



Conexões entre o CAR, desmatamento e o roubo de terras em áreas protegidas e florestas públicas¹

Antonio Oviedo², Cicero Augusto³ e William Pereira Lima⁴
Instituto Socioambiental

Introdução

Esta nota técnica pretende descrever as implicações socioambientais do Projeto de Lei (PL) No. 2633/2020 que estimula e reforça um modelo de ocupação predatório sobre as áreas protegidas e florestas públicas não destinadas. Nesse modelo de legitimação da ilegalidade as ligações entre desmatamento e grilagem representam a continuidade de um processo de apropriação ilegal de terras da União.

A proposição e debate deste PL se insere num período em curso de retrocesso e desmantelamento das políticas públicas ambientais, onde pressões e dinâmicas geográficas que vêm sendo exercidas, especialmente nos biomas Amazônia e Cerrado, e resultam na redução dos limites de áreas protegidas, aumento do desmatamento, invasão de terras públicas e conflitos fundiários. O desmatamento ilegal tem sido feito de forma deliberada e a influência dos setores políticos locais forçam pelas propostas legislativas que reduzem a proteção das áreas protegidas e florestas públicas não destinadas.

A escalada do desmatamento nas florestas públicas não destinadas e os esquemas organizados de grilagem ocorrem sob a tutela do marco legal da regularização fundiária na Amazônia legal (Programa Terra Legal, lei 12641/2012 código florestal) e ganham força com propostas de flexibilização e violação de direitos, tais como a IN 9/2020 e o PL objeto desta nota técnica. A conexão entre a invasão de terras públicas e o desmatamento revela a triste realidade, onde quem desmata acaba dono da terra, e é beneficiado por políticas públicas com regras para legitimação e proliferação do latifúndio. Entretanto, nunca se discute a retomada dessas terras públicas fraudadas.

Desta forma, o desmatamento e grilagem na região não são combatidos pelos órgãos que possuem a responsabilidade legal de fazê-lo. O debate sobre o combate ao

¹ A presente Nota Técnica foi produzida em 12 abril de 2021.

² **Antonio Oviedo** é Engenheiro Agrônomo e PhD em Políticas Públicas e Gestão Ambiental pela Universidade Nacional de Brasília (UnB).

³ **Cicero Augusto** é Engenheiro Cartógrafo pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP).

⁴ **William Lima** é Geógrafo pela Universidade de São Paulo (USP).

desmatamento e grilagem é substituído pelo debate da regularização fundiária e flexibilização do licenciamento e controle.

Esta nota técnica analisa a dinâmica de registros do Cadastro Ambiental Rural e desmatamento nas áreas protegidas (terras indígenas, unidades de conservação e territórios quilombola) e florestas públicas não destinadas da Amazônia legal entre 2018 e 2021, para compreender como a proposição de instrumentos como o PL No. 2633/2020 estimula o agravamento deste cenário de invasões. Os resultados podem servir de insumo para ações que garantam a proteção das áreas protegidas e destinação adequada das florestas públicas.

Entenda o PL da Grilagem

A proposta do governo federal para alterar os marcos legais da regularização fundiária foi apresentada pela edição da Medida Provisória 910, de 10 de dezembro de 2019. O PL 2633/2020, que substituiu a MP 910/2019 e altera artigos da Lei 11952/2009, promove uma mudança radical no marco legal da ocupação das terras públicas federais. Dentre estas alterações, destacamos três mudanças especialmente significativas: (i) a extensão do marco temporal para a regularização fundiária, (ii) a ampliação do procedimento simplificado de regularização por autodeclaração e (iii) o favorecimento de médios e grandes produtores rurais em detrimento de agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais.

O PL traz como uma das principais mudanças a possibilidade de regularização fundiária de posses em terras públicas não destinadas em todo o país. Com essas mudanças é possível regularizar cerca de 55 a 65 milhões de hectares de terras da União não destinadas em todo o Brasil⁵. Os biomas que constituem maiores focos de expansão do agronegócio, Amazônia e Cerrado (i.e. região do Matopiba), as terras não destinadas (federais e estaduais) somam 53 milhões de hectares.

As mudanças propostas para o marco legal da regularização fundiária podem gerar graves impactos ambientais e sociais. Tais propostas legitimam a prática de grilagem e desmatamento ilegal, promovem o desalinhamento das políticas fundiária e ambiental, especialmente na destinação das terras públicas; e beneficiam médios e grandes produtores rurais em detrimento de agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais.

Ao autorizar que ocupações ilegais ocorridas recentemente (até dezembro de 2018) sejam legalizadas, mesmo quando se trata de ocupações de grandes áreas (até 2500 hectares), o PL está legitimando práticas criminosas de grilagem e estimulando que isso continue ocorrendo. Somente no período de extensão do marco temporal proposto nesse PL (2008 a 2014), o sistema PRODES registrou 127.414 hectares em desmatamento no interior de florestas públicas não destinadas. Considerando as regras

⁵ SPAROVEK, Gerd; REYDON, Bastiaan; TORSIANO, Richard; PINTO, Luis Fernando Guedes; SIQUEIRA, Gabriel; GUIDOTTI, Vinícius. Nota técnica preliminar sobre o anúncio de Medida Provisória de regularização fundiária autodeclarada. 2019. Disponível em: <<https://www.imaflora.org/biblioteca?page=1&pesquisa=Medida+Provis%C3%B3ria+de+regulariza%C3%A7%C3%A3o+fundi%C3%A1ria+autodeclarada>>. Acesso em: 27.06.2020).

especiais do PL que estende o período até 2018, o desmatamento ilegal acumulado em florestas públicas não destinadas totalizou 298.381 hectares (entre 2008 a 2018). Esse é o tamanho da grilagem de terras públicas a ser beneficiado por esse PL. A possível legalização dessas áreas desmatadas transmite aos grupos criminosos a clara mensagem de que o crime compensa.

Quando analisamos as áreas protegidas e territórios tradicionais ameaçados (terras indígenas não homologadas, unidades de conservação que possuem processos legislativos de revisão de limites e territórios quilombolas não titulados), entre 2008 a 2014 foram registrados 137.743 hectares em desmatamentos. Considerando as regras especiais (2008 a 2018), o desmatamento acumulado soma 274.261 hectares. Em tempos onde o governo manifesta intenções em reduzir o grau de conservação ou até mesmo revisar os limites de unidades de conservação e paralisa as demarcações de terras indígenas, os registros do CAR de terceiros e o desmatamento ilegal no interior dessas áreas representam sérias ameaças na proteção territorial e violação dos direitos humanos

Entre agosto de 2018 e julho de 2019, os dados consolidados do PRODES registraram 225.856 hectares em desmatamentos nas florestas públicas não destinadas (federais e estaduais), um aumento de 420% em comparação com o período anterior (2017 – 2018). Diante desses números, a escalada no desmatamento em florestas públicas sem destinação tem como alvo a premiação que esse PL aponta, ou seja, a regularização do roubo de terras públicas.

Um sistema autodeclarado como está sendo proposta nesse PL pode aumentar as desigualdades no processo de regularização fundiária, uma vez que proprietários de grandes imóveis e empresas privadas possuem vantagens políticas e maiores recursos financeiros e tecnológicos, em detrimento de agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais (PCTs). Para o desenvolvimento econômico da região, os pequenos produtores e PCTs deveriam receber um apoio especializado do Estado para a regularização fundiária. No entanto, o PL passa longe dessa atenção com as populações tradicionais.

Algum componente autodeclaratório pode vir a fazer parte das estratégias de regularização fundiária no país, mas, certamente, a autodeclaração não pode ser aplicada em todas as regiões e terras da União, nem se constituir como único instrumento para ampliar a regularização fundiária.

A ausência de normas específicas para a regularização de territórios de povos e comunidades tradicionais é muito preocupante, uma vez que no Brasil, na média, pouco mais de 6% da área total desses territórios está cadastrada no SICAR. Isso mostra um enorme passivo na regularização fundiária desses territórios. Na Amazônia, apenas 19% da área total desses territórios encontram-se cadastrados. Nos outros biomas brasileiros a situação é mais crítica ainda: Nordeste (0,5% cadastrados), Centro-Oeste (0,2% cadastrados), Sudeste (0,1% cadastrados) e Sul (0,05% cadastrados).

Vale mencionar também, que a Lei do Terra Legal, em seu artigo 8º, garantia mecanismos para resolver conflitos e priorizar “a regularização em benefício das comunidades locais, definidas no inciso X, do art. 3º da Lei nº 11.284, de 2 de março de

2006, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica”, ou seja, deverá priorizar as “comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica”. Esse mecanismo foi perdido na atual PL 2633/2020.

A institucionalização da grilagem

Esse processo facilitado da privatização de terras públicas encontra um mercado especulativo de terras griladas, agora aquecido pelo desmonte das políticas de fiscalização e combate ao desmatamento. Com isso, sob a narrativa em torno da promessa eleitoral do governo Bolsonaro de entregar 600 mil títulos de regularização fundiária, a aprovação do PL 2633/2020 instituiu parâmetros para a alienação de terras públicas, legitimando o “fato consumado” onde indivíduos ocupam de forma irregular terras públicas e desmatam ilegalmente com a convicção de que tudo será legalizado, de fato. É isso que a proposta do PL faz ao alterar o marco temporal da regularização fundiária, criando a percepção de que futuramente as novas alterações no marco temporal deverão considerar os desmatamentos mais recentes. Os altos índices de desmatamento registrados nos anos de 2019 e 2020 expressam tal perspectiva.

Por exemplo, a grande parte das terras públicas não destinadas ao longo da BR-163 pertence à União⁶, e essa federalização reafirmou o “ocupante de terras públicas” como o indivíduo que exerce morada permanente e cultiva a terra. Nesses casos, o Incra deve legitimar a posse, assegurando limites de áreas até 100 hectares. Entretanto, esse marco legal não impediu que outros grupos avancem sobre grandes extensões de terras públicas, buscando a legitimação da regularização fundiária. A apropriação de grandes áreas fracionadas em lotes menores que a legislação permite e crimes de falsidade ideológica e “laranjas” compreendem a receita para o crime ambiental.

Esse modelo ou marco legal, além de fomentar uma corrida pela apropriação ilegal de extensas glebas de terra, criam um mercado de venda de protocolos de processos no Incra (requerimentos de regularização são tomados como títulos fundiários aptos para a negociação da terra). Isso também cria um mercado para prestadores de serviço (i.e. trabalhadores rurais, comerciantes de combustível, equipamentos e maquinários) que atuam ilegalmente na derrubada e queima da floresta.

Em fevereiro de 2009, O marco regulatório para a Amazônia legal para alienação e concessões individuais de terras públicas, estabelecido pela Lei 11952/2009, instituiu a regularização fundiária de imóveis de até 15 módulos fiscais ou 1,5 mil hectares com ocupações anteriores a dezembro de 2004, a dispensa de vistorias em áreas menores do que quatro módulos fiscais, a possibilidade de venda da terra regularizada a partir do terceiro anos após sua alienação em imóveis maiores do que 4 módulos fiscais, e redução significativa no valor da terra. Outro ponto de atenção é de que a alteração da

⁶ Isso se deveu a promulgação do Decreto Lei 1164/1971, que federalizou uma faixa de 200 km ao longo das rodovias federais existentes, em construção ou projetadas, quanto ao Polígono Desapropriado de Altamira (PDA), uma área de seis milhões de hectares, desapropriada pelo Decreto 68443/1971 e destinada à implantação de programas de colonização e reforma agrária na região da BR-163 e Transamazônica (BR-230)

lei de licitações 8666/1993, feita pela Lei 11952/2009, permite que áreas ocupadas ilegalmente de até 2,5 mil hectares, que é o limite imposto pela Constituição Federal de 1988 (parágrafo 1, artigo 188), terão direito de preferência no processo licitatório. A legislação estabelecida em 2009, designada de “Terra Legal”, marca um importante marco na propriedade privada capitalista da terra no Brasil.

Durante esse período, grileiros concentraram muito mais terras do que registram o cadastro do Incra. O cadastro do Incra fica mascarado dessa maneira. Mesmo assim, o Sistema Nacional de Cadastro Rural mostrou que, em 2003, 90% dos requerentes ocupam menos de 19% das terras públicas e mais de 63% das terras públicas estavam nas mãos de apenas 5,9% dos requerentes. Se os “laranjas” fossem desmascarados, a concentração de terras em um número reduzido de requerentes seria ainda maior.

O Programa Terra Legal foi prorrogado por mais três anos por meio do Decreto 8273/2014 e, em 2017, o presidente Michel Temer sancionou a Medida Provisória 759/2017, apelidada por ambientalistas como “MP da grilagem” por flexibilizar e ampliar as possibilidades de regularização fundiária de terras da União ocupadas na Amazônia Legal. A nova proposta estende a possibilidade de regularização para áreas públicas invadidas até dezembro de 2011, ampliando o prazo em sete anos em relação ao que previa a Lei 11.952/2009. A MP também estendeu o benefício da regularização para grandes invasores, permitindo a possibilidade de regularizar imóveis de até 2.500 hectares.

Passados pouco mais de onze anos, os trabalhos do TCU apontaram indícios de que quase metade dos beneficiários do programa de regularização fundiária teriam perfil incompatível com as exigências legais para serem titulados⁷. Essa auditoria acusou o programa de faltar com o rigor no controle de fraudes e de agir em prol da reconcentração fundiária, da grilagem de terras, da promoção de latifúndios, da especulação imobiliária e da expansão desordenada da fronteira agrícola na Amazônia. Ou seja, objetivos antagônicos às determinações do Estatuto da Terra. O PL 2633/2020 dá seguimento a esta política de destruição, o dono da terra é quem desmata.

Por fim, outra medida do Estado brasileiro exemplifica o interesse pelo desmonte das políticas de proteção e garantia dos direitos dos povos indígenas. A Instrução Normativa nº 9/2020, que altera profundamente o regime de emissão e certificação de imóveis rurais e posses (ocupações sem escritura pública) em Terras Indígenas. Tais medidas colocam em risco mais de 237 terras indígenas pendentes de homologação, onde suas terras poderão ser vendidas, loteadas, desmembradas e invadidas. Os invasores poderão obter o certificado expedido pela FUNAI onde constará que a área invadida não é Terra Indígena. Em seguida, invasores poderão obter autorizações para desmatamento ou instalação de obras de infraestrutura.

Em resumo, a narrativa da política fundiária apresentada no atual governo, que inicialmente se coloca como o agente para o combate à corrupção termina por manter a legitimação do grileiro, e conseqüentemente do desmatamento, como política pública, estabelecendo postura ainda mais reacionária.

⁷ Tribunal de Contas da União. Secretaria Geral de Controle Externo. Secretaria de Controle Externo da Amazônia. 2014. Relatório de auditoria de conformidade no Programa Terra Legal Amazônia. TC 015.859/2012-2. Fiscalização 402/2014. Brasília.

Método

Para entender como atividades ilegais impactam a destinação de terras públicas e a integridade dos povos indígenas e populações tradicionais que vivem em seus territórios na Amazônia legal, foi analisada a sobreposição de registros do Cadastro Ambiental Rural (CAR) de terceiros, como indicativo de grilagem de terra, além da ocorrência de desmatamento ilegal nestes registros em sobreposição às áreas protegidas e florestas públicas na Amazônia legal. A hipótese a ser testada neste estudo é de que a proposição do PL 2633/2020 oferece um estímulo para o aumento dos registros do CAR de terceiros em áreas protegidas e florestas públicas e consequente aumento no desmatamento ilegal nessas terras públicas.

A fonte dos registros do CAR foram duas versões da base de dados do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), disponíveis na página do Serviço Florestal Brasileiro⁸, referentes aos anos de 2018 e 2020 (última atualização em 08/02/2021) e que representam períodos anterior e posterior da proposição do PL 2633/2020. A base do CAR de 2018 foi obtida do Imaflora, e a base 2020 foi obtida do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Os limites das terras indígenas (TI) e unidades de conservação (UC) foram obtidos da base de dados da Rede Amazônica de Informação Socioambiental (RAISG)⁹. Os limites das florestas públicas não destinadas (FPND) foram obtidos do IPAM, conforme descrito em Alencar et al (2020)¹⁰. Para dados de desmatamento, foram utilizados os valores consolidados do sistema PRODES, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) entre 2018 e 2019, além da estimativa para o ano de 2020¹¹.

A análise da incidência dos registros do CAR de terceiros nas áreas protegidas e florestas públicas, e a dinâmica do desmatamento nestes registros foi feita conforme os seguintes passos:

(i) As bases do CAR referentes aos anos de 2018 e 2020 foram tratadas com técnicas de geoprocessamento de forma a eliminar a sobreposição entre os registros, a fim de determinar a abrangência dos registros cadastrados ou área cadastrada em sobreposição com as áreas protegidas e florestas públicas. Esse processamento evita resultados duplicados. O cálculo de área adotou a projeção cartográfica Sinusoidal -54.

(ii) A base de dados espaciais de florestas públicas não destinadas recebeu um tratamento por meio de técnicas de geoprocessamento para retirar os polígonos de áreas protegidas regulamentadas em sobreposição. Com isso, as áreas de floresta públicas que sobrepõem a áreas protegidas regularizadas não foram consideradas na análise e cruzamento com os registros do CAR e dados de desmatamento.

⁸ Disponível em: <<https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>>

⁹ Disponível em: <<https://www.amazoniasocioambiental.org/pt-br/mapas/#!/download>>. Acesso em 01.03.2021.

¹⁰ ALENCAR, A., MOUTINHO, P., ARRUDA, V., SILVÉRIO, D. Amazônia em chamas - O fogo e o desmatamento em 2019 e o que vem em 2020: Nota Técnica nº 3. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. 2020. Disponível em: <<https://ipam.org.br/bibliotecas/amazonia-em-chamas-3-o-fogo-e-o-desmatamento-em-2019-e-o-que-vem-em-2020/>>.

¹¹ Disponível na plataforma TerraBrasilis em: <<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/downloads>>. Acesso em 01.03.2020.

(ii) Para a análise da área em sobreposição com as áreas protegidas e florestas públicas, foram retirados os registros do CAR perímetro das unidades de conservação e áreas quilombolas (CAR-PCT), sendo consideradas apenas as sobreposições entre as terras públicas e os registros do CAR para os tipos imóveis rurais (IRU) e assentamentos (AST). Ainda, foram retirados na análise os registros do CAR com a situação “cancelado”. A base do CAR 2018, obtida do Imaflorea, tem um tratamento de sobreposições e não oferece informações sobre os registros cancelados. A base do CAR 2020, obtida do IPAM, não tem tratamento de sobreposição dos registros. Com isso, as análises priorizaram a área total do perímetro resultante da fusão dos registros do CAR em sobreposição com as terras públicas.

(iii) As bases tratadas do CAR 2018 e 2020 foram cruzadas por meio de técnicas de geoprocessamento com os limites das áreas protegidas e florestas públicas, apontando assim os valores absolutos em área (hectares) dos registros do CAR de terceiros em sobreposição com as terras públicas (áreas protegidas e florestas públicas).

(iv) A análise considerou somente a área do CAR em sobreposição com as terras públicas, ou seja, os registros do CAR que ultrapassaram os limites das terras públicas foram recortados e retirados da análise.

(v) Os dados espaciais resultantes dos registros do CAR foram cruzados com os dados de desmatamento de 2018 a 2020, de forma a gerar estatísticas anuais de perda de floresta nas porções das áreas protegidas e florestas públicas que apresentam sobreposição com os registros do CAR de terceiros.

Resultados

Este levantamento identificou 10.627.261,8 hectares referentes a novos registros do CAR de terceiros em sobreposição com áreas protegidas na Amazônia legal em 2020. Este montante de área em sobreposição representa um aumento de 56% em comparação com os registros de CAR de terceiros da base do SFB em 2018 (Figura 1). Atualmente, existem mais de 29 milhões de hectares de registros do CAR de terceiros em sobreposição com as áreas protegidas. Os registros do CAR de terceiros em sobreposição com as áreas protegidas detectados em 2018 apresentaram um desmatamento ilegal no seu interior de 110.387,9 hectares. Já em 2020, os novos registros do CAR apresentaram um desmatamento adicional 69.066,3 hectares, representando um aumento de 63% nos valores absolutos do desmatamento ilegal no interior dos registros do CAR detectados em 2018 e 2020 (Figura 2). Esse aumento demonstra a escalada nas invasões e desmatamento ilegal no interior das áreas protegidas.

Para as florestas públicas não destinadas, em 2020 foram detectados 9.845.512,2 hectares em novos registros do CAR sobrepostos, representando um aumento de 29% em comparação com a área de registros do CAR em 2018 (Figura 1). O desmatamento acumulado no interior dos registros do CAR de terceiros em sobreposição com as florestas públicas explodiu em 2020 quando comparado com o ano de 2018, passando de 185.065,8 hectares para 366.660,4 hectares, um aumento de 98% (Figura 2).

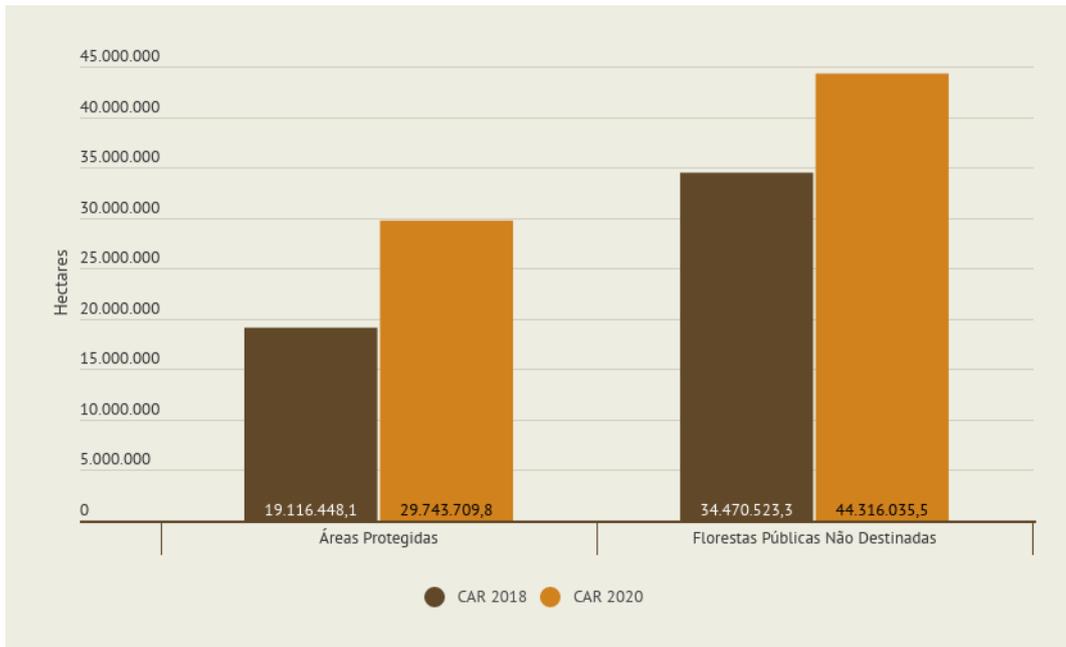


Figura 1. Área de registros do CAR de terceiros em sobreposição com áreas protegidas e florestas públicas não destinadas na Amazônia legal entre 2018 e 2020.

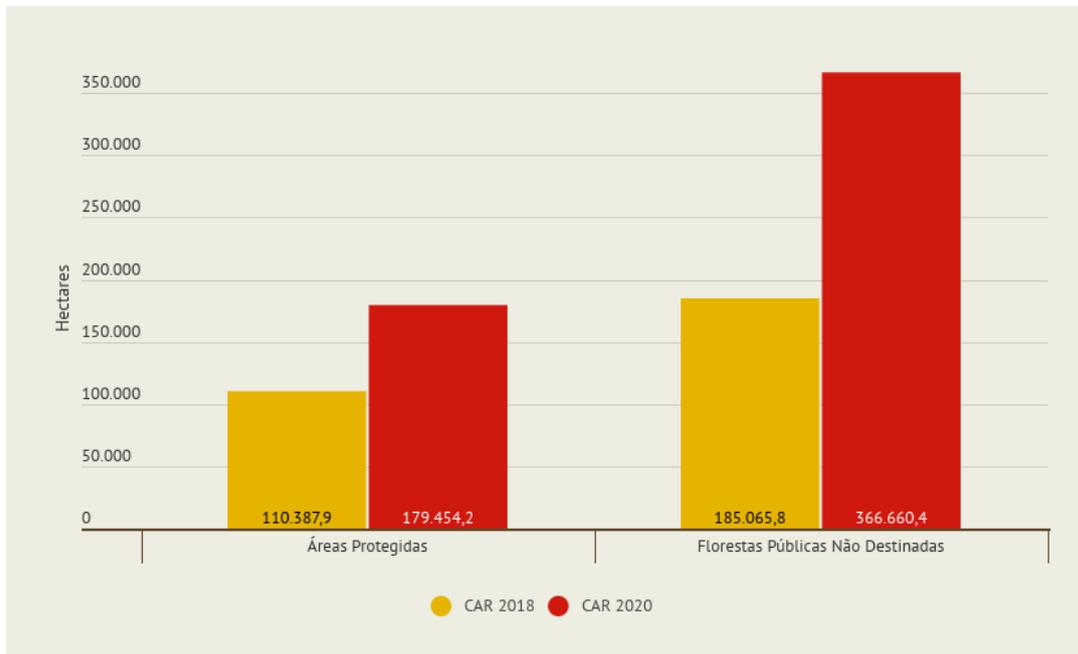


Figura 2. Desmatamento acumulado nos registros do CAR de terceiros em sobreposição com áreas protegidas e florestas públicas não destinadas na Amazônia legal entre 2018 e 2020.

As UC federais são as áreas protegidas mais impactadas com o aumento da área em sobreposição de registros do CAR de terceiros. Foram detectadas 137 UCs federais com registros do CAR de terceiros dentro delas. A Figura 3 e Tabela 1 mostram que as

UCs federais de uso sustentável e de proteção integral apresentam aumentos de 274% e 54%, respectivamente, na área de registros do CAR em sobreposição entre 2018 e 2020. As APA federais também apresentaram aumento de 46% na área de registros do CAR em sobreposição. No total, 11.625.452 hectares em registros do CAR de terceiros foram detectados em sobreposição com as UCs federais, e mostram a intensa escalada de grilagem nas UCs federais. O aumento do desmatamento detectado no interior dos registros do CAR entre 2018 e 2020 é de 225% (Figura 4 e Tabela 2).

As TIs apresentaram um aumento de 31% na área em sobreposição com registros do CAR de terceiros entre 2018 e 2020, totalizando 3.558.457,1 hectares de registros do CAR de terceiros em 2020 (Figura 4). Em 2020, o desmatamento em áreas com registros do CAR sobreposto a TIs aumentou 35% comparação com o desmatamento em áreas do CAR em 2018 (Tabela 2). O levantamento detectou 323 TIs com registros do CAR de terceiros dentro delas.

Para as UCs estaduais os resultados não foram diferentes e as UCs de uso sustentável e de proteção integral apresentaram aumentos de 71% e 12%, respectivamente, na área de registros do CAR de terceiros em sobreposição. Para as APAs estaduais, o aumento foi de 16%. No total, 14.559.800,5 hectares foram detectados em sobreposição com as UCs estaduais (Tabela 1). O desmatamento em áreas com registros do CAR dentro das UCs de uso sustentável e proteção integral apresentou um aumento 116% e 19%, respectivamente, entre 2018 e 2020. Para as APAs estaduais, o aumento foi de 15%. O levantamento detectou 163 UCs estaduais com registros do CAR de terceiros em sobreposição a estes territórios.

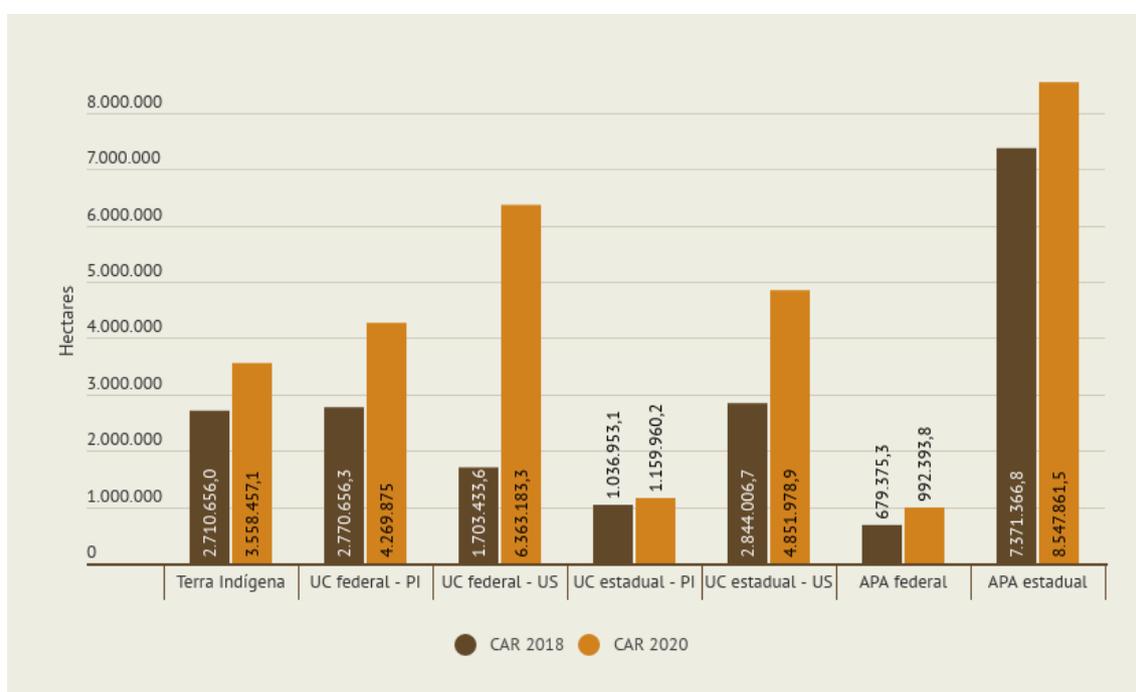


Figura 3. Área de registros do CAR de terceiros em sobreposição com áreas protegidas na Amazônia legal entre de 2018 e 2020.

Tabela 1. Aumento em porcentagem na área (ha) de registros do CAR de terceiros em sobreposição com as áreas protegidas entre 2018 e 2020.

Área Protegida	CAR 2018	CAR 2020	Aumento (%)
Terra Indígena	2.710.656	3.558.457,1	31%
UC federal - PI	2.770.656,3	4269.875	54%
UC federal - US	1.703.433,6	6.363.183,3	274%
UC estadual - PI	1.036.953,1	1.159.960,2	12%
UC estadual - US	2.844.006,7	4.851.978,9	71%
APA federal	679.375,3	992.393,8	46%
APA estadual	7.371.366,8	8.547.861,5	16%

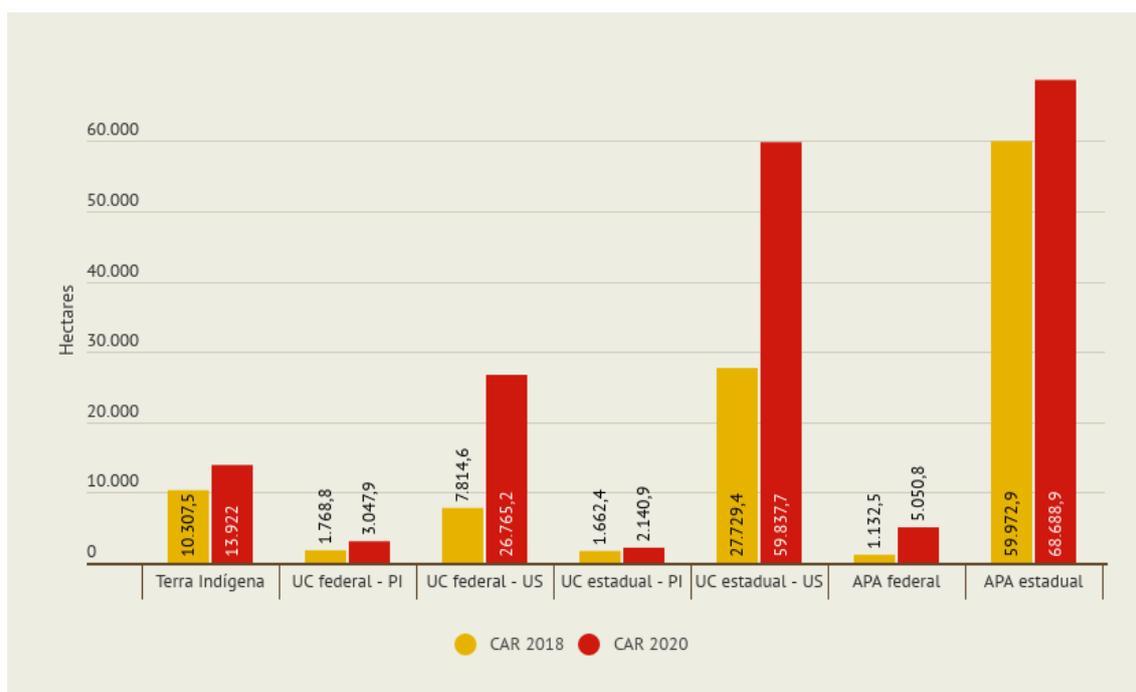


Figura 4. Desmatamento acumulado nos registros do CAR de terceiros em sobreposição com áreas protegidas na Amazônia legal entre 2018 e 2020.

Tabela 2. Aumento em porcentagem no desmatamento detectado (ha) na área de registros do CAR de terceiros em sobreposição com as áreas protegidas entre 2018 e 2020.

Área Protegida	2018	2020	Aumento (%)
Terra Indígena	10.307,5	13.922,9	35%
UC federal - PI	1.768,8	3.047,9	72%
UC federal - US	7.814,6	26.765,2	243%
UC estadual - PI	1.662,4	2.140,9	29%
UC estadual - US	27.729,4	59.837,7	116%
APA federal	1.132,5	5.050,8	346%
APA estadual	59.972,9	68.688,9	15%

Os estados de Roraima, Acre e Amazonas concentram as áreas protegidas que mais sofreram aumentos de registros do CAR de terceiros. No estado de Roraima, o aumento na área de registros do CAR de terceiros em sobreposição com as áreas protegidas foi de 301% entre os anos de 2018 e 2020. E nos estados do Acre e Amazonas, o aumento foi de 153% e 147%, respectivamente. O estado do Pará também apresenta um elevado quantitativo total de área de registros do CAR de terceiros em sobreposição com as áreas protegidas, totalizando mais de 10 milhões de hectares. A Figura 5 e Tabela 3 apresentam o resumo das áreas de registros do CAR de terceiros em sobreposição com áreas protegidas nos respectivos estados na Amazônia legal entre 2018 e 2020.

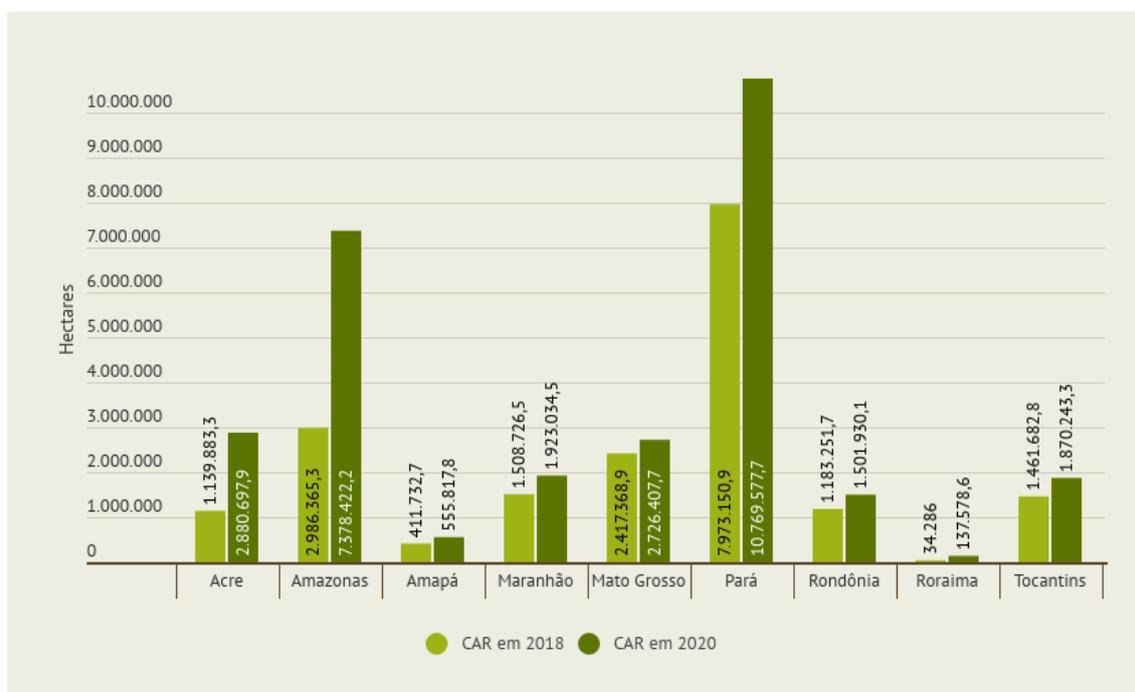


Figura 5. Área de registros do CAR de terceiros em sobreposição com áreas protegidas nos respectivos estados na Amazônia legal entre 2018 e 2020.

Tabela 3. Aumento em porcentagem na área (ha) de registros do CAR de terceiros em sobreposição com as áreas protegidas nos respectivos estados na Amazônia legal entre 2018 e 2020.

Estado	2018	2020	Aumento (%)
AC	1.139.883,3	2.880.697,9	153%
AM	2.986.365,3	7.378.422,2	147%
AP	411.732,7	555.817,8	35%
MA	1.508.726,5	1.923.034,5	27%
MT	2.417.368,9	2.726.407,7	13%
PA	7.973.150,9	10.769.577,7	35%
RO	1.183.251,7	1.501.930,1	27%
RR	34.286	137.578,6	301%
TO	1.461.682,8	1.870.243,3	28%

O registro do CAR de terceiros em sobreposição com as áreas protegidas e florestas públicas, por se tratar de um cadastro auto declaratório, representa um vetor de ameaça à integridade destes territórios. O aumento na área registrada irregularmente entre os anos de 2018 e 2020 demonstra a escalada de invasões e desmatamentos em terras públicas, estimulada por políticas públicas de regularização fundiária sem as medidas complementares de comando e controle sobre os crimes ilegais. A relação entre a ocupação irregular destes registros do CAR e o desmatamento é evidente, e os resultados mostram que esta dinâmica se intensificou nos últimos dois anos, período que coincide com a redução das políticas de combate ao desmatamento e proposição de medidas de revisão dos marcos legais para a regularização fundiária.

Além do PL 2633/2020, outras medidas adotadas pelo governo federal também estimulam a ocupação irregular de áreas protegidas e florestas públicas. Destacamos abaixo algumas delas:

- (i) Em 2019, o Ibama cobrou apenas um terço das multas emitidas no mesmo período do ano passado, havendo uma queda de 29% no número de multas aplicadas por desmatamento - a taxa mais baixa desde 1995¹²;
- (ii) Os valores liquidados na ação de controle e fiscalização ambiental do Ibama apresentaram uma redução de 66,7% em 2020, comparados com 2019. Para o ICMBio, a ação de fiscalização ambiental sofreu uma redução, em 2020, de 51,8% em relação ao ano anterior;
- (iii) Liberação de autorizações ambientais à revelia de pareceres técnicos¹³;

¹² Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/08/queimadas-disparam-mas-multas-do-ibama-despencam-sob-bolsonaro.html>>; Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/ibama-corta-22-das-acoes-de-fiscalizacao-previstas-23937584>>

¹³ Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/04/11/internas_economia,1045712/ministerio-mandou-ibama-liberar-petroleo-em-abrolhos-por-relevancia-e.shtml>

(iv) Disposição em acatar pleitos de extinção ou redução de unidades de conservação¹⁴

15

(v) Atuação do Ibama na defesa e descumprimento da lei contra atividade madeireira ilegal^{16 17};

(vi) A Instrução Normativa nº 8/2019¹⁸ do Ibama, que possibilita delegar aos estados e municípios o licenciamento de obras de grande porte, incluindo autorizações para empreendimentos em terras indígenas e unidades de conservação;

(vii) As orientações da Funai para que procuradores desistam de ações judiciais de demarcação de terras indígenas, inclusive em ações com decisões favoráveis¹⁹; e que impedem equipes de se deslocarem às terras indígenas que não estejam demarcadas²⁰ ou recomendando que “tribos” invasoras de “propriedades privadas” não recebam cesta básica²¹;

(viii) A Instrução Normativa nº 9/2020 da Funai, que altera o regime de emissão da chamada “Declaração de Reconhecimento de Limites”, onde somente imóveis rurais de terras indígenas homologadas passam a ser reconhecidos para fins de certificação. Quando os imóveis não estão sobrepostos a áreas privadas, unidades de conservação ou terras indígenas homologadas, a terra é certificada, podendo ser desmembrada, transferida, comercializada ou dada como garantia em empréstimos bancários;

(ix) Em 2019, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara aprovou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 187/2016, que pretende facilitar atividades agropecuárias e florestais em terras indígenas

(x) A Instrução Normativa Conjunta n.º 1/2021 do Ibama e Funai, que abre espaço para a produção agrícola no interior de terras indígenas, e não apenas pelos índios, mas também por meio de associações com outros produtores não indígenas;

¹⁴ Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/589139-ricardo-salles-quer-rever-todas-as-unidades-de-conservacao-federais-do-pais-e-mudar-snuc>>

¹⁵ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/ruralistas-pedem-para-salles-extinguir-parque-nacional-no-parana-23633632>>

¹⁶ Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2019-04-14/governo-vai-dificultar-destruicao-de-equipamentos-em-operacoes-do-ibama.html>>

¹⁷ Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/policia-federal-amazonas-ricardo-salles-stf/>>

¹⁸ Diário Oficial da União, Instrução Normativa nº 8, de 20 de fevereiro de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/65393173>

¹⁹ Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2020/01/24/marcelo-xavier-completa-6-meses-no-comando-da-funai-sob-criticas-de-servidores-indigenas-e-mpf.ghtml>>, ver também <<https://cimi.org.br/2019/12/funai-desiste-de-acao-que-mantem-indigenas-em-nande-ru-marangatu-gt-sofre-interferencia-e-terras-declaradas-deixam-de-ser-atendidas/>>

& <<https://cimi.org.br/2019/11/alegando-desinteresse-funai-desiste-de-processo-no-trf-4-contrareintegracao-de-posse-da-ti-palmas/>>

²⁰ Disponível em: <<https://domtotal.com/noticia/1406642/2019/12/determinacao-da-propria-funai-deixa-dez-terras-indigenas-sem-supervisao/>>

²¹ Disponível em: <<https://cimi.org.br/2020/01/procurador-da-funai-recomenda-que-tribos-invasoras-de-propriedades-privadas-nao-recebam-cesta-basica/>>

(xi) Tentativas formais de alteração do regime de proteção dos direitos indígenas e discursos que ignoram o aparato indigenista constitucional e criticam a política de demarcação de terras indígenas^{22 23 24}.

As consequências diretas das iniciativas legislativas e do governo federal são a completa paralisação das demarcações de terras indígenas, o desmonte na gestão das unidades de conservação, o aumento dos conflitos agrários e atos de violência contra povos indígenas e populações tradicionais. Existe, assim, violação aos direitos à terra, vida digna, integridade, acesso à justiça e livre desenvolvimento dos povos indígenas e populações tradicionais. Desde que o presidente Bolsonaro assumiu seu mandato, todos os atos publicados pela Funai e que tiveram por objetivo dar andamento ao reconhecimento e demarcação de terras indígenas, foram feitos por força de ações judiciais propostas pelo MPF.

Adicionalmente, a morosidade dos estados na análise e validação dos registros do CAR estimula a continuidade de inscrições irregulares em sobreposição às áreas protegidas e põe em risco a segurança jurídica dos proprietários rurais, bem como prejudica a efetividade da implementação da lei. Os povos indígenas e populações tradicionais (PCTs) que habitam áreas protegidas enfrentam desafios para garantir a regularização ambiental em suas áreas. Este segmento (PCTs) necessita de suporte efetivo para ser integrado ao processo de cadastramento do CAR, mas não tem recebido apoio dos governos federal e estaduais no avanço do cadastramento.

Uma das principais lacunas do CAR é a falta de metas concretas para a validação por parte dos estados. Inexiste uma definição de prazos e, com isso, não há uma perspectiva clara de validação dos registros do CAR. Com isso, registros do CAR de terceiros aumentam no interior das áreas protegidas. Segundo o Serviço Florestal Brasileiro, o processo de análise do CAR consiste em duas etapas: (i) cruzamento da base de imóveis com os filtros automáticos, identificando sobreposições entre propriedades e áreas protegidas ou embargadas além da sobreposição entre os próprios imóveis rurais; e (ii) análise técnica individualizada (registro a registro) do CAR, incluindo análises de áreas consolidadas, APPs, Reservas Legais, Áreas de Uso Restrito, etc. Estas etapas e o ato de cancelar um registro do CAR são de responsabilidade dos estados. No processo de validação, o Serviço Florestal Brasileiro assumiu percentuais de tolerância para as sobreposições de, no máximo, 10%, variando por categoria entre registros do CAR de terceiros com terras indígenas e unidades de conservação.

Com a morosidade na validação do CAR e implementação efetiva desta política pública, a omissão dos órgãos de fiscalização não garante o controle sobre os processos de desmatamento, queimadas e grilagem de florestas públicas não destinadas. Destacamos a seguir, exemplos da ocupação irregular de florestas públicas e descumprimento das regulamentações do código florestal.

²² Disponível em: <<https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1080468589298229253?lang=en>>

²³ Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/27/em-reuniao-com-governadores-para-tratar-de-amazonia-bolsonaro-critica-demarcacao-de-terras-indigenas.ghtml>>

²⁴ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/no-que-depender-de-mim-nao-tem-mais-demarcacao-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-a-tv.shtml>>

O estudo de caso 1 (Figura 6 e Tabela 4) trata-se de um imóvel do município de Altamira, registrado no SICAR, onde 98,2% do imóvel está localizado no interior de florestas públicas não destinadas. Segundo dados do Deter (Inpe), esse imóvel, em 04/05/2020, apresentava 49,3% do imóvel desmatado. Entretanto, o código florestal permite a utilização (ou desmatamento) de somente 20% da área. Ainda, 50,2% do desmatamento no imóvel encontra-se no interior de florestas públicas não destinadas.

Tabela 4. Informações sobre o estudo de caso 1.

Código do Imóvel	PA-1500602-1DEFE8106AF04E238EDA78A7D4E01868
Área do imóvel no dado espacial (ha)	1,311.88
Estado	Pará
Município	Altamira
Tipo do Imóvel	Imóvel Rural
Condição Imóvel	Aguardando análise
Área do imóvel calculada via SIG (ha)	1,317.11
Nome do Cadastrante	ELTON ODERDENG DE OLIVEIRA
Área do Imóvel (hectares)	1,317.11
Área do Imóvel em Florestas Públicas não Destinadas (Gleba Curuá)	1,293.56
% do imóvel em Florestas Públicas não Destinadas (Gleba Curuá)	98.2%
Data do Desmatamento em 2020	04/05/2020
Área do Desmatamento no Imóvel (hectares)	649.71
% de desmatamento no Imóvel	49.3%
Área do Desmatamento no Imóvel e na Gleba Curuá (ha)	649.48
% de desmatamento no Imóvel e Gleba Curuá	50.2%



Figura 6. Mapa de localização dos estudos de caso 1 e 2.

O estudo de caso 2 (Figura 6 e Tabela 5) trata-se de um imóvel no município de Altamira, registrado no SICAR, onde 79,9% do imóvel está localizado no interior de florestas públicas não destinadas. Esse imóvel, entre 1 a 4/05/2020, registrou 565,88 hectares de desmatamento, representando 50,9% da área do imóvel. Esse desmatamento é muito superior ao limite estabelecido pelo código florestal. Desse desmatamento total registrado no imóvel, 562,2 hectares estão localizados no interior de florestas públicas não destinadas.

Tabela 5. Informações sobre o estudo de caso 2.

Código do Imóvel	PA-1500602-56AC2A33FD1946B3A960F2C590A4761B
Área do imóvel no dado espacial (ha)	1,107.37
Estado	Pará
Município	Altamira
Tipo do Imóvel	Imóvel Rural
Condição Imóvel	Aguardando análise
Área do imóvel calculada via SIG (ha)	1,111.74
Nome do Cadastrante	LUIS FERNANDO CORREA BRITO
Área do Imóvel (ha)	1,111.74
Área do Imóvel em Florestas Públicas não Destinadas (Gleba Curuá)	887.95
% do imóvel em Florestas Públicas não Destinadas (Gleba Curuá)	79.9%
Data do Desmatamento em 2020	01/05/2020 e 04/05/2020
Área do Desmatamento no Imóvel (ha) em 2020	565.88
% de desmatamento no Imóvel	50.9%
Área do Desmatamento no Imóvel e na Gleba Curuá (hectares) em 2020	562.53
% de desmatamento no Imóvel e Gleba Curuá	63.4%

O estudo de caso 3 (Figura 7 e Tabela 6) trata-se de outro imóvel do município de Altamira, registrado no SICAR, onde 99,1% do imóvel está localizado no interior de florestas públicas não destinadas. Esse imóvel, entre 30/03 a 4/05/2020, registrou 2.112 hectares de desmatamento, representando 87% da área do imóvel. Esse desmatamento é muito superior ao limite estabelecido pelo código florestal. A grande maioria do desmatamento registrado nesse imóvel (87,7%) está localizado no interior de florestas públicas não destinadas.

Tabela 6. Informações sobre o estudo de caso 3.

Código do Imóvel	PA-1500602-95967D8384C54958822ECE7C81DEF83A
Área do imóvel no dado espacial (ha)	2,420.01
Estado	PA
Município	Altamira
Tipo do Imóvel	Imóvel Rural
Condição Imóvel	Aguardando análise
Área do imóvel calculada via SIG (ha)	2,429.02
Nome do Cadastrante	ODAIR JOSE COSTA
Área do Imóvel (ha)	2,429.02
Área do Imóvel em Florestas Públicas não Destinadas (Gleba Gorotire)	2,407.48
% do imóvel em Florestas Públicas não Destinadas (Gleba Gorotire)	99.1%
Data do Desmatamento	30/03/2020 ; 01/05/2020 ; 04/05/2020
Área do Desmatamento no Imóvel (ha)	2,112.06
% de desmatamento no Imóvel	87.0%
Área do Desmatamento no Imóvel e na Gleba Gorotire (ha)	2,110.85
% de desmatamento no Imóvel e Gleba Gorotire	87.7%

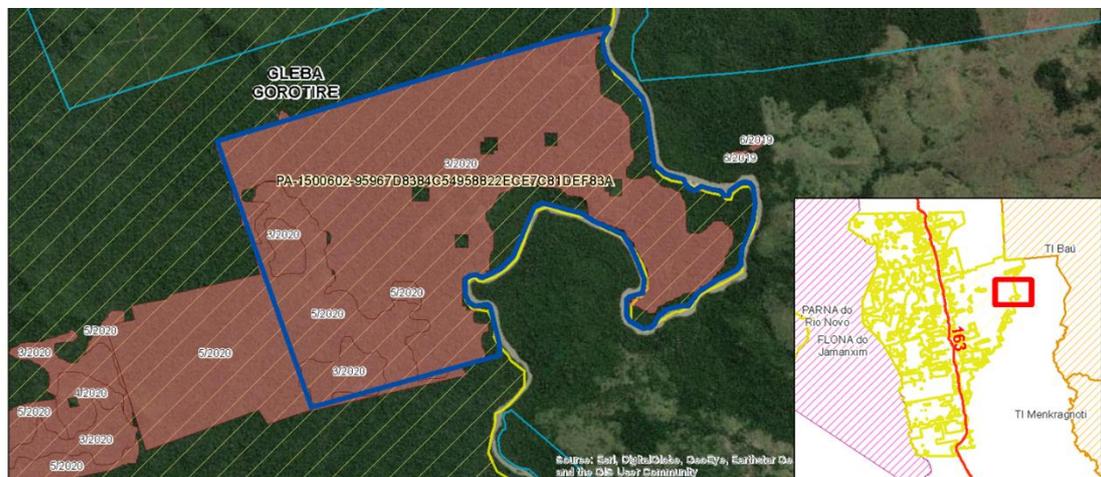


Figura 7. Mapa de localização dos estudos de caso 4.

O estudo de caso 4 (Figura 8 e Tabela 7) trata-se de um imóvel do município de Novo Progresso, registrado no SICAR, onde 96,2% do imóvel está localizado no interior de florestas públicas não destinadas. Esse imóvel, entre 16/02 a 30/06/2020, registrou 1.731,6 hectares de desmatamento, representando 89,1% da área do imóvel. Esse desmatamento é muito superior ao limite estabelecido pelo código florestal (limite de 20%). A grande maioria do desmatamento registrado nesse imóvel (90%) está localizado no interior de florestas públicas não destinadas, totalizando 1.684,1 hectares.

Tabela 7. Informações sobre o estudo de caso 4.

Código do Imóvel	PA-1505031-54A5CE0F4CB44CF8978B478FF1605A2 B
Área do imóvel no dado espacial (ha)	1,936.02
Estado	PA
Município	Novo Progresso
Tipo do Imóvel	Imóvel Rural
Condição Imóvel	Aguardando análise
Área do imóvel calculada via SIG (ha)	1,944.52
Nome do Cadastrante	ODAIR JOSE COSTA
Área do Imóvel (ha)	1,944.52
Área do Imóvel em Florestas Públicas não Destinadas (Gleba Imbauba)	1,871.27
% do imóvel em Florestas Públicas não Destinadas (Gleba Imbauba)	96.2%
Data do Desmatamento	16/02/2020 ; 13/03/2020 ; 30/03/2020
Área do Desmatamento no Imóvel (ha)	1,731.64
% de desmatamento no Imóvel	89.1%
Área do Desmatamento no Imóvel e na Gleba Imbauba (ha)	1,684.13
% de desmatamento no Imóvel e Gleba Imbauba	90.0%

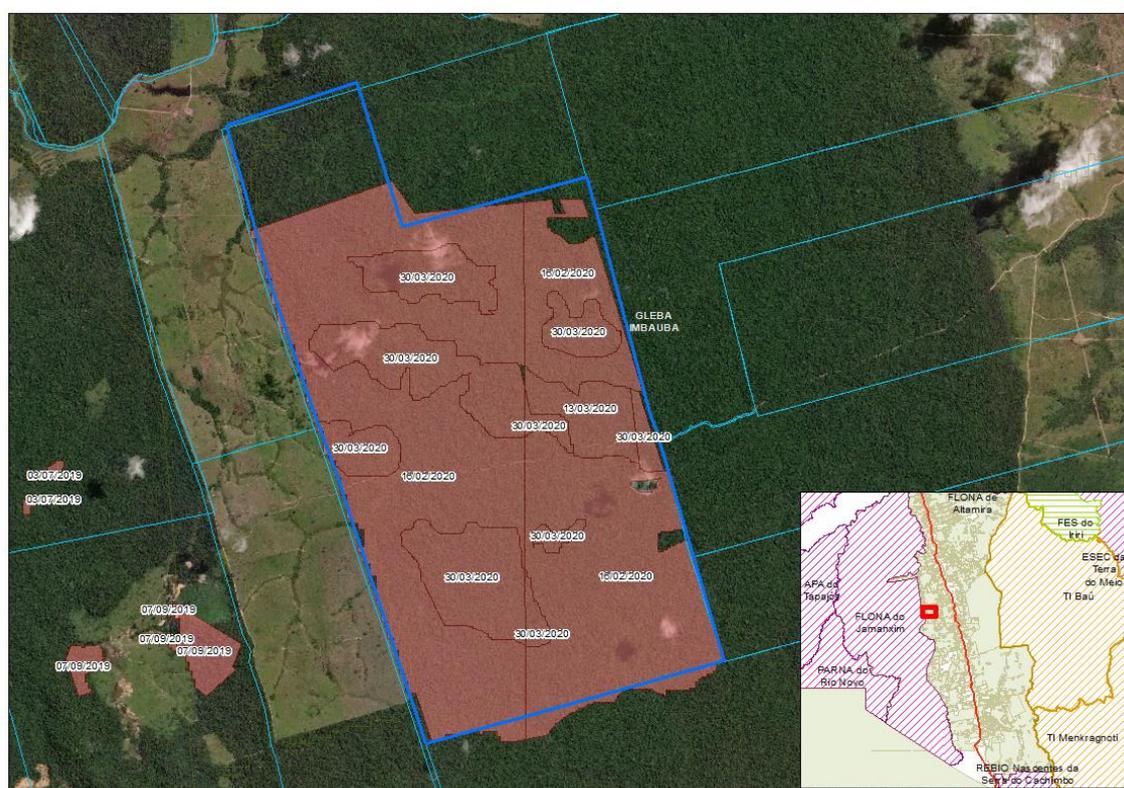


Figura 8. Mapa de localização dos estudos de caso 4.

Os meios não justificam os fins

A invasão das áreas protegidas na Amazônia tem se intensificado e, com isso, aumentado o desmatamento ilegal. A grilagem e ocupação irregular, como demonstrado pelo registro do CAR de terceiros ameaçam a integridade e os direitos dos povos indígenas e populações tradicionais.

O desmatamento em terras públicas regulamentadas como áreas protegidas é ilegal, portanto, não demanda nenhuma ação de regularização fundiária, mas de fiscalização e cumprimento da lei. Já o desmatamento em florestas públicas não destinadas não deve encontrar na regularização fundiária a sua solução. O controle e destinação destas áreas demanda uma análise mais estratégica por parte do governo do que simplesmente achar que o combate ao desmatamento é feito com a titulação e consequente identificação do proprietário.

Conforme a Constituição, em seu artigo 20, II, as terras públicas sem destinação são bens da União “indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental”. Importante destacar o caráter dessas terras em atender inúmeros interesses da União.

No tocante à questão fundiária, o art. 188 da Constituição regulamenta que a destinação de terras devolutas deve ser compatível com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. E, pelo viés ambiental, o art. 225, §5º, determina que as terras devolutas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais são indisponíveis. Um exemplo são as áreas prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade (PROBIO), as quais representam um instrumento de política pública que visa à tomada de decisão sobre planejamento e implementação de medidas adequadas à conservação e ao uso sustentável de ecossistemas. Inclui iniciativas como a criação de áreas protegidas, o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, a fiscalização, o fomento ao uso sustentável e a regularização ambiental²⁵.

Os resultados deste estudo mostram que é urgente a suspensão e anulação de todos os registros do CAR de terceiros em sobreposição com as áreas protegidas, incluindo a impossibilidade de que novos registros sejam inscritos nesses territórios, bem como a retirada de invasores – madeireiros e garimpeiros – das áreas protegidas e fortalecimento técnico e financeiro dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental – Ibama, ICMBio, Funai e Polícia Federal – de forma a combaterem tais crimes ambientais.

²⁵ Ministério do Meio Ambiente. 2007. Áreas prioritárias para conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira: Portaria MMA nº 9/2007, 2ª edição, Brasília. 329p.