF, 2019, Caminhos para a validação do CAR pelos Estados da Amazônia e do Cerrado. Disponível em: http://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2020/01/Roadmap-ValidaCar-OCF_VF_compressed.pdf

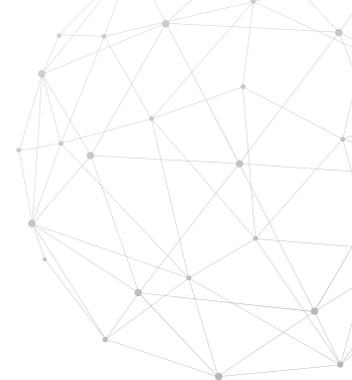
Ao mesmo tempo, em seu parecer o Senador Irajá ignorou sugestões importantes de outros parlamentares e inseriu mudanças que podem aumentar os conflitos no campo. Vários parlamentares apresentaram ementas que incluem a validação CAR entre os requisitos para a titulação de terras públicas. Durante a validação do CAR pelos órgãos ambientais são identificados problemas como sobreposições entre imóveis rurais, e com terras indígenas, quilombolas e unidades de conservação, além de irregularidades ambientais. Ao mesmo tempo o parecer do Senador Irajá retira a necessidade de exploração direta da área, podendo um grileiro que fisicamente na área pública a ser tomada conseguir o título de propriedade pela ação de terceiros.

Os imóveis alvos da MP 910/2019 das modificações propostas no parecer do Senador Irajá também foram analisados a partir do cumprimento do Código Florestal. Para tal, os imóveis foram divididos entre aqueles que possuíam déficit de APP, déficit de RL, ambos ou nenhum déficit. Os resultados mostraram que predomina entre os pequenos o padrão de nenhum déficit, que ocorre em 63% dos 107.466 imóveis em glebas federais. Já nos médios e nos grandes imóveis o padrão se inverte, e a existência de algum déficit, isso é, o não cumprimento do Código Florestal, passa a ser o padrão predominante atingindo 74% dos imóveis. A Tabela 2 apresenta os dados obtidos. Esses resultados, juntamente com a análise da taxa de desmatamento indica que o processo de regularização fundiária não garante o cumprimento da legislação florestal, principalmente entre os médios e grandes proprietários.

Tabela 2. Cumprimento do Código Florestal entre os imóveis alvo da MP 910/2019

Tamanho	Pequenos (até 4 MF)	%	Médios (4 a 15 MF)	%	Grandes (mais de 15 MF)	%
Déficit de APP	37.819	35%	3.729	37%	957	47%
Déficit de RL	905	1%	455	5%	26	1%
Déficit de ambos	1.023	1%	2.818	28%	521	26%
Sem déficit	67.719	63%	3.006	30%	522	26%
Total	107.466	100%	10.008	100%	2.026	100%

3 • Análise do processo de regularização



Apesar do grande número de imóveis sem titulação, é possível notar avanços nos processos de regularização na última década. Um dos principais responsáveis pela aceleração destes processos, principalmente na Amazônia, foi o programa Terra Legal – juntamente com a Lei N. 11.952/2009 –, a partir de mutirões organizados pelo INCRA e outros órgãos governamentais em municípios críticos na Amazônia legal. Essa política foi continuada após as mudanças promovidas pela Lei N. 13.465/2017. Desse modo até fevereiro de 2020 foram inscritos no INCRA para regularização 171 mil imóveis na Amazônia Legal, sendo 57 mil no Pará, 27 mil no Maranhão, 24 mil em Rondônia, 20 mil no Amazonas e 17 mil no Amazonas. No total, são 12 Mha concentrados principalmente de até 500 ha. Se for tomado como base o número de produtores sem título na Amazônia legal levantado pelo Censo de 2017, é possível afirmar que 91% dos produtores nesta condição se inscreveram no Terra Legal até fevereiro de 2019. O número de inscritos também é superior ao número de imóveis no CAR que poderiam ser beneficiados pelas mudanças promovidas pela MP 910/2019 como indicado acima, o que indica um alto nível de cobertura de imóveis potencialmente beneficiados.

Tabela 3. Imóveis em processo de regularização pelo INCRA na Amazônia Legal. Fonte: MDA/INCRA, fevereiro de 2020

Tamanho dos imóveis	Número de imóveis	Área dos imóveis	% Número de titulados	% Área titulada
Até 100 ha	145.511	5.167	10%	11%
De 100 a 500 ha	22.972	4.056	12%	12%
De 500 a 1000 ha	1.968	1.391	11%	11%
De 1000 a 1500 ha	862	1.050	11%	11%
De 1500 a 2500 ha	95	176	5%	5%
Maior que 2500 ha	34	181	12%	8%
Total	171.442	12.022	10%	11%

Além do processo de inscrição das posses em programas do INCRA, os processos de análise e titulação dos imóveis rurais também progrediram substancialmente. Dos inscritos no INCRA, já foram titulados 18 mil imóveis, 10% do total. Destes, 15 mil são imóveis de até 100 ha, que, por terem na sua maioria até 1 módulo fiscal, podem ser cedidos gratuitamente. A menor taxa de titulação dos imóveis maiores ocorre não só por causa da lentidão do processo de análise e de retificação, mas também porque se trata de uma cessão onerosa. Mesmo que o valor pago para o governo seja abaixo do valor de mercado, a necessidade de investimento de capital restringe o acesso à terra. Além dos números expressivos nos últimos 15 anos o INCRA firmou convênios com Estados para regularização fundiária em terras Estaduais que geraram milhares de títulos. Essas mudanças foram detectadas no Censo Agropecuário de 2017 em relação ao de 2006, quando houve uma redução de 86 mil no número de imóveis sem titulação, e um aumento de 162 mil no número de imóveis titulados. Assim, conclui-se que ao registrar a maior parte das posses da Amazônia Legal, o INCRA já apresentou resultados positivos para o processo de regularização dentro da atual legislação. Sendo assim, enquanto não existem evidências sobre a necessidade de alterar a data limite para as posses e flexibilizar o processo de inscrição, fica claro que o maior desafio da regularização está na análise dos mais de 150 mil imóveis que já se encontram inscritos no INCRA. A inclusão da verificação por sensoriamento remoto incluída pela MP 910/2019 pode contribuir para isso, porém não é necessário incluir os imóveis até 15 MF já que 98% dos imóveis inscritos possuem área menor que 500 ha. Já a proposta do Senador Irajá Abreu de estender a autodeclaração juntamente com a verificação por sensoriamento remoto beneficiará adicionalmente à MP somente 95 imóveis que ocupam uma área de 176 mil hectares.

4 • Conclusão e recomendações

A Lei 13.465/2017, comparada com a Lei 11.952/2009, ampliou o benefício de regularização para imóveis grandes e trouxe a data de ocupação como coincidente do Código Florestal, 22 de julho 2008. Esta alteração sinalizou que a regularização saía da esfera dos pequenos imóveis ocupados há mais tempo, e os imóveis grandes então incluídos passaram a ocupar um terço do espaço passível de regularização. Por outro lado, sinalizou também uma aproximação com a legislação ambiental, pelo uso da mesma data de referência do Código Ambiental. Esta sinalização também indicou que a anistia a desmatamentos recentes e/ou aqueles acima do permitido pela lei ambiental, seriam limitantes para a regularização fundiária.

A MP 910/19 traz como regra o marco temporal de início das ocupações para 2014, sendo que o Senador Irajá sugere o ano de 2012 como posição intermediária. Em comparação à Lei 13.456/2017, tais alterações não ampliam significativamente nem a área (+2%), nem o número de imóveis (+2%) potencialmente enquadráveis no processo de regularização previsto, mas sinaliza a volatilidade das regras ao longo do tempo, o que não contribui para a segurança jurídica em longo prazo. Além disso, as alterações nos marcos temporais da MP reforçam uma perda de conexão entre o componente fundiário e o ambiental. Mesmo o novo marco temporal incluído pelo Senador Irajá Abreu as ocupações após 2008 e com desmatamento além dos limites permitidos pela legislação ambiental em grandes, médios ou pequenos imóveis passariam a ser passíveis de regularização.

A MP 910/2019 e as propostas de mudança do Senador Irajá também propõe regras para facilitar os procedimentos técnicos da regularização, ampliando a comprovação por autodeclaração e as vistorias remotas para áreas com até 2500 hectares, em que pese já houvesse previsão de dispensa de vistoria para pequenos imóveis com área até 4 módulos fiscais a partir da Lei de 2009. No entanto, embora importantes para a agilização dos processos, as técnicas de análise remota são incapazes de detectar aspectos socioambientais das ocupações, sobretudo a garantia da ocupação mansa e pacífica conforme demandado pela Lei. Além disso, essa medida gera um aumento de somente 12% no número de imóveis beneficiados pelo adicionalmente à legislação atual. Consequentemente, essas técnicas são insuficientes para identificar a grilagem e a apropriação indevida por terceiros de terras ocupadas por pequenos agricultores e comunidades tradicionais. Um dos fatores importantes da MP 910/19 é a manutenção da exigência do georreferenciamento, no entanto, para reduzir os riscos no processo de regularização fundiária, aproveitando que as empresas irão à campo, o governo deveria exigir que a empresa executora do georreferenciamento verificasse também outros requisitos importantes para a regularização, e fazer o cadastro do ocupante trazendo a possibilidade de comprovar que aquele imóvel autodeclarado pertence de fato ao ocupante cadastrado pela empresa.

Segundo dados do INCRA, apenas 10% de aproximadamente 200 mil imóveis inscritos nos processos de regularização foram titulados até hoje. Sendo assim, são bem-vindas propostas do Executivo e Legislativo para beneficiar produtores que, dentro das modalidades previstas pela lei, realizaram ocupação mansa e pacífica de terras públicas, cumprindo as exigências ambientais. Porém, é recomendável não sinalizar qualquer expansão de passivo permitido pela legislação sem que isso esteja inserido em uma estratégia ampla de governança de terras da qual a regularização fundiária é uma parte complementar a todo um conjunto de medidas que garantem a segurança do processo e o controle de ilícitos de qualquer natureza, quer sejam eles cometidos em pequenos, médios ou grandes imóveis.

Lograr uma boa governança da terra não é fácil. As iniciativas para avançar com as políticas para fortalecer a governança exige vontade política para superar a oposição daqueles que se beneficiam de uma débil governança. Melhorar a governança exige um compromisso firme dos dirigentes políticos assim como desenvolvimento de capacidades que permitam êxito nessa difícil e complexa tarefa do Estado.

• Nota metodológica

Os dados de cobertura da terra utilizados foram provenientes do Projeto MapBiomas, coleção 4.0, em resolução espacial de 30m e resolução temporal de um ano, do qual se extraiu o período 1999 a 2018. Os dados relativos à estrutura fundiária e do cumprimento do Código Florestal (Lei 12.651/2012) vieram da Malha Fundiária, versão de fevereiro de 2019, do Imaflora/GeoLab, publicamente acessível no site do Atlas Agropecuário.

Com base nos critérios estipulados pela Lei 11.952/2009, foram considerados beneficiários os imóveis com área inferior a 15 módulos fiscais e 1.500 ha, e com ano de início de antropização inferior a (incluindo) 2004. Para a Lei 13.465/2017, as características utilizadas foram definir os beneficiários área inferior a 2.500 ha e ano de início de antropização inferior a (incluído) 2008. Por fim, para a MP 910/2019, foram incluídos os imóveis com área inferior a 2.500 e ano de início de antropização anterior a (incluindo) 2014.

Como todo modelo de fenômenos complexos, o estudo possui limitações e faz pressupostos para representar o mundo real. A principal limitação do estudo é a inexistência de uma base de dados fundiária com resolução temporal, de forma que é impossível extrair relações temporais entre os imóveis e os marcos legais. Por exemplo, não é possível saber quais imóveis foram cadastrados nas bases de dados após 2004, o marco temporal previsto pela Lei 11.952/2019. Outra limitação é a resolução temporal anual dos dados de cobertura do solo, que não permite especificar com precisão a data de '1º de dezembro de 2004', apenas o ano em questão (i.e., 2004).

Dadas essas limitações, dois pressupostos foram necessários para realizar as análises. O primeiro deles é de que a malha fundiária atual possibilita a realização de inferências sobre legislações passadas. Isso significa que na terceira análise, para a quantificação do público-alvo potencial, os resultados devem ser interpretados como: "o impacto caso a lei se tornasse vigente hoje", e não "o impacto da lei no ano em que ela se tornou vigente". Esse pressuposto permite trazer legislações de diferentes anos para uma mesma base, conseqüentemente possibilitando a comparação entre seus resultados. O segundo pressuposto utilizado é de que os requerentes para regularização possuem os limites dos imóveis cadastrados no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Este pressuposto é razoável, uma vez que o CAR é uma condição mínima necessária para o processo.