

Como ampliar a regularização fundiária na Amazônia?



Confira estratégias para aprimorar o ordenamento territorial e diminuir os conflitos fundiários na Amazônia, especialmente em unidades de conservação

Objetivo

As informações deste resumo servem para a elaboração e implementação de políticas públicas, planos, programas e projetos de regularização fundiária na Amazônia. Este conteúdo é direcionado a gestores públicos, legisladores e organizações da sociedade civil de apoio e de base comunitária.

As discussões permeiam os objetivos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), do Código Florestal, da Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) e da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Mensagens-Chave

- A.** A maior eficiência no combate à grilagem e na regularização fundiária requer a integração entre órgãos fundiários e ambientais, criando uma base cartográfica comum para maior transparência e segurança jurídica;
- B.** O fortalecimento da governança territorial, aliado a instrumentos de gestão eficazes, é fundamental para a proteção das áreas públicas não destinadas, contribuindo para a redução do desmatamento;
- C.** A regularização fundiária em territórios tradicionais e áreas protegidas, com respeito às especificidades locais, é essencial para assegurar os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais;
- D.** A articulação entre representações de povos e comunidades tradicionais e órgãos públicos fortalece a implementação de políticas públicas ao alinhar as decisões às necessidades locais.

Recomendações

- A.1.** Integrar os cadastros de terras em um único sistema de gestão do território;
- A.2.** Utilizar o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como ferramenta de controle do cumprimento da legislação ambiental;
- B.1.** Fortalecer instrumentos de gestão para o uso e proteção das áreas públicas não destinadas;
- B.2.** Fortalecer a infraestrutura e a capacidade dos órgãos responsáveis pela regularização fundiária;
- C.1.** Criar uma Política Nacional de Regularização Fundiária para Povos e Comunidades Tradicionais;
- C.2.** Regularizar as ocupações legítimas em terras públicas para garantir os direitos territoriais das comunidades;
- D.1.** Formar comitês com representantes dos povos e comunidades tradicionais para a tomada de decisões;
- D.2.** Integrar instituições federais, estaduais e municipais para a viabilização de políticas públicas eficazes;
- D.3.** Desenvolver estratégias coletivas e interinstitucionais para o cadastramento de áreas de uso coletivo não inseridas em unidades de conservação

Introdução

A elaboração deste resumo foi subsidiada pela experiência do LIRA – Legado Integrado da Região Amazônica, uma iniciativa do IPÊ - Instituto de Pesquisas Ecológicas. O documento reflete uma visão construída coletivamente, junto a diversos atores que vivem e pensam a Amazônia. Contribuições importantes foram geradas a partir das discussões feitas em novembro de 2023, durante o Seminário Legado Amazônico, que reuniu 77 organizações locais de base (indígenas, extrativistas, cooperativas), 40 organizações da sociedade civil, 13 instituições de governo (federais e estaduais), cinco redes/movimentos sociais (extrativistas, indígenas e quilombolas), 10 organizações com fundos de financiamento, 10 organismos internacionais, 15 instituições de pesquisa e 10 empresas – todos engajados na conservação do bioma.

Aqui, abordaremos estratégias para a regularização fundiária em unidades de conservação (UCs), promovendo a integração entre órgãos fundiários e ambientais no Brasil. A colaboração entre essas instituições é essencial para garantir a segurança jurídica das ocupações legítimas e combater práticas ilegais. Além disso, fortalecer as capacidades institucionais dos governos e criar comitês compostos por representantes de povos e comunidades tradicionais são fundamentais para assegurar que as políticas públicas atendam às necessidades locais e respeitem as especificidades socioculturais. Uma cultura de responsabilidade ambiental e governança territorial eficaz também requer mecanismos econômicos e a capacitação de pequenos proprietários.



A. Integração entre órgãos fundiários e ambientais

A integração entre órgãos fundiários e ambientais é crucial para combater a grilagem de terras e facilitar a regularização fundiária no Brasil. Uma base cartográfica unificada permitiria essa integração, melhoraria a transparência dos processos e asseguraria a segurança jurídica das ocupações legítimas. Como parte do processo de regularização, é fundamental que as agências ambientais avancem na validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para verificar as informações declaradas e detectar déficits de Reserva Legal nas propriedades (Pacheco et al., 2021). Assim, avançaremos na garantia de que as terras cumpram sua função social, como estabelecido pela Constituição Federal de 1988, bem como para o cumprimento do Código Florestal.

Além disso, é necessário fortalecer as capacidades institucionais dos governos estaduais, com o apoio do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e do Serviço Florestal Brasileiro. O suporte técnico aos pequenos proprietários de terras deve ser uma prioridade, possibilitando que compreendam os benefícios que a conservação e a restauração podem trazer para suas propriedades. Superar a desconfiança em relação às iniciativas de conformidade ambiental e fortalecer a governança territorial exige a criação de um ambiente colaborativo entre os agricultores e as agências reguladoras.

B. Fortalecimento da governança territorial

O fortalecimento da governança territorial é vital para a proteção das áreas públicas não destinadas. A implementação de instrumentos de gestão adequados, como o Programa de Regularização Ambiental (PRA), deve incluir a definição de termos e procedimentos claros para a restauração ambiental e a compensação por serviços ambientais. A falta de infraestrutura e capacidade nos órgãos responsáveis pela regularização fundiária representa um dos principais entraves para a gestão eficaz dessas áreas públicas. Portanto, o Estado deve investir na capacitação desses órgãos, garantindo recursos humanos e tecnológicos suficientes para atender à alta demanda, especialmente na Amazônia.

Além disso, a atribuição de valor monetário às florestas em pé pode ser um incentivo para reduzir a pressão sobre as áreas de vegetação nativa. A disseminação de mecanismos como o Mercado de Cotas de Reserva Ambiental (CRA) pode contribuir significativamente para a redução dos custos de conformidade com as legislações ambientais (Pacheco et al., 2021). É fundamental que esses mecanismos sejam amplamente divulgados entre potenciais compradores e vendedores, superando a desconfiança atual dos agricultores e promovendo uma cultura de conformidade e responsabilidade ambiental.

C. Regularização fundiária em territórios tradicionais

A regularização fundiária em territórios tradicionais é fundamental para garantir os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. O processo deve respeitar as especificidades socioculturais de cada região, considerando as práticas locais e sua biodiversidade. A elaboração de uma Política Nacional de Regularização Fundiária que priorize as necessidades desse público é um passo necessário para a efetivação desses direitos.

Além disso, as agências ambientais devem mobilizar todos os atores afetados pelo processo de regularização e exigir conformidade, com atenção aos grandes proprietários de terra, promovendo uma estratégia que envolva governos e agências reguladoras. É essencial distinguir ocupações legítimas, que devem ser regularizadas, e ocupações ilegais em terras públicas para assegurar que povos e comunidades tradicionais tenham seus direitos reconhecidos e segurança jurídica contra ameaças externas. Um grande desafio é a realização de censos familiares nas áreas protegidas devido à falta de recursos humanos e financeiros nos órgãos responsáveis, como ressaltado no depoimento da Secretaria de Meio Ambiente do Amazonas. Através desses censos são adquiridas informações importantes para a regularização das moradias nessas áreas e elaboração dos termos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), quando aplicável.

D. Comitês com representantes de comunidades locais

Comitês compostos por representantes de povos e comunidades tradicionais podem colaborar na governança e implementação de políticas públicas socioambientais. Por meio dessas instâncias, as decisões territoriais podem ser informadas pelas demandas desses grupos, promovendo um alinhamento entre as necessidades da comunidade e as políticas governamentais.

A formação de comitês deve ser acompanhada por uma integração entre instituições federais, estaduais e municipais para viabilizar políticas públicas eficazes. O apoio político e a capacidade institucional devem ser priorizados, assegurando que as comunidades tenham voz ativa nas decisões que impactam seus territórios. A promoção de estratégias coletivas e interinstitucionais para o cadastramento de áreas de uso coletivo não inseridas em UCs pode melhorar a gestão dessas áreas, fortalecendo os direitos territoriais das comunidades e promovendo a conservação ambiental de forma inclusiva e sustentável.

Segundo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), até 2023 existiam 122 UCs de domínio público na Amazônia em situação pendente de regularização fundiária. Para lidar com essa situação, os mecanismos existentes compreendem a desapropriação administrativa e judicial, a indenização de terras públicas e a retomada de terras públicas irregularmente ocupadas. Os benefícios da regularização, ainda de acordo com o ICMBio, incluem a redução do desmatamento, a proteção de espécies, a disponibilização de espaço para uso público e a proteção do modo de vida tradicional. Por isso, esse processo é muito importante para garantir o direito real ao território.

Políticas Públicas

Aprimorar a regularização fundiária na Amazônia contribui para a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), o Código Florestal, a Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A PNGATI estabelece no artigo 4º inciso I, eixo 1, i) “promover o etnozonoamento de terras indígenas como instrumento de planejamento e gestão territorial e ambiental, com participação dos povos indígenas”, no inciso III, eixo 3 visa a) “realizar consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas no processo de criação de unidades de conservação em áreas que os afetem diretamente” e no inciso VII, eixo 7 propõe g) “promover e estimular intercâmbios nacionais e internacionais entre povos indígenas para a troca de experiências sobre gestão territorial e ambiental, proteção da agrobiodiversidade e outros temas pertinentes à PNGATI” (Brasil, 2012a).

O SNUC estabelece em seu artigo no 57 que os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização de superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação. O Decreto que regulamenta a Lei, em seu artigo no 33 determina que a aplicação dos recursos de compensação ambiental deverá ocorrer prioritariamente para a regularização fundiária e demarcação de terras (Brasil, 2000).

Entre os objetivos da PNPCT, conforme o artigo 3º, inciso X, está “garantir o acesso às políticas públicas sociais e a participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social”. Já o inciso XVII, propõe “apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais” (Brasil, 2007).

Ainda, a PNMC estabelece sobre a precaução, a prevenção, a participação cidadã, o desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns. No artigo 3º, inciso III, consta que “as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima” (Brasil, 2009).

O Código Florestal dispõe em seu artigo no 44 sobre as Cotas de Reserva Ambiental (CRA) em propriedade rural localizada no interior de UC de domínio público que ainda não tenham sido desapropriadas; e em seu artigo 66o, inciso III, lista a “doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária” como um dos mecanismos de compensação de Reserva Legal (Brasil, 2012b).

Os objetivos da Estratégia Nacional para REDD+ visam “aprimorar o monitoramento e a análise de impacto de políticas públicas para o alcance dos resultados de REDD+, buscando maximizar sua contribuição para a mitigação da mudança global do clima, observadas as salvaguardas socioeconômicas e ambientais acordadas na UNFCCC”; “integrar as estruturas de gestão das políticas para mudança do clima, florestas e biodiversidade, buscando promover convergência e complementariedade entre elas nos níveis federal, estadual e municipal”; e “contribuir para a mobilização de recursos em escala compatível com o compromisso nacional voluntário de mitigar emissões de gases de efeito estufa nos biomas brasileiros até 2020, estabelecido na Política Nacional sobre Mudança do Clima” (Brasil, 2016).

Já a Convenção 169 da OIT, em seu artigo 6º, no parágrafo 1, determina que os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; e b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; e c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim (Brasil, 2019).

Legado Amazônico

O LIRA - Legado Integrado da Região Amazônica é uma iniciativa integradora que potencializa ações de conservação da Amazônia através de três componentes:

1. O Fundo LIRA, que financia projetos socioambientais com povos indígenas e comunidades tradicionais;
2. Gestão do Conhecimento e Inovação;
3. Políticas Públicas Socioambientais.

O LIRA articula uma rede de 125 organizações com atuação em 5 estados com bioma amazônico, através da execução de 50 projetos em 59 áreas protegidas (Terras Indígenas e Unidades de Conservação), promovendo a conservação da biodiversidade, o bem-viver de povos e comunidades tradicionais e a resiliência climática.

Colaboradores

Adriana Luz Okubo (SEMA/AP), Aécio Silva dos Santos (ICMBio), Ádila Maria Portela Mattos (SEMA-AM), Alexandra Borba Surui (Associação Gap Ey), Aline Teixeira Pinheiro (SEMA-AP), Ana Claudia da Costa Leitão (Secretaria de Estado do Meio do Amazonas), Angel Batista de Souza (AMOR RDS Igapó Açu), Anna Júlia do Valle Costa (Ministério Público Federal), Antônio de Jesus Ferreira da Silva (FLONA Macauã), Antônio Rogério Vieira Mendes Apurinã (ASPACS), Antonio Jose de Souza (OPIAJBAM), Arimar Feitosa Rodrigues (COOMFLONA), Beptuk Metuktire (Instituto Raoni), Betikre Tapayuna Metuktire (Ass. Kapoto/Jarina), Baira Amondawa (Associação do Povo Indígena Amondawa), Brunna Stefanny Baroni Fehlauer (Associação Indígena Tato'a), Caio Piere Rola de Carvalho (IAPEN), Carolina Guyot (IPAM), Catherine Cristina Claros Leite (ICMBio), Celicia de Araújo Lima (AMARU), Chris Lopes da Silva Apurinã (IEB), Clarice Bassi (SEMMA Novo Airão), Célia Fernandes Bezerra (Associação dos Agentes Ambientais Indígenas), Daniel Resquim (Instituto Socioambiental), Daniela Soares de Lima (ACAJE), Diogo Henrique Giroto (OPAN), Edilson Martins Pinheiro (APACSA), Edmilson Fragoso da Silva (Associação de Moradores do Rio Unini), Eduardo Badialli (IPÊ), Eliani Maciel Lima (ICMBio), Elias Andrade Duarte (ASARC), Etelvina Leitão da Costa (AMOVILA), Fabrício Gatagon Suruí (Centro Cultural Wagôh Pakob), Fernanda Freda Pereira (IPÊ), Fernanda Meirelles (IDESAM), Fernando Augusto Fileno (IEPÉ), Fernando Tatagiba (ICMBio), Flávia Paula de Araújo (IDESAM), Francisco da Silva Costa (ovaradouro.com.br), Francisco Oliveira (SEMA/AM), Gabriel Firmino Dias (Associação Tupaiuê de Desenvolvimento), Gasodá Surui (Associação das Guerreiras Indígenas de Rondônia), Geovanna dos Santos Silva (Associação Floresta Protegida), Gisele de Castro Maciel Valdevino (AMPA), Giselle Ferreira Vieira (SAMAMT),

Hanoica Jennings Caceres (IDEFLOR-Bio), Hillary Caroline Atalla de Oliveira (Associação de Defesa Etnoambiental), Humberto Sóstenes Kawonoxa (Conselho Geral do Povo Hexkaryana - CGPH), Hyllen Gonçalves da Silva Apurinã (Instituto Pupykary), Ian Leite dos Santos (CAMURA/RDS AMANÃ), Israel Vale (KANINDÉ), Jannyf Christina dos Santos (SOS Amazônia), Janaina Araújo de Oliveira Apurinã (OPIAJ), Jailson Freire Ferreira (SEMA-AM), Jakeline Pereira (IMAZON), Jucirema Nahum Pacheco (Secretaria de Desenvolvimento Rural), Jéssica Cristina Carreira (AGUAPÉ), Jéssica Silva do Nascimento (COOPEGRAOS), Joelmir Silva e Silva (SUMAUMA), Jorge Nildo Torres dos Santos (RDS Igapó Açu), Josias Cebiroop da Silva (ASSIZA), Kajet Kayapo (Associação Floresta Protegida), Kennedy da Silva de Araújo Apurinã (OPIAJ), Leonel Gonzaga da Silva (AMOVILA), Leomarques Silva Costa (AGUAPE), Luandro Vieira (DIGITAL DEMOCRACY), Luiz Weymilawa Surui (Associação Gap Ey), Magno de Lima dos Santos (OPAN), Marcos Roberto da Cunha Nadelon (SEMA MTA), Maria Andrena Almeida Freitas (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima), Maria Gabriela Gross (Associação Cultural Indígena Kapot Jarinë), Maria Leonice Tupari (Associação das Guerreiras Indígenas de Rondônia - AGIR), Marineuza Miranda Pontes (APACSA), Marcus Alexandre Biazatti Souto (IDESAM), Marion Adeney (CONSERVATION X LABS), Maurília Gomes (Fundação Vitória Amazônica), Mononara Parakanã (Associação Tatoa), Mopa Kayapo (Associação Indígenas Pykore), Naiara Bezerra da Silva (ICMBio), Odilene Alves de Sousa (ASMACARU), Oséias Silva de Souza (AMAFLEC), Otacílio França Alves (ASMACARU), Oyago Surui (KANINDÉ), Pedro Henrique Mariosa (UFAM - Rede Rhisa), Pedro Meloni Nassar (Instituto Mamirauá),

Colaboradores

Rafael Cunha dos Santos (Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Monte Alegre), Raimundo Carlos Barbosa de Souza (IEB), Raimundo Leite de Souza (Associação de Povos e Comunidades Tradicionais), Renan Reis de Souza (IEPÉ), Robson Costa dos Santos (AMOREMA), Rogério Eliseu Egewarth (ICMBio), Salene Carvalho Costa (Instituto Kabu), Sandro Augusto Regatieri (Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá), Sherly Marcio Barbosa de Aquino (Poranga da Conquista), Stephanie Carolina da Silva Rezende (ASSIZA), Thalyta Carvalho Watrin (IDEFLOR-Bio), Thayna Tamara Souza da Silva (Associação SOS Amazônia), Thiago Schinaider (Associação Floresta Protegida), Undi Soares Uru Eu Wau Wau (KANINDÉ), Vera Christiana Pereira Pastorino (ICMBIO), Viceli Siqueira da Costa (Associação das Comunidades Sustentável da Reserva do Rio Negro), Vivian Karina Zeidemann (IPAM), Wendel Silva de Araújo (AMOPREAB), Xener Paiter Surui (KANINDÉ).

Organizadoras

Fabiana Prado, Angela Pellin, Letícia Lopes Dias, Letícia Umbelina e Neluce Soares.

Créditos

Ilustração - Érica Bettiol

Foto - André+Carioba

Diagramação - Colibri: Arte e Comunicação

Referências

BRASIL. Decreto no 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Planalto. Brasília, 18 de jul. De 2000.

BRASIL. Decreto no 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT. Planalto. Brasília, 7 de fev. De 2007. Art no 3.

BRASIL. Decreto no 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre a Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Planalto. Brasília, 29 de dez. De 2009. Art no 3.

BRASIL. Decreto no 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Planalto. Brasília, 5 de jun. De 2012. Art no 4.

BRASIL. Lei no. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Planalto. Brasília, 25 de mai. De 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento. ENREDD+: estratégia nacional para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal. Brasília: MMA, 2016.

Referências

BRASIL. Decreto no 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Planalto. Brasília, 5 de nov. De 2019. Art no 6.

PACHECO, R *et al.* Will farmers seek environmental regularization in the Amazon and how? Insights from the Rural Environmental Registry (CAR) questionnaires. *Journal of Environmental Management*, v. 284, p. 112010, abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.112010>.

