



FAS de Olho nas Políticas Públicas Socioambientais - n° 01/2020

Nota técnica sobre o Projeto de Lei N.º 2.633/2020

*Regularização Fundiária das ocupações em terras da União, avaliação dos Impactos
previstos para o Amazonas¹
versão 15/05/2020*

1. ANTECEDENTES

Após intenso debate sobre a [Medida Provisória N.º 910](#), de 10 de dezembro de 2019, que apresentava proposta de alteração das Leis [N.º 11.952, de 25 de junho de 2009](#), sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União, [Lei N.º 8.666, de 21 de junho de 1993](#), das normas para licitações e contratos da administração pública e também a [Lei N.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), dos registros públicos, surgiu como desdobramento o Projeto de Lei N.º 2.633/2020 de autoria do Deputado Federal Zé Silva (Solidariedade/MG) e relatoria do Deputado Federal Marcelo Ramos (Partido Liberal/AM).

Com a suspensão da votação da MP 910, a retomada da matéria pode ocorrer até o próximo dia 19 do mês de maio no formato de um PL que pretende modificar os requisitos e procedimentos da regularização fundiária de ocupações em terras da União. Com o texto do PL 2.633 de autoria do Dep. Federal Zé Silva há grandes chances de que o debate seja reacendido e que a votação sobre a temática volte a estar programada nas agendas da Câmara dos Deputados e na sequência também no Senado.

As medidas previstas na MP 910 ainda permanecem espelhadas na recém criada proposta de PL 2.633 e mantém a abordagem de promover mudanças relevantes, ainda que menos drásticas, que dizem respeito: (i) aos **limites do tamanho das áreas a serem regularizadas**, (ii) procedimento de **autodeclaração**, (iii) **manutenção do marco temporal** adotando o ano de 2008 como referência, (iv) abordagem sobre os **territórios especialmente protegidos** e (v) definições sobre **titulações em nomes de ocupantes com grau de parentesco**.

2. O CONTEXTO DO AMAZONAS

O Amazonas comparativamente aos demais estados da Amazônia Legal é o estado mais impactado pela irregularidade no ordenamento fundiário. Tal contexto se dá pelos **53,4 milhões de hectares, o que corresponde a 34,2% de seu território ser categorizado como áreas não destinadas**⁽¹⁾. Áreas não destinadas são territórios sem claras definições sobre o uso destinado ou sobre quem as detém, que são classificadas como terras devolutas, somadas a área sem finalidade de uso definida, mas que pertence à União como as glebas Federais e no último caso as glebas Estaduais. As áreas sem claras destinação de uso são passíveis de invasões e, portanto, em constante ameaça de apropriações indevidas.

¹ Documento elaborado para “Seminário Online Projeto de Lei em Substituição a Medida Provisória 910”, por Leticia Cobello, Gabriela Sampaio e Virgílio Viana (2020).



FAS de Olho nas Políticas Públicas Socioambientais - nº 01/2020

Somado a isso, segundo o Serviço Florestal Brasileiro, **existe o balanço de que 60%⁽ⁱⁱⁱ⁾ das florestas públicas da Amazônia Legal se encontram nos limites do estado do Amazonas**, o que representa uma área aproximada de 31 milhões de hectares, incluindo as florestas estaduais (Figura 1). E neste panorama insere-se ainda as terras indígenas, que no Amazonas somam um total de 56,4 milhões de hectares, equivalente a 36% da área do Amazonas e 747,7 mil hectares de territórios quilombolas, correspondente a 0,04% do território amazonense⁽ⁱⁱ⁾.

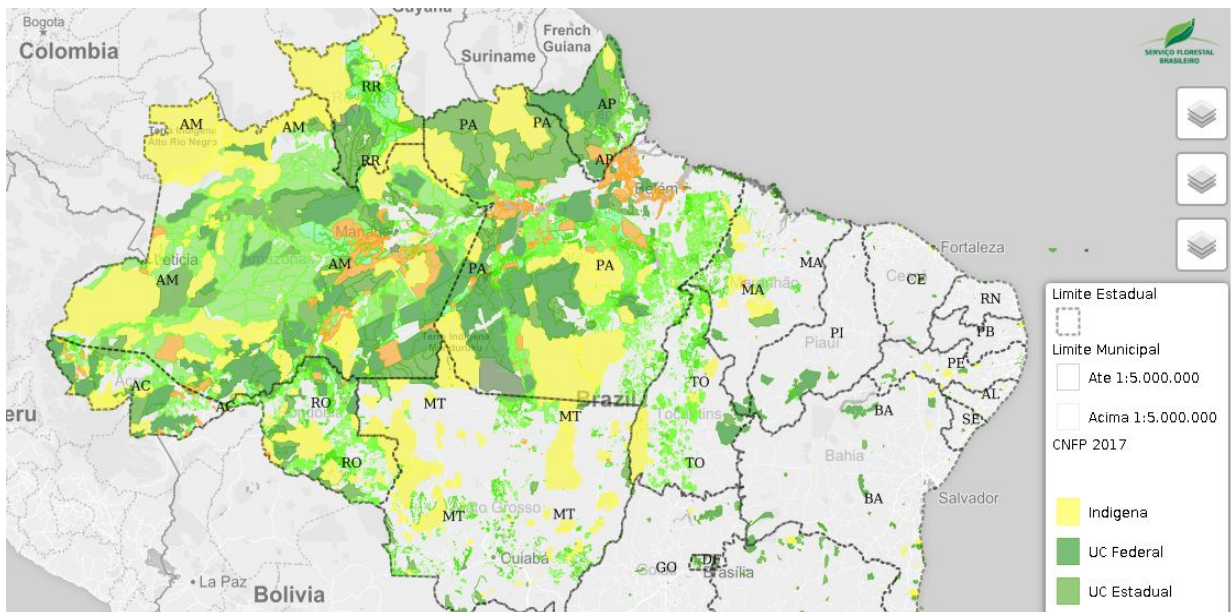


Figura 1. Panorama do cadastro nacional de florestas públicas, com grande concentração no estado do Amazonas. Fonte: [Serviço Florestal Brasileiro \(2020\)](#)

Vale esclarecer que no Amazonas, 1 módulo fiscal equivale em média a 100 hectares (Anexo 1), portanto as mudanças, se aprovadas, permitiriam que ocupações de áreas de tamanho considerável, com até 600 hectares passem a ser regularizadas por meio de mecanismos “simplificados”, contando, por exemplo, com o **procedimento de autodeclaração** de seus ocupantes, dispensando a prévia vistoria desses imóveis.

No Amazonas a área ocupada por estabelecimentos rurais (Figura 2) atualizada no último Censo Agropecuário de 2017 é de 4 milhões de hectares⁽ⁱⁱⁱ⁾. Segundo dados deste mesmo levantamento na região de referência, existem 80.959 estabelecimentos rurais. No entanto, o total de 56.363 é o número de estabelecimentos que estão cadastrados na plataforma do Sistema Nacional do Cadastro Ambiental Rural (SiCAR), totalizando área de 57,8 milhões de hectares^(iv). No mesmo ano em que foram publicados os dados do último levantamento sobre os estabelecimentos rurais foi também resultado da análise das entradas na plataforma do SiCAR que o Amazonas foi o estado com maior número de sobreposições dos registros^(v).



FAS de Olho nas Políticas Públicas Socioambientais - nº 01/2020

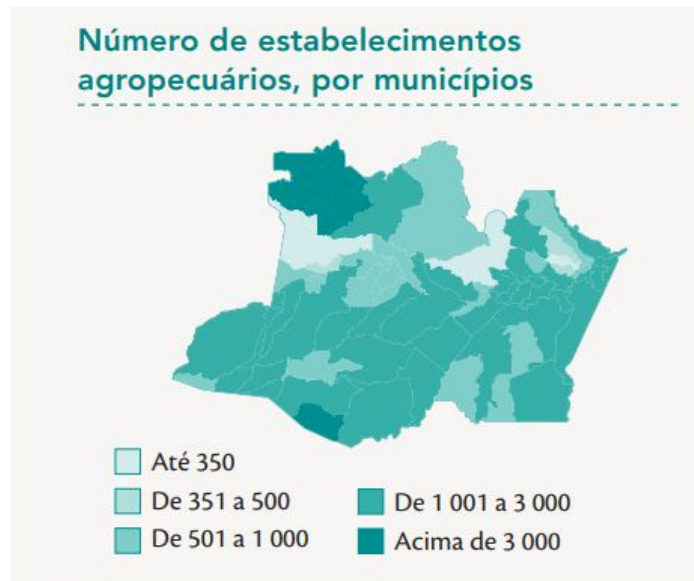


Figura 2. Distribuição dos estabelecimentos agropecuários identificados no Censo Agropecuário de 2017 no Amazonas. Fonte: [IBGE \(2017\)](#)

Contudo, vale ressaltar que a **regularização ambiental e a regularização fundiária possuem divergências quanto a suas finalidades** e não devam ser confundidas. Além disso, é fundamental também que se esclareça que as particularidades do funcionamento do cadastro na plataforma SiCAR e com os procedimentos de verificação ainda necessários, certamente os valores de correspondência a área total cadastrada serão atualizados, diminuindo as divergências entre a estrutura fundiária e a área de estabelecimentos em processo de regularização ambiental. No entanto, pode-se atribuir a este cenário de divergências entre o que foi cadastrado no SiCAR e o resultado do censo agropecuário justamente uma emblemática representação de como podem se agravar os **conflitos fundiários já existentes**. Se o procedimento de autodeclaração como mecanismo de registro for de fato adotado para finalidade do ordenamento territorial as sobreposições que hoje são observadas no CAR também podem refletir na geração de informações imprecisas e confusas no processo de ordenamento territorial.

Em estudo publicado no ano de 2019 por uma rede de pesquisadores de universidade brasileiras e internacionais (Sparoveck et al., 2019) foi apontado que **existe no nível nacional uma sobreposição de 50%^(vi) entre informações referentes a área de propriedades privadas e terras públicas**. No recorte para o Amazonas, embora ainda não seja possível avaliar informações específicas sobre as sobreposições por meio de fontes oficiais, alguns dados acerca de áreas não destinadas e a análise dos vetores do desmatamento podem subsidiar abordagens neste contexto.

A insegurança com relação a manutenção das florestas e a garantia de **segurança jurídica dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas** é abordada no Art. 4º da PL em discussão, que expressamente torna vedada a regularização fundiária em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar a apropriação de terras pelas comunidades



FAS de Olho nas Políticas Públicas Socioambientais - nº 01/2020

tradicionais e quilombolas. Porém, na avaliação do programa de monitoramento de áreas protegidas do Instituto Socioambiental **em relação ao monitoramento ocorrido entre 2008 e 2018, em 2019 houve aumento de 174% de invasões considerando somente as terras indígenas^(vii)**. Em posicionamentos divulgado entre abril e maio de 2020 é ressaltado que **as medidas previstas no texto da MP 910 devem favorecer a apropriação de milhões de hectares, especialmente na Amazônia, favorecendo o desmatamento e aumentando a insegurança jurídica de povos indígenas**. Portanto, ao contrário do que pondera a justificativa tanto para a MP 910 quanto para o PL em questão, **existem fortes indícios de que as novas medidas de regularização fundiária devem prejudicar a inclusão social e não favorecê-la**.

Ainda no que diz respeito às sugestões do novo texto do PL 2.663 em análise, espelhando o que se apresentada na abordagem da MP 910, no Art. 13º que apresenta os requisitos para a regularização é especificado que o processo de comprovação poderá ser feito por meio de **sensoriamento remoto**. A utilização de recursos tecnológicos do sensoriamento remoto segundo o Diretor de Governança Fundiária do Instituto Nacional da Reforma Agrária (INCRA), Senhor Humberto Maciel, **antes da edição da MP 910 já haviam sido protocolados 109 mil requerimentos de regularização no órgão competente**. Do total de requerimentos, 60.397 se encontravam em condições de serem analisados, porém ainda existem pendências como na operacionalização do sistema para dar andamento ao cadastramento dessas demandas^(viii).

Vale ressaltar nesse sentido que descartar os procedimentos de vistoria em campo potencialmente comprometem a adequada verificação do processo de ocupação, produzindo lacunas na verificação da forma de ocupação, se de fato o processo ocorreu de forma mansa e pacífica, com bem pontua o próprio Art. 13º da PL em questão.

Outro aspecto chave a ser avaliado em profundidade diz respeito a proposta de edição do **marco temporal para o processo de regularização fundiária** das ocupação nas terras públicas, que no texto editado pelo MP 910 considerava a proposta de adoção do ano de 2014 como referência. O que certamente contribuiria para gerar distorções com relação a outra importante política no que diz respeito aos estabelecimentos rurais que corresponde a Lei N.º 12.651/2012 - Código Florestal Brasileiro, intensamente debatida anos atrás que fixa o ano de 2008 como referência para reconhecimento e legalização de ocupações de territórios anteriormente florestados. Nesse sentido, a nova proposta do PL 2.633 mantém a coerência com as políticas anteriores e correlatas, fixando o marco temporal para o ano de 2008.

O PL 2.366 traz modificações com relação a proposta da MP 910 no que diz respeito ao parentesco entre os ocupantes que terão direito a titulação de terras. No 13º Art. da nova proposta é explicitado que **para fins de titulação das áreas em processo de regularização deverão contabilizar o limite de até 6 módulos fiscais, com atenção ao registro dos requisitantes “em linha reta ou colateral até o primeiro grau de parentesco”**. Tal medida visa impedir que tentativas mal intencionadas de titulação de áreas superiores ao limite estabelecido sejam feitas em nome de parentes para o



FAS de Olho nas Políticas Públicas Socioambientais - nº 01/2020

favorecimento de um ocupante que já possua ou que esteja pleiteando o título de uma fatia das terras da União.

Por fim, vale destacar que o Amazonas abriga a maior extensão da Floresta Amazônica dentre os estados da Amazônia Legal, com 91%^(ix) de seu território coberto por florestas. No entanto, neste mesmo cenário de extenso mato florestal, o desordenamento no que diz respeito à questão fundiária é bastante expressivo. Ao considerar os dados do desmatamento no Amazonas, o cenário de altas sucessivas desde o início de 2019 tem resultado em recordes na comparação com as séries históricas do monitoramento realizado na região.

Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, **só no primeiro trimestre de 2020, 50% do desmatamento registrado na Amazônia Legal se concentra na categoria fundiária de áreas sem uso destinado**^(x).

Em abordagem específica para o estado do Amazonas, no que diz respeito ao desmatamento ocorrido na categoria fundiária de terras sem uso destinado, ainda não foi divulgado pelo órgão executor da política ambiental no Amazonas. No entanto, o monitoramento do desmatamento e queimadas realizado no último ano de 2019 (Figura 2 e Figura 3), quando os debates sobre eventual flexibilização da política fundiária começaram a se configurar, tivemos não por coincidência o drástico aumento do desmatamento observado. No primeiro trimestre de 2020 resulta no desmatamento de 106 km² no Amazonas, segundo dados notificados pelo INPE, seguindo a tendência de valores históricos na comparação com o mesmo período em anos anteriores.



Figura 2. Monitoramento do desmatamento no Amazonas de 2004 a 2019. Fonte: [PRODES \(2020\)](#)



FAS de Olho nas Políticas Públicas Socioambientais - nº 01/2020

Ano	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Julho	Agoosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
1998	-	-	-	-	-	2	72	320	263	82	6	196	941
1999	3	43	7	2	-	7	11	255	214	476	28	2	1048
2000	7	62	69	18	51	6	38	180	193	145	27	60	857
2001	3	8	6	1	-	5	9	495	168	332	244	22	1297
2002	17	2	5	2	8	5	338	1790	2916	1824	1221	267	8395
2003	375	129	94	43	24	36	655	3017	2554	1851	780	959	10191
2004	277	129	20	26	11	43	364	1850	2436	1564	988	375	8083
2005	225	16	15	8	36	130	1894	5981	4931	1499	833	76	15644
2006	79	31	30	28	20	156	574	3399	4254	2181	588	357	11697
2007	106	167	14	18	16	195	607	3990	3521	1663	833	178	11293
2008	45	48	25	35	12	42	457	2538	1716	1156	533	94	6701
2009	34	9	19	11	4	31	246	1795	3555	2409	983	140	9280
2010	93	76	64	9	37	113	788	5261	4021	1137	400	140	12139
2011	59	6	23	7	16	32	330	1543	1524	844	502	142	5028
2012	8	8	5	8	15	58	316	3616	2731	1484	749	116	9114
2013	43	4	23	26	21	81	359	1981	2204	1235	258	277	6512
2014	71	17	30	20	17	73	253	3604	3148	794	692	289	9008
2015	38	71	25	20	11	34	365	4235	5004	2233	909	474	13419
2016	654	352	105	13	26	84	1087	3652	2785	1913	497	105	11173
2017	62	21	24	15	33	95	1534	4793	3185	1190	486	247	11685
2018	46	93	54	14	19	123	1346	2589	4928	1725	472	37	11446
2019	35	90	114	10	21	57	1371	6669	3026	548	573	163	12677
2020	197	73	77	12	3	-	-	-	-	-	-	-	362
Maximo*	654	352	114	42	51	180	1894	6669	5004	2409	1221	590	15644
Mediã*	109	61	37	16	21	63	592	2889	2698	1286	573	198	8529
Minimo*	3	2	5	1	4	2	9	180	168	82	6	2	857

Figura 3. Quadro de monitoramento dos focos de calor ativos no Amazonas. Fonte: [INPE \(2019\)](#).

Com estes elementos e muitos outros a serem avaliados em profundidade o debate e posicionamento sobre a questão fundiária é mais do que nunca urgente, por ser indissociável das pautas como direitos fundamentais, desmatamento, aquecimento global e definição dos rumos que o desenvolvimento especialmente nesse momento sensível de reordenamento mundial com os impactos da pandemia do novo COVID-19. Portanto, urge que se façam diálogos construtivos sobre alternativas, evitando a polarização política que tem levado ao desgaste de todos e preocupante empobrecimento de abordagens verdadeiramente analíticas sobre as questões fundiárias e tantas outras.

A Fundação Amazonas Sustentável (FAS) se posiciona de forma comprometida e ativa no fomento ao debate desse tema. A mobilização de atores das esferas políticas, sociais, ambientais e humanitárias é essencial para diálogos transparentes, cientificamente embasados e verdadeiramente comprometidos com a mudança rumo ao desenvolvimento sustentável e valorização dos povos da floresta na Amazônia.



FAS de Olho nas Políticas Públicas Socioambientais - nº 01/2020

REFERÊNCIAS:

- (i) Fundação Amazonas Sustentável (2019) - Estudo para criação e implementação de Áreas Protegidas no estado do Amazonas, Brasil.
- (ii) [Cadastro Nacional de Florestas. Serviços Florestal Brasileiro.](#)
- (iii) [Censo Agropecuário. IBGE. 2017.](#)
- (iv) [Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural.](#)
- (v) [Tentativa de Regularizar terras com o CAR causa polêmica. Instituto Socioambiental. 2017.](#)
- (vi) [Sparovek et al.. Who owns Brazilian lands? Sciencedirect. 2019.](#)
- (vii) [Nota técnica sobre a MP 910. Instituto Socioambiental. 2020.](#)
- (viii) [Potencial de regularização de posses em áreas da união pode ser solicitada via internet. INCRA. 2020.](#)
- (ix) [Projeto Prodes. INPE. 2019.](#)
- (x) [Desmatamento em terras públicas explode e pode alimentar estação de fogo. Instituto de Pesquisas da Ambientais da Amazônia - IPAM. 2020.](#)



FAS de Olho nas Políticas Públicas Socioambientais - nº 01/2020

ANEXOS:

Quadro 1. Área de 1 módulo fiscal (MF) em hectare para os municípios do Amazonas

Município	Área de 1 MF (ha)	Município	Área de 1 MF (ha)	Município	Área de 1 MF (ha)
Alvarães	100	Eirunepé	100	Nova Olinda do Norte	80
Amaturá	100	Envira	100	Novo Airão	100
Anamá	100	Fonte Boa	100	Novo Aripuanã	100
Anori	100	Guajará	100	Parintins	80
Apuí	100	Humaitá	100	Pauini	100
Atalaia do Norte	100	Ipixuna	100	Presidente Figueiredo	80
Autazes	80	Iranubá	80	Rio Preto da Eva	80
Barcelos	100	Itacoatiara	80	Santa Isabel do Rio Negro	100
Barrerinha	80	Itamarati	100	Santo Antônio do Içá	100
Benjamin Constant	100	Itapiranga	80	São Gabriel da Cachoeira	100
Beruri	80	Japurá	100	São Paulo de Olivença	100
Boa Vista do Ramos	80	Juruá	100	São Sebastião do Uatumã	80
Boca Acre	100	Jutaí	100	Silves	80
Borba	100	Lábrea	100	Tabatinga	100
Caapiranga	100	Manacapuru	80	Tapauá	100
Canutama	100	Manaquiri	80	Tefé	100
Carauari	100	Manaus	10	Tonantins	100
Careiro	80	Manicoré	100	Uarini	100
Careiro da Várzea	80	Maraã	100	Urucará	80
Coari	100	Maués	80	Urucurituba	80
Codajás	100	Nhamundá	80		

Fonte: [Embrapa](#).