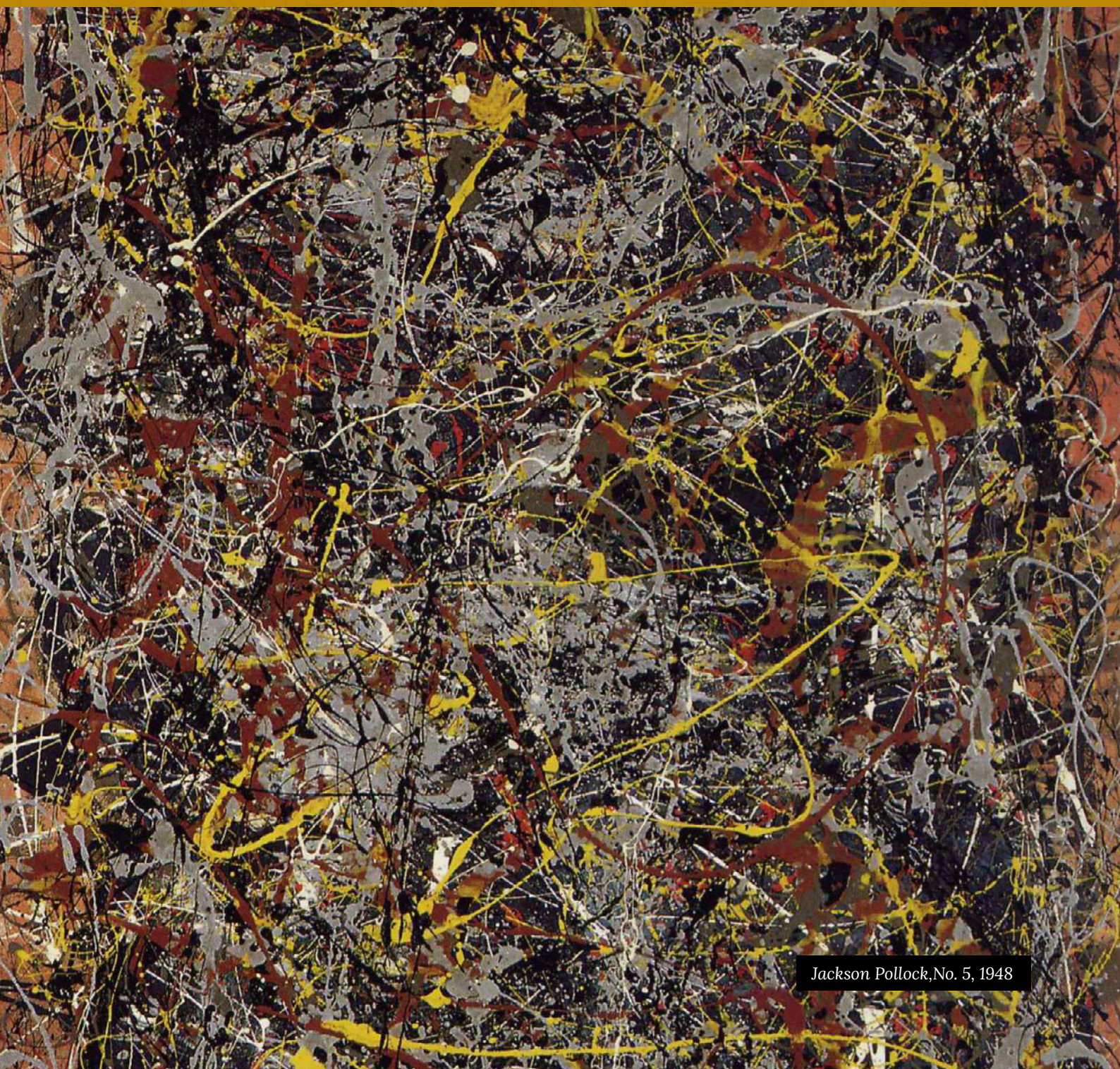


UMA CONCERTAÇÃO PELA
AMAZÔNIA

Ordenamento territorial e regularização fundiária na Amazônia: *do caos à superação*

Março de 2022



Jackson Pollock, No. 5, 1948

Existe um consenso de que a regularização fundiária é necessária para promover o desenvolvimento sócioeconômico e frear o desmatamento na região amazônica. Muitos se questionam o porquê de o caos fundiário persistir nessa região e o que pode ser feito para superar tal situação. O Grupo de Trabalho em Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária (GT OTRF) da rede Uma Concertação pela Amazônia debateu estas perguntas ao longo de 2021 e compartilha a síntese da discussão neste artigo.

Importante destacar que grande parte do debate sobre regularização fundiária na Amazônia tem acontecido no âmbito da proposição de leis sobre o tema. A premissa da discussão é de que a regularização fundiária não avança pela ausência de boas leis. O Grupo de Trabalho tem um entendimento distinto. **O ordenamento territorial e a regularização fundiária não avançam pela ausência de um conjunto de ações estruturantes que limitam a execução das leis.** Portanto, a superação dos muitos gargalos passa pela construção de políticas de Estado de longo prazo, construção de um sistema de administração de terras robusto, integração das organizações que o compõe, engajamento da sociedade e ativa coordenação da implementação em nível estadual, conforme discutido a seguir.

Este artigo está dividido em quatro seções. A primeira, discute a origem do caos fundiário na Amazônia. A segunda, explora os gargalos que limitam avanços no ordenamento territorial e regularização fundiária. A terceira, trata das escolhas que a sociedade amazônica e brasileira precisam fazer para nortear o ordenamento territorial. A quarta e última parte do documento apresenta o que pode ser feito para superar o caos fundiário.

Dois conceitos importantes



Ordenamento territorial:

Consiste no planejamento dos usos da terra em um determinado território, por exemplo, definição da área destinada à agricultura e pecuária, à conservação, ao uso urbano, à instalação de infraestrutura, ao reconhecimento e proteção do uso da terra por comunidades tradicionais, dentre outros.

Regularização fundiária:

Ato do Estado que estabelece direitos formais de propriedade ou concessão de direito real de uso a quem é de direito. No Brasil, o termo significa o reconhecimento do direito sobre a terra por indivíduos ou coletividades em terras públicas, com consequente destaque do patrimônio público e titulação em favor de entes privados.

Por que o caos fundiário na Amazônia?

O caos fundiário brasileiro tem origem histórica na combinação entre a desigualdade na distribuição de terras e na desordenada ocupação territorial, além da incapacidade de implementar políticas públicas efetivas. A falta de um sistema de administração de terras resultou em sobreposições de títulos de propriedade e posse sobre uma mesma área e facilitou a apropriação ilegal de terras públicas (grilagem). Não raras foram as ocupações incentivadas, sem o devido acompanhamento das condições necessárias à consolidação do direito à propriedade ou a verificação do atendimento à função social da terra. A insegurança remanesceu apesar das diversas iniciativas destinadas à promoção do ordenamento territorial e ao reconhecimento de direitos, inclusive por meio de reforma agrária e de mecanismos legais de discriminação de terras públicas.

Existem leis específicas no Brasil para regularização de terras ocupadas por agricultores familiares, por povos indígenas e comunidades quilombolas, para destinação à conservação ambiental, para regular o uso e a ocupação no entorno de rodovias federais, em terrenos de marinha e em faixa de fronteira, entre outras situações. Entretanto, o sistema de administração de terras nunca esteve à altura do desafio de ordenar o território por possuir reduzida capacidade para identificar, cadastrar e relacionar direitos a cada parcela do país e por estar aquém da complexa e dinâmica demanda de ocupação territorial.

O quadro a seguir elenca os principais marcos legislativos da política fundiária no Brasil. Note-se o aperfeiçoamento da legitimação da posse em terra pública e a consolidação mais recente de um marco temporal (22 de julho de 2008), isto é, uma data limite, para se diferenciar a ocupação passível de regularização daquela considerada ilegítima.

Quadro 1:
Marcos legislativos da política fundiária no Brasil

(Fonte: Os autores)

**Lei de Terras
1850**

Lei 601/18950 aboliu sesmarias (doação), em vigor antes da independência (1822). Porém, **garante título aos ocupantes** (manutenção de privilégios).
Novas ocupações de terras por meio de compra e venda.



**Estatuto da Terra
1964**

Lei 4 504/1964 reforma agrária (governança) e o desenvolvimento da agricultura (tributação, assistência técnica e financeira, etc).

Legitimação da posse de terras públicas anterior à lei, condicionado a cultura efetiva e a morada habitual.

Função social da propriedade.



**INCRA
1970**

Decreto nº1 110/1970 cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com a missão de realizar a reforma agrária, manter o **cadastro nacional de imóveis rurais** e administrar as terras públicas da União.



**Terras Devolutas
1976**

Lei 6.383/1976 processo discriminatório de terras devolutas da União.

Legitimação da posse em terra pública por meio de Licença de Ocupação pelo prazo mínimo de 4 anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote.



**Constituição
1988**

Direito de propriedade e função social.
Ampla reconhecimento de direitos (povos indígenas, quilombolas, meio ambiente, etc.).
Diretrizes para Política Agrícola (regulamentada pela Lei 8.171/1991) e Fundiária.
Diretrizes para a Reforma Agrária (regimentada pela Lei 8.629/1993).



**Amazônia Legal
2009**

Lei 11.952/2009 - regularização fundiária das ocupações em terras da União na Amazônia Legal, anteriores ao 1º de dezembro de 2004.
Procedimento simplificado para a regularização de terras até 4 módulos fiscais (que não ultrapasse 2500 hectares).

Condicionado ao cumprimento de requisitos ambientais.



**Regularização fundiária rural e urbana
2017**

Lei 13.465/2017 - trata da ocupação anterior a **22 de julho de 2008** (modifica a Lei 11.952/2009).
Mesma data que o Código Florestal estabeleceu para regularização ambiental de imóveis (Lei 12.727/2012, que alterou a 12.651).



O principal embate político sobre regularização fundiária de terras públicas acontece em torno do marco temporal. Ele suscitou iniciativas de mudança legislativas em nível federal sob a justificativa de desburocratizar o processo de regularização, como o PL 2.633 de 2020 e o PL 510 de 2021. Contudo, se de um lado, pretende-se superar os impasses que nascem da informalidade do uso e ocupação da terra, tais como conflitos no campo, impedimento ao acesso de bens de capital e a mercados, financiamentos de terras e de produtos agrícolas, crédito, entre outros; por outro lado, critica-se o incentivo à continuidade de ocupação de terras públicas por particulares em razão da postergação da data limite para reconhecimento de direitos de propriedade e da ampliação da isenção de vistorias (imóvel rural de 4 módulos fiscais até 2.500 ha) antes da regularização. Na prática, a flexibilização tem o efeito de perpetuar o ciclo de grilagem de terras públicas, muitas vezes em detrimento dos direitos de povos indígenas e quilombolas, além de possibilitar a degradação e a conversão de vegetação nativa de biomas considerados patrimônios nacionais (Amazônia, Cerrado e Pantanal, principalmente) em áreas agrícolas. A flexibilização também gera insegurança para a consolidação do direito de propriedade porque facilita a titulação em favor de um indivíduo, mas sem a garantia de que não haja disputa com outros detentores de direitos, fato que dificulta a atração de investimentos e prejudica o desenvolvimento socioeconômico.

Espaço para aperfeiçoamento regulatório sempre existirá. Contudo é importante reconhecer o cerne da questão fundiária nacional: a persistência dos gargalos do ordenamento territorial e de uma efetiva governança de terras, dois temas pouco priorizados no debate político até o momento.

O que impede o avanço do ordenamento territorial e da regularização fundiária?

Existem vários gargalos que dificultam o avanço célere e efetivo da agenda de ordenamento territorial e regularização fundiária no Brasil. Eles refletem questões de infraestrutura, de qualidade dos dados, de suporte aos órgãos públicos, de padronização de procedimentos de consulta e tomada de decisão, de informalidade do mercado de terras e de falta de monitoramento e punição para as infrações associadas à ocupação e ao desmatamento ilegal de terras públicas. Dentre eles estão:

- Desinvestimento nos órgãos públicos relacionados ao ordenamento territorial e regularização fundiária, o que acarreta em estrutura, orçamento e quadro de funcionários deficitários, bem como a um baixo incentivo à inovação e à adoção de novas tecnologias. Soma-se a este fato a interrupção abrupta de programas de regularização fundiária, como o Terra Legal, e a frequente mudança de prioridade e de nomeação para os cargos nos órgãos de terra por motivos políticos, o que causa desaceleração do ritmo de titulação.
- Alteração recorrente dos marcos regulatórios da regularização fundiária, o que acarreta em ocupação irregular de terra pública e em insegurança no campo, conforme explorado na seção anterior.
- Ausência ou baixo grau de qualidade de informações sobre posse e propriedade da terra, incluindo o nível de regularidade ambiental dos imóveis rurais. As informações estão segmentadas, dispersas, desarmonizadas e não sistematizadas. Não há um sistema integrado de inteligência territorial que permita subsidiar a tomada de decisão quanto ao cumprimento dos requisitos legais para legitimação de direitos¹.
- Fragilidade do registro e da defesa da ocupação de povos e comunidades tradicionais em territórios coletivos, em especial os não-indígenas, que têm as suas ocupações históricas desconsideradas ou questionadas por ocupações posteriores e especulativas sobre suas terras. A fragilidade se origina da dificuldade de comprovação da ocupação histórica, da baixa representatividade política e da sub-representação no processo de ordenamento territorial e governança de terras, o que perpetua uma situação de injustiça social e conflito fundiário.

- Desconhecimento das áreas públicas e existência de terras públicas não destinadas, em especial na Amazônia, o que dificulta a gestão e abre oportunidades para ocupação irregular e grilagem do patrimônio público.
- Baixa transparência e de acesso público aos dados de propriedades regulares, bem como de processos de regularização fundiária para que possa haver monitoramento social e resolução dos conflitos sobre terras sob disputa.
- Número elevado de órgãos públicos que atuam no fluxo de destinação e regularização de terras sem um esforço significativo de coordenação e governança entre eles. São 22 órgãos que podem incidir sobre essa cadeia de decisão, segundo levantamento do Imazon², o que contribui para a morosidade no andamento dos processos.
- Informalidade do mercado de terras, em especial na Amazônia. Ela facilita e incentiva a grilagem de terras públicas por ser atividade altamente lucrativa. Grande parte das terras ilegalmente ocupadas são destinadas à produção agropecuária, causando problemas de conformidade legal às cadeias do agronegócio.
- Ausência de priorização e de estrutura dos órgãos públicos para a tomada de decisão sobre a destinação das terras públicas; em outras palavras, inexistem procedimentos² de hierarquização de destinação (criação de unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos, transferência para outros entes federativos, licitação etc.). Além disso, inexistem ações de suporte para que os órgãos envolvidos no ordenamento territorial como o INCRA e órgãos de meio ambiente assumam a gestão sobre áreas adicionais e promovam a regularização dos passivos fundiários e ambientais.
- Baixa taxa de verificação dos dados autodeclarados no Cadastro Ambiental Rural (CAR) com indícios de irregularidade, em especial, aqueles com sobreposição não declarada com Terras Indígenas e Unidades de Conservação. As áreas com tais sobreposições deveriam ter seus registros no CAR cancelados, porque apesar de não comprovar a propriedade ou posse, o CAR válido dá um verniz de regularidade às ocupações ilegais.
- Ausência de política e de procedimentos administrativos para realizar a retomada de terras ocupadas irregularmente ou que não cumpram as cláusulas resolutivas que condicionam a emissão do título definitivo de propriedade. Isso gera sensação coletiva de impunidade, incentiva práticas ilegais e constantes mudanças na legislação visando conceder mais prazos para quem desrespeitou as obrigações previstas nos títulos.
- Existência de casos de registros de imóveis a partir de títulos falsos, que mesmo após decisões judiciais de cancelamento, continuam sem retomada e destinação pelo poder público.

Reconhecer os gargalos do ordenamento territorial e da regularização fundiária é necessário para propor ações de superação. A sessão “O que pode ser feito para superar o caos fundiário” elenca as ações de transformação, antes, porém, discute-se as ambiguidades que permeiam o tema.

Quais as escolhas que a sociedade amazônida e brasileira precisam fazer?

1.

Quais os usos do território

Os diferentes usos do solo devem atender aos objetivos de conservar o meio ambiente, prover serviços ecossistêmicos, garantir os meios de vidas das populações tradicionais, preservar o etnoconhecimento e também promover o desenvolvimento sustentável, a eliminação da pobreza, a fixação da população no campo, o aumento do nível educacional, de saúde e renda per capita. Uma proposta da rede Uma Concertação pela Amazônia para atingir todos estes objetivos é promover diferentes formas de uso do solo simultaneamente.

Primeiro, é preciso avançar com o reconhecimento dos direitos dos povos tradicionais e desenvolver a bioeconomia onde a floresta está conservada. Segundo, destinar áreas à restauração florestal com espécies nativas, ao manejo florestal sustentável madeireiro e não madeireiro, à implantação de sistemas agroflorestais (SAF) e à socioeconomia na região de transição, caracterizada por áreas abertas entremeadas por floresta. Terceiro, destinar áreas à produção de commodities agrominerais associadas, como contrapartida, à conservação e recuperação de mosaicos de áreas protegidas segundo requisitos da legislação brasileira, dentro da zona convertida. Por fim, destinar área para serviço e indústria em áreas urbanas e promover a regularização fundiária urbana³.

Cabe destacar a existência de milhões de hectares desmatados que se encontram subutilizados ou abandonados nas zonas de transição e convertida. A recuperação dessas áreas é uma oportunidade tanto para atividade econômica, quanto de restauração com fins econômicos, tornando desnecessária a abertura de novas parcelas para aumentar a produção agrícola e florestal da Amazônia. Os diferentes usos do solo permitem usar o capital natural da região para oferecer condições de vida digna e oportunidades aos seus cidadãos à altura das regiões mais desenvolvidas do país.

2.

Ordenamento e regularização de direitos individuais e coletivos

A constituição brasileira deixa claro o papel do Estado em proteger seus cidadãos e o direito de propriedade, em especial, de comunidades indígenas e quilombolas, assim como zelar por biomas considerados patrimônio nacional. No entanto, não existe uma garantia de tais prioridades na destinação de terras para garantia desses direitos dos cidadãos e dever do Estado. Cabe estabelecer em regulação específica um plano de ação que assegure o cumprimento dessas com prioridades legais de destinação de áreas, com o objetivo de dar efetividade a direitos constitucionais, especialmente no tocante às comunidades tradicionais (inclusive indígenas e quilombolas).

O foco principal dos programas de regularização fundiária na Amazônia tem sido o indivíduo, ou seja, o produtor. Já a regularização fundiária de comunidades está estagnada. Qualquer medida que proponha desburocratização de procedimentos de reconhecimento à terra deve ser feita especialmente para destinações prioritárias por lei (a ser estabelecida), ao invés de focar apenas em titulações individuais, como tem ocorrido com as propostas legislativas recentes.

Quais as prioridades

A prioridade na regularização fundiária pela ação do Estado deve estar orientada ao **reconhecimento de direito de comunidades tradicionais**. Existia em 2020 mais de 200 processos de reconhecimento de terras indígenas sem conclusão na FUNAI⁴ e mais de 1.700 processos abertos no INCRA para titulação de territórios quilombolas⁵. Tais demandas devem ser priorizadas em uma estratégia de ordenamento territorial. Há ainda 50 milhões de hectares de florestas públicas aguardam uma destinação formal⁶, seja para garantia dos direitos de comunidades que as habitam, ou seja, para alocação a uso sustentável, como concessões florestais, evitando que sejam alvo de novas ocupações ilegais e desmatamento.

Outra prioridade deve ser os 150 mil **imóveis que já se encontram inscritos no INCRA** para titulação, sendo quase 90% desses de agricultores familiares (até 4 módulos fiscais)⁷. São imóveis cuja ocupação é anterior a 2011, o que são consideradas ocupações passíveis de regularização segundo a lei 11.952/2009. Esses pequenos proprietários necessitam de ajuda do Estado para cobrir as custas da regularização, conforme já previsto em lei. Uma pequena parte em número de beneficiários é de médios e grandes proprietários, porém que representa uma grande área. Em tese, este grupo possui condições de pagar pela terra e pelas custas processuais. Entretanto, é de conhecimento público que há ocupações após o marco temporal já estabelecido, o que é um passivo da sociedade brasileira a ser enfrentado, porém evitando o incentivo à grilagem de floresta pública.

Por fim, importante destacar a existência de títulos emitidos pelo Estado cujos registros são precários no sistema de administração de terras, títulos com descrições literais dos imóveis com difícil localização em campo, títulos sobrepostos, fraudados, dentre outros problemas. Eles impedem a emissão de novos títulos quando constatada previamente a sobreposição ou põem em xeque a segurança jurídica dos novos títulos quanto constatada sobreposição de área a posteriori. O saneamento do passivo deve ser outra prioridade, com o cancelamento administrativo desses registros, embora tenha pouca visibilidade e apelo.

Qual o grau de controle pelo Estado e pela sociedade

A emissão de **títulos individuais** de forma simplificada significa menos controle pelo Estado e aumento do risco de violência no campo. A dispensa de vistoria de campo pelo órgão competente antes da titulação confere celeridade ao processo, contudo dificulta a coleta de informação sobre eventuais disputas pela posse da terra e irregularidades nas informações declaradas pelo requerente.

A **regularização descentralizada** significa menos controle pelos governos federal e estadual, por outro lado, mais controle no âmbito municipal. Em tese, governos municipais possuem informação de melhor qualidade sobre o histórico de ocupação do território e sobre os legítimos possuidores de direitos, quando comparados ao INCRA ou Institutos de Terra estaduais. Todavia, municípios, especialmente na Amazônia, possuem orçamento com grande dependência de repasses da União e Estados, e os formatos atuais de descentralização no tema fundiário não incluem transferência de recursos. Além disso, não se exige uma contrapartida de criação de instâncias de transparência das ações e de meios seguros para denúncias de eventuais irregularidades. Tais fatos suscitam preocupação quanto à capacidade do município em absorver a nova atribuição com independência de influência política em nível local e risco de corrupção.

O **monitoramento de cláusulas resolutivas** que condicionam a emissão do título definitivo de propriedade da terra significa maior controle e custo adicional pelo Estado. O monitoramento pode, entre outras opções, focar em critérios passíveis de avaliação remota como cumprimento de leis ambientais ou consultar bases oficiais de informação como a ocorrência de trabalho análogo à escravidão. Monitorar cláusulas resolutivas e recuperar títulos quando as mesmas não foram cumpridas tem um custo e um ônus social que a sociedade tem preferido não enfrentar, mas necessário para promover um ambiente de redução de impunidade.

Por fim, mas não menos importante, a **participação social** significa mais controle pela sociedade. Ela é desejada para legitimar o ordenamento territorial e a regularização fundiária. Entretanto, só é efetiva se a sociedade civil for qualificada para ocupar as instâncias de participação, se houver espaço para que sua voz seja ouvida e se houver apoio (inclusive com recursos financeiros) para sua participação.

Cada uma das escolhas apresentadas traz consigo o ônus da decisão. Não por outro motivo, elas têm sido postergadas.

O que fazer para superar o caos fundiário?

O caos fundiário na Amazônia persiste não pela ausência de leis para orientar o ordenamento territorial e regularização fundiária, mas sim pela debilidade na implementação das mesmas. Apresentamos cinco rotas de intervenção para boa execução das leis em um ambiente democrático e de direitos.

1.

Tornar o Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária uma política de Estado

A constituição brasileira deixa claro o papel do Estado em proteger seus cidadãos e o direito de propriedade, em especial, de comunidades indígenas e quilombolas, assim como zelar por biomas considerados patrimônio nacional. No entanto, não existe prioridade na destinação de terras para garantia desses direitos dos cidadãos e dever do Estado. Cabe estabelecer em regulação específica um plano de ação que assegure o cumprimento dessas prioridades legais de destinação de áreas com o objetivo de dar efetividade a direitos constitucionais, especialmente no tocante às comunidades tradicionais (inclusive indígenas e quilombolas).

O foco principal dos programas de regularização fundiária na Amazônia é o indivíduo, ou seja, o produtor. Já a regularização fundiária de comunidades está estagnada. Qualquer medida que proponha desbu-

rocratização de procedimentos de reconhecimento à terra deve ser feita especialmente para destinações prioritárias por lei (a ser estabelecida), ao invés de focar apenas em titulações individuais, como tem ocorrido com as propostas legislativas recentes.



O papel da iniciativa privada e da sociedade civil

O setor privado pode pressionar pela criação de uma política de Estado para o ordenamento territorial e regularização fundiária, como meio para se alcançar o desenvolvimento econômico

A sociedade civil pode qualificar o debate sobre ordenamento territorial e regularização fundiária.

2.

Implementar um robusto sistema de administração de terras

Um bom sistema de governança de terra é pré-condição ao ordenamento territorial. Ele define os limites do direito de propriedade, disponibiliza informações de qualidade e coordena a atuação dos diferentes atores que o compõe (detalhado no próximo tópico). Apesar das debilidades do sistema de terras vigente no Brasil já relatadas neste artigo, cabe destacar os avanços na qualidade das informações cadastrais através do banco de dados geo especializados das parcelas, da certificação de propriedades pelo Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do INCRA, digitalização dos arquivos dos institutos de terra, modernização dos cartórios, dentre outros. Outro avanço é o estímulo à integração dos diversos cadastros brasileiros pelos grupos de trabalho encabezados pela Receita Federal dentro do âmbito do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), pelo Comitê Multi-partes pela Governança de Terras e pela força-tarefa de Ordenamento e Monitoramento do Território da [Coalizão Brasil, Clima, Florestas e](#)

Agricultura. Por fim, um terceiro avanço em curso é o mapeamento dos invisíveis, ou seja, comunidades com direito de posse sobre a terra, porém desprovida de título de propriedade. Algumas iniciativas de mapeamento dos invisíveis são promovidas pelos institutos de terras estaduais, pelo [Ministério Público Federal](#) e por [organizações da sociedade civil como IPAM e ISPN](#). Todas estas frentes de avanço devem ser priorizadas e ter continuidade.

Ações adicionais para construir um sistema de administração de terras robusto são: i. arrecadação das terras públicas e registro de todas as propriedades públicas em cartório; ii. fortalecimento dos órgãos públicos com contingente técnico compatível com a demanda, qualificação dos profissionais e provisão de recursos tecnológicos e financeiros adequados; iii. digitalização e organização do acervo fundiário dos órgãos estaduais e federais; iv. integração entre as bases de dados dos órgãos fundiários e dos Cartórios de Registro de Imóveis, v. preparação de órgãos públicos para receber e gerir áreas destinadas; vi. gestão e monitoramento de terras não ocupadas; vii aplicação da lei para quem invade terras públicas ou área de comunidades; e viii. saneamento do passivo de títulos antigos emitido pelo Estado sem o devido registro no sistema de governança de terras.



O papel da iniciativa privada e da sociedade civil

O setor privado pode apoiar a construção de um robusto sistema de administração de terras buscando regularizar e certificar todos os seus imóveis rurais, adotando o consentimento livre, prévio e informado antes de estabelecer seus empreendimentos, apoiando a identificação de direitos e regularização fundiária de comunidades e produtores rurais em sua área de influência e apoiando as instituições do sistema de administração de terras com recursos financeiros e técnicos.

A sociedade civil pode apoiar a administração de terras oferecendo treinamentos sobre consentimento livre, prévio e informado e visibilizando os invisíveis.

Integrar as instituições públicas

A integração entre instituições públicas é necessária para operacionalizar o sistema de governança de terras, para executar simultaneamente as políticas públicas fundiária, de uso da terra e de conservação ambiental, além de coibir ações ilegais. As ações recomendadas são: i. coordenação e procedimentos dos órgãos para a tomada de decisão quanto a destinação de terras públicas, garantindo a consulta pública das áreas em avaliação, ii. ações conjuntas para autuação de desmatadores ilegais, grileiros e invasores de terras de comunidades e iii. ações conjuntas para retomada de áreas em via de titulação que descumprem as cláusulas resolutivas.



O papel da iniciativa privada e da sociedade civil

O setor privado pode manifestar apoio às ações de combate ao desmatamento legal, grilagem de terras e desrespeito ao direito sobre a terra de comunidades, bem como tomar ação para excluir da sua cadeia de suprimento fornecedores envolvidos com tais práticas. Os investidores ou os financiadores devem exigir a verificação e atendimento das condições de regularização ambiental e fundiária antes do aporte de recursos.

A sociedade civil pode demonstrar suporte às ações de combate ao desmatamento ilegal, grilagem de terras e proteção do direito sobre a terra de grupos vulneráveis.

Garantir a participação social

O capítulo anterior explorou as várias decisões que a sociedade amazônica e brasileira precisam tomar coletivamente. Estrutura de governança com participação social é o espaço em que as discussões devem acontecer.

A participação social é importante para construir a estratégia de destinação de áreas e florestas públicas remanescentes. Ela é igualmente importante na etapa de execução da destinação. É por meio dela que se garante que os legítimos possuidores de direito sejam contemplados pela ação do Estado. É também uma forma de remediar a baixa representatividade política e sub-representação nas comunidades tradicionais no processo de ordenamento territorial.

Uma efetiva participação social requer: qualificação dos representantes da sociedade civil, disponibilização de recursos para a participação (apoio para contratação de equipe, transporte, alimentação e outros), uma estrutura de governança de tomada de decisão que preveja participação da sociedade civil e transparência de informação dos processos de destinação e de regularização. A Lei 11.952/09 criou um comitê de avaliação da regularização fundiária, permitindo transparência e controle da sociedade civil, que foi extinto em 2019 e deve ser retomado, com participação dos entes federados, Ministério Público Federal e sociedade civil.



O papel da iniciativa privada e da sociedade civil

O setor privado pode manifestar apoio às estruturas de governança que prevejam participação da sociedade civil e disponibilizar recursos para capacitação daqueles representantes e exercício do papel dos mesmos na estrutura de governança.

A sociedade civil pode apoiar a participação social oferecendo treinamentos aos seus representantes, qualificando o debate sobre ordenamento territorial e regularização fundiária e reivindicando e ocupando espaços na estrutura de governança.

Reafirmar o papel dos governos estaduais

Governos estaduais são profundos conhecedores da dinâmica territorial local, são gestores do sistema de governança de terras em seus territórios e possuem significativas áreas públicas não destinadas. Além disso, cabe a

eles o monitoramento da regularidade ambiental das propriedades através do CAR. Portanto, devem assumir um papel de destaque no ordenamento territorial e na regularização fundiária.

Além de atuar na linha de frente do ordenamento territorial e da regularização fundiária, sugere-se aos governos estaduais: i. tomar medidas para reduzir a informalidade no mercado de terras, ii. verificar a conformidade com a legislação ambiental e fundiária nas cadeias do agronegócio, iii. cancelar os CARs irregulares, sobretudo aqueles sobrepostos com unidades de conservação e terras indígenas, iv. cumprir a lei de acesso a informação, divulgando informações sobre processos de regularização em terras públicas, v. criar comitês de acompanhamento e avaliação das ações fundiárias estaduais com participação da sociedade civil e vi. aperfeiçoar leis de terras estaduais para proibir a possibilidade de titulação de áreas de florestas públicas ocupadas a qualquer tempo futuro.

Fórum de Governadores da Amazônia Legal e dos Institutos de Terra Estaduais da Amazônia Legal

Uma das prioridades do Fórum de Governadores da Amazônia Legal é cooperar para promover a regularização fundiária e combater o desmatamento. O Fórum dos Institutos de Terra Estaduais da Amazônia tem como objetivo promover a harmonia dos procedimentos, fortalecer a cooperação e propor a integração e modernização dos sistemas estaduais de regularização fundiária, contudo ainda não possui participação de setores da sociedade civil e ministério público.

Enfrentar de modo consistente, transparente, colaborativo e de médio a longo prazo as questões estruturantes do ordenamento territorial e da regularização fundiária é o que vai permitir superar em definitivo o caos fundiário na Amazônia e criar condições para o próspero desenvolvimento da região. A boa notícia é que ele é plenamente possível e todos, governo, iniciativa privada e sociedade civil, podem dar sua contribuição.

Notas

[1] Reydon, B. P., Fernandes, V. B., Bueno, A. P. da S., & Siqueira, G. P. (2017). Governança de terras: Da teoria à realidade brasileira. Brasília: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Disponível em https://ig-terras.com.br/wp-content/uploads/2021/05/GOVERNANCA_DE_TERRAS.pdf

[2] Brito, B., Almeida, J., Gomes, P., & Salomão, R. 2021. [Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia](#) (p. 104). Belém: Imazon

[3] Consultar o documento [Uma Agenda para o Desenvolvimento da Amazônia](#) da rede Uma Concertação pela Amazônia para aprofundamento das propostas para as quatro Amazônia: Área Conservada, Área de Transição (a ser recuperada), Áreas Convertidas e Cidades.

[4] Batista, J. de P. (2020). Funai edita medida que permite ocupação e até venda de áreas em Terras Indígenas. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/funai-edita-medida-que-permite-ocupacao-e-ate-venda-de-areas-em-237-terras-indigenas>

[5] Schramm, F. P. (2019). No atual ritmo, Brasil levará mil anos para titular todas as comunidades quilombolas. Disponível em: <https://terradireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-mil-anos-para-titular-todas-as-comunidades-quilombolas/23023>

[6] Azevedo-Ramos, C., Moutinho, P., Arruda, V. L. da S., Stabile, M. C. C., Alencar, A., Castro, I., & Ribeiro, J. P. (2020). Lawless land in no man's land: The undesignated public forests in the Brazilian Amazon. *Land Use Policy*, 99(January), 104863. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104863>

[7] Sparovek, G., Rajão, R., Torsiano, R., Fendrich, A. N., & Barretto, A. (2020). Análise dos efeitos da MP 910/2019 do parecer do Senador Irajá Abreu na destinação das glebas públicas federais na Amazônia legal. Nota técnica. Disponível em <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Nota-UFMG.pdf>

UMA CONCERTAÇÃO PELA
AMAZÔNIA

Março de 2022