



Propostas para um Ordenamento Territorial na Amazônia que Reduza o Desmatamento

AMAZÔNIA
2030

JUNHO 2022

O que é 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 que a região tenha condições de alcançar um patamar maior de desenvolvimento econômico e humano e atingir o uso sustentável dos recursos naturais em 2030.

Contato

Assessoria de Imprensa

O Mundo que Queremos

amazonia2030@omundoquequeremos.com.br

Amazônia 2030

contato@amazonia2030.org.br

Responsável pela Pesquisa

Brenda Brito

brendabrito@amazon.org.br



Ficha Técnica

Autores

Brenda Brito

Pesquisadora Associada, Imazon

Pedro Gomes

Analista I, Imazon

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por Instituto Clima e Sociedade (iCS).

A Beto Veríssimo e Paulo Barreto (Pesquisadores Associados do Imazon), Juliano Assunção (professor da PUC-Rio de Janeiro), Salo Coslovsky (Professor associado – NYU Wagner) e Alexandre Mansur (O Mundo que Queremos) por valiosos comentários.

Os dados e opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião dos financiadores deste estudo.

Palavras-chave

Ordenamento Territorial; Regularização Fundiária; Desmatamento; Amazônia; Destinação de Terras Públicas.

Índice

Sumário Executivo	1
Introdução	7
Métodos	9
Bases jurídicas para destinação de terras públicas	11
Florestas públicas sob ameaça de privatização	14
Caminhos para destinar terras públicas de forma alinhada ao combate do desmatamento	16
Recomendações finais	24
Referências Bibliográficas	26

Lista de Figuras e Tabelas

Tabela 1. Recomendações de caminhos para alocação de terras públicas não destinadas na Amazônia*	3
Tabela 2. Recomendações para aprimorar as ações de ordenamento territorial na Amazônia	5
Tabela 3. Áreas destinadas à regularização fundiária pela Câmara Técnica de imóveis para titulação pelo Incra e de imóveis inscritos no CAR sobrepostas a florestas públicas federais não destinadas no CNFP até 2021	15
Figura 1. Florestas públicas federais não destinadas no CNFP com sobreposição de áreas destinadas à regularização fundiária pela Câmara Técnica, de imóveis para titulação pelo Incra e de imóveis inscritos no CAR até 2021	15
Figura 2. Mapa de áreas sem informação de destinação fundiária na Amazônia com divisão da possível jurisdição das terras (federal ou estaduais)	17
Tabela 4. Recomendações de caminhos para alocação de terras públicas não destinadas na Amazônia*	18
Tabela 5. Recomendações para aprimorar as ações de ordenamento territorial na Amazônia	24

Sumário Executivo

Este relatório visa a contribuir para a implantação de uma política de ordenamento territorial na Amazônia alinhada com objetivos de redução do desmatamento e uso sustentável das florestas públicas. Ele se insere dentro dos esforços do AMZ 2030 (AMZ 2030) de estabelecer um plano de ações para o desenvolvimento sustentável da região e tem por foco indicar caminhos para resolver a indefinição jurídica de 143,6 milhões de hectares sem informação de destinação.

As bases para destinação de terras públicas para fins sustentáveis já estão presentes na atual legislação brasileira. Por exemplo, um dos objetivos da Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas) foi dar fim à apropriação ilegal de florestas públicas, prevendo sua destinação, em caráter prioritário, ao reconhecimento de direitos de povos indígenas, de comunidades tradicionais e à criação de unidades de conservação (UC) (Lei nº 11.284/2006, Art. 4). Além disso, a lei que trata da regularização fundiária em terras federais (Lei nº 11.952/2009) proíbe a emissão de títulos de terra em florestas públicas (Lei nº 11.952/2009, Art. 4, III). Porém, os procedimentos para a tomada de decisão sobre o destino das terras públicas não têm assegurado que as prioridades legais sejam atendidas e colocam as florestas em risco de privatização.

Como evidenciado nos relatórios já publicados no AMZ 2030, que trataram dos desafios da regularização fundiária na região, tentativas atuais de alterar a legislação a fim de facilitar a regularização de áreas recém desmatadas tendem a contribuir com mais desmatamento.

Por isso, o primeiro passo recomendado para uma política de ordenamento territorial na Amazônia é alinhar os procedimentos de destinação de terras públicas de acordo com a ordem de prioridades identificada a partir da interpretação da Constituição e legislação nacional:

Reconhecimento de terras indígenas;¹

Reconhecimento de territórios quilombolas;²

¹ Art. 231 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

² Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Reconhecimento de territórios de comunidades tradicionais (Lei nº 11.284/2006, Art. 6), que pode ocorrer por meio de criação de reservas extrativistas, reserva de desenvolvimento sustentável ou ainda em projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados;³

Áreas para conservação ambiental por meio da criação de unidades de conservação⁴ ou concessão florestal (que pode ser dentro ou fora de unidade de conservação);

Acesso à terra para a agricultura familiar, seja por meio da criação de projetos de assentamento de reforma agrária ou pela regularização fundiária de imóveis de até 4 módulos fiscais (máximo de 400 hectares na Amazônia);⁵

Titulação de médias e grandes ocupações privadas (até 2.500 hectares) com dispensa de licitação, apenas quando não há sobreposição com as demandas anteriores e quando os requisitos para receber o título de terra são cumpridos (Lei Federal nº 11.952/2009, Art. 4).

A aplicação dessa ordem de prioridade de destinação de terras públicas requer medidas governamentais imediatas para impedir que florestas públicas sejam privatizadas. Estimamos que 17,7 milhões de hectares ou 69% das florestas federais não destinadas inseridas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) até 2020 já estejam sob risco de privatização. Esta área corresponde à soma de três dados sobrepostos a essas florestas: i) área de imóveis georreferenciados para titulação pelo Incra; ii) áreas destinadas à regularização fundiária pela Câmara Técnica de Destinação de Terras Federais; e iii) imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Também estimamos que esse risco de privatização exista em pelo menos 4,7 milhões de hectares nos 32,3 milhões de hectares de florestas estaduais não destinadas no CNFP. Esta é a área de imóveis inscritos no CAR sobrepostos a florestas estaduais.

Partindo do pressuposto de que florestas públicas não podem ser privatizadas, apresentamos caminhos para direcionar o processo de ordenamento territorial em 143,6 milhões de hectares não destinados na Amazônia Legal (Tabela 1) .

³ Em terras federais, o Decreto nº 9.311/2018 (Art. 10) indica três tipos de assentamentos ambientalmente diferenciados: Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF).

⁴ Art. 225, §5 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Lei Federal nº 9.985/2000.

⁵ Art. 188 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Lei nº 8.629/1193 e Art. 2, §2 e §3 da Lei Federal nº 4.504/1964.

Tabela 1. Recomendações de caminhos para alocação de terras públicas não destinadas na Amazônia*

Tipo de área	Florestas Públicas Cadastradas	Florestas públicas não cadastradas + APAs**	Ocupações antigas	Ocupações recentes
Área estimada (com sobreposições)	57,9 milhões ha	36,4 milhões ha	56,1 milhões ha	
Ações recomendadas	Criar ALAP***, cancelar Requerimentos de titulação e CAR	Identificar, cadastrar, destinar	Acelerar regularização com salvaguardas	Retomar e redirecionar áreas
Tipos de destinações recomendados	Terras Indígenas, quilombos, comunidades tradicionais, UCs, concessões florestais	<ul style="list-style-type: none"> Inserir no Cadastro Nacional de Florestas Públicas e seguir destinação indicada para florestas cadastradas Se houver florestas em ocupações antigas, seguir destinação indicada para essa categoria 	<ul style="list-style-type: none"> Título de terras se menos de 80% de cobertura florestal Concessão de uso para ocupações com mais de 80% de área florestal Se não atender requisitos de regularização: retomar e redirecionar, com preferência para reforma agrária 	Concessões para serviços ambientais e restauração florestal

*A soma das áreas indicadas na Tabela 1 excede 143,6 milhões de hectares devido à sobreposição entre as quatro categorias.

**APAs: Área de Proteção Ambiental

***ALAP: Área de Limitação Administrativa Provisória

Fonte: AMZ 2030, 2022

As recomendação de destinação estão divididas em quatro categorias:

- a. *florestas públicas cadastradas*: há 57,9 milhões de hectares de florestas públicas não destinadas inseridas no CNFP. As opções de destinação destas áreas devem abranger apenas aquelas previstas na Lei de Gestão de Florestas Públicas: territórios indígenas, territórios quilombolas, de comunidades tradicionais, UCs e concessão florestal. Recomendamos que os governos responsáveis (federal ou estaduais) criem Áreas de Limitações Administrativas Provisórias (ALAP) (Lei nº 9.985/2000, Art. 22-A), como forma de concentrar um esforço em curto prazo para sua destinação. A ALAP suspende por sete meses atividades e empreendimentos que possam causar danos ambientais em regiões de interesse para estabelecer novas unidades de conservação. Esta recomendação é relevante especialmente para o governo estadual do Amazonas, que possui 29,7 milhões de hectares de florestas estaduais não destinadas e inscritas no CNFP.
- b. *florestas públicas não cadastradas + Áreas de Proteção Ambiental com florestas ainda não destinadas*: 29,2 milhões de hectares seriam possivelmente florestas públicas não destinadas, que não estão identificadas no CNFP. Outros 7,2 milhões de hectares são de

florestas em APAs⁶ que também não tiveram destinação e podem ser alvo de regularização fundiária. Apesar de aparecerem no CNFP como áreas destinadas, as APAs podem ser objeto de emissão de título de terra, se cumpridos os requisitos legais. Parte dos 29,2 milhões de hectares deverá ser inserida no CNFP e seguir as destinações recomendadas no item anterior (item a). Outra parte, incluindo dos 7,2 milhões em APAs, poderá ser incluída em ações de regularização fundiária se estiverem inseridas em imóveis de ocupações antigas. No entanto, em casos de imóveis com mais de 80% de cobertura florestal, recomenda-se limitar o tipo de regularização fundiária à concessão de direito real de uso, previsto na Lei nº 11.952/2009 (Art. 2, VIII), com proibição de desmatamento adicional para que o concessionário continue no imóvel.

- c. *ocupações recentes em terra pública*: os governos devem indeferir pedidos de regularização de ocupações recentes e adotar procedimentos de retomada e redirecionamento dessas áreas para outras finalidades. Do contrário, se o governo permitir que essas áreas sejam vendidas por meio de licitação ou se o Congresso Nacional mudar a lei para facilitar sua titulação sem licitação, haverá estímulo para que mais áreas públicas sejam ocupadas ilegalmente visando a sua titulação futura.
- d. *ocupações antigas em terra pública*: a legislação atual permite a emissão de títulos de terra a ocupações antigas (até 2011 em terras federais), que atendem requisitos legais e que não estejam sobrepostas a demandas prioritárias de reconhecimento territorial. Porém, para avançar com a regularização fundiária nessas áreas de forma compatível com salvaguardas socioambientais, é necessário: i) reforçar a capacidade operacional dos órgãos de terra; ii) criar mecanismos de monitoramento e transparência de ações de regularização fundiária; iii) aperfeiçoar meios para recebimento de denúncias e de resolução de conflitos; iv) retomar o controle áreas com pedidos indeferidos de regularização fundiária; e v) vedar a possibilidade de titulação de áreas com mais de 80% de cobertura florestal, adotando em seu lugar a concessão de direito real de uso, condicionada à proibição de desmatamento. Além disso, nas áreas federais é necessário revogar as atuais regras de operação da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais, previstas no Art. 12 do Decreto nº 10.952/2020, para impedir a emissão de títulos de terras em áreas de florestas públicas.

Finalmente, a definição do que seria uma ocupação antiga e recente depende do marco temporal para regularização fundiária. Atualmente, a lei federal considera dezembro de 2011 como data limite.⁷ Mas as leis estaduais possuem marcos temporais ainda mais flexíveis (como 2017 em Roraima e 2014 no Pará), ou não possuem data limite (como Amazonas e Acre). Neste último caso, áreas ocupadas no futuro poderiam ser regularizadas. Por isso, é crucial que todos

⁶ Consideramos uma área total de 11,2 milhões de hectares como APAs, sendo que 7,2 milhões seriam área florestal até 2021 de acordo com dados do Prodes.

⁷ Conforme Art. 38, Parágrafo único, inciso I da Lei nº 11.952/2009 com a alteração promovida pela Lei nº 13.465/2017.

os estados adotem por meio de lei uma data limite para o início dessas ocupações que podem ser regularizadas. Também é necessário criar mecanismos jurídicos que impeçam alterações posteriores nessas datas.

A Tabela 2 resume as recomendações deste estudo.

Tabela 2. Recomendações para aprimorar as ações de ordenamento territorial na Amazônia

Instituição responsável	Recomendações
Presidência da República	<p>Via decreto:</p> <p>Instituir instância na Casa Civil para promover coordenação de ações de ordenamento territorial na Amazônia e determinar a revisão das decisões da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais que alocam áreas de florestas públicas para regularização fundiária;</p> <p>Limitar as opções de destinação de florestas públicas àquelas previstas na Lei nº 11.284/2006 e vedar a possibilidade de emissão de títulos de terra nessas áreas;</p>
Presidência da República e Governos Estaduais	<p>Fortalecer órgãos com atribuição fundiária, destinando orçamento e equipe compatível com as necessidades, incluindo para organização e vetorização do acervo fundiário.</p> <p>Via decreto:</p> <p>Instituir ALAPs para esforço de destinação de florestas públicas com potencial para criação de UCs (em especial no estado do Amazonas);</p> <p>No caso de ocupações antigas com mais de 80% de cobertura florestal, restringir regularização à concessão de direito real de uso, com previsão de retomada no imóvel no caso de desmatamento acima de 20%. Nos estados, essa opção se aplica quando houver lei prevendo regularização fundiária por concessão.</p> <p>Instituir comitês de acompanhamento e avaliação das ações de regularização fundiária com participação da sociedade civil;</p> <p>Instituir ou reforçar ouvidorias agrárias para recebimento e tratamento de denúncias de conflitos agrários;</p> <p>Publicar informações sobre imóveis com pedidos de titulação e que já receberam título ou concessão, incluindo arquivos <i>shapes</i> de localização dos imóveis;</p> <p>Definir uma política de retomada de áreas públicas não destinadas e ocupadas ilegalmente, seguindo prioridades legais de destinação de terras;</p>
Congresso Nacional	<p>Aprovar Projeto de Lei nº 5.518/2020, que amplia as atividades passíveis de concessões florestais, como serviços ambientais e restauração;</p> <p>Arquivar projetos de lei que visam a flexibilizar regras de regularização fundiária para permitir titulação de ocupações ilegais;</p>

	Apresentar proposta de emenda constitucional que impeça a extensão de data limite de ocupação de terra pública para regularização fundiária.
Governos Estaduais e Órgãos Ambientais dos Estados	Via Decreto e normas administrativas: Proibir inscrição no CAR de imóveis de ocupação privada sobrepostos a florestas públicas não destinadas e suspender esse tipo de inscrição ativa no CAR até a análise de sua validade.
CNJ	Instituir forças-tarefas com tribunais de justiça estaduais para tratar de conflitos agrários.
Incra	Via norma administrativa: Determinar o indeferimento de pedidos de regularização fundiária sobrepostos a florestas públicas; Indicar procedimentos de retomada dos imóveis com pedidos indeferidos e de realocação de ocupantes que atendam requisitos de reforma agrária para regiões de ocupação consolidada.
Serviço Florestal Brasileiro	Continuar esforço de identificação de florestas públicas e inclusão das mesmas no CNFP.
STF	Julgar ações ⁸ que questionam a constitucionalidade das alterações feitas em 2017 na lei federal de regularização fundiária (Lei nº 11.952/2009), preferencialmente aplicando o princípio da vedação do retrocesso ambiental para impedir a extensão da data limite de ocupação de florestas públicas.

⁸ As ações no STF são: ADI nº 5.771, ADI nº 5.787 e ADI nº 5.883, cujo relator é o ministro Dias Tóffoli.

Introdução

Desde 2019, quando o desmatamento na Amazônia ultrapassou 10 mil km² pela primeira vez em uma década, diferentes representantes dos governos federal e estaduais na região têm defendido a necessidade de promover a regularização fundiária para reduzir a perda florestal (Brito 2019). Os defensores dessa solução argumentam que, ao emitir um título de terra, o governo saberá quem está desmatando o território e poderá punir os infratores (Fellet 2021). Por isso, há pressão para a mudança da lei federal de regularização fundiária (Lei nº 11.952/2009) a fim de facilitar o processo de emissão de título e permitir que ocupações mais recentes em terra pública sejam legalizadas⁹ (Chiavari e Lopes 2021a); (Chiavari e Lopes 2021b). No entanto, esse tipo de medida reforçaria o incentivo para a continuidade de ocupações ilegais e desmatamento, visando à apropriação privada de terras públicas.

O desmatamento na Amazônia Legal tem aumentado especialmente em áreas públicas sem uma destinação formal, que representam quase 30% da região ou 143,6 milhões de hectares (Brito et al. 2021a). Entre 2013 e 2020, 40% da perda de florestas ocorreu nesses territórios (Brito et al. 2021a). E no período de 2019 a 2021, o desmatamento nessas áreas subiu 78% comparado aos três anos anteriores (2016 a 2018) (Alencar et al. 2022). Esse aumento de desmatamento 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 recentes.

Trata-se da repetição de um ciclo histórico de ocupação para forçar a privatização de terra pública. Primeiro, ocorre a ocupação seguida de desmatamento para demonstrar que a área está sendo utilizada. Depois, os ocupantes inscrevem essas áreas como imóveis privados em cadastros públicos (por exemplo, o CAR) e requerem um título de terra ao governo federal ou estadual (dependendo da localização da área). Quando a lei em vigor não permite a titulação, há uma pressão para mudá-la. Por exemplo, mudança para permitir que ocupações feitas após um prazo estabelecido em lei possam ser regularizadas. Finalmente, se a lei é alterada para contemplar essas invasões recentes, o poder público acaba estimulando novas ocupações em terra pública, na expectativa de que alterações futuras na lei possam mais uma vez ocorrer para legalizá-las (Brito et al. 2019).

Porém, para reduzir o desmatamento, é urgente que os governos federal e estaduais rompam com esse ciclo de ocupação e destruição de florestas, e priorizem uma política de ordenamento territorial alinhada com a conservação florestal. As bases para isso já estão presentes na atual

⁹ Os projetos de lei nº 2.633/2020 e 510/2021 tramitam no Senado Federal para alterar a Lei nº 11.952/2009.

legislação brasileira. Por exemplo, um dos objetivos da Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas) foi dar fim à apropriação ilegal de florestas públicas, prevendo sua destinação prioritariamente ao reconhecimento de direitos de povos indígenas, de comunidades tradicionais e à criação de unidades de conservação (Lei nº 11.284/2006, Art. 4). Essa lei também permite alocar florestas à produção sustentável por meio de concessões, sujeitas a um processo de licitação pública. Assim, a floresta permanece sob domínio público mesmo em um processo de concessão (MMA 2005).

Além disso, a lei que trata da regularização fundiária em terras federais (Lei nº 11.952/2009) proíbe a emissão de títulos de terra em florestas públicas (Lei nº 11.952/2009, Art. 4, III). Essa lei foi aprovada em 2009 para promover a regularização fundiária de áreas federais ocupadas até 2004 (ano posteriormente alterado para 2011), desde que as ocupações estejam em áreas sem outras prioridades de destinação (como reconhecimento de territórios indígenas, quilombolas, e criação de UC) (Lei nº 11.952/2009, Art. 4 e incisos). O governo federal estima que existam 300 mil imóveis na Amazônia com demanda de regularização fundiária em áreas da União (Incra 2021). O Incra precisa avaliar e responder a essas demandas, seja com a emissão de título, seja com a retomada dessas áreas para encaminhá-las a outras destinações prioritárias por lei.

Porém, os procedimentos para tomada de decisão sobre o destino das terras públicas não têm assegurado que as prioridades legais sejam atendidas e colocam as florestas em risco de privatização (Brito et al. 2021a). Além disso, uma alteração na Lei nº 11.952/2009, em 2017, acabou permitindo que áreas federais ocupadas após 2004 e até dezembro de 2011 possam ser legalizadas, o que reforçou a continuidade do ciclo de ocupações ilegais mencionado anteriormente e beneficiou aqueles que ocuparam terras públicas ilegalmente nesse período (Brito et al. 2019).

Este relatório visa a contribuir para o estabelecimento de uma política de ordenamento territorial na Amazônia que assegure sua conservação e desenvolvimento sustentável a longo prazo. O foco é indicar os caminhos possíveis, em sua maioria já contemplados pela legislação atual, para resolver a indefinição jurídica dos 143,6 milhões de hectares sem informação de destinação de forma compatível com a redução do desmatamento.

Para isso, as primeiras seções apresentam a metodologia das análises e a base jurídica para destinação de terras públicas. Em seguida, demonstramos como alguns dos atuais procedimentos de destinação de terras desrespeitam essa legislação e apresentamos riscos já mapeados sobre florestas públicas federais e estaduais. Depois, apresentamos uma matriz de decisão para orientar a destinação dos 143,6 milhões de hectares na Amazônia de forma compatível com a redução de desmatamento. Finalmente, oferecemos recomendações que devem ser adotadas para viabilizar a adoção desta matriz de decisão por tipo de instituição governamental.

Métodos

Utilizamos como base para as análises o levantamento de Brito et al. (2021a), que identificou 143,6 milhões de hectares na Amazônia sem informação de destinação fundiária. Essa área inclui também parte das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) que não possuem sobreposição com imóveis privados. As APAs são UCs que permitem a existência de propriedades privadas em seu interior e de ações de regularização fundiária.

Em seguida, calculamos as seguintes informações adicionais dentro dessa área:

- Florestas públicas não destinadas: florestas Tipo B identificadas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas de 2020 (CNFP 2021), sobrepostas à base de Brito et al. (2021a) para eliminar áreas que já estariam com algum tipo de destinação. A análise resultou em 57,9 milhões de hectares de florestas não destinadas, sendo 25,6 milhões de hectares de florestas federais e 32,3 milhões de hectares de áreas estaduais.
- Imóveis não titulados na base do Incra: obtivemos os dados de imóveis georreferenciados e ainda não titulados na base do Incra por meio da Lei de Acesso a Informações Públicas em janeiro de 2021.¹⁰ Eliminamos os imóveis com detentores identificados em nome do Incra, governos estaduais, municipais e sindicatos, para focar nas demandas potencialmente individuais de titulação. Também excluímos aqueles que estavam sobrepostos a áreas destinadas conforme levantamento de Brito et al. (2021a). Ao final, selecionamos 85.359 dos 107.335 imóveis originalmente na lista obtida.
- CAR sobrepostos a florestas públicas não destinadas: imóveis inscritos no CAR até 2020, conforme dados do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), dentro da área de florestas federais ou estaduais não destinadas (CNFP 2021) e fora dos imóveis não titulados do Incra.
- Áreas destinadas à regularização fundiária pela Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais: utilizamos a base de dados de Brito et al. (2019) sobre áreas que passaram por decisão da câmara técnica, construída a partir de pedidos de Lei de Acesso à Informação até 2018.
- Possíveis florestas públicas não cadastradas: áreas públicas não destinadas (Brito et al. 2021a) com cobertura florestal de acordo com os dados do sistema Prodes até 2021, e que não estavam inseridas no CNFP até 2020.
- APAs sem destinação fundiária: As APAs são unidades de conservação de uso sustentável, somando 11,2 milhões de hectares e estão incluídas no CNFP como florestas destinadas,

¹⁰ Dados obtidos via Lei de Acesso a Informações Públicas pelo Protocolo nº 21210.000539/2021-04.

podendo conter terras públicas e privadas (Lei nº 9.985/2000, Art. 15, §1). Porém, neste estudo consideramos como terras destinadas apenas a porção das APAs que apresentam sobreposição a imóveis privados no levantamento de Brito et al. (2021a), já que governos federal e estaduais fazem regularização fundiária em APAs, com emissão de novos títulos de terra.

- Ocupações em terra pública não destinada: soma de dois dados: i) área de CAR em áreas não destinadas equivalente a 45 milhões de hectares calculada por Brito et al. (2021a) apenas nas áreas onde não havia outra informação de ocupação; e ii) 11,1 milhões de hectares de imóveis não titulados na base do Incra, calculado por Brito (2022).

Bases jurídicas para destinação de terras públicas

A destinação de terras públicas deve seguir uma ordem de prioridades identificada a partir da interpretação da Constituição e legislação nacional (Brito et al. 2021a):

- i. Reconhecimento de terras indígenas;¹¹
- ii. Reconhecimento de territórios quilombolas;¹²
- iii. Reconhecimento de territórios de comunidades tradicionais (Lei nº 11.284/2006, Art. 6), que pode ocorrer por meio de criação de reservas extrativistas, reserva de desenvolvimento sustentável ou ainda em projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados;¹³
- iv. Áreas para conservação ambiental por meio da criação de unidades de conservação¹⁴ ou concessão florestal (que pode ser dentro ou fora de unidade de conservação);
- v. Acesso à terra para a agricultura familiar, seja por meio da criação de projetos de assentamento de reforma agrária ou pela regularização fundiária de imóveis de até 4 módulos fiscais (máximo de 400 hectares na Amazônia).¹⁵ A Constituição Federal determina que a destinação de terras deve ser compatibilizada com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária.¹⁶ Tal previsão deve ser interpretada em conjunto como Art. 225 da própria Constituição, que trata da conservação ambiental.
- vi. Titulação de médias e grandes ocupações privadas (até 2.500 hectares) com dispensa de licitação, apenas quando não há sobreposição com as demandas anteriores e quando os requisitos para receber o título de terra são cumpridos (Lei nº 11.952/2009, Art. 4).

Terras públicas que possuem florestas, naturais ou plantadas são legalmente consideradas como floresta pública de acordo com o Art. 3, I da Lei nº 11.284/2006. Ocupações feitas por pessoas físicas nessas florestas não podem receber título de terra ou mesmo concessão de

¹¹ Art. 231 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

¹² Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹³ Em terras federais, o Decreto nº 9.311/2018 (Art. 10) indica três tipos de assentamentos ambientalmente diferenciados: Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF).

¹⁴ Art. 225, §5 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Lei Federal nº 9.985/2000.

¹⁵ Art. 188 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Lei nº 8.629/1993 e Art. 2, §2 e §3 da Lei Federal nº 4.504/1964

¹⁶ Art. 188 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

direito de uso, conforme o Art. 4, I da Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras federais.

Essa proibição de privatizar florestas públicas é pressuposto fundamental de qualquer política de ordenamento territorial alinhada à redução do desmatamento e à conservação. Isso porque imóveis privados situados em área de floresta na Amazônia podem desmatar legalmente até 20% de sua área (Lei nº 12.651/2012, Art. 12, I, alínea a), além do risco de desmatamento ilegal acima desse percentual.

Porém, essa proibição não implica negar todos os pedidos de titulação de ocupações de pessoas físicas em terras públicas que cumpram requisitos legais e não se sobreponham a demandas prioritárias de destinação. A Lei nº 11.952/2009 permite a regularização fundiária em áreas federais e cada estado da Amazônia Legal possui sua legislação própria no tema. O que precisa ocorrer é uma coordenação entre os diferentes órgãos com atribuição fundiária (por exemplo, órgãos de terras, órgãos ambientais, Fundação Nacional do Índio – Funai) para evitar que demandas de titulação individual sejam deferidas em áreas de florestas públicas ou de outras demandas prioritárias.

No entanto, os atuais procedimentos para decidir sobre essa destinação não asseguram o respeito às prioridades legais e podem resultar em titulação individual nas áreas que deveriam ser alocadas para conservação (Brito et al. 2021a). Por exemplo, os governos estaduais na Amazônia não possuem instâncias em operação que promovam consultas entre os diferentes órgãos que podem decidir sobre destinação de terras.¹⁷ Na prática, quando o órgão de terra analisa um pedido de titulação individual em terra pública, não existe um regulamento estabelecendo uma consulta prévia ao órgão ambiental ou à Funai para avaliar se esta área possui outra prioridade de destinação.

Na esfera federal, desde 2013, existe a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. Esta câmara estabelece um processo de consulta entre órgãos federais para decidir sobre a destinação de glebas da União. Porém, seu regulamento (atualmente previsto no Art. 12 do Decreto nº 10.952/2020) pressupõe que as áreas podem ser destinadas à regularização fundiária quando os outros órgãos não manifestarem explicitamente o interesse em outra forma de destinação.¹⁸ Como resultado, até 2018, a câmara destinou à regularização fundiária 70% dos cerca de 47 milhões de hectares consultados (Brito et al. 2021a).

¹⁷ O estado do Pará prevê desde 2020 uma Câmara Técnica de Identificação, Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Estaduais, mas a mesma não foi instalada até maio de 2022 (Art. 20 do Decreto Estadual do Pará nº 1.190/2020).

¹⁸ Art. 12 e parágrafos do Decreto Federal nº 10.592/2020.

No entanto, as regras de operação da câmara deveriam prever que, em florestas públicas, a decisão deste colegiado se restringisse aos tipos de destinação possíveis nesses territórios, de acordo com a Lei nº 11.284/2006. Ou seja, destinar para reconhecimento de terras de povos indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais (referidos daqui em diante como territórios de PIQCT), de criação de unidades de conservação ou uso por meio de concessão florestal. A regularização fundiária é vedada nessas áreas (Lei nº 11.952/2009, Art. 4, III).

Além disso, a proibição de titulação sobre florestas públicas se aplica às áreas já inseridas no CNFP e àquelas que ainda não foram identificadas e cadastradas. Isso porque a definição jurídica de florestas públicas abrange qualquer floresta em terra pública e não apenas aquelas que constam no CNFP.

Outro caso de descompasso com a legislação de florestas públicas é a possibilidade de inscrever no CAR os imóveis de ocupações privadas nessas áreas. O CAR é um instrumento para regularização ambiental e, como dispõe o Código Florestal (CF), não pode ser usado para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse (Lei nº 12.651/2012, Art. 29, §2). Mas na prática, esse pressuposto tem sido deixado de lado e o CAR passou a ser usado como um instrumento para grilagem de terras, com a finalidade de comprovar uma ocupação de terra pública (Moreira 2016).

Estima-se que existam mais de 100 mil imóveis no CAR sobrepostos a florestas públicas federais e estaduais não destinadas, abrangendo 16 milhões de hectares (Moutinho et al. 2022). Os órgãos ambientais estaduais são responsáveis pelas inscrições e análises do CAR, mas até o momento, nenhum estado cancela inscrições sobrepostas a florestas públicas não destinadas ou impede que novas inscrições ocorram nesses territórios.

Florestas públicas sob ameaça de privatização

A seção anterior mostrou que, apesar da existência de legislação proibindo a privatização de florestas públicas, os procedimentos de destinação não impedem que isso possa ocorrer na prática. Além disso, o poder público acaba permitindo inscrições de imóveis no CAR sobrepostos a essas áreas.

Estimamos que 17,7 milhões de hectares ou 69% das florestas federais não destinadas inseridas no CNFP até 2020 já estejam sob risco de privatização (Tabela 3 e Figura 1). Essa área de risco surge de três fontes, desconsiderando-se a sobreposição existente entre elas:

- i. A Câmara Técnica de Destinação de Terras Federais alocou para regularização fundiária 8,5 milhões de hectares sobrepostos às florestas federais não destinadas no CNFP. Ou seja, a câmara acabou indicando que florestas públicas já cadastradas seriam passíveis de privatização.
- ii. A base de dados do Incra de imóveis não titulados possui 6,1 milhões de hectares sobrepostos a florestas federais não destinadas no CNFP. Até 2018, o governo federal contratava empresas terceirizadas para fazer o georreferenciamento de imóveis para regularização fundiária¹⁹ ou aceitava que os requerentes de títulos apresentassem os mapas de acordo com as normas técnicas.
- iii. Os governos estaduais aceitaram a inscrição de 7,4 milhões de hectares de imóveis no CAR sobrepostos a florestas federais não destinadas no CNFP.

Também estimamos que esse risco exista em pelo menos 4,7 milhões de hectares nos 32,3 milhões de hectares de florestas estaduais não destinadas no CNFP. Esta é a área de imóveis inscritos no CAR sobrepostos a florestas estaduais. Não conseguimos estimar sobreposição de área com pedidos de titulação em órgãos de terra estadual porque esses institutos não divulgam essa informação (Cardoso Jr., Oliveira e Brito 2018).

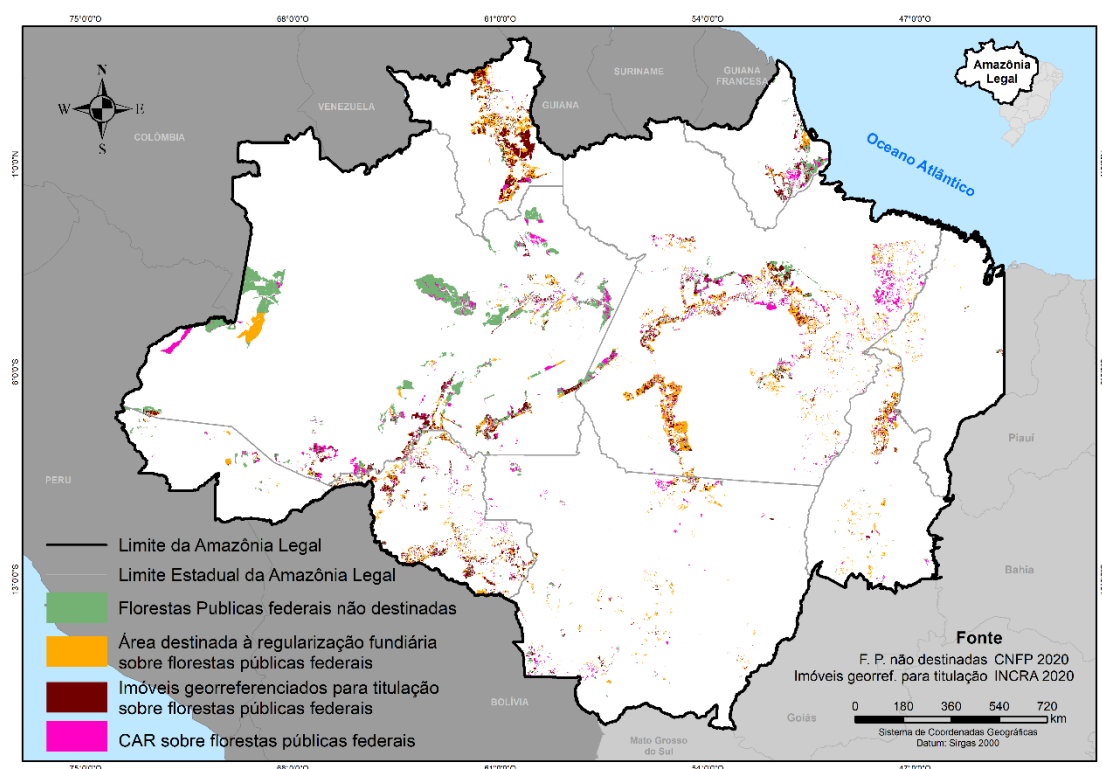
¹⁹ Isso ocorria na vigência do Programa Terra Legal, responsável pela regularização fundiária em terras da União entre 2009 e 2018. A partir de 2019, o Incra assumiu essa atribuição.

Tabela 3. Áreas destinadas à regularização fundiária pela Câmara Técnica de imóveis para titulação pelo Inbra e de imóveis inscritos no CAR sobrepostas a florestas públicas federais não destinadas no CNFP até 2021

Tipo de área	Área (hectares)	Percentual de 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: AMZ 2030 com base nos dados de Terra Legal, Inbra e SFB, 2022

Figura 1. Florestas públicas federais não destinadas no CNFP em sobreposição de áreas destinadas à regularização fundiária pela Câmara Técnica, de imóveis para titulação pelo Inbra e de imóveis inscritos no CAR até 2021



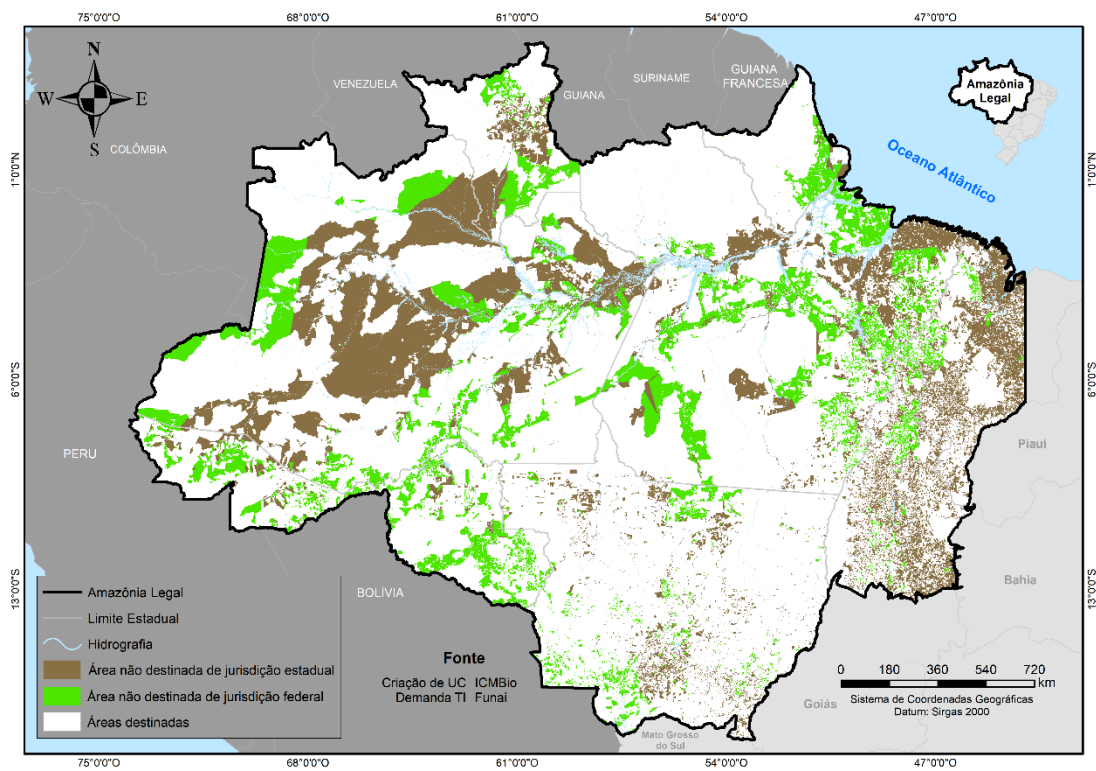
Fonte: AMZ 2030 com base nos dados de Terra Legal, Inbra e SFB, 2022

Caminhos para destinar terras públicas de forma alinhada ao combate do desmatamento

Partindo do pressuposto de que florestas públicas não podem ser privatizadas, apresentamos caminhos para direcionar o processo de ordenamento territorial em 143,6 milhões de hectares não destinados na Amazônia Legal (Figura 2). Para isso, elaboramos uma matriz com orientações dividindo essa área em quatro categorias: i) florestas públicas cadastradas; ii) florestas públicas não cadastradas + APA; iii) ocupações antigas em terra públicas; e iv) ocupações recentes em terra pública (Tabela 4). As orientações respeitam as prioridades legais de destinação identificadas na seção 3.

Ressaltamos que parte dessa área não destinada pode ter imóveis já titulados no passado, cujos proprietários não fizeram a certificação do georreferenciamento junto ao Incra. Por isso, esses imóveis não aparecem no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) do Incra. Nesse caso, não foram considerados como imóveis titulados (e, portanto, áreas destinadas) no levantamento de Brito et al. (2021a). Devido a esse tipo de situação, é necessário que os governos federal e estaduais invistam em ações de digitalização e vetorização dos acervos dos órgãos fundiários para aprimorar o diagnóstico de áreas sem destinação.

Figura 2. Mapa de áreas sem informação de destinação fundiária na Amazônia com divisão da possível jurisdição das terras (federal ou estaduais)



Fonte: AMZ 2030 com base nos dados de Brito et al (2021a), 2022

Tabela 4. Recomendações de caminhos para alocação de terras públicas não destinadas na Amazônia*

Tipo de área	Florestas Públicas Cadastradas	Florestas públicas não cadastradas + APAs**	Ocupações antigas	Ocupações recentes
Área estimada (com sobreposições)	57,9 milhões ha	36,4 milhões ha	56,1 milhões ha	
Ações recomendadas	Criar ALAP***, cancelar Requerimentos de titulação e CAR	Identificar, cadastrar, destinar	Acelerar regularização com salvaguardas	Retomar e redirecionar áreas
Tipos de destinações recomendados	Terras Indígenas, quilombos, comunidades tradicionais, UCs, concessões florestais	<ul style="list-style-type: none"> Inserir no Cadastro Nacional de Florestas Públicas e seguir destinação indicada para florestas cadastradas Se houver florestas em ocupações antigas, seguir destinação indicada para essa categoria 	<ul style="list-style-type: none"> Título de terras se menos de 80% de cobertura florestal Concessão de uso para ocupações com mais de 80% de área florestal Se não atender requisitos de regularização: retomar e redirecionar, com preferência para reforma agrária 	Concessões para serviços ambientais e restauração florestal

* A soma das áreas indicadas na Tabela 1 excede 143,6 milhões de hectares devido à sobreposição entre as quatro categorias.

**APAs: Área de Proteção Ambiental

***ALAP: Área de limitação administrativa provisória

Fonte: AMZ 2030, 2022

a. *Florestas públicas cadastradas:*

Há 57,9 milhões de hectares de florestas públicas não destinadas inseridas no CNFP. As opções de destinação destas áreas devem abranger apenas aquelas previstas na Lei de Gestão de Florestas Públicas: territórios indígenas, territórios quilombolas, de comunidades tradicionais, unidades de conservação e concessão florestal.

Considerando a pressão crescente nessas áreas devido ao avanço do desmatamento (Moutinho et al. 2022), recomendamos que os governos responsáveis por elas (federal ou estaduais) criem Áreas de Limitações Administrativas Provisórias (ALAP) (Lei nº 9.985/2000, Art. 22-A) como forma de concentrar um esforço em curto prazo para sua destinação. A ALAP suspende por sete meses atividades e empreendimentos que possam causar danos ambientais em regiões de interesse para estabelecer novas UCs. Dentro desse período, o governo deve realizar os estudos técnicos e consultas necessárias para a criação das UCs. Por exemplo, em 2006, o uso de ALAP na região da BR-163 no Pará resultou na criação de um mosaico de UCs em 2006, incluindo um Distrito Florestal com sete novas UCs e a ampliação do Parque Nacional da Amazônia (O Globo 2006).

Parte dessas florestas está sob pressão para privatização, com sobreposição de imóveis no CAR e georreferenciados para regularização fundiária (seção 4). Por isso, dentro do período da ALAP

será necessário que os órgãos ambientais estaduais cancelem essas inscrições no CAR (Moutinho et al. 2022) e que os órgãos de terra indefiram requerimentos de titulação sobrepostos às florestas públicas em análise.

Uma região com prioridade para aplicação de ALAPs são as florestas estaduais não destinadas no CNFP no estado do Amazonas, que somam 29,7 milhões de hectares. Toda a área estadual não destinada no Amazonas (dentro e fora do CNFP) chega a 41,5 milhões de hectares, equivalente a 48% das áreas estaduais não destinadas na Amazônia Legal e 29% de toda área não destinada região (somando áreas federais e estaduais).

b. Florestas públicas não cadastradas e APAs

Estimamos que 29,2 milhões de hectares sejam possivelmente florestas públicas não destinadas que não estão identificadas no CNFP. Estas áreas podem estar sob diversos tipos de ocupação, incluindo de PIQCT que ainda não tiveram suas demandas territoriais atendidas. Podem também ser áreas declaradas como reserva legal em ocupações privadas sob terra pública.

Além disso, calculamos uma área de 7,2 milhões de hectares de florestas em APAs.²⁰ Apesar de aparecerem no CNFP como áreas destinadas, as APAs podem ser objeto de emissão de título de terra, se cumpridos os requisitos legais de regularização fundiária. Porém, tais requisitos variam entre as leis de terra federal e estaduais, e algumas permitem a legalização de ocupações feitas a qualquer tempo, sem uma data limite para seu início (Brito et al. 2021b). Isso aumenta o risco da continuidade do ciclo de ocupação e desmatamento, visando à titulação da terra.

Outro problema é a possibilidade de desmatamento legal de imóveis que possuem mais de 80% de cobertura florestal, já que o CF permite autorização de desmatamento até 20% do imóvel.

É importante assegurar que essas florestas sejam destinadas com respeito às prioridades legais e sem permitir a legalização de desmatamentos futuros. Por isso, parte dos 29,2 milhões de hectares deverá ser inserida no CNFP e seguir as destinações recomendadas no item anterior (item a).

Outra parte, incluindo dos 7,2 milhões em APAs, poderá ser incluída em ações de regularização fundiária se estiverem inseridas em imóveis de ocupações antigas. No entanto, em casos de imóveis com mais de 80% de cobertura florestal, recomenda-se limitar o tipo de regularização fundiária à concessão de direito real de uso, previsto na Lei nº 11.952/2009 (Art. 2, VIII), com proibição de desmatamento adicional para que o concessionário continue no imóvel.

A diferença entre ocupações antigas e recentes será discutida no próximo item.

²⁰ Consideramos uma área total de 11,2 milhões de hectares como APAs, sendo que 7,2 milhões seriam área florestal até 2021 de acordo com dados do Prodes.

c. Ocupações antigas e recentes em terra pública

Há cerca de 56,1 milhões de hectares na Amazônia que abrangem imóveis já mapeados pelo governo federal para regularização fundiária e áreas não destinadas inscritas no CAR (em áreas federais e estaduais). Não conseguimos identificar com base nos dados disponíveis publicamente quais dessas ocupações são antigas ou quais são mais recentes (por exemplo, não há informação pública sobre o ano declarado do início dessas ocupações). Mas esse é um dado informado em pedidos de titulação de terras.

A definição do que seria uma ocupação antiga e recente depende do marco temporal para regularização fundiária. Atualmente, a lei federal considera o marco temporal de 2011.²¹ Além disso, leis estaduais possuem marcos temporais ainda mais flexíveis, como 2017 em Roraima, 2014 no Pará.²² Há também leis estaduais de terra sem data limite (como Amazonas e Acre), o que permitiria que áreas ocupadas no futuro possam ser regularizadas (Brito et al. 2021b). Por isso, é crucial que todos os estados adotem por meio de lei uma data de corte para o início dessas ocupações que podem ser regularizadas.

Também é necessário criar mecanismos jurídicos que impeçam alterações posteriores nessas datas. Por exemplo, com a aplicação do princípio da vedação do retrocesso ambiental. Tal princípio jurídico impede a redução de proteção ambiental que afete, por exemplo, processos ecológicos essenciais, bem como ecossistemas frágeis ou à beira do colapso (Benjamin 2012). Ele tem sido aplicado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para declarar inconstitucionalidade de leis que promovem retrocessos ambientais (STF 2022). Nesse sentido, mudar uma data limite de ocupação em floresta pública desmatada para permitir sua titulação representa um retrocesso ambiental explícito, já que essas áreas acabarão perdendo o status de florestas públicas para se tornarem privadas.

Esse princípio poderia ser adotado de forma explícita na Constituição Federal e Constituições Estaduais. Ou ainda, o STF poderia aplicá-lo nas ações que questionam a mudança de data na lei federal de regularização fundiária ocorrida em 2017 (quando o limite mudou de 2004 para 2011).²³ Uma decisão do STF dessa natureza teria efeito também sobre as terras estaduais e ajudaria a barrar tentativas de mudanças posteriores nos prazos de ocupação de leis estaduais.

Assim, a destinação desses 56,1 milhões de hectares precisa ser feita de forma diferenciada para ocupações antigas e recentes, para eliminar estímulos para a continuidade de ocupação de terra pública visando a sua privatização. A seguir, estão alguns possíveis caminhos.

²¹ Conforme Art. 38, Parágrafo único, inciso I da Lei nº 11.952/2009 com a alteração promovida pela Lei nº 13.465/2017.

²² A legislação do Pará adota o ano de 2014 como marco temporal para algumas categorias de regularização fundiária. Porém, não fixa uma data limite de ocupação para regularizar imóveis que não possuem atividade agrária implementada, o que acaba sendo uma brecha para legalizar áreas ocupadas após essa data.

²³ As ações no STF são: ADI nº 5.771, ADI nº 5.787 e ADI nº 5.883, cujo relator é o ministro Dias Tóffoli.

c.1. Ocupações recentes:

Os governos devem indeferir pedidos de regularização de ocupações recentes e adotar procedimentos de retomada e redirecionamento dessas áreas para outras finalidades. Ou seja, não basta negar os pedidos e manter os ocupantes recentes na área. É necessário retomar os imóveis (ou seja, remover os ocupantes) e dar uma destinação que elimine a expectativa de lucratividade com a grilagem de terras.

Do contrário, se o governo permitir que essas áreas sejam vendidas por meio de licitação ou se o Congresso Nacional mudar a lei para facilitar sua titulação sem licitação, haverá estímulo para que mais áreas públicas sejam ocupadas ilegalmente visando a sua titulação futura.

Sugerimos as seguintes opções:

- Agricultores familiares elegíveis para a reforma agrária (até 4 módulos fiscais ou 400 hectares): é possível realocar esses ocupantes de áreas recentes para áreas mais antigas e antropizadas com a criação de projetos de assentamentos em áreas desapropriadas pelo governo. Ou seja, a política de reforma agrária seria direcionada a imóveis titulados e improdutivos que sejam passíveis de desapropriação de acordo com a legislação. Assim, evita-se o avanço de pequenas ocupações em áreas de florestas mais remotas, nas quais não haverá infraestrutura de suporte para produção. Vale ressaltar que essa sugestão não se aplica a projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, que podem ser instituídos em áreas não destinadas, conforme indicado na seção 3. Tais modalidades podem ser usadas para reconhecimento de territórios de populações extrativistas e tradicionais.
- Médios e grandes imóveis (acima de 4 módulos fiscais): esses imóveis devem ser retomados para eliminar a expectativa de privatização dessas áreas.

Nos dois grupos acima, a prioridade de destinação das áreas retomadas deve ser para reconhecimento de territórios de PIQCT se houver demanda nessas áreas. Se não houver, os imóveis retomados poderiam ser realocados para concessões por meio de licitação, visando à conservação de serviços ambientais ou concessão para restauração. Para isso, será necessário alterar a Lei nº 11.284/2006 para ampliar os tipos de concessões permitidas em florestas públicas, que atualmente está restrita a manejo florestal sustentável. O Projeto de Lei nº 5.518/2020 propõe, por exemplo, criar concessões de restauração, incluindo implementação de sistemas agroflorestais. Dependendo da região e tamanho dos imóveis, os editais de licitação poderiam ser direcionados para cooperativas de pequenos produtores, evitando que apenas grandes empresas sejam beneficiadas com esse tipo de destinação de terras.

c.2. ocupações antigas:

Há um passivo de ocupações não tituladas na Amazônia ocorridas no período da ditadura militar (1964-1985) e anos seguintes. Em áreas federais, a Lei nº 11.952/2009 já permite titular esses imóveis, desde que não estejam sobrepostos a demandas territoriais prioritárias (como territórios de PIQCT), que não sejam áreas em conflito e cuja ocupação tenha ocorrido até 2011 (Brito 2022).

Entre 2009 e 2021, o governo federal emitiu quase 40 mil títulos e indeferiu mais de 5 mil pedidos de regularização fundiária (Brito 2022). Mas o desempenho anual dessa titulação caiu desde 2015, resultado de cortes de recursos e de mudanças na gestão do programa de regularização fundiária federal. Essa diminuição foi mais significativa desde 2019, quando o governo federal emitiu apenas 1 título definitivo em áreas fora de projetos de assentamento. Tal queda ocorreu após a extinção do Programa Terra Legal, responsável entre 2009 e 2018 pelas ações de regularização fundiária federal. Em 2019, o governo repassou essa atribuição ao Incra, mas sem oferecer recursos e estrutura compatíveis com a demanda (Brito 2022).

Ações de regularização fundiária necessitam de um arranjo institucional estável e equipe especializada para sua implementação. Considerando que as atribuições encontram-se no Incra desde 2019, não seria aconselhável deslocá-las novamente. Porém, é necessário reforçar a capacidade operacional do órgão, seja com contratação de temporários ou terceirização de tarefas como ocorreu no programa Terra Legal. Além disso, é fundamental aperfeiçoar alguns procedimentos, por exemplo:

- Revogar as atuais regras de operação da Câmara Técnica de destinação de glebas federais previstas no Art. 12 do Decreto nº 10.952/2020. Uma nova regra, também via decreto, deve limitar as opções de destinação de florestas públicas àquelas previstas na Lei nº 11.284/2006 e vedar a possibilidade de emissão de títulos de terra nessas áreas.
- Vedar a possibilidade de titulação de áreas com mais de 80% de cobertura florestal, a fim de evitar a possibilidade de desmatamento legal no futuro (Brito et al. 2021a). Nesses casos, deve-se optar pela concessão de direito real de uso (CDRU), adicionando uma cláusula que proíba o desmate adicional no imóvel sob pena de rescisão da concessão. A lei federal e a legislação fundiárias de vários estados já preveem este instrumento como forma de regularização. Assim, esse direcionamento de CDRU para imóveis de ocupação antiga com mais de 80% de floresta poderia ocorrer via decreto.
- Estruturar mecanismos de monitoramento de ações de regularização fundiária, de recebimento de denúncias e de resolução de conflitos. No primeiro caso, o governo precisa reestabelecer, via decreto, um comitê previsto na Lei nº 11.952/2009 e extinto desde 2019, que tem garantia de participação de representantes da sociedade civil. No caso de denúncias, é importante fortalecer órgãos como ouvidorias agrárias para que possam responder rapidamente a denúncias e encaminhar para o tratamento adequado. Neste caso,

o CNJ poderia atuar na resolução de conflitos instituindo com os tribunais de justiça algum tipo de força tarefa que possa ser acionada para atuar em casos identificados.

- Retomar áreas com pedidos indeferidos de regularização fundiária e destiná-las para territórios de PIQCT, se houver essa demanda, para reforma agrária ou concessões para reflorestamento, caso sejam áreas com baixa aptidão agrícola. Neste último caso, será necessário alterar a Lei nº 11.284/2006 para possibilitar esse tipo de concessão (ver item c.1).

Recomendações finais

A resolução da indefinição fundiária na Amazônia de forma alinhada com a redução do desmatamento exigirá comprometimento governamental nas esferas federal e estaduais no médio e longo prazo, com alocação orçamentária e de equipe. 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.

Em especial, recomendamos a criação, via decreto, de uma instância vinculada à Casa Civil da Presidência da República para funcionar como mediadora das ações de ordenamento territorial entre os diferentes órgãos com atribuição fundiária (como ICMBio, SFB, Funai e órgãos estaduais). Essa instância teria a função de promover coordenação entre os órgãos, em interação com diferentes setores da sociedade civil e da academia, para identificar demandas de reconhecimento territorial prioritárias e encaminhá-las à destinação adequada (Brito 2022).

A Tabela 5 resume as principais recomendações deste relatório por instituição responsável.

Tabela 5. Recomendações para aprimorar as ações de ordenamento territorial na Amazônia

Instituição responsável	Recomendações
Presidência da República	Via decreto: Instituir instância na Casa Civil para promover coordenação de ações de ordenamento territorial na Amazônia e determinar a revisão das decisões da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais que alocaram áreas de florestas públicas para regularização fundiária; Limitar as opções de destinação de florestas públicas àquelas previstas na Lei nº 11.284/2006 e vedar a possibilidade de emissão de títulos de terra nessas áreas;
Presidência da República e Governos Estaduais	Fortalecer órgãos com atribuição fundiária, destinando orçamento e equipe compatível com as necessidades, incluindo para organização e vetorização do acervo fundiário. Via decreto:

	<p>Instituir ALAPs para esforço de destinação de florestas públicas com potencial para criação de UCs (em especial no estado do Amazonas);</p> <p>No caso de ocupações antigas com mais de 80% de cobertura florestal, restringir regularização à concessão de direito real de uso, com previsão de retomada no imóvel no caso de desmatamento acima de 20%. Nos estados, essa opção se aplica quando houver lei prevendo regularização fundiária por concessão.</p> <p>Instituir comitês de acompanhamento e avaliação das ações de regularização fundiária com participação da sociedade civil;</p> <p>Instituir ou reforçar ouvidorias agrárias para recebimento e tratamento de denúncias de conflitos agrários;</p> <p>Publicar informações sobre imóveis com pedidos de titulação e que já receberam título ou concessão, incluindo arquivos <i>shapes</i> de localização dos imóveis);</p> <p>Definir uma política de retomada de áreas públicas não destinadas e ocupadas ilegalmente, seguindo prioridades legais de destinação de terras;</p>
Congresso Nacional	<p>Aprovar Projeto de Lei nº 5.518/2020, que amplia as atividades passíveis de concessões florestais, como serviços ambientais e restauração;</p> <p>Arquivar projetos de lei que visam a flexibilizar regras de regularização fundiária para permitir titulação de ocupações ilegais;</p> <p>Apresentar proposta de emenda constitucional que impeça a extensão de data limite de ocupação de terra pública para regularização fundiária.</p>
Governos estaduais e órgãos ambientais dos estados	<p>Via Decreto e normas administrativas:</p> <p>Proibir inscrição no CAR de imóveis de ocupação privada sobrepostos a florestas públicas não destinadas e suspender esse tipo de inscrição ativa no CAR até a análise de sua validade.</p>
CNJ	<p>Instituir forças-tarefas com tribunais de justiça estaduais para tratar de conflitos agrários.</p>
Incra	<p>Via norma administrativa:</p> <p>Determinar o indeferimento de pedidos de regularização fundiária sobrepostos a florestas públicas;</p> <p>Indicar procedimentos de retomada dos imóveis com pedidos indeferidos e de realocação de ocupantes que atendam requisitos de reforma agrária para regiões de ocupação consolidada.</p>
Serviço Florestal Brasileiro	<p>Continuar esforço de identificação de florestas públicas e inclusão das mesmas no CNFP.</p>
STF	<p>Julgar ações²⁴ que questionam a constitucionalidade das alterações feitas em 2017 na lei federal de regularização fundiária (Lei nº 11.952/2009), preferencialmente aplicando o princípio da vedação do retrocesso ambiental para impedir a extensão da data limite de ocupação de florestas públicas.</p>

²⁴ As ações no STF são: ADI nº 5.771, ADI nº 5.787 e ADI nº 5.883, cujo relator é o ministro Dias Tóffoli.

Referências Bibliográficas

Alencar, Ane, Rafaella Silvestrini, Jarlene Gomes e Gabriela Savian. *Amazônia em chamas - O Novo e Alarmante Patamar do Desmatamento na Amazônia: Nota técnica nº 9*. Brasília: IPAM, 2022. bit.ly/3y91W0t. Acesso em: janeiro de 2022.

Atos do Poder Executivo. *Decreto Federal nº 10.592*. 2020.

Benjamin, Antônio Herman. “Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental”. In *Princípio da vedação do retrocesso ambiental*, 55-72. Brasília: Senado Federal, 2012.

Brito, Brenda. *O Governo não deve premiar os ladrões de terra na Amazônia*. El País, 09 de setembro de 2019. bit.ly/3Ox7l6G. Acesso em: 08 de junho de 2022.

Brito, Brenda, Paulo Barreto, Amintas Brandão Jr., Sara Baima e Pedro H. Gomes. “Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon”. *Environmental Research Letters*, 14 (2019). bit.ly/3n3PBU0.

Brito, Brenda, J. Almeida, P. Gomes e R. Salomão. *Dez Fatos Essenciais sobre Regularização Fundiária na Amazônia Legal*. Belém: Imazon, 2021a. bit.ly/3A0r6i0.

Brito, Brenda, Jeferson Almeida e Pedro Gomes. *Legislação fundiária brasileira incentiva a grilagem e desmatamento na Amazônia*. *Amazônia 2030*, 2021b. bit.ly/3zSjnDG. Acesso em: 18 de abril de 2022.

Brito, Brenda. *Regularização fundiária em áreas federais na Amazônia Legal: lições, desafios e recomendações*. *Amazônia 2030*, 2022. bit.ly/3QCa3d5.

Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP). *Atualização 2020*. 2021. bit.ly/3Oc2xnK. Acesso em: 05 de janeiro de 2022.

Cardoso Jr., Dario, Rodrigo Oliveira e Brenda Brito. *Transparência de Órgãos Fundiários Estaduais na Amazônia Legal*. Belém: Imazon, 2018. bit.ly/3ObpY0t.

Casa Civil. *Lei nº 9.985*. 2000.

Casa Civil. *Lei nº 11.284*. 2006.

Casa Civil. *Lei nº 11.952*. 2009.

Casa Civil. *Lei nº 12.651*. 2012.

Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Avanços ou Retrocessos na Regularização Fundiária? Análise do Projeto de Lei nº 2633/2020 sob o enfoque das salvaguardas ambientais*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021a. bit.ly/39JjR4u.

Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Nova Investida Contra a Legislação Fundiária. Projeto de Lei nº 510/2021 Retoma os Retrocessos da MP nº 910/2019 e Beneficia Invasores de Terras Públicas*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021b. bit.ly/3OvofCR.

Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 68. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1988.

Fellet, João. *Governo e ruralistas pressionam por lei polêmica que beneficia desmatadores da Amazônia*. BBC News Brasil, 16 abril 2021. bbc.in/3QE8awH. Acesso em: 08 de junho de 2022.

Incra. *Nota Técnica nº 360/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA*. 2021.

Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Nota de esclarecimento - Projeto de Lei sobre Gestão de Florestas Públicas*. Brasília: MMA, 2005. bit.ly/3xFYZTz. Acesso em: 10 de maio de 2021.

Moreira, Eliane. *O Cadastro Rural Ambiental: uma nova face da grilagem na Amazônia?*. Abrampa, 2016. bit.ly/3QuKctU. Acesso em: 22 de março de 2022.

Moutinho, Paulo, Ane Alencar, Marcelo Stabile, Martha Fellows, Caroline S. C. Salomão et al. *Destinação de Florestas Públicas: um meio de combate à grilagem e ao desmatamento ilegal na Amazônia*. Amazônia 2030, 2022. bit.ly/3Oho12l.

O Globo. *Distrito Florestal Sustentável é criado no Pará*. 14 de fevereiro de 2006. bit.ly/3OpwuAi. Acesso em: 22 de fevereiro de 2022.

Supremo Tribunal Federal (STF). *ADPF 760*. Relatora Min. Carmen Lúcia. 2022. bit.ly/3N9eida. Acesso em: 18 de abril de 2022.

www.amazonia2030.org.br

