



Estudo especial sobre o PL2633/20



Pietro Parronchi

Diretor de Pesquisas, Estudos e Análise de Dados
Fundação PODEMOS

Introdução

“O desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação num curto horizonte de tempo para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devemos nos empenhar para que essa seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no correr do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção do desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado. O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria reorientada para a busca do bem-estar coletivo, concebido este como a realização das potencialidades dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente”

(Celso Furtado, 1998).

Abro esse documento utilizando de uma citação realizada por um dos maiores pensadores do Brasil que foi Celso Furtado, na pertinência da celebração de seus 100 anos de nascimento, o PL2633/20 aborda um tema nevrálgico na gênese para se conceber um desenvolvimento humano pleno de uma Sociedade: O Uso da Terra.

Não há País no Mundo que progrediu econômica e socialmente sem que tenha feito uma ampla, profunda e qualificada discussão sobre o uso da terra para os fins da coletividade em forma de Nação. Abarcar tão somente a visão economicista da coisa é não só primitivo intelectualmente, como também míope no que tange Desenvolvimento Humano no estágio no qual o debate global se encontra.

Esse documento produzido pela Diretoria de Pesquisa, Estudos e Análise de Dados da Fundação PODEMOS pretende a partir da consulta com renomados especialistas, ofertar subsídio ao organismo de representação parlamentar Podemista no Congresso Nacional estruturando o pensamento sob três grandes eixos: Jurídico, do Direito Econômico e da Territorialidade e Populações.

Desejamos boa leitura e grandes reflexões.

Eixo 1 Abordagem Jurídica - Opinião jurídica sobre a constitucionalidade do projeto de lei nº 2.633/2020 de iniciativa do Sr. Deputado federal Zé Silva



Autor: **Prof. Dr. Flávio de Leão Bastos Pereira**

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0429477617811762>

Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico, Professor de Direito Constitucional e Direitos Humanos, Especialista em Direitos Fundamentais pela Universidade de Coimbra (Instituto Ius Gentium Conimbrigae/IGC) e IBCCRIM, Egresso do Instituto Internacional Para Estudo dos Genocídios e dos Direitos Humanos (Zoryan Institute/University of Toronto - Canada), Membro do rol de especialistas da Academia Internacional dos Princípios de Nuremberg (Nuremberg, Alemanha), Membro do Núcleo da Memória da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção São Paulo e Professor convidado da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Escola Judiciária Militar do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo-

1. Relatório Descritivo

Fui honrado com consulta formulada pelo **PODEMOS**, Partido Político brasileiro, acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 2.633 (doravante PL 2.633/20), apresentado em 14 de maio de 2020 pelo Sr. Deputado Federal José Silva Soares (Zé Silva), pertencente aos quadros do Partido Político SOLIDARIEDADE (MG).

Referido PL 2.633/20 tem por objeto alterar a 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; também alterar a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; ainda, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; com o escopo de, nos termos constantes da respectiva ementa apresentada no bojo do referido PL, ampliar o alcance da regularização fundiária, além de prever outras providências.

O PL 2.633/20 guarda conexão com matéria constante da **Medida Provisória de nº 910**, de 10 de dezembro de 2019¹, que perdeu sua validade em 19 de maio de 2020 sem que tenha sido apreciada pelo *Senado Federal*, tampouco pela *Câmara dos Deputados* e que propunha, similarmente ao PL 2.633/20 ora sob comento, a **regularização fundiária de ocupações ilegais** ocorridas em terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ocupadas até maio de 2014, quando o prazo previsto em texto original estabelecia a data de julho de 2008 como limite para que a posse das referidas terras pudesse ser regularizada pela MP ora sob comento. Vale dizer, previsão de alargamento do critério temporal em seis anos. Some-se a tal

proposta de cunho temporal, também a ampliação do limite respectivo dos módulos fiscais para que se pudesse alcançar a mencionada regularização, quais sejam, de 4 módulos fiscais, para **15 módulos fiscais**. No texto do PL 2.633/20 referido limite foi reduzido para **6 módulos fiscais**. Defensores da proposta constante da referida MP 910/19, cuja essência é reiterada pelo Sr. Deputado proponente nas justificativas apresentadas no bojo do PL 2.633/20, afirmam que a regularização disciplinada por tais atos daria ensejo à conciliação de [...] *todas as facetas de um desenvolvimento efetivamente sustentável, possibilitando a regularização fundiária, sem abrir mão da proteção ambiental e ao trabalhador rural brasileiro [...]*²

Em contraponto a tal opinião, tem-se defendido que tal proposição legislativa consagraria a mensagem de incentivo à prática de mais atos ilícitos consistentes em invasões de terras da União, indígenas, quilombolas e de demais comunidades tradicionais, além de ampliar o já grave quadro de degradação ambiental em curso no país, dentre outras críticas.

Sob tal contextualização, passamos a opinar sobre o tema, à luz das normas constitucionais e internacionais relacionadas e aplicáveis à análise da proposição objeto do PL 2.633/2020.

¹ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?m=8053377&ts=1593098122160&disposition=inline>

² https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6080B59098CD86D79E1D2D3449E19E43.proposi

2. Definições Jurídico-Constitucionais

Assim, a matéria ora sob discussão exige a prévia e precisa definição de categorias jurídicas diretamente impactadas pela proposição objeto do PL 2.633/2020, tais como terras da União, terras Indígenas e de demais comunidades tradicionais, aplicabilidade de princípios constitucionais vigentes, direitos humanos fundamentais, dentre outros.

Neste sentido, passamos a enfrentar tais pontos de modo que se possa avaliar a constitucionalidade – ou não – do referido projeto.

2.1 Terras da União

As *Terras da União* são constitucionalmente disciplinadas no Título III, Capítulo II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 20, que define quais são os bens pertencentes à União. A seguir destacamos apenas aqueles que guardam mais próxima relação com o objeto deste Parecer:

- I - Os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II - As terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- IX - Os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - As cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Assim, como se observa pelo referido rol, as terras da União constituem patrimônio que compõe seu estoque e, à luz dos princípios constitucionais, patrimônio também pertencente a todo o povo brasileiro, com todas as prerrogativas e responsabilidades daí decorrentes e por meio das quais a União auferir recursos que devem reverter à sociedade, por exemplo, quando da obtenção de receitas decorrentes do ITR. Tal visão traduz a ideia de que devem ser consideradas as destinações de cada um dos bens acima mencionados, bem como seus reflexos. Assim, por exemplo, as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas no Brasil e mencionadas pelo inciso XI do referido artigo 20, enquanto bens da União, são destinadas à

específica finalidade de preservação das bases fundamentais para sua existência, portanto, dotadas de *afetação especial*, exurgindo como consequência de tal qualidade jurídico-constitucional sua inalienabilidade e impossibilidade jurídica de destinação diversa daquela ora apontada, sob pena de evidente inconstitucionalidade. Isso pois, conforme estabelece o Direito Administrativo, *afetar* traduz a ideia de específica destinação ou consagração de um bem, para que produza resultados esperados. Como afirma Irene Nohara:¹

[...] Afetar significa destinar, consagrar, aparelhar ou batizar algo que está fora do mundo jurídico para que fique preparado, apto a produzir os efeitos esperados. [...]

Assim, é preciso que se considere os efeitos do PL 2.663/2020 sobre tais bens pertencentes à União, considerando-se inclusive se prejudicarão sua destinação aos fins específicos estabelecidos pela Constituição. O mesmo raciocínio se aplica a todas as demais comunidades tradicionais. A legislação brasileira assim define as comunidades tradicionais, nos termos do artigo 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007:

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição [...]

Portanto, em se tratando de Terras da União, a avaliação da constitucionalidade do PL 2.633/2020 requer a consideração à sua natureza e aos seus objetivos; ainda, devem ser considerados princípios constitucionais aplicáveis quando da avaliação da matéria objeto do citado PL, como, por exemplo, a necessidade de que a transparência decorrente do princípio republicano encontre-se como norte na aprovação das disposições do PL ora em pauta. É o caso em se questionar, por exemplo, de que modo a autodeclaração autorizada pelo artigo 13² do referido PL garantirá a União contra eventuais declarações fraudulentas, por mais que sejam previstas sanções de ordem penal, civil e administrativa, na medida em que é conhecida a ausência de aparelhamento fiscalizatório adequado disponível na estrutura pública brasileira para a proteção socioambiental. As Terras da União constituem seu estoque por meio do qual são gerados recursos que devem reverter em benefício dos fins aos quais são destinadas referidas terras. Referida decisão deve ser prece-

didada de ampla discussão com a sociedade civil, inclusive mediante a realização de audiência pública, nos termos do artigo 58, §2º, inciso II da Constituição Federal de 1988, determinação constitucional que guarda íntima relação com um dos princípios sensíveis da CF/88 e também cláusula pétrea no sentido material (não formal) após realização do Plebiscito de 21 de abril de 1993 que confirmou a República como Forma de Governo. Tanto o princípio Republicano, quanto o decorrente Princípio da Transparência exigem que decisões como a regularização de terras da União objeto de grilagem sejam claramente sopesadas mediante ampla discussão com a sociedade civil e por meio de detalhada análise sobre se referida medida deverá confluir com a determinação, também, constante do artigo 188 da Constituição da República, ao exigir que:

[...] Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária [...]

Entendemos que não.

A regularização de terras objeto de ações ilícitas, grilagem, invasões etc., sem qualquer análise percuciente e detalhada de suas causas e consequências junto à sociedade civil organizada e às parcelas diretamente interessadas na temática, como os povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, certamente violará os princípios constitucionais acima referidos. E, é bom que se lembre o disposto no §2º do artigo 5º do Pacto Fundamental de 1988, também denominada nossa cláusula de abertura, na medida em que consagra outras fontes de direitos fundamentais além do próprio texto constitucional, quais sejam, os tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, além dos princípios adotados pela Carta, nos seguintes termos:

[...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte [...]

Ora, se os direitos e garantias consagrados pela CF/88 decorrem também dos princípios por ela adotados, tem-se que a não subsunção do PL 2.633/2020 ao profundo debate com a sociedade brasileira viola frontalmente dois princípios inafastáveis quando se cuida de disposição de terras públicas pertencentes à União: o Princípio Republicano (princípio constitucional sensível

nos termos da alínea "a", inciso VII, do artigo 34 da Carta; e, cláusula pétrea material a partir da confirmação da República como Forma de Governo por meio do Plebiscito de 1993). Do princípio republicano decorre a obrigatoriedade de que a Administração Pública atue com a necessária transparência nas suas deliberações, assim considerada a via constitucional que permite ao cidadão o recebimento, conhecimento e compreensão das decisões que envolvam, *in casu*, informações de interesses difusos e coletivos. Se, a República constitui cláusula imodificável da Constituição, não poderá a União dispor de suas terras sem que seja assegurado o necessário debate e esclarecimento preciso sobre os critérios estabelecidos para tal decisão. Sobre o caráter perpétuo da República e seus princípios, ensina José Afonso da Silva que:³

[...] Se a forma republicana constitui princípio constitucional que tem que ser assegurado, como admitir que emenda constitucional possa aboli-la? Os fundamentos que justificam a inclusão da República entre as cláusulas intangíveis continuam presentes na Constituição, que só os afastou por um momento, a fim de que o povo decidisse sobre ela. Como o povo o fez no sentido de sua preservação, todos aqueles fundamentos adquiriram plena eficácia de cláusulas intocáveis por via de emenda constitucional. Não se trata de limitação que encontra no contexto constitucional seus fundamentos, tanto quanto o encontraria se a limitação fosse expressa [...]

Outra conclusão não é cabível, que não a de que se revela inconstitucional o PL 2.663/2020, por violação ao princípio republicano, nos termos acima especificados.

Ainda também decorrente da necessidade de transparência, sob o contexto republicano, o PL ora sob análise viola, data maxima venia, o disposto no inciso II, §2º, do artigo 58 da CF/88, na medida em que tema de tal importância, que envolve terras públicas, meio-ambiente, políticas agrárias, impactos sobre nações indígenas e demais comunidades tradicionais, receitas fiscais etc., seja pautada e objeto de deliberação sem que quaisquer das parcelas da população diretamente envolvidas possa ser devidamente ouvida em audiência pública. A regularização de terras públicas objeto de grilagem, implica em decisão administrativa que apresenta contornos

de tal modo relevantes exatamente por tangenciar o interesse público, coletivo, o que torna referida medida objeto do PL 2.663/2020 marcadamente eivada de interesse superior ao próprio interesse da Administração; cuida-se, isto sim, de decisão que envolve interesse direto de parcelas da população brasileira e que, portanto, deve ser legitimado por meio da maior participação possível da sociedade civil por meio de audiência pública. Neste sentido, Nohara:

[...] a edição de atos administrativos é frequentemente orientada para a consecução de interesses coletivos, cuja necessidade de realização transcende a consideração dos interesses meramente estatais...ou mesmo os interesses de um ou outro particular...Na verdade, aos interesses coletivos, cuja estruturação em políticas públicas deve assegurar o máximo de participação do verdadeiro titular do poder estatal: a coletividade [...]

É exatamente a situação que se apresenta por força da proposição do PL nº 2.633/2020. O interesse coletivo claramente se sobrepõe aos interesses de particulares; uma vez aprovado tal PL, a União perderá estoque de terras; perderá receitas; colocará sob risco evidente o meio-ambiente, terras de comunidades tradicionais e respectivos modos de vida, apenas para citarmos alguns exemplos.

Neste sentido, a realização de audiência pública tal como prevista pelo inciso II, § 2º do artigo 58 da CF/88, considerando a importância da matéria, certamente daria cumprimento aos princípios constitucionais acima já detalhados com maior legitimação da decisão sobre a aprovação do PL nº 2.633/2020, especialmente o princípio da transparência. Como explica Evanna Soares ao explicar sobre o escopo e importância das audiências públicas, dando destaque à relevância de eventual matéria a ser debatida com a sociedade civil:⁴

[...] instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo [...]

É de se estranhar, na hipótese, o encaminhamento do PL 2.633/2020 durante o período no qual o mundo, e especialmente o Brasil, é gravemente atingido pela pandemia imposta pela proliferação do coronavírus. Referido contexto

torna ainda mais evidente a inconstitucionalidade constatável no curso do aludido PL, tal como explicita a Nota Técnica nº 12/2020/PFDC/MPF⁵, de 18 de maio de 2020 e que trata exatamente do PL sob comento, documento no qual a d. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão cita o Acórdão nº727/2020 do Tribunal de Contas da União⁶, bem como o Ato Conjunto nº2 das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal⁷ e que estabelece:

[...] Art. 3º - Somente poderão ser pautadas na forma prevista no art. 2º, as matérias urgentes ou relacionadas com a pandemia do Covid-19, que para isso tenham a anuência de 3/5 (três quintos) dos Líderes Câmara dos Deputados e do Senado Federal [...]

Neste ponto verificamos, pois, nova violação à Constituição da República de 1998, especificamente em seu inciso II, § 2º do artigo 58 da CF/88 e à intenção do constituinte no sentido de concretizar a cláusula democrática, bem como a cidadania participativa por parte da sociedade civil impactada pelas consequências do referido PL, por meio da realização da respectiva audiência pública.

¹ NOHARA, Irene. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2015, p.711.

² Artigo 13: [...] Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até seis módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa [...]

³ SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005, p.441.

⁴ SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo brasileiro. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº229, p.260-261, jul./set. 2002, apud NOHARA, Irene, ob. Cit., p.273.

⁵ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifesta-coes-pfdc/notas-tecnicas/nota-tecnica-12-2020-pfdc-mpf>.

⁶ Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ata-n-10-de-1-de-abril-de-2020-252079727>.

⁷ <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ato-conjunto-das-mesas-da-camara-dos-deputados-e-do-senado-federal-n-2-de-2020-250852931>.

2.2 Impacto do PL nº 2.633/2020 sobre os Povos Indígenas

A Constituição Federal de 1988 inaugurou novo e inédito período constitucional no que tange à consagração das garantias indígenas. Determinou ao Estado a proteção das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; reconheceu aos povos ancestrais sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, **competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens**; reconheceu como suas terras tradicionais aquelas que são por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições; ainda, dentre outros direitos, garantiu-lhes a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes; some-se, ainda a consagração da indisponibilidade e inalienabilidade das terras sobre as quais os povos indígenas exercem sua posse permanente, direito considerado imprescritível. Importante garantia constitucional consta do §6º do artigo 231 e que impõe a nulidade, a extinção e a ineficácia dos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas.

Tais disposições constituem cláusulas pétreas, uma vez que se cuida de direitos humanos fundamentais titularizados pelos povos indígenas. Possuem aplicabilidade imediata (§1º do artigo 5º da CF/88) e resultam do reconhecimento pelo constituinte dos direitos originários dos referidos povos e de um Estado multiétnico e plurinacional. Neste sentido, ressalte-se que a terra tradicional indígena constitui base essencial e fundamental para a existência dos referidos povos, que não mantêm com suas terras relação individual e de cunho patrimonial. A omissão na proteção das terras indígenas ou a tomada de decisões político-administrativas que favorecem a invasão de tais terras, confrontam claramente a CF/88 nos dispositivos mencionados. Assim, no caso do PL 2.663/2020, como se verifica pela nova redação conferida ao §2º do artigo 4º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, pode-se constatar mais um ponto de viola-

ção ao modo de vida dos povos originários, assegurado pelos dispositivos acima já analisados. Isto, pois, especifica tal redação que:

*[...] As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais **que façam uso coletivo da área** serão regularizadas de acordo com normas específicas, vedada a regularização fundiária em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos [...]* (grifamos)

Ora, o condicionamento ao efetivo uso coletivo da área para serem regularizadas de acordo com norma específica conforme interpretação autorizada pelo dispositivo transcrito, embora possa levar a um suposto – e equivocado – entendimento de que direitos e garantias constitucionais das comunidades tradicionais, inclusive indígenas e quilombolas estariam assegurados posto vedada a regularização fundiária em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos, na realidade implica em grave violação às garantias fundamentais consagradas na CF/88, especialmente pelo artigo 231 caput e seu §1º na medida em que a destinação das terras indígenas como base fundamental necessária para que as nações indígenas possam desenvolver seus modos de vida; praticar suas crenças e cosmologias; viver conforme suas tradições e incrementar suas dinâmicas relacionais e econômicas, não necessariamente a efetiva ocupação coletiva da totalidade das terras indígenas, a cada dia, se mostra necessário. Neste sentido, é importante a noção de que o termo *ocupar* tal como interpretado comumente, não pode ser aplicado ao contexto do DL nº 2.633/2020, como acima transcrito. Isto pois, a efetiva ocupação de terras tradicionais no Brasil pelas 305¹ distintas nações indígenas existentes em território brasileiro, deve ser compreendida no contexto de cada cultura e de seus respectivos modos de vida. Basta citarmos, por exemplo, os povos indígenas tradicionalmente nômades, bem como aqueles em isolamento voluntário.

Explica Luiz Fernando Villares que:²

[...] Tradicional deve ser definido, assim como as demais condições previstas no §1º do art. 231, não por anseios e conceitos tirados de uma visão das relações sociais da sociedade moderna, mas segundo a cultura, os costumes e tradições indígenas de cada povo cuja terra deva ser identificada...A simples constatação da inexistência de posse atual de indígenas sobre terras não retira o direito dos índios à

terra, muito menos a converte em devoluta ou particular [...]

Ora, a mera inexistência de posse atual de indígenas não lhes retira seu direito às terras tradicionais, muito menos a ausência do uso coletivo da área, será fato apto a eliminar tal direito que preexiste qualquer ato jurídico do Estado.

São as tradições, os usos e costumes de cada povo indígena *que determinam o conteúdo do termo ocupar*, sob o contexto ora abordado.

Portanto, a redação acima criticada e constante do DL. 2.633/2020 permite a interpretação em sentido reverso de que as terras ocupadas por comunidades quilombolas, indígenas demais grupos humanos tradicionais que não estejam sob uso coletivo, poderão ser enquadradas nas referidas regularizações, o que contraria os artigos 215, 231, além do artigo 188, que determina que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Evidente inconstitucionalidade.

O DL. 2.633/2020, uma vez convertido em lei, irá gerar consequências lesivas às terras constitucionalmente asseguradas aos povos tradicionais, base fundamental para a continuidade da existência das nações indígenas do Brasil, com riscos consideráveis de mais etnocídios. Tal situação é agravada quando considerada, ainda, a Instrução Normativa nº 9 da FUNAI, que nos termos da Nota Técnica nº 12/2020/PFDC/MPF da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, de 18 de maio de 2020, [...] ***adota um conceito restritivo e inconstitucional de terra indígena para ingresso no Sigef (Sistema de Gestão Fundiária), o que vai permitir a incidência de títulos privados nos territórios que aguardam a finalização do processos de demarcação [...]***. Neste sentido, cabe esclarecer que a IN nº 9 da FUNAI permite que tal órgão desconsidere como terra indígena a área que não esteja em processo final de demarcação, critério absolutamente inconstitucional já que se reconhece constitucionalmente que os direitos dos povos indígenas sobre suas terras é originário, vale dizer, referido processo de demarcação apenas formaliza uma situação já previamente consumada, qual seja, a preservação das terras indígenas.

Cabe ressaltar que também normas internacionais são violadas pelo comentado PL, como

por exemplo a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Estado brasileiro e que determina em seu artigo 6º a prévia consulta aos povos indígenas acerca de medidas legislativas e administrativas que possam impactar diretamente seu modo de vida. Referida Convenção, por tratar de matéria própria de Direitos Humanos, ocupa posição hierárquica na ordem jurídica interna brasileira supralegal. E, se considerado o Princípio jurídico de Direitos Humanos *Pro Homine* e que determina a prevalência da norma mais favorável ao ser humano, deverá prevalecer sobre qualquer outra norma.

Assim, a aprovação do PL tal como proposto, poderá viabilizar cenário propício para que novos etnocídios (genocídio cultural segundo o jurista Raphael Lemkin) sobre os povos indígenas venham a se repetir no Brasil.

Neste ponto, outra evidente inconstitucionalidade do PL 2.633/2020 se apresenta, na medida em que as prováveis invasões que resultarão da proposta legislativa ora criticada, facilitadas por normas administrativas como a IN nº 9 da FUNAI acima apontada e aliada à ausência de instrumentos fiscalizatórios adequados, ao contrário do que indica o PL sob comento, conduzirão à transferência de terras indígenas ao patrimônio privado de beneficiados pelo PL citado, o que faz denotar flagrante confronto com as normas constitucionais, especialmente a disposição constante do §6º que macula com o vício da nulidade os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras mencionadas pelo referido dispositivo, na medida em que a Constituição Federal de 1988 garante a nulidade dos atos jurídicos que gerem a ocupação, o domínio e a posse das terras tradicionais indígenas pertencentes à União e com afetação específica. A interpretação que se deve conferir à qualidade jurídica de bem afetado, no caso, deve ser conciliada com a disposição já mencionada acima constante do artigo 188 da Carta Política da República, ou seja, a de que a destinação de terras públicas deve ser compatibilizada com a política nacional de reforma agrária, ainda que momentaneamente suspensa.

Sobre a nulidade de atos jurídicos que possam gerar a privatização de terras da União e de posse permanente garantida aos povos ancestrais no Brasil, já decidiu o Supremo Tribunal Federal que:

[...] A intensidade dessa proteção constitucional revela-se tão necessária que o próprio legislador constituinte pré-excluiu do comércio jurídico as terras indígenas, **proclamando a nulidade e declarando a extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de tais áreas, considerando, ainda, ineficazes as pactuações negociais que visem a exploração das riquezas naturais nelas existentes** (RTJ 93-1.291 – RTJ 101/419) [...] (STF – RE 183.188-0/MS – Voto do Relator Min. Celso de Mello – DJU 14.02.1997). (Grifamos)

Logo, qualquer espécie de ato jurídico-administrativo que gere ocupação, domínio e posse de áreas tradicionais, ainda que não direta e formalmente previsto tal objetivo em atos normativos e administrativos, será nulo, tal como as anistias a grileiros que venham a ocupar referidas terras.

O Projeto de Lei nº 2.633/2020, tal como proposto sem maiores preocupações com a participação da sociedade civil na definição de seus termos e consequências, também se mostra viciado pela inconstitucionalidade diante do disposto do artigo 186 do Pacto Fundamental de 1988 e que determina que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, requisitos como a utilização adequada dos recursos naturais e a proteção ao meio-ambiente. A regularização, ou anistia, que se pretende conferir às ocupações irregulares em terras da União pelo PL nº 2.633/2020, certamente incentivará a continuidade da degradação ambiental, na medida em que grileiros e invasores de terras da União via de regra promovem o desmatamento para posteriormente reclamar direitos sobre as terras. Portanto, flagrante violação ao artigo 225 da Constituição da República.

Cabe, ainda, ressaltar, que ao abrir mão de estoques de suas terras, sem que sejam detalhadamente apresentadas de modo transparente as causas e as consequências do referido PL nº 2.663/2020 mediante ampla discussão com a sociedade civil, inclusive do

ponto de vista da redução do Estado e de suas receitas, certamente estará configurada a violação ao Princípio da Eficiência do Estado, constante do artigo 37 da Carta Constitucional, na medida em que tal conversão em lei do ora analisado PL impedirá e retardará que o país cumpra com os objetivos da República previstos no artigo 3º da CF/88, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a redução das desigualdades regionais e sociais; a erradicação da pobreza e da marginalização; a promoção do desenvolvimento nacional; e, a promoção do bem de todos, afastada qualquer espécie de marginalização.

¹ Já apontamos que “...Imprescindível se faz ressaltar que o censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), determinou, mediante a utilização da metodologia da autodeclaração ou autoidentificação, bem como do quesito da cor ou raça, que a população indígena do país seria (em 2010) de, aproximadamente, 896 mil indígenas, equivalente, pois, a 0,4% da população, com ocupação de 12,5% do território nacional e 57,7% dos indivíduos residindo em terras indígenas. Foram também declaradas 305 diferentes etnias e 274 línguas indígenas...”. PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *Genocídio Indígena no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2018, p.51.

² VILLARES, Luiz Fernando. *Direito e Povos Indígenas*. Curitiba: Juruá, 2013, p.115-117.

3. Considerações Finais

O Projeto de Lei nº 2.633/2020, que reitera grande parcela das disposições da Medida Provisória nº 910/2019, no sentido de permitir a regularização de terras da União e do INCRA irregularmente ocupadas, sob a alegação de que promoveria benefícios sociais constitui, na verdade, medida eivada de distintas inconstitucionalidades e que poderão incentivar uma série de consequências lesivas ao meio-ambiente; aos povos indígenas, quilombolas e demais povos tradicionais, bem como ao próprio Estado brasileiro.

Revela-se inconstitucional tanto sob a perspectiva formal, quanto material, pelas razões acima detalhadas.

Eixo 2 Abordagem do Direito Econômico



Autor: **Prof. Dr. Rodrigo Oliveira Salgado**

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0583973506939366>

Doutor e Mestre em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo.

Professor do Núcleo de Direito Econômico Faculdade de Direito - Universidade Presbiteriana Mackenzie

Trata-se de pedido da **Fundação Podemos** para análise do Projeto de Lei nº 2.633/2020, de autoria do Deputado Zé Silva (SD/MG). O referido projeto busca alterar a Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009, que versa sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União. Ainda, altera tanto a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que 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.

O presente parecer orbita a análise econômica da norma. Em bons termos, a chamada análise econômica da norma busca identificar quais são as premissas econômicas e seus possíveis resultados, além de analisar a inserção do dispositivo legal junto à ordem econômica constitucional. Nesta linha, será apontado tanto o estado de coisas das terras da União irregularmente ocupadas, bem como possíveis cenários em caso de eventual aprovação do Congresso Nacional e posterior sancionamento pela Presidência da República.

Para tanto, o conteúdo será dividido em quatro partes: 1. Ocupação e desmatamento; 2. Principais pontos do projeto e suas consequências econômicas; 3. Possíveis externalidades, e; 4. Conclusões.

1. Ocupação e Desmatamento

O PL nº 2.633/2020 tem como principal objetivo viabilizar a regularização fundiária em terras da União. Alterando a Lei nº 11.952/09, o projeto modifica o escopo da norma de 2009, alargando

seu objeto não mais para a área da Amazônia Legal e sim para todo o território nacional.

Entre os argumentos favoráveis à aprovação do projeto está a legalização das ocupações, que permitiria ao Poder Público a devida fiscalização, além de recolhimento dos tributos devidos. Não só, permitiria aos residentes das áreas ocupadas a serem integrados por programas de incentivo à proteção ambiental, além de permitir a construção de políticas públicas que garantam o aumento da produtividade e o decréscimo da degradação ambiental.

Entretanto, quando é analisada a relação entre propriedade e preservação ambiental, a suposta causalidade não se confirma.

Segundo levantamento promovido pela ONG MapBiomas, vê-se que o país apresenta queda acentuada em sua cobertura de mata nativa. Conforme indica o relatório geral da entidade, entre 1985 e 2018, o país saiu de 652 para 560 milhões de hectares de mata nativa.

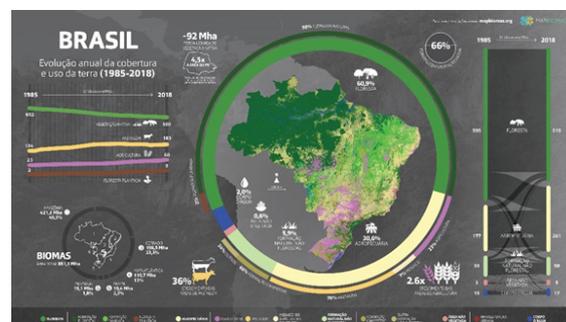


Figura 1: Evolução anual da cobertura e uso da terra¹

Mais ainda, o relatório de 2019² aponta para um quadro onde 99% do desflorestamento foi praticado sem autorização ou em terras que jamais poderiam ter admitido tal prática³. Destes, parte considerável do desmatamento se deu em

propriedades registradas junto ao CAR (Cadastro Ambiental Rural).

	UNIDADES	ÁREA (HA)	% UNID	% ÁREA
Amazônia	17.067	395.395	36,1%	51,3%
Caatinga	145	4.120	27,7%	33,9%
Cerrado	3.756	258.608	50,7%	63,3%
M. Atlântica	614	5.266	44,2%	49,7%
Pampa	32	458	47,1%	71,2%
Pantanal	79	6.807	36,7%	41,2%
BRASIL	21.693	670.653	38%	55%

Tabela 1: alertas de desmatamento total ou parcial com Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal ou Nascentes por bioma (2019). Fonte: MapBiomias

Assim, não há relação de causalidade necessária entre preservação ambiental e a titularidade regular da terra. Não só, como visto, os dados georreferenciados fornecidos pelo relatório supracitado apontam para outro caminho: as propriedades em áreas de preservação ambiental são parte importante do processo de devastação ambiental em biomas estratégicos, sendo inclusive protegidos pela Constituição Brasileira⁴.

2. Principais pontos do projeto e suas consequências econômicas

Um dos principais elementos para a defesa do referido projeto de lei consiste na possibilidade de ganhos efetivos na proteção ambiental através da regularização fundiária. Não só, indica-se ainda a facilitação da regularização da terra, face ao sistema mantido pela Medida Provisória n.º 910/2019. Assim, este parecer se focará nestes dois itens a fim de objetivar a análise aqui solicitada.

2.1 Desburocratização e autodeclaração

O processo de regularização fundiária sustentado pela Medida Provisória n.º 910/2019 se valia pelo sistema de autodeclaração. O método consiste na indicação do pleiteante da área a ser regularizada, sem visita técnica, devendo ser confirmado via CAR. O presente projeto de lei amplia de 04 para 15 unidades fiscais o limite a ser incluído via autodeclaração. Não só, o marco temporal, que na MP 910/2019 limitava a regularização até 2018 foi estendido até 2011.

A defesa do sistema de autodeclaração passa

pela simplicidade. Em um país onde subsiste inúmeros problemas com o registro de terras, a autodeclaração tornaria a regularização fundiária viável.

Porém, o procedimento atua contra a consolidação da agricultura familiar ou mesmo a atividade agrícola em escala. Conforme dados apresentados pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), entre os anos de 2016 e 2018 houve um aumento de cerca de 25% no número de latifundiários que, através do simples ato de autodeclaração, iniciaram o processo de apropriação de terras.

O professor Paulo Alentejano, docente do Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – DGeo/FFP/UERJ e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da FFP/UERJ, produziu levantamento sobre o atual cenário dos imóveis rurais no Brasil.⁵

A partir dos dados levantados pela pesquisa, aponta-se aqui alguns elementos importantes acerca da titularidade de terras em relação ao território nacional.

Conforme apontou o professor Paulo Alentejano, “o número de imóveis rurais registrados no SNCR aumentou 685.868 unidades em dois anos, um crescimento de 11,9% sobre o total existente em 2016, o que já é um dado impressionante, pois significaria o surgimento de cerca de 340 mil imóveis rurais novos a cada ano, ou 931 imóveis novos por dia.”⁶

O gráfico abaixo aponta para o aumento sensível das propriedades com 15 ou mais módulos fiscais entre 2016 e 2018.

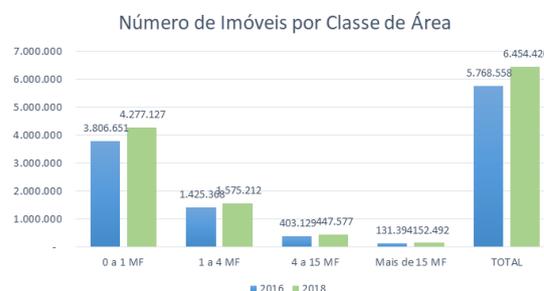


Gráfico 1: Nº de imóveis por classe de área.

Elaboração: Paulo Alentejano a partir de dados do INCRA

A pesquisa revela ainda o aumento da área ocupada de acordo com a área dos imóveis. Como se observa no gráfico 2, as unidades com

mais de 15 módulos fiscais observaram um aumento de quase 50% em sua área.

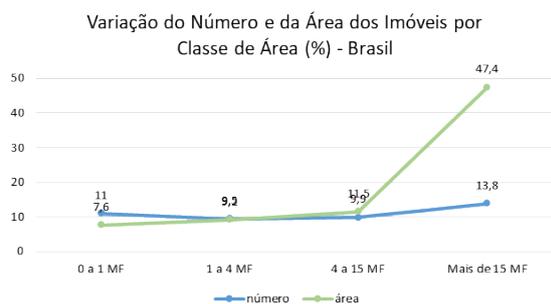


Gráfico 2: Variação do Número e da Área dos Imóveis por Classe de Área (%) – Brasil

Elaboração: Paulo Alentejano a partir de dados do INCRA

O autor destaca ainda que quando os dados dos registros de imóveis rurais são confrontados com a extensão do território brasileiro, via autodeclaração ou não, o que se tem é um quadro onde o processo de regularização aponta para uma extensão maior do que o próprio território brasileiro.

Conforme aponta Alentejano, o território brasileiro possui 851,5 milhões de hectares, o que significa que em 2016 a área total dos imóveis rurais cadastrados no Incra correspondia a 61,3% da área total do território brasileiro, já em 2018 essa participação aumentou para 91,1%.

Segundo o autor:

*"se somarmos 775,1 milhões de ha (dos imóveis rurais cadastrados no SNCR em 2018) a 183,4 milhões de ha (de UCPIs e TIs) temos um total de 958,5 milhões de ha, uma área 107 milhões de ha maior que a área do território brasileiro! Isso, sem contabilizar as áreas das cidades, estradas, lagoas, lagoas, hidrelétricas, etc."*⁷

A pesquisa conclui que estão sendo declaradas ao cadastro do Incra como propriedades privadas, pelo menos, 107 milhões de hectares de áreas que são públicas.

O dado ganha força na medida em que se sabe que os institutos criados com o intuito de serem órgãos fiscalizadores, mostram-se completamente ineficientes. O Cadastro Ambiental Rural (CAR - criado em 2014), até o ano de 2019 havia verificado apenas 3% dos mais de 6 (seis) milhões de autodeclarações já realizada

2.2 Eficiência produtiva sob a regularização fundiária

Outro elemento apontado pela defesa do projeto de lei recai sobre os ganhos na produtividade das unidades rurais regularizadas. A transferência da propriedade traria consigo a incidência de tributos, fiscalização ambiental e a possibilidade de inclusão dos futuros proprietários em programas de fomento à atividade agrícola.

A questão colocada aqui reside nos limites impostos ao orçamento da União após a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95 de 2016. O congelamento dos gastos federais por vinte anos afeta diretamente a capacidade de fomento à atividade agrícola, além da fiscalização ambiental em áreas rurais.

Dados levantados pelo Observatório de Política Fiscal do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), mostram a queda acentuada da taxa de investimentos públicos, que saiu de 4,06% do PIB em 2013 para 2,43% em 2018⁸. Em 2020, com a crise econômica provocada pela pandemia da COVID-19, o gasto público para além de medidas de socorro sanitárias e econômicas deve diminuir sensivelmente. Não só, há um prognóstico de explosão da dívida pública, e, dada a política econômica contracionista do investimento público, o cenário tende a ser pior do que os anos anteriores.

Cumprir ainda lembrar que o sistema de crédito observa forte retração em face à pandemia da COVID-19. Ainda que a União tenha anunciado crédito suplementar para o setor agrícola, parte significativa dos valores é destinada à renegociação de passivos. Com dificuldades em implementar medidas de compensação à retração do crédito privado, não há indicativo que o setor público possa compensar o empocamento de capital que ocorre face à crise.

Esta conjuntura, atrelada à leniência da União com a explosão da prática de incêndios florestais, coloca em xeque qualquer discurso de ganho de eficiência produtiva em uma eventual regularização fundiária nos marcos previsto pelo projeto de lei. Mais ainda, como se verá adiante, o quadro poderá trazer sérias consequências ao agronegócio brasileiro, afetando exportações e por conseguinte a balança comercial do país.

⁷ Disponível em: <https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Infograficos/MBI-colecao4.1-brasil-LA-ok.jpg>.

² Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/relatrios/MBI-relatorio-desmatamento-2019-FINAL5.pdf>

³ Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/05/24/relatorio-inedito-mostra-que-99percent-do-desmatamento-feito-no-brasil-em-2019-foi-ilegal.ghtml>

⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

⁵ Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/alerta-grilagem-de-terras-dispara-no-pais/>

⁶ Idem ibidem.

⁷ Idem ibidem.

⁸ Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/taxa-de-investimentos-no-brasil-menor-nivel-dos-ultimos-50-anos>

3. Externalidades

Externalidades são as consequências não desejadas a terceiros, derivadas de uma transação. Externalidades positivas são as consequências que incidem em ganho de bem-estar enquanto as negativas resultam em perda de bem-estar a terceiros.

Neste tópico, cumpre demonstrar que a eventual aprovação do PL. 2.633/2020 trará consequências a terceiros não envolvidos no processo de regularização. A sociedade brasileira como um todo, e, mais especificamente a produção agroexportadora poderá ser sensivelmente afetada pela nova norma. Aqui, apontaremos algumas das eventuais externalidades que o referido projeto poderá causar.

3.1 Insegurança Jurídica

O projeto de lei não inova no processo de regularização fundiária. Ao contrário, usa dos métodos que tem se mostrado até aqui ineficientes para proporcionar segurança jurídica à produção agrícola, seja em grande ou pequena escala.

Não à toa, foram emitidas diversas notas técnicas por inúmeras organizações não governamentais como o Instituto de Democracia e Sustentabilidade, Instituto Socioambiental, Climate Policy Initiative, deixando clara a reprovação diante da possível aprovação da PL 2633/20. Além disso, foram apresentadas assinaturas de todos os ex-ministros do meio ambiente e de diversos parlamentares em carta aberta ao Congresso Nacional pela Frente Parlamentar Ambientalista reprovando o projeto.

Um dos elementos que reforça este argumento é que o aumento exponencial de propriedades acima de 15 módulos fundiários nos últimos dois anos não garantiu uma diminuição dos conflitos rurais.

Com um aumento da titularidade das terras daquela modalidade crescendo quase 50% entre 2016 e 2018, o país viu o crescimento sensível das disputas no campo. Pesquisa produzida pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), revelou que o Brasil registrou, em 2019, 1.833 conflitos, o número mais elevado dos últimos cinco anos e 23% superior ao de 2018.

Os custos econômicos derivados dos conflitos são de difícil mensuração. Entretanto, suas consequências sociais são perceptíveis: a violência do campo está tradicionalmente associada à garimpagem ilegal, extração de madeira e outras atividades que pouco ou nada contribuem para o crescimento econômico.

Desta forma, o projeto em tela ratifica o cenário de conflito fundiário, mantendo uma baixa expectativa de crescimento da atividade rural organizada e ambientalmente responsável.

3.2 Baixo ganho de produtividade da terra

Conforme apontado anteriormente, a simples regularização fundiária não garante uma melhoria no ambiente produtivo do setor agrícola. A indicação de que quase a totalidade do desmatamento se dá de forma ilegal e que parcela significativa destes está em áreas de ocupação irregular sugere que o modelo produtivo associado às terras sujeitas à regularização possui baixa ou baixíssima produtividade.

De fato, o aumento do número de proprietários regulares não é garantia de aumento da produção agrícola. Aqui, ressalta-se que o projeto de lei não apresenta nenhum estudo que associe a regulari-

zação ao ganho de eficiência na produção. Em sentido contrário, o aumento do desmatamento em propriedades já regularizadas pelo Cadastro Ambiental Rural é indício de que a produção local se utiliza de técnicas como queimadas para a monocultura ou pecuária extensiva.

3.3 Desmatamento e Embargos internacionais

A principal questão econômica recai sobre as externalidades relativas ao comércio internacional. Sabe-se que membros do Parlamento Europeu enviaram recentemente carta a congressistas brasileiros solicitando a não aprovação do PL 2.633/2020.

A flexibilização de medidas de proteção ambiental e a facilitação da grilagem são dois tópicos, que, embora não tratados diretamente neste parecer, constam como questão primordial para a manutenção dos acordos bi e multilaterais entre Brasil e a União Europeia.

A falta de contrapartidas impostas aos pleiteantes da regularização e o total descompromisso do governo em impor políticas de redução de desmatamentos indica que, caso o projeto seja aprovado, haverá intensa retaliação do bloco europeu.

Não só, há de se ter em mente que países como Alemanha e Japão tem anunciado medidas econômicas protecionistas, face à crise sanitária-econômica que o mundo atravessa. Aqui, ressalta-se que há fortes indícios de acirramento de uma guerra comercial, onde aumentos tarifários e embargos mercantis serão cada vez mais comuns.

Desta forma, o referido projeto de lei é elemento crucial para municiar atores internacionais na busca por sanções, embargos ou aumentos tarifários contra o agronegócio brasileiro. Independentemente da relação da veracidade das alegações, o fato é que o projeto alimenta o discurso anti-importação de commodities agrícolas nacionais, prejudicando ainda mais a balança comercial do país, já no curto prazo.

4. Conclusões

Do que foi exposto até aqui, é possível concluir que:

A. A simples regularização fundiária não tem relação de causalidade com um aumento da produtividade dos imóveis ocupados tampouco com a diminuição do desmatamento. Assim, dois dos principais argumentos utilizados na defesa do PL 2.633/2020 não se sustentam *per se*.

O aumento da área desmatada ocorre em momento onde há aumento das propriedades com 15 ou mais módulos fiscais. Ainda que não tenha sido demonstrada a relação direta entre ambos, há indícios que o descumprimento da lei ambiental ocorre em propriedades regularizadas.

B. Não há nexo de causalidade entre a regularização fundiária e o aumento da produtividade da terra. A utilização de modelos capital-intensivos pelo produtor rural leva em consideração outros fatores, como o acesso a crédito. A atual política econômica, escorada pela EC 95/16 não tem viés de expansão do crédito público, pelo contrário. Não só, o desflorestamento está historicamente associado às atividades extrativistas, como a mineração predatória e o corte ilegal de madeira. Mesmo na pecuária, o modelo parece indicar métodos pouco eficientes.

C. A crise econômico-sanitária acirrou os ânimos de medidas protecionistas no comércio internacional. Além dos Estados Unidos da América, países como a Alemanha e Japão já anunciaram que pretendem valorizar a produção de bens e insumos locais. Neste sentido, a aprovação de projeto que tenha o conteúdo descrito no PL 2.633/2020 é forte elemento para o isolamento comercial brasileiro, afetando a exportação de commodities agrícolas e piorando a situação fiscal do país.

Por tudo o que foi exposto até aqui, o projeto de lei em referência não deve ser aprovado na forma que está. Além de todo o passivo ambiental e social que o projeto pode promover, não há um único indício de ganho econômico para o Brasil. Por fim, lembra-se ainda que o § 4º do artigo 225 da Constituição Federal elenca biomas como a Floresta Amazônica ou o Pantanal Mato-Grossense como patrimônio nacionais, estando a utilização destas áreas condicionadas à preservação ambiental e dos recursos naturais. O presente projeto, ao que nos consta, vai no sentido contrário do dispositivo.

Eixo 3 Abordagem da Territorialidade e Populações



Autor: **Prof. Dr. Arilson Favareto**

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0583973506939366>

Sociólogo (pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas). Mestre em Sociologia (pela Universidade Estadual de Campinas). Doutor em Ciência Ambiental (pela Universidade de São Paulo). Realizou estágio de estudos na École des Hautes Études en Sciences Sociales em Paris (França). Foi professor visitante da Flacso - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Equador) e da Universidade de Caldas (Colômbia). É Professor na Universidade Federal do ABC, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. É também pesquisador colaborador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cebrap.

O objetivo destas notas é tecer comentários avaliativos a respeito do conteúdo do Projeto de Lei 2633/2020, que substitui com alterações o conteúdo da Medida Provisória 910, em discussão no Congresso Nacional.

O referido PL é de autoria do Deputado Zé Silva e seu teor incide sobre os seguintes marcos legais preexistentes: a) Lei 11952, de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária de ocupações em terras da União; b) Lei 8666, de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública; e c) Lei 6015, de 1973, que envolve os registros públicos. Tudo isso com o intuito anunciado de ampliar o alcance e a efetividade da regularidade fundiária no país.

Não há dúvida de que o tema central é altamente relevante e que cabem aperfeiçoamentos nos marcos legais vigentes. Tais mudanças deveriam estar orientadas por três grandes objetivos:

A. Melhorar as condições de segurança jurídica para diferentes segmentos sociais - como produtores, moradores, grupos sociais específicos como indígenas e quilombolas -, de forma a conferir estabilidade e proteção a direitos individuais e coletivos naquilo que diz respeito à propriedade da terra no país, fortalecendo assim o ambiente de negócios e também o bem-estar e os direitos humanos e sociais no meio rural brasileiro;

B. Contribuir para proteger a imagem do Brasil perante a comunidade internacional em temas que envolvem meio ambiente e conflitos socioambientais, considerando a crescente relevância deste tema, inclusive com reper-

cussões para acordos comerciais e para o exercício da diplomacia nacional em espaços que envolvem as relações exteriores do país;

C. Tornar mais ágil e mais efetiva a gestão dos processos de regularização fundiária, aperfeiçoando marcos legais e procedimentais de maneira a melhor atender a demanda social sobre o tema, desde que isso não afete negativamente os dois objetivos acima indicados.

Considerando os objetivos acima mencionados e a necessidade de que os três sejam simultaneamente atingidos, seis são os aspectos sobre os quais é preciso atenção durante o processo de discussão do referido PL:

1. A adequação contextual

O momento em que o projeto é apresentado e discutido parece ser absolutamente inoportuno e pode trazer consequências negativas para a imagem do Congresso Nacional e para o agronegócio brasileiro, por ao menos duas razões.

Primeiro, o Congresso Nacional tem funcionado em regime excepcional por conta das restrições da pandemia da Covid-19, o que dificulta a realização de debates amplos, com boas condições de diálogo com a sociedade em um processo de discussão pública. Por ser este tema altamente controverso - basta mencionar a ampla coalizão que vem se mobilizando contra a MP original e agora contra o PL, e que não reúne apenas ambientalistas e movimentos sociais, mas também segmentos empresariais e formadores de

opinião -, pode-se passar a imagem de algum oportunismo por parte de certos setores, manchando assim o intuito legítimo daqueles que querem verdadeiramente aperfeiçoar a legislação fundiária. Um desgaste que, enfim, pode e deve ser evitado.

Segundo, os dados mais recentes de desmatamento na Amazônia revelaram aumento muito expressivo. O tema tem tido grande repercussão internacional e investidores e governos de outros países vêm emitindo sinais de que isso pode afetar acordos comerciais e negócios. Claro que, sobretudo no âmbito de acordos comerciais, há uma mescla de interesses: há, sim, efetivas preocupações ambientais, motivadas por pressão de setores da sociedade daqueles países; e há, também, razões meramente protecionistas. O que importa em termos pragmáticos não é a justeza das razões últimas dos sócios comerciais e parceiros internacionais do Brasil, e sim o fato de que, por qualquer motivação que exista, os temas ambientais podem e serão usados contra a reputação do agronegócio brasileiro, e isso é indesejável; logo, alimentar este tipo de discurso vai na contra-mão dos interesses nacionais neste momento. Desnecessário lembrar que o setor agroalimentar do país tem tido boa performance e não necessita deste tipo de medida para garantir suas condições de competitividade. Logo, perde-se mais do que aquilo que se ganha com esta discussão, neste momento, e nestes termos.

2. Marco temporal considerado na aplicação das medidas

Um dos marcos temporais adotados no PL remete ao ano de 2008, quando foi instituído programa de regularização fundiária que, apesar de certas controvérsias, por exemplo quanto ao tamanho da área considerada para os processos, foi implementado. Porém, o PL institui a possibilidade de que, em certos casos, os processos de alienação possam cobrir o período que se estende até 2016. Aqui são dois os problemas: trata-se de período muito recente, inferior a cinco anos, o que cria precedente perigoso, que pode funcionar como estímulo a novos comportamentos oportunistas de agentes que atuam fora dos parâmetros

legais, criando neles a expectativa de que novos ajustes nos marcos venham a ser produzidos; e além disso, o tempo decorrido desde 2016 não é suficiente para que se possa considerar as formas de uso da terra nestas áreas algo já consolidado. Somados, os dois fatores mencionados tornam indesejável esta extensão do marco temporal.

3. Tamanho de área dos imóveis objeto de ações previstas

O PL introduziu uma mudança importante comparativamente à MP, ao reduzir de quinze para seis o limite de módulos fiscais como equivalente de área para os imóveis objeto das ações previstas com dispensa de vistoria. A dispensa de vistoria é medida compreensível em certos casos diante das restrições estruturais, mas bastante controversa por razões óbvias. Por isso este número ainda é elevado. O mais recomendável, se o projeto for adiante, seria um limite de até quatro módulos fiscais. Isso permitiria uma maior adequação ao objetivo anunciado de priorizar agricultores que dependem diretamente da indissociabilidade entre propriedade e gestão de suas unidades produtivas.

Quatro módulos fiscais é o limite usado para o enquadramento legal da agricultura familiar e do público alvo do Pronaf. E este número foi adotado como resultado de estudos e de debates públicos à época. Não há razão aparente, não arbitrária, para instituir outro limite diferente deste.

A esse respeito, é curioso que o texto de justificativa do PL afirme que 78% das propriedades a serem regularizadas possuem até um módulo fiscal; 89% até dois módulos fiscais, e 96% até seis módulos fiscais. Por qual razão não aparece o número de propriedades com até quatro módulos fiscais? Independente da resposta, a própria justificativa do proponente mostra que, mesmo um corte no limite dos dois módulos já atenderia nove a cada dez casos. Igualmente, seria importante saber qual é o volume de área envolvido em cada um destes cortes. Não se pode aprovar um projeto desta envergadura sem mais e melhores dados e estimativas sobre seu impacto. E não é desprezível a hipótese de que quanto mais se eleva o patamar de corte, será

cada vez maior a proporção de terras regularizadas, porém, beneficiando menos produtores: haveria, nesse caso, correlação inversa entre o número de módulos fiscais limite e o número de beneficiados.

4. A exigibilidade de ações de regularização ambiental

É no mínimo temerário o dispositivo previsto no PL segundo o qual, nos casos em que é constatada a violação da legislação ambiental, basta o requerente aderir ao Programa de Regularização ambiental da sua respectiva unidade da federação para ter seu processo autorizado. Trata-se, em primeiro lugar, de anistia total ou parcial a crime, sem distinção para o grau de violação cometida; e, além disso, baseada em simples promessa de compensação. De partida, não é esse um bom procedimento quando se pensa em promover maior segurança jurídica em longo prazo. E o próprio PL, na sua justificativa, anuncia que há enorme e crescente dificuldade nos órgãos públicos brasileiros em desempenhar seu papel de fiscalização. Além da dúvida quanto à efetividade da medida, trata-se, pois, de mais um caso em que prevalecerá a imagem de indevida e impune anistia a crimes ambientais. Não há razão para deixar de adotar critério mais severo sob este aspecto e condicionar a regularização fundiária à efetiva (e não apenas prometida) regularização ambiental, além da aplicação de outras sanções previstas em lei.

5. Conflitos entre grupos sociais

É insuficiente o tratamento dado no PL ao tema dos conflitos fundiários. Este tema deveria ser objeto de mais e melhores considerações, pela gravidade dos conflitos agrários na história do país, pela repercussão dos casos sobre vidas humanas, e, se isso já não fosse suficiente, porque é mais um tema delicado para a imagem do país e da agricultura nacional.

É certo que o PL indica que os casos em que há litígio registrado nos órgãos previstos teriam tratamento diferenciado. Isso, no entanto, não basta. Não são poucos os casos não registrados,

mas de importância notória. E não é desprezível a dificuldade de grupos mais vulneráveis em usar os trâmites legais para registrar conflitos e reclamação de posse e reivindicarem seus direitos. É tarefa do Estado tratar de forma afirmativa as diferenças e desigualdades entre grupos sociais visando o bem-estar comum e a coesão social. E este é um caso exemplar que deveria ser balizado por este princípio.

O ideal seria o PL prever uma governança pública mais sofisticada do tema, com melhores formas de controle social e efetiva participação dos vários segmentos interessados: agricultura empresarial, agricultura familiar, populações indígenas, comunidades quilombolas, diferentes órgãos de governo com atuação voltada a cada um destes segmentos, entre outros. Mais ainda porque o próprio proponente do PL reconhece na justificativa apresentada a fragilidade institucional atual, como dito acima.

Embora haja certa reticência nos tempos atuais por parte do Estado brasileiro quanto a mecanismos deste tipo, a literatura especializada indica que se trata de um dos melhores expedientes visando aumentar a transparência na condução de processos com alto potencial de controvérsia, melhorar sua eficiência, e, por aí, diminuir a contestação social sobre as medidas.

6. Outras ações de caráter estrutural

Claro que o aperfeiçoamento de certos componentes dos marcos legais é algo necessário. Porém, a justificativa de que "...a regularização, feita com critérios, estimula a cidadania, permite dinamização econômica ao dar segurança jurídica, e, inclusive estimula o cuidado ambiental, por permitir uma visão de longo prazo, bem como possibilita uma melhor fiscalização pelo Estado" parece não se sustentar perante o teor efetivo do PL, cujo escopo é bem mais modesto e voltado a medidas de curto prazo.

Para um país como o Brasil, que vem aprofundando sua dependência do setor de exportação de commodities, e em um contexto de agravamento e maior sensibilidade para os temas de natureza ambiental, seja perante a opinião pública, seja no ambiente de negócios em escala internacional, é preciso todo cuidado no

tratamento de qualquer matéria que afete a imagem do país e os marcos institucionais que envolvem propriedade da terra e uso de recursos naturais. Não é por acaso que parte da literatura usa a expressão “gestão antecipada da contestabilidade” para se referir aos comportamentos crescentemente adotados por governos e empresas, pois sabe-se que as controvérsias têm repercussões diretas sobre a reputação de agentes econômicos, com consequências diretas para sua viabilidade.

Para além das implicações para negócios, sob o ângulo dos interesses de grupos sociais específicos como indígenas, quilombolas e outros, não fica claro em que o PL acrescenta aos marcos institucionais que afetam as questões fundiárias e os direitos adquiridos destes segmentos. Não é desprezível o fato de que todos se manifestaram contrariamente à MP e, posteriormente, ao PL por meio de suas organizações de representação.

Além do que já foi anteriormente mencionado, ao menos outros dois temas precisariam ser tratados caso se queira dar realmente um tratamento estrutural e com fôlego de longo prazo sobre os temas fundiários: a implementação do Cadastro Ambiental Rural e dos Programas de Regularização Ambiental; a estrutura do sistema público que envolve os serviços e os órgãos de fiscalização ambiental e fundiária. Sem isso, qualquer PL será apenas paliativo, voltado a resolver pontualmente passivos, porém dissociado de uma visão de futuro que impeça o surgimento de novos conflitos; pior: tal dissociação pode agravá-los severamente, com consequências nada desprezíveis para a população, para setores econômicos e para a imagem do país.

7. Conclusão

Somente a inadequação contextual já seria razão suficiente para que a efetiva tramitação do referido PL não vá adiante neste momento. Além disso, as linhas anteriores devem ter deixado claro que há três ordens de problemas em seu conteúdo: i) ele não toca ou, no mínimo, não está harmonizado com outras medidas estruturais que afetam a questão fundiária no país; ii) há vários de seus componentes que podem funcionar como estímulos a um comportamento oportunista, em vez de favorecer

melhores práticas; iii) a estrutura de governança das medidas propostas é incoerente e pouco condizente com a complexidade e com o alto grau de controvérsia do tema. No mínimo, é necessário mais debate, e um debate feito em melhores condições. Não há qualquer razão para sua aprovação urgente, nestes termos atuais.
