



COMO IMPEDIR A GRILAGEM NAS FLORESTAS PÚBLICAS FEDERAIS?

É possível compatibilizar a destinação de terras e das florestas públicas federais com a redução do desmatamento na Amazônia Legal

Por Brenda Brito

Há 29% do território da Amazônia Legal (143 milhões de hectares) formado por terras públicas ainda sem dados sobre a destinação legal⁽¹⁾ (Brito et al, 2021). Esse território tem sido alvo de desmatamento e ocupações ilegais, o que é uma evidência da pressão para que tais áreas sejam privatizadas, ou seja, para que os governos (federal ou estaduais) emitam títulos de terra para legalizar essas ocupações. Estas invasões, muitas vezes, envolvem conflitos violentos com povos indígenas e populações tradicionais que ainda não tiveram seu direito prioritário à terra reconhecido.

O aumento de violência e degradação ambiental na região já tem reduzido investimentos no país e levado a boicotes contra produtos agropecuários. Por isso, o poder público deve garantir com urgência a proteção de suas terras públicas, garantindo a conservação e uso sustentável das florestas públicas, que servem como uma infraestrutura verde e asseguram água para outras regiões do país.

Do total de áreas sem informação fundiária, 57,9 milhões de hectares são florestas públicas não destinadas, identificadas e inseridas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), que pertencem ao governo federal (25,6 milhões de hectares) e estaduais (32,3 milhões de hectares) (Brito e Gomes, 2022).

Desde 2013, a definição sobre o que fazer com as terras federais passa por uma decisão inicial da Câmara Técnica de Destinação (CTD), composta por diferentes órgãos federais com alguma atribuição fundiária⁽²⁾.

(1) Parte dessa área pode ter sido destinada como titulação privada, mas os dados não estão disponíveis publicamente

(2) De acordo com o Artigo 11, §11º do Decreto n.º 10.952/2020, a CTD é composta por representantes dos seguintes órgãos e entidades: i) Secretaria Especial de Assuntos Fundiários; ii) Serviço Florestal Brasileiro; iii) Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia; iv) Ministério do Meio Ambiente; v) Inbra; vi) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; vii) Fundação Nacional do Índio – Funai

(3) Artigo 4º, III da Lei n.º 11.952/2009.

(4) Alterar os Artigos 11 a 13 do Decreto n.º 10.592/2020

PRINCIPAIS MENSAGENS

■ As leis atuais já são suficientes para destinar as florestas públicas de forma alinhada com uso sustentável e conservação. Mas, é necessário ajustar procedimentos previstos em decreto, aumentar a transparência das ações de regularização fundiária e promover maior coordenação das ações dos diferentes entes federativos com responsabilidade na solução do problema

■ Dos 25,6 milhões de hectares de florestas públicas federais não destinadas, 69% (17,7 milhões de hectares) estão sob risco de privatização (ou seja, de receberem título de terra). Esse dado considera sobreposição com: i) imóveis ainda não titulados na base do Inbra; ii) imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR); iii) alocação de terra para regularização fundiária pela Câmara Técnica de Destinação de Terras Federais (CTD)

■ Desde 2009, a legislação federal veda expressamente a emissão de títulos de terra e concessão de direito real de uso para regularização fundiária em florestas públicas⁽³⁾, mas o processo de destinação de terras seguido pelo governo federal desconsidera essa lei

■ É necessário alterar o decreto federal n.º 10.592/2020, que rege a atuação da CTD, para compatibilizar os procedimentos de destinação de florestas públicas com a legislação federal⁽⁴⁾, além de revisar e revogar destinações feitas pela CTD em desobediência à lei

■ Além das florestas públicas já inscritas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), é necessário avaliar a situação de 29,2 milhões de hectares de florestas em áreas públicas sem informação de destinação, que podem levar ao cadastramento de mais áreas no CNFP para posterior destinação adequada. Há ainda 7,2 milhões de hectares de florestas públicas em APAs (federais e estaduais) que aparecem no CNFP como áreas destinadas. Porém, na prática, essas áreas têm sido objeto de emissão de título de terra, quando cumpridos os requisitos legais de regularização fundiária. Por isso, também demandam atenção especial para impedir que sejam alvo de grilagem e desmatamento



Porém, estudos sobre as decisões tomadas pela CTD apontaram problemas, como a alocação de florestas públicas para regularização fundiária (Brito e Gomes, 2022).

Na esfera estadual, apenas o Pará previu a criação de uma câmara similar em um decreto em 2020⁽⁵⁾, mas, até março de 2023, ainda não foi instalada. Este *policy brief* visa contribuir com o aperfeiçoamento do processo de destinação de florestas públicas federais via CTD (25,6 milhões de hectares), de modo a assegurar a conservação e uso sustentável de florestas públicas. As sugestões são orientadas a diferentes órgãos do Poder Executivo federal. A melhoria do modelo federal pode servir como base para que os governos estaduais organizem os processos de destinação de terras de forma alinhada com a redução do desmatamento.

Além disso, o documento aponta a necessidade de políticas direcionadas para dois tipos adicionais de áreas: i) florestas que não estão inseridas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas, mas que estão sobrepostas a terras federais e estaduais não destinadas e ii) Áreas de Proteção Ambiental (APAs) que são identificadas como destinadas no CNFP, mas que tem sido alvo de titulação de terras. Ou seja, são áreas de florestas públicas convertidas em áreas privadas.

O PROBLEMA

Um estudo do projeto Amazônia 2030 estima que 69%, dos 25,6 milhões de hectares, de florestas públicas federais não destinadas já estão sob risco de privatização, ou seja, de emissão de título de terra (Figura 1 e Tabela 1) (Brito e Gomes, 2022). Esse dado inclui sobreposição dessas áreas com: i) imóveis georreferenciados para regularização fundiária na base de dados do Incra; ii) imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR); iii) área destinada para regularização fundiária pela Câmara Técnica de Destinação de Terras Federais (CTD). Tais sobreposições desrespeitam a lei que veda titulação para regularização fundiária em florestas públicas (Art. 4, III da Lei Federal n° 11.952/2009). O descumprimento da lei de 2009 decorre, em parte, da regra de funcionamento da CTD, especificamente nos artigos 11 a 13 do Decreto n.º 10.952/2020.

Esse decreto pressupõe que qualquer gleba pública (floresta ou não floresta) pode ser destinada à regularização fundiária quando outros órgãos responsáveis pelas áreas de florestas públicas não manifestarem explicitamente o interesse em outra forma de destinação. Por exemplo, se a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) não indicar interesse em reconhecimento de território indígenas ou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) não se manifestar para a criação de unidades de conservação, a área é considerada liberada para regularização fundiária, podendo ser alvo de emissão de título de terra. Porém, o decreto deveria estar de acordo com a legislação vigente⁽⁶⁾ e vedar a possibilidade de destinar florestas públicas para regularização fundiária.

Além disso, a regra de CTD deveria indicar explicitamente quais as modalidades possíveis para destinação de florestas públicas de acordo com a lei existente. Isto é, o reconhecimento de territórios indígenas, de comunidades quilombolas e de comunidades tradicionais, criação de unidades de conservação e a alocação para concessões.

Além disso, o decreto traz um conceito de floresta pública limitado ao previsto na Lei n.º 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão dessas áreas. O Art. 13 do Decreto n.º 10.952/2020 restringe a definição de floresta pública apenas às áreas em que o Serviço Florestal Brasileiro manifesta interesse. Isso ignora a definição prevista em lei de que florestas públicas são todas as áreas de florestas naturais ou plantadas, localizadas em bens sob o domínio da União, Estados, municípios e órgãos da administração indireta⁽⁷⁾.

Há também 29,2 milhões de hectares (federais e estaduais) de florestas em áreas públicas não destinadas, mas que não estão inseridos no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP). Parte dessa área possui sobreposição com imóveis declarados como privados no CAR e com pedidos de titulação no Incra. Porém, é necessário identificar se tais áreas são parte de demandas legítimas para titulação de terras, de acordo com requisitos legais de regularização fundiária, ou são, na verdade, florestas públicas alvo de grilagem. Neste último caso, o governo deve providenciar sua retomada e inserção no CNFP para a destinação prevista em lei. Finalmente, é necessário definir uma orientação sobre como tratar pedidos de regularização fundiária em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

(5) Artigos 19 e 20 do Decreto Estadual n.º 1.190/2020

(6) Artigo 4º, III da Lei Federal n.º 11.952/2009

(7) Artigo 3º, I da Lei n.º 11.284/2006



Há 7,2 milhões de hectares de florestas públicas em APAs (federais e estaduais) que aparecem no CNFP como áreas destinadas. Porém, essas áreas têm sido objeto de emissão de título de terra quando cumpridos os requisitos legais de regularização fundiária. Ou seja, são áreas de florestas

públicas convertidas em áreas privadas. Caso os imóveis que pleiteiam título de terra possuam mais de 80% da cobertura florestal conservada, o deferimento da titulação acaba viabilizando o desmatamento legal, já que o código florestal autoriza o desmatamento de até 20% do imóvel.

Figura 1. Florestas públicas federais não destinadas no CNFP, com sobreposição de áreas destinadas à regularização fundiária pela CTD, de imóveis para titulação pelo Incra e de imóveis inscritos no CAR até 2021

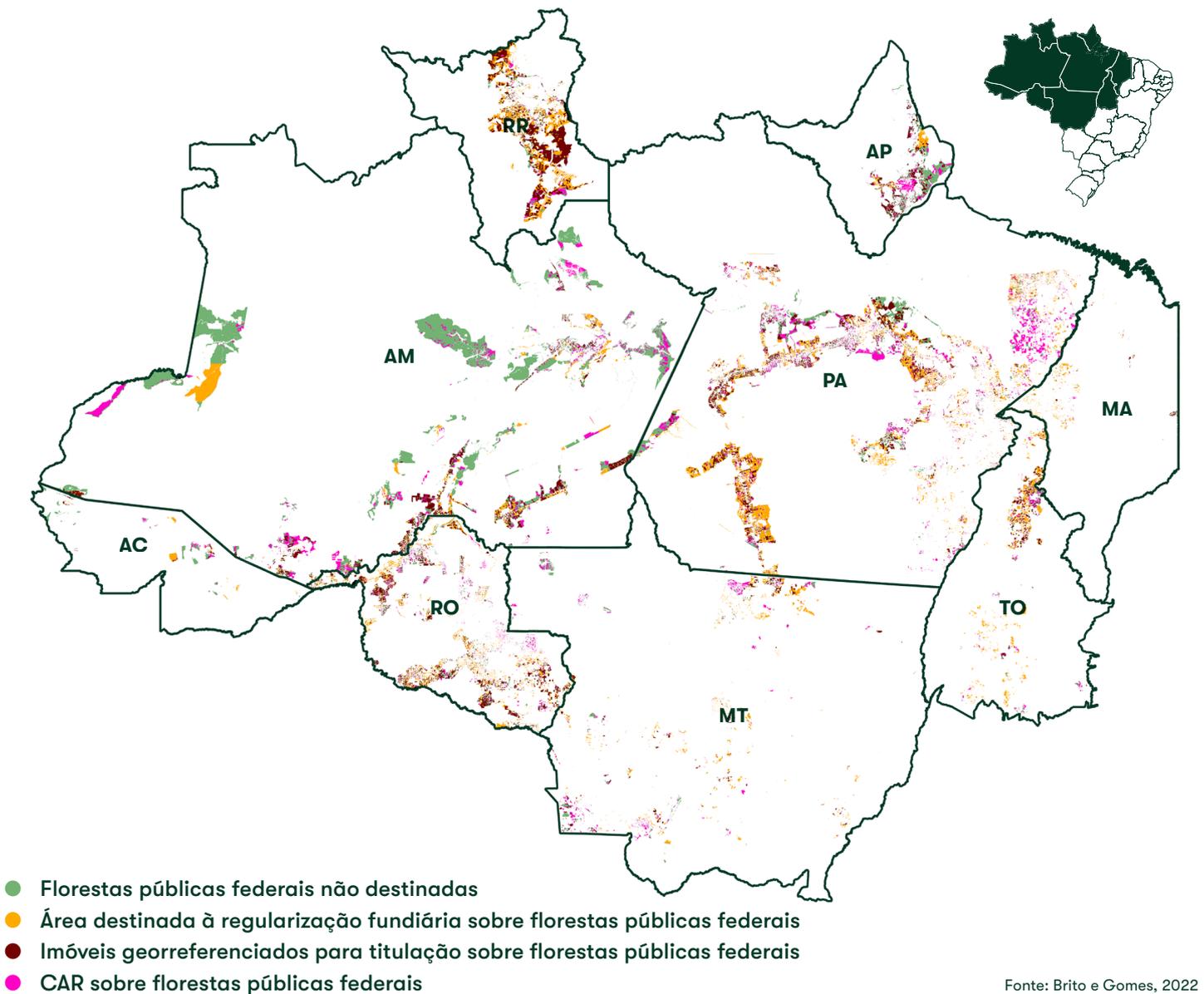




Tabela 1. Área de florestas públicas federais não destinadas e inseridas no CNFP sob risco de privatização até 2021

TIPO DE ÁREA	ÁREA (HECTARES)	FLORESTA PÚBLICA FEDERAL NÃO DESTINADA
Destinada à regularização fundiária pela Câmara Técnica	8.566.696	33%
Inscrita no Cadastro Ambiental Rural	7.439.255	29%
Imóveis não titulados (INCRA)	6.121.314	24%
Total (sem sobreposição entre tipos de área)	17.745.111	69%
Total de floresta pública federal não destinada no CNFP	25.626.074	100%

Fonte: Brito e Gomes, 2022

RECOMENDAÇÕES

Para assegurar que as florestas públicas federais sejam destinadas de forma compatível com sua conservação, uso sustentável e redução de desmatamento, é necessário alterar as regras de funcionamento da CTD no decreto n.º 10.592/2020, além de revisar e revogar decisões tomadas pela câmara em desrespeito à legislação. Tal revisão permitirá que o Ministério do Meio Ambiente institua Áreas de Limitações Administrativas Provisórias (ALAP)⁽⁸⁾ para acelerar a efetiva destinação formal de áreas com prioridade para criação de UCs.

As ALAPs são áreas nas quais a administração pública impõe restrições temporárias ao uso e ocupação do solo para garantir a proteção e preservação de recursos naturais.

(8) Artigo 22-A da Lei n.º 9.985/2000

Além disso, é necessário revogar pedidos de regularização fundiária sobrepostos a florestas públicas e instituir regras vedando inscrições no CAR nestas áreas. Estas duas orientações podem ser adotadas pelos estados mesmo que não possuam câmaras técnicas de destinação de terras estaduais, para evitar pressão nas florestas públicas estaduais não destinadas. Recomendamos ainda ampliar a transparência sobre ações de regularização fundiária federal com a reinstalação de comitê previsto na Lei n.º 11.952/2009 para esta finalidade, desativado desde 2019. Os governos (federal e estaduais) precisam continuar com os esforços para identificação de florestas públicas e atualização do CNFP.

Finalmente, precisam definir uma orientação para regularização fundiária em APAs, impedindo que estas florestas públicas sejam alvo de grilagem e privatização indevida.



LISTA DE RECOMENDAÇÕES POR ÓRGÃO RESPONSÁVEL

ÓRGÃO	RECOMENDAÇÃO
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	<p>A. Revogar os Arts. 11 a 13 do Decreto Federal n.º 10.952/2020</p> <p>B. Publicar novo decreto com regra para a CTD prevendo:</p> <ol style="list-style-type: none">Regras de funcionamento da CTD que respeitem a proibição de titular áreas de florestas públicas e que indiquem explicitamente quais as possibilidades de destinação dessas áreas de acordo com a legislação;Revisão e revogação de qualquer decisão tomada pela Câmara Técnica em áreas de florestas públicas já inseridas no CNPF, para adequá-las ao permitido em lei;Coordenação da CTD, preferencialmente para a Casa Civil, para mediar as decisões entre os diferentes órgãos interessados na destinação de terras públicas federais;Publicação na internet de todas as glebas em análise pela CTD, com possibilidade de envio de contribuições da sociedade civil, academia e outros;Nas florestas públicas com prioridade para conservação⁽⁹⁾, definir como passo posterior à decisão da CTD a instituição de Áreas de Limitações Administrativas Provisórias (ALAP) <p>C. Publicar decreto vedando a inscrição no CAR de imóveis de ocupação privada sobrepostos a florestas públicas não destinadas e suspender esse tipo de inscrição existente no CAR até a análise de sua validade</p>
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA)	Indicar áreas para criação de ALAPs no processo de consulta da CTD, para acelerar o esforço de criação de UCs. Assim, a decisão da CTD já indicaria a necessidade de estabelecer tais ALAPs
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)	Reinstalar comitê de avaliação e monitoramento da regularização fundiária federal, com participação da sociedade civil, previsto no Art. 35 da Lei n.º 11.952/2009, mas que foi extinto em 2019
MMA E MDA	Definir orientações para avaliação de pedidos de regularização fundiária sobrepostos a APAs
INCRA	<p>A. Inserir na Plataforma de Governança Territorial a delimitação das áreas de florestas públicas não destinadas do CNFP; e ajustar o sistema para indicar automaticamente que pedidos de regularização fundiária sobrepostos a tais áreas devem ser indeferidos;</p> <p>B. Indeferir processos de regularização fundiária cujo georreferenciamento está sobreposto às florestas públicas não destinadas;</p> <p>C. Criar normativa com procedimentos de retomada dos imóveis com pedidos indeferidos e de realocação de ocupantes que atendam aos requisitos de reforma agrária para regiões de ocupação consolidada</p>
SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB)	Continuar o esforço de identificação de florestas públicas e inclusão das mesmas no CNFP

(9) As áreas com prioridade para conservação estão definidas pelo MMA e disponíveis em <https://bit.ly/3zgGLcy>



AMAZÔNIA 2030

AUTORA

BRENDA BRITO

Mestre e doutora em Ciência do Direito pela Universidade Stanford (EUA). É Pesquisadora Associada do Imazon, atuando há 20 anos para o aprimoramento de leis e políticas ambientais para conservação da Floresta Amazônica, melhoria da gestão fundiária e mitigação de mudanças climáticas

O trabalho se beneficiou de comentários e sugestões de Alexandre Mansur, Beto Veríssimo, Juliano Assunção, Manuele Lima, Paulo Barreto, Salo Coslovsky e demais participantes das reuniões virtuais do projeto Amazônia 2030, além de membros do Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Agrário por meio de reuniões em fevereiro e março de 2023, a quem também agradecemos

Esse relatório contou com apoio financeiro do Instituto Clima e Sociedade (iCS) e da Iniciativa Internacional da Noruega para Clima e Florestas (NICFI). Os dados e opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião dos financiadores deste estudo

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brito, Brenda, J. Almeida, P. Gomes e R. Salomão. Dez Fatos Essenciais sobre Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Belém: Imazon, 2021a. bit.ly/3A0r6j0

Brito, B. Gomes, P. Propostas para um Ordenamento Territorial na Amazônia que Reduza o Desmatamento. Amazonia 2030, 2022

PALAVRAS CHAVE

Amazônia; Desmatamento; Ordenamento Territorial; Regularização Fundiária; Destinação de Florestas Públicas; Desenvolvimento Sustentável; Políticas Públicas

SOBRE O AMAZÔNIA 2030

O projeto AMAZÔNIA 2030 é uma iniciativa de pesquisadores brasileiros para desenvolver um plano de desenvolvimento sustentável para a Amazônia brasileira. Nosso objetivo é oferecer condições para que a região possa alcançar um patamar maior de desenvolvimento econômico e humano e atingir o uso sustentável dos recursos naturais em 2030

ASSESSORIA DE IMPRENSA

O Mundo Que Queremos

amazonia2030@omundoquequeremos.com.br

Jornalista responsável: Gustavo Nascimento/O Mundo Que Queremos

Design e Infografia: Marco Vergotti/O Mundo Que Queremos

CONTATO

contato@amazonia2030.org.br

gustavo.nascimento@omundoquequeremos.com.br