

# Cenário Atual da Regularização Fundiária e Processos de Desmatamento no Brasil

**Karina Kato  
(CPDA/UFRRJ)**

**X Ciclo de Debates de Políticas Públicas  
Administração Pública UFRRJ**

**outubro, 2018**

**Coordenadora: Thereza Cristina Cardoso Menezes (OPPA/CPDA/UFRRJ)**

### **Pesquisadores Seniores**

Claudia Job Schmitt (OPPA/CPDA/UFRRJ)

Karina Yoshie Martins Kato (OPPA/CPDA/UFRRJ)

Mariana Trotta Dallalana Quintans (FD/UFRRJ)

### **Pesquisadores Juniores**

Eduardo Barcelos (POSGeo-UFF)

Julieta Matos Freschi Matheus Korting (CPDA/UFRRJ)

### **Pesquisadores Regionais**

MT-Antonio João C. Fernandes (UNEMAT)

AM-Cloves Pereira (UFAM)

TO-Silvio Isopo Porto (UPO/ Sevilha)

PA-Tarcísio Feitosa

## Objetivo Geral

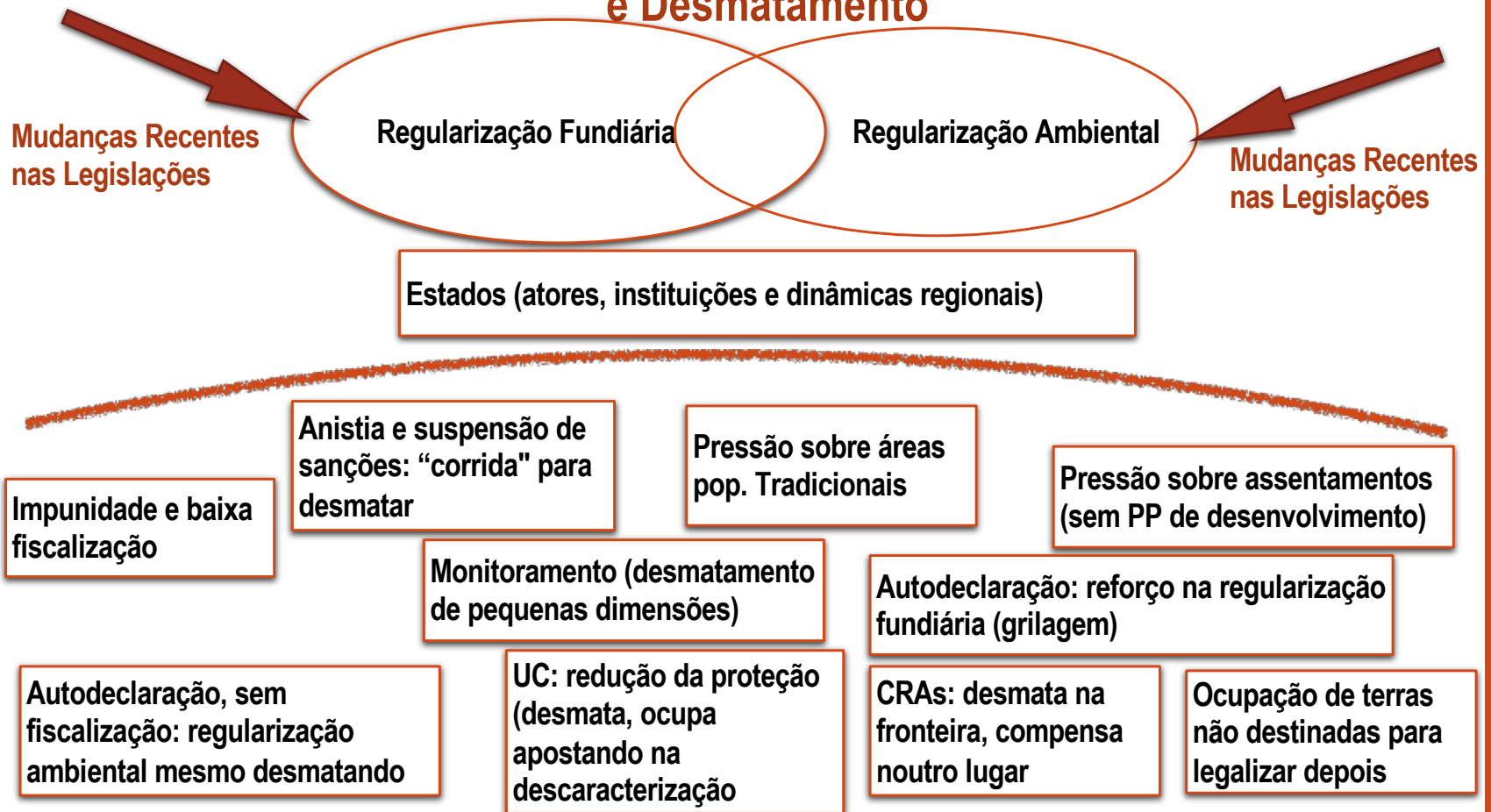
- Analisar possíveis relações entre os processos de distribuição e uso de terras e o impacto no desmatamento na Amazônia com foco nos estados Amazonas, Mato Grosso, Pará e Tocantins

## Objetivos Específicos

- marcos legais da regularização fundiária no Brasil (CF 1988 até hoje).
- refletir sobre possíveis relações com dinâmicas de desmatamento.

**Sustentabilidade ambiental e desmatamento = distintas formas de apropriação e uso das terras e dos efeitos da estrutura fundiária brasileira extremamente concentrada**

# Relações entre Regularização Fundiária, Regularização Ambiental e Desmatamento



## Metodologia

- Pesquisa **bibliográfica, documental** (documentos institucionais, relatórios, comunicados, declarações, etc.) e **jornalística** (matérias da grande mídia e mídia alternativa)
- Levantamento da legislação relacionada à **regularização fundiária**, à **regularização ambiental** (Código Florestal, Cadastro Ambiental Rural) e à **legislação ambiental** (Sistema Nacional de Unidades de Conservação, licenciamento ambiental etc.)
- Levantamento de base de dados **estatísticos, cartográficos, imagens e audiovisuais**
- Construção de uma **base cartográfica**
- Estudos de caso - **Estados selecionados** dois municípios em cada estado: Araguantins (TO); Araguaína (TO); Novo Progresso (PA); São Feliz do Xingu (PA); Colniza (MT); Lábrea (AM); Apuí (AM).
- Realização de **trabalho de campo e de entrevistas**

## Reflexões preliminares

- Corrida mundial por terras: confluências de crises (financeirização)
- Problemática fundiária na Amazônia: disputa por terras públicas e grilagem.

Tabela 1: Distribuição das terras na Amazônia Legal por categoria (2009)<sup>1</sup>

Categoria	Área estimada (em milhões de ha)	Participação percentual (%)
Terras arrecadadas da União	67,4	13,4%
Terras indígenas	120,1	23,9%
Assentamentos	38,3	7,6%
Unidades de Conservação Federal	65,9	13,1%
Unidades de Conservação Estadual	57,1	11,4%
Áreas arrecadadas do Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM)	49,4	9,8%
Imóveis rurais	15,1	3,0%
Áreas ocupadas pelo Estado Maior das Forças Armadas	7,0	1,4%
Outras ocupações	81,9	16,3
TOTAL	502,2	100%

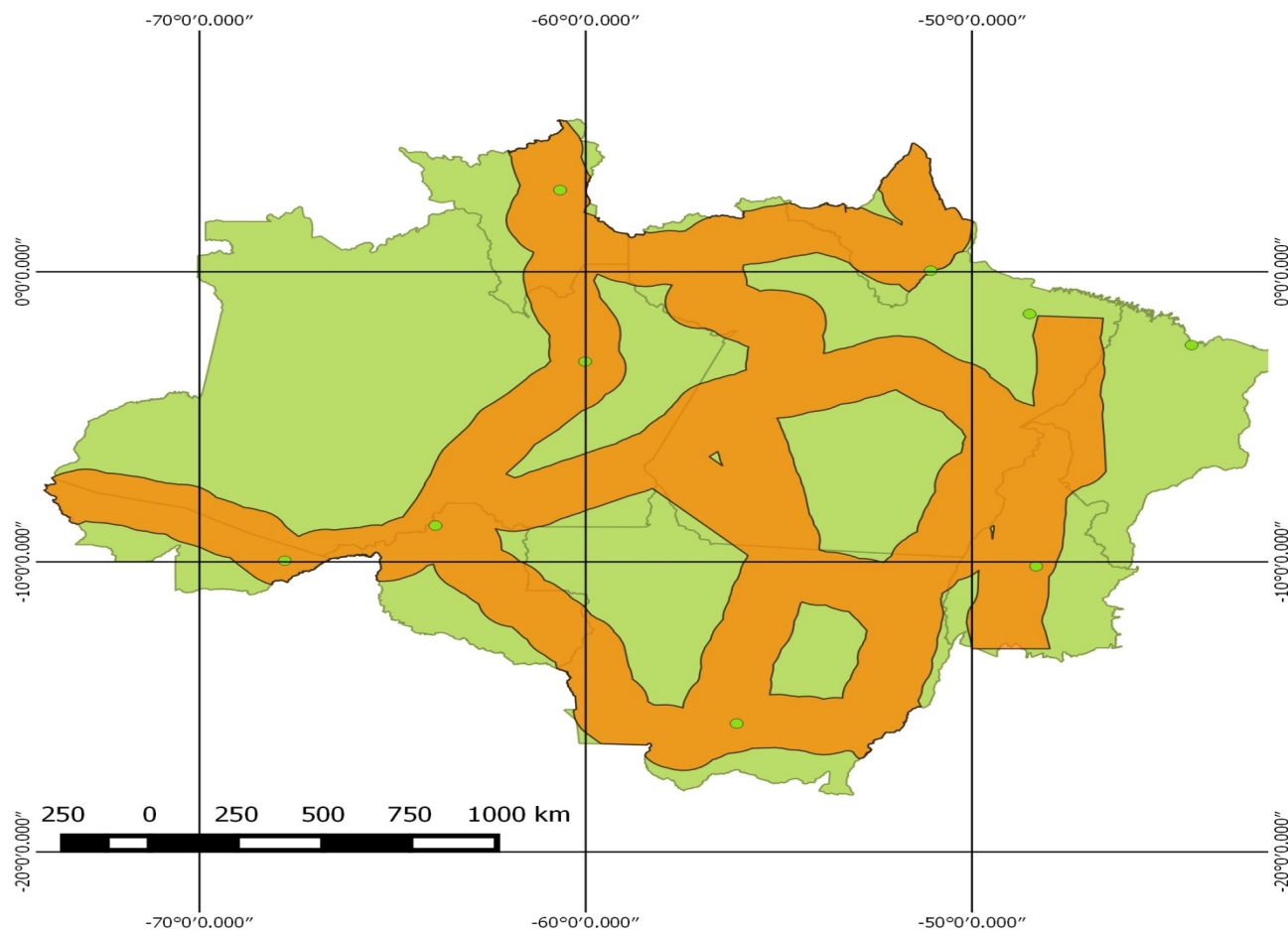
Fonte: Rocha et al, 2015, p. 182 (com base nos dados do INCRA, referentes à 2009)

## Reflexões preliminares

- **Terras devolutas (não destinadas): 57 milhões de ha (2017).**
- **Terras do estado x União**
  - **1970 a 1985:** 126 milhões hectares incorporados pela União, 31 milhões foram transferidos para particulares (Palmeira e Leite, 1997)
- **Livro Branco da Grilagem de Terras (INCRA, 1999): mais de 100 milhões de hectares de terras comprovadamente grilados.**

### Grilagem!

(i) a especulação; (ii) a obtenção de financiamentos agropecuários; (iii) a exploração da madeira; (iv) o pagamento de dívidas previdenciárias e fiscais; (v) a obtenção de bônus de sequestro de carbono; (iv) a obtenção de indenização desapropriatória (como no caso das desapropriações para fins de reforma agrária).



Área de efeito do Decreto-lei no 1.164, de 1º de abril de 1971 que declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo publicado durante o Governo Ditatorial no Brasil.

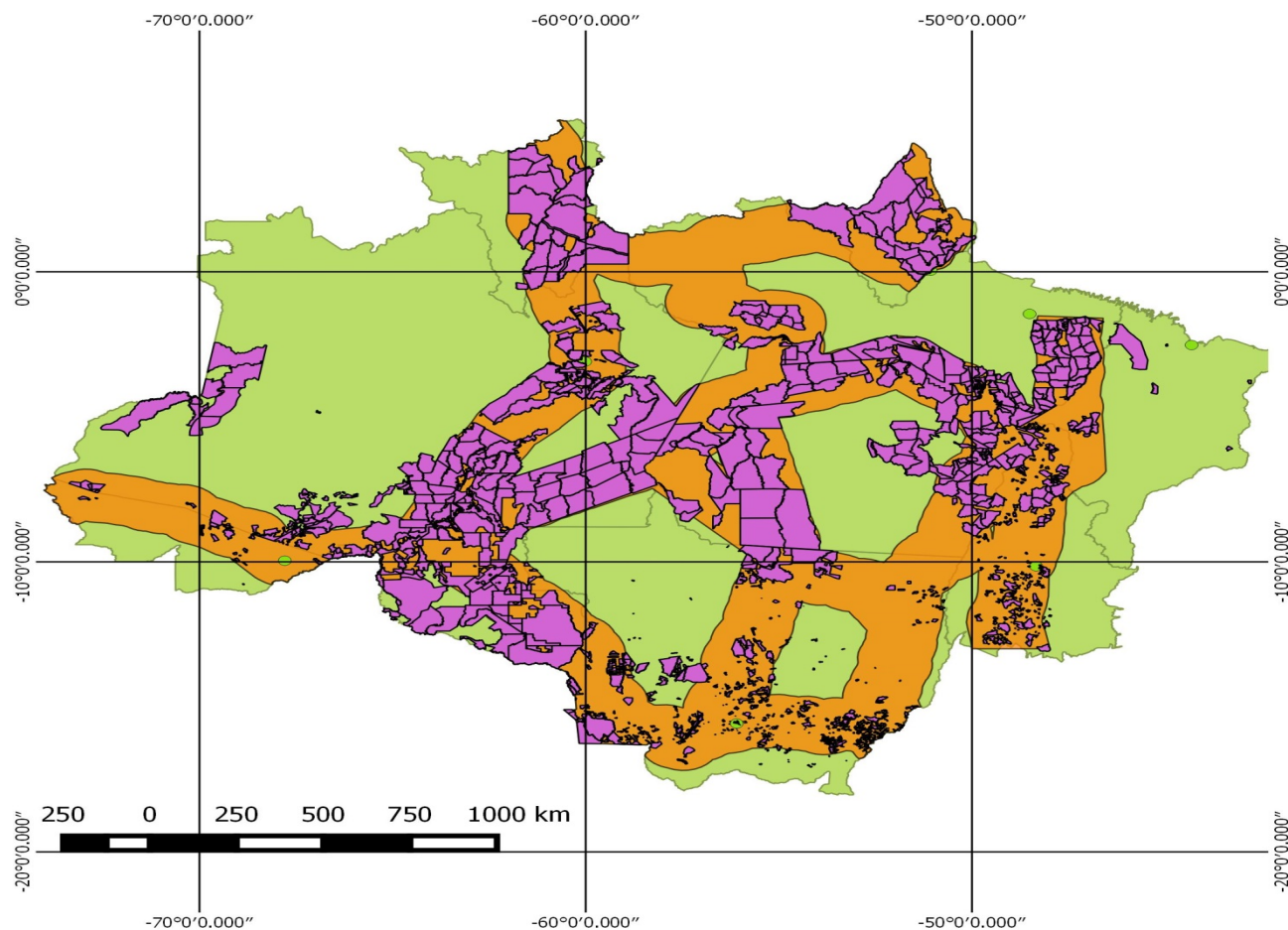
### Legenda

- Capitais
- Efeito do 1164/71
- Amazônia Legal

Fonte:  
IBGE, 2015  
IPAM, 2010

Elaborado pelo autor  
QGIS Versão: 2.8.9 – Wien  
Março de 2018





Glebas Públicas Federais e a Área de efeito do Decreto-lei no 1.164, de 1º de abril de 1971 que declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo publicado durante o Governo Ditatorial no Brasil.

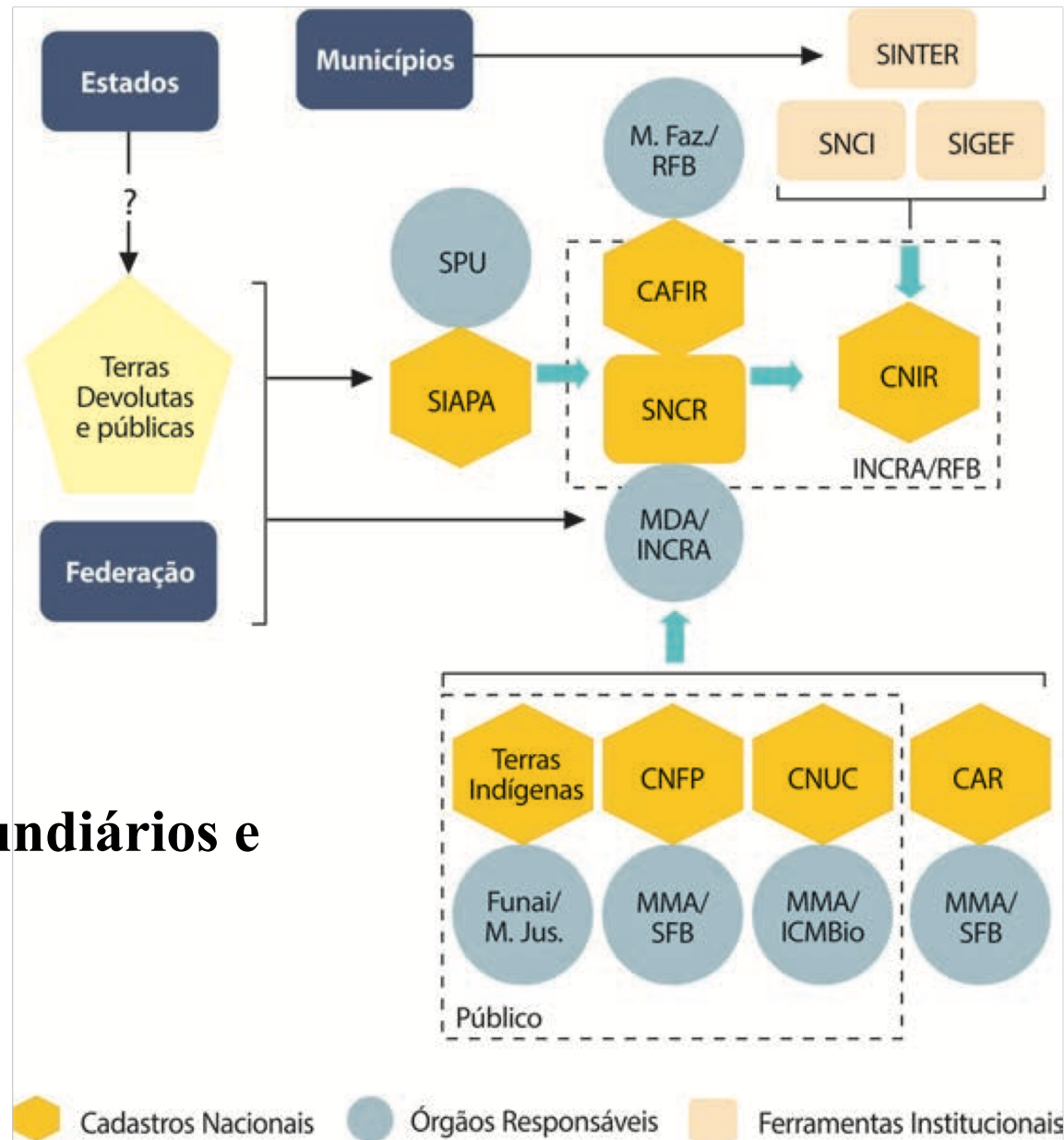
### Legenda

- Capitais
- Efeito do 1164/71
- Amazônia Legal
- Glebas Públicas Federais

Fonte:  
IBGE, 2015  
IPAM, 2010  
INCRA, 2012

Elaborado pelo autor  
QGIS Versão: 2.8.9 – Wien  
Março de 2018

Figura 1 : Fluxograma de interação dos cadastros e órgãos envolvidos



## Cadastros fundiários e temáticos

# Regularização Fundiária: CF 1988

Toda terra sem  
comprovação de  
origem é bem  
**público**

Direito  
adquirido sobre  
a terra

Intervenção do  
Estado sobre a  
Propriedade (o  
**direito a  
propriedade  
não é  
absoluto**)

**Terras  
públicas:**  
reforma agrária,  
política agrária,  
proteção da  
natureza,  
territórios  
tradicionais.

**Art. 186. A função social** - seguintes requisitos:

**I** - aproveitamento **racional e adequado**;

**II** - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e **preservação do meio ambiente**;

**III** - observância das disposições que regulam as **relações de trabalho**;

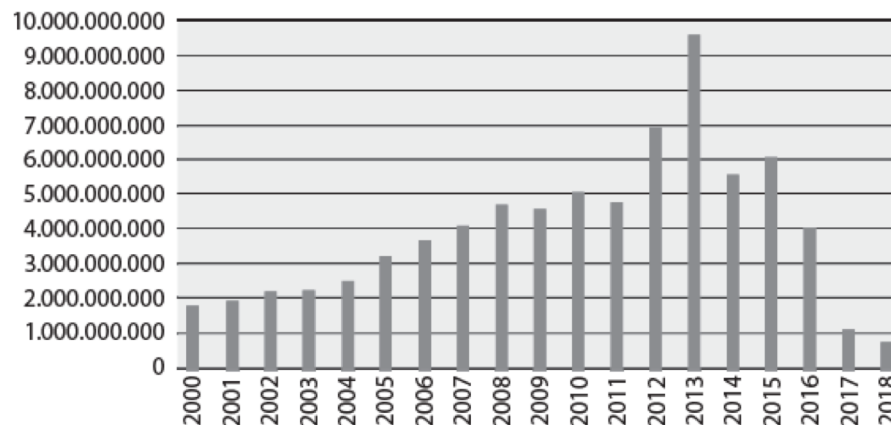
**IV** - exploração que favoreça o **bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores**.

## **Decreto n. 8.889 de 26/10/2016 (Rural)**

- **Extinção do MDA e criação da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) + MDSA**
- **INCRA vinculado à SEAD com missão de fazer titulações massivas nos assentamentos (MP 759/Lei 13.465 julho 2017)**
- **SAF => subsecretaria de agricultura familiar só com dois Departamentos (Financiamento da Produção e DATER)**
- **SDT => SDR com outras funções e perda da dinâmica de DTR**
- **SRA => regularização de terras (MP 759/Lei 13.465)**
- **Extinção da Ouvidoria Agrária**
















- **Extinção da Direção para as Mulheres e da Coordenação Geral de Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais**
- **Dimensão internacional (arenas, temas, cooperação) em larga medida assumidos pelo MAPA ainda que se crie a Coordenação Geral de Assuntos de AF e Cooperação Internacional na SEAD**
- **Extinção do NEAD**
- **Reconfiguração do CONDRAF (novembro 2017)**
- **+ diminuição de crédito para programas estratégicos, como PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), alterações nas políticas trabalhistas e na fiscalização do trabalho escravo, anuncio de reformas no programa de aposentadoria rural**

**Figura 3 – Impacto fiscal no orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)(em R\$)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

## Ameaças e Ofensivas à função social e ambiental da Terra

<b>Privadas</b>	 Novo Código Florestal e CAR – Lei 12.651/2012
	 Flexibilização do Licenciamento Ambiental
	 Novo Código da Mineração
	 PL 3729
	 Censura à lista suja do trabalho Escravo  PEC 215  Reforma Trabalhista
<b>Públicas</b>	<b>Terras Indígenas</b>  CPI FUNAI  Desmantelamento da FUNAI
	<b>Quilombolas</b>  Paralisação de demarcações/titulações
	<b>UCs</b>  Desafetação, Diminuição e Anulação de UCs por MP  PL3751  Cong. da criação de A.Ps.
	<b>Assentamentos Rurais</b>  Paralis. Desapropriações
	 Lei da “Grilagem” – Lei 13.465/2017

**Emenda Constitucional 95 (dezembro de 2016):** teto gastos por 20 anos, despesas limitadas pela infação.

# Mudanças Recentes

- **Unidades de Conservação**

Descaraterização e conversão de UCs mais restritivas em categorias mais permissíveis ao uso e ao desmatamento.

- **Redução dos Direitos de Populações Tradicionais**

Mudanças no marco temporal (até outubro de 1988).

- **Flexibilização do Licenciamento Ambiental**

PL 3729/2004: licenciamento autodeclaratório, risco de guerra fiscal ambiental, isenções para determinadas atividades, redução para análise de Estudos de Impacto Ambiental.

- **Novo Código da Mineração**

- **Lei 13.465/2017 (MP 759): regularização fundiária e urbana**

Regularização fundiária = titulação individual (pública – privada).

Nacionalização do Terra legal.

- **Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012)**

Redução áreas de preservação permanente e reserva legal.

## Novos Marcos da Regularização Fundiária (lei 13.465/2017)

Terra legal (Lei 11.952 de 25 de junho de 2009).promover a destinação e a regularização fundiária de *terras públicas* federais não destinadas na Amazônia Legal (67 milhões de hectares).

Incra → MDA/SEAD

*“É preciso avançar rapidamente para tratar da **questão da terra na região amazônica**. Há um ambiente de **insegurança jurídica**, já que menos de 4% das terras na Amazônia Legal em mãos de particulares estão em situação regular”*

Estados com maior **numero de titulações superiores a quatro módulos fiscais** = **áreas de expansão de fronteira agrícola** e que tem maior valor médio dos imóveis por hectare (Pará, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão).

Casos de **descumprimento da função social da propriedade rural** risco de **reconcentração fundiária**, de **especulação imobiliária** e **abertura desordenada da fronteira agrícola**, contribuindo para o **descontrole do desmatamento** na Amazônia Legal.



## **Auditoria (TCU):**

- **Baixo índice de atingimento das metas e objetivos propostos, como a destinação das terras públicas e a preservação contra os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola**
- **48% beneficiários apresentavam indícios de não enquadramento no programa e com falhas formais em processos de titulação**
- **Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional (público alvo e valor de mercado em relação aos de áreas maiores)**
- **Não adoção de providências pelo MDA nas áreas nos casos de descumprimento das cláusulas resolutivas e de indeferimento (retomada)**
- **Ausência de controles internos para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares**

# Lei 13.465/2017 (MP 759/2016)

“privatização e municipalização” da reforma agrária!

1. Regular o **mercado formal de terras**, esgotar o estoque de terras públicas”.
2. **Desresponsabilizar o Estado** de realizar investimentos produtivos e implementar políticas fundiárias estruturantes no campo.

**Programa Terra Legal** = política de **abrangência nacional**

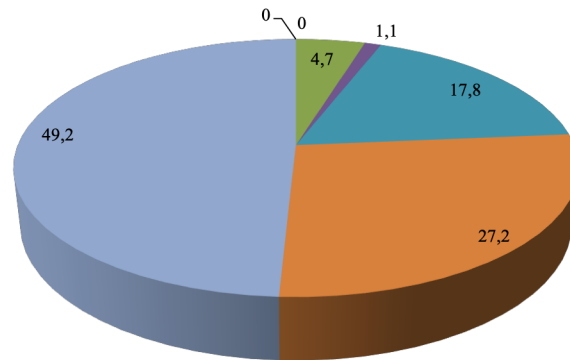
- limite máximo de áreas ocupadas de **1.500 ha para 2.500 ha**.
- Municipaliza **seleção dos beneficiários** (sem mov.sociais).
- ampliou prazo **limite para ocupação** original da área de 2003 para 2008.
- regulariza os **ocupantes irregulares** de lotes até o limite de 4 (quatro) módulos fiscais.
- **Emancipação dos assentados**.

**12 PLs no Congresso – compra terras por estrangeiros.**

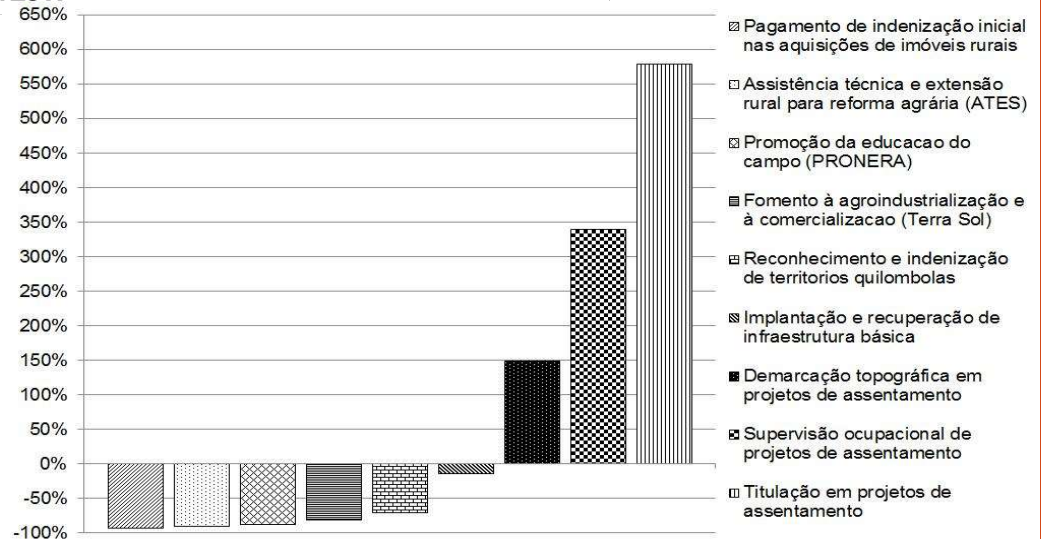
# Titulômetro INCRA

Dados elaborados pelo Geoagraria/FPP/UERJ – fonte Incra (2018)

Títulos emitidos até 2017

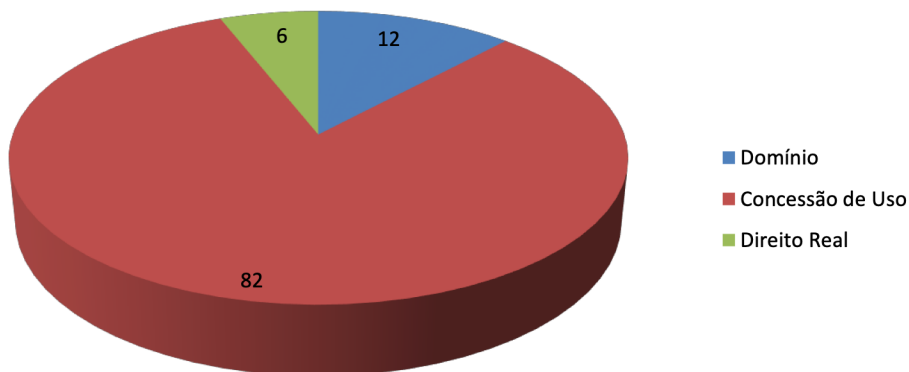


- Até 1994
- II Governo FHC - 1999/2002
- II Governo Lula - 2007/2010
- II Governo Dilma/Governo Temer - 2015/2017
- I Governo FHC - 1995/1998
- I Governo Lula - 2003/2006
- I Governo Dilma - 2011/2014

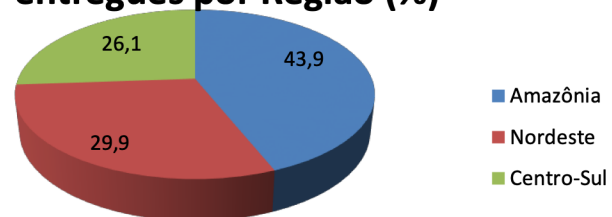


## Dados elaborados pelo Geoagraria/FPP/UERJ – fonte Incra (2018)

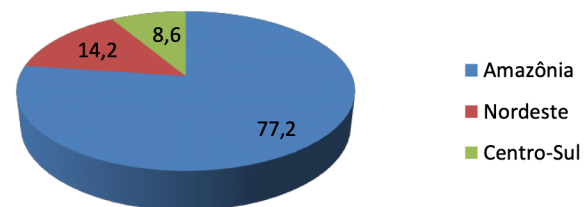
### Títulos Entregues por Tipo (%)



### Títulos de Concessão de Uso entregues por Região (%)

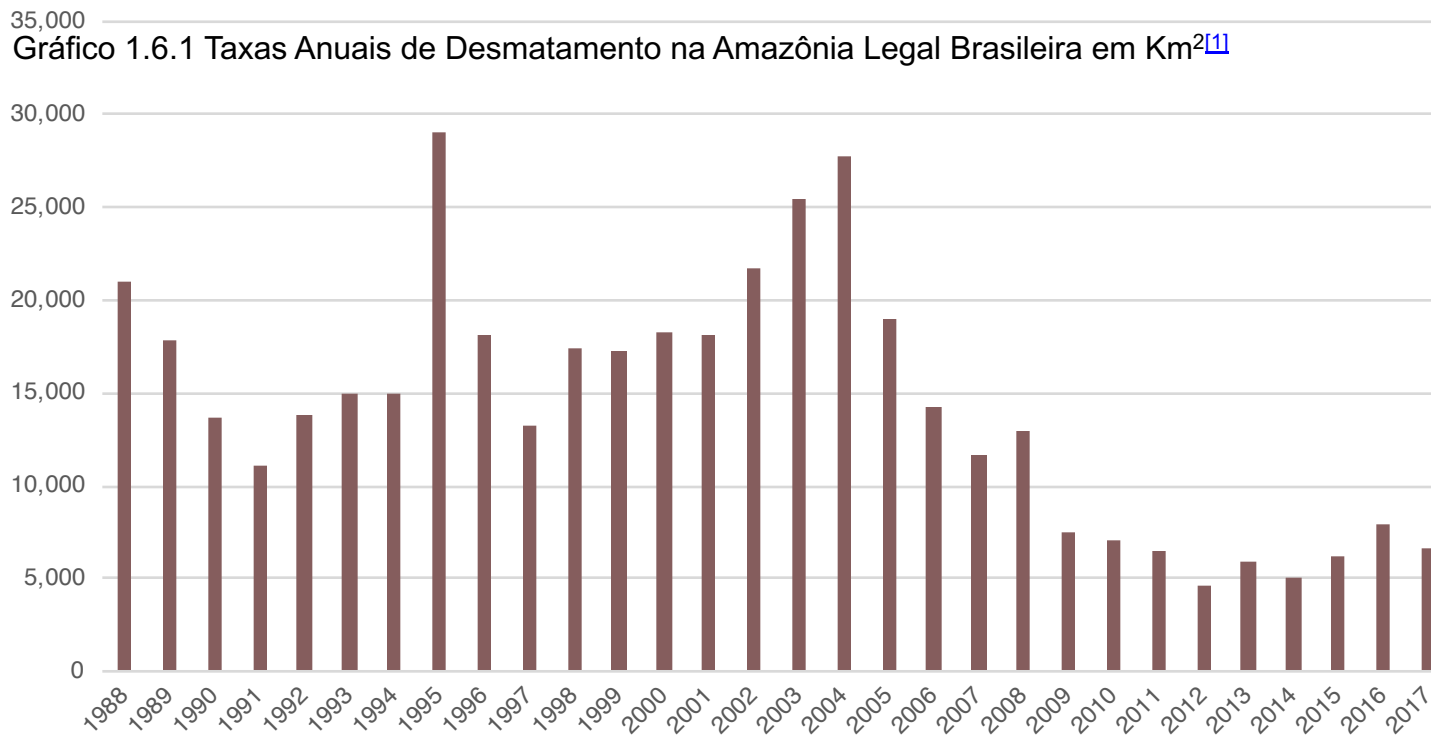


### Títulos de Domínio entregues por Região (%)



# Desmatamento – notas introdutórias

- fenômeno complexo, multidimensional, que mobiliza redes de relações que se estendem em âmbito global, e que está inserido, ao mesmo tempo, em diferentes configurações sociais e ecológicas em nível local e territorial.



Fonte: PRODES/INPE

## Desmatamento por categorias fundiárias na Amazônia Legal (2004-2016)

	Área Privada/Outras	Assentamento	Gleba	Terra Indígena	Unidade de Conservação	
					Proteção Integral	Uso Sustentável
2004	46,9%	18,0%	26,3%	2,2%	1,8%	5,1%
2005	46,6%	20,5%	25,4%	1,9%	1,1%	4,2%
2006	36,6%	22,4%	31,3%	1,8%	2,1%	9,0%
2007	35,2%	22,1%	30,5%	2,0%	1,0%	11,8%
2008	37,8%	24,0%	28,8%	3,0%	0,9%	5,4%
2009	29,5%	28,3%	28,3%	5,0%	0,8%	8,2%
2010	33,1%	25,6%	28,6%	4,2%	0,8%	7,9%
2011	32,6%	28,1%	28,9%	3,7%	0,5%	5,5%
2012	34,0%	27,4%	27,7%	3,3%	0,6%	6,9%
2013	34,9%	27,0%	26,6%	3,0%	0,5%	8,0%
2014	32,6%	23,2%	22,0%	1,6%	0,3%	7,7%
2015	36,1%	27,4%	25,1%	1,2%	0,8%	9,3%
2016*	32,4%	29,9%	24,5%	1,3%	0,7%	11,3%

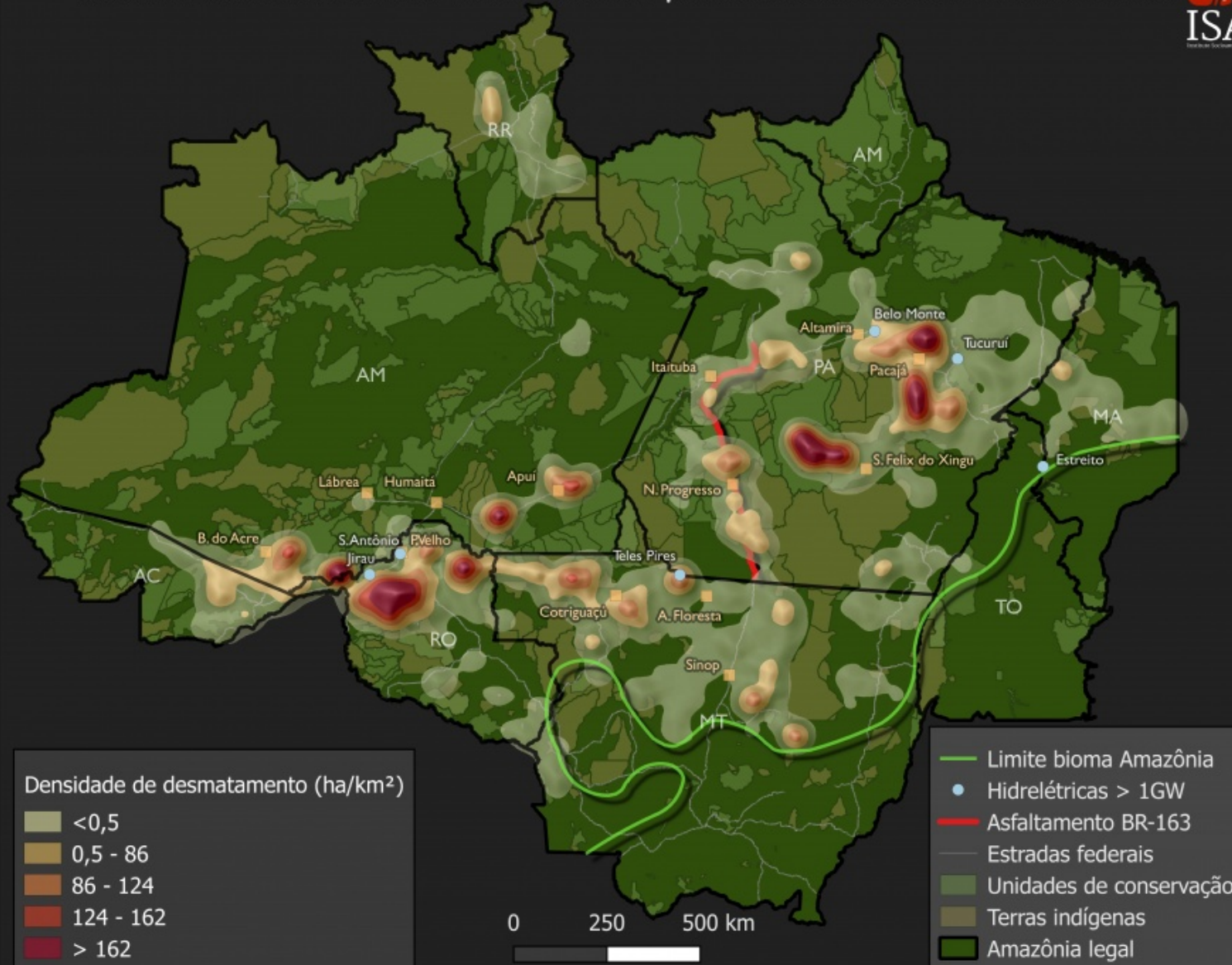
Fonte: DPCD/MMA.

\*Dado preliminar de 2016.

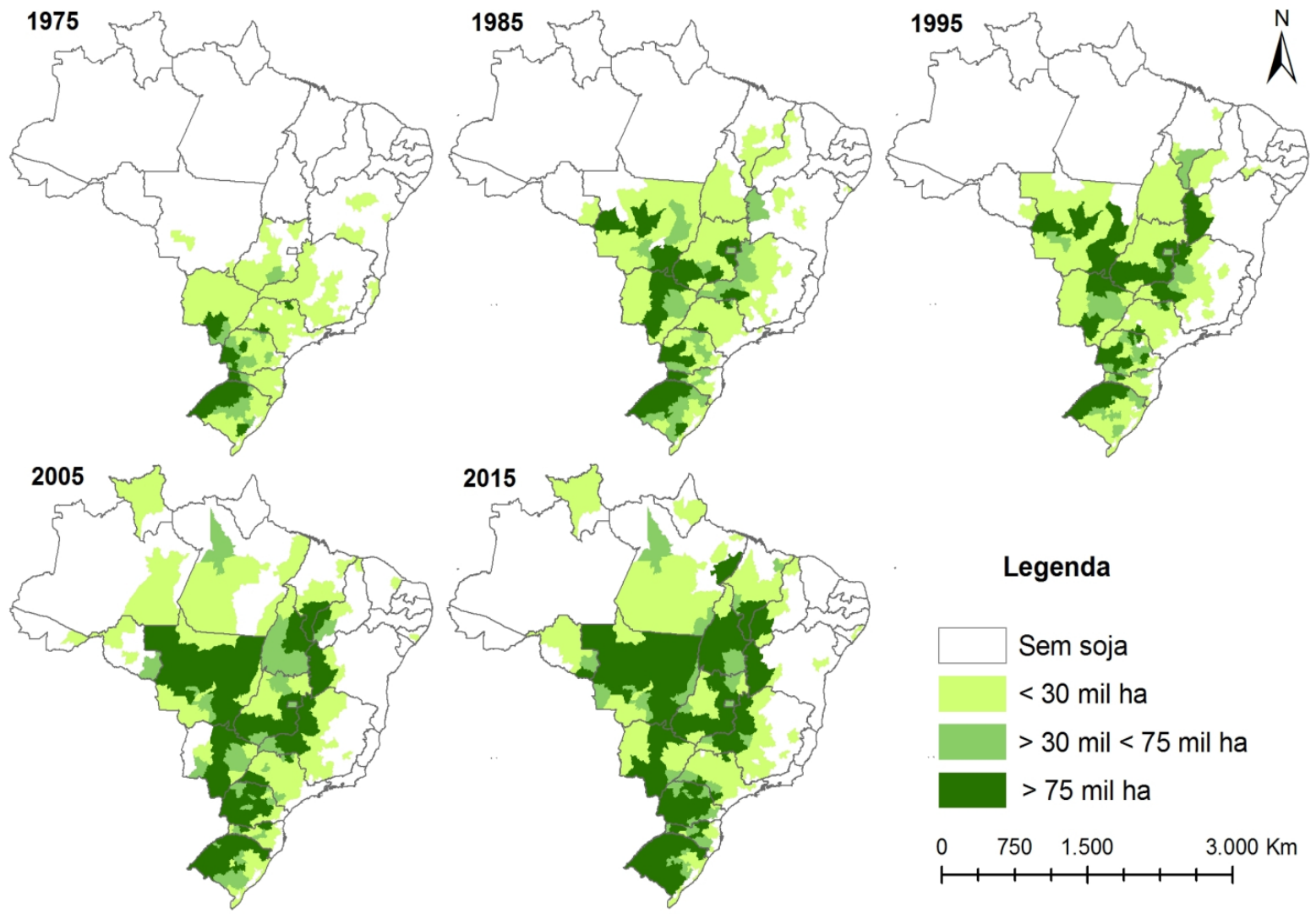
- 1) áreas desmatadas foram transformadas em pastagens
- 2) Ocupar para regularizar

# Densidade de desmatamento no Bioma Amazônia 2016

## Densidade kernel 60km de dados PRODES provisórios no arco do desmatamento



# Área plantada com soja por microrregião (anos selecionados)



Wesz (2018)



## O DESMATAMENTO e os CONFLITOS NO CAMPO ESTADO DO AMAZONAS



### CONFLITO E DESMATAMENTO ESTADO DO AMAZONAS (2000-2016)

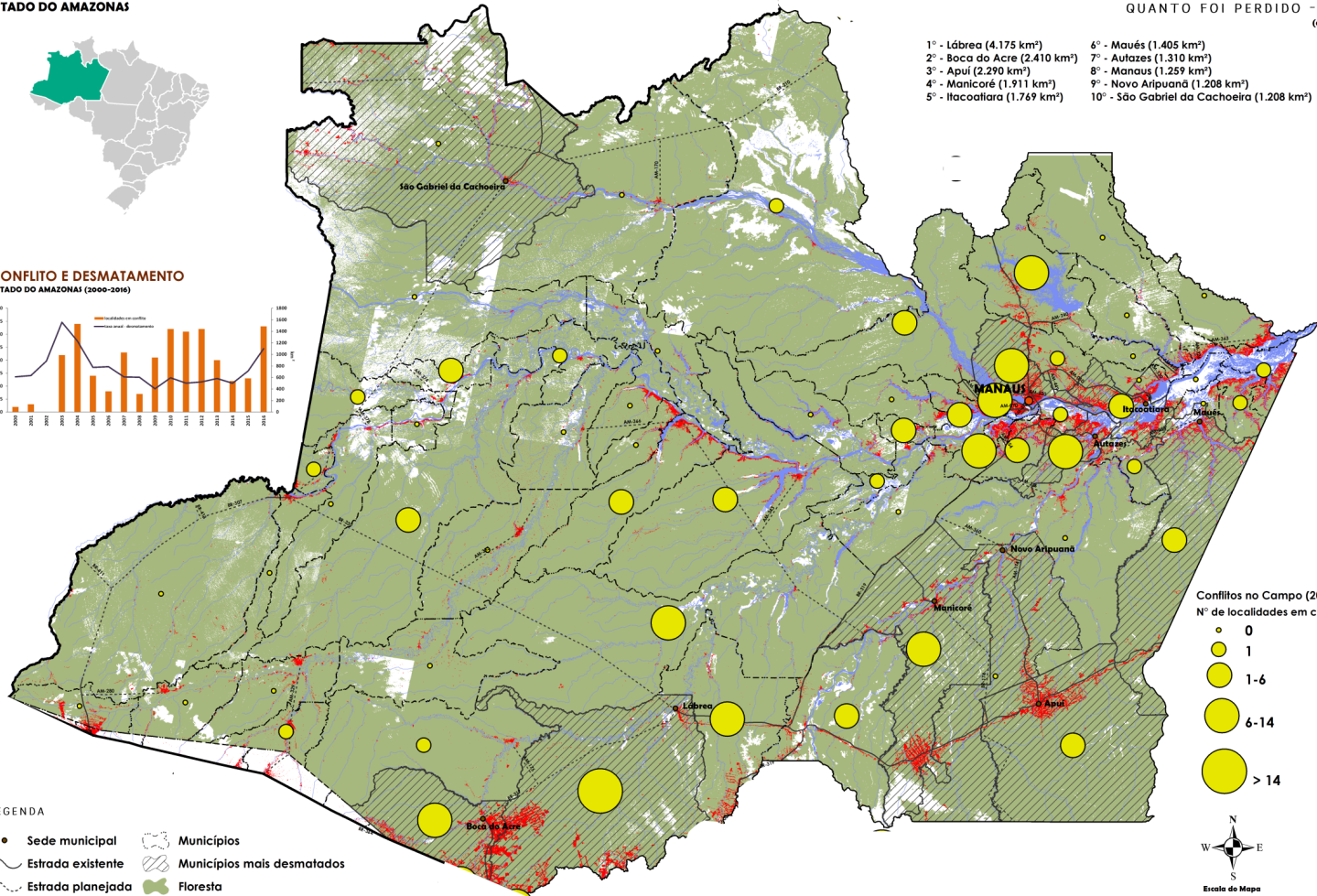


### LEGENDA

- Sede municipal
- Estrada existente
- Estrada planejada
- Águas
- ▭ Municípios
- ▨ Municípios mais desmatados
- Floresta
- Área desmatada (acumulada)

## ONDE ESTÃO OS MUNICÍPIOS MAIS DESMATADOS? QUANTO FOI PERDIDO - KM<sup>2</sup> (até 2016)

- |  |   |
|--|---|
| 1º - Lábrea (4.175 km <sup>2</sup> )       | 6º - Maués (1.405 km <sup>2</sup> )                     |
| 2º - Boca do Acre (2.410 km <sup>2</sup> ) | 7º - Autazes (1.310 km <sup>2</sup> )                   |
| 3º - Apuí (2.290 km <sup>2</sup> )         | 8º - Manaus (1.259 km <sup>2</sup> )                    |
| 4º - Manicoré (1.911 km <sup>2</sup> )     | 9º - Novo Aripuanã (1.208 km <sup>2</sup> )             |
| 5º - Itacoatiara (1.769 km <sup>2</sup> )  | 10º - São Gabriel da Cachoeira (1.208 km <sup>2</sup> ) |



### Conflitos no Campo (2000-2016) Nº de localidades em conflito

- 0
- 1
- 1-6
- 6-14
- > 14



Escala do Mapa

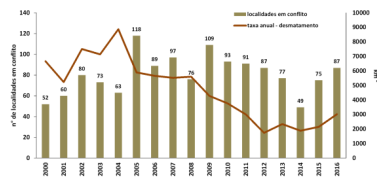


## O DESMATAMENTO e os CONFLITOS NO CAMPO

ESTADO DO PARÁ



**CONFLITO E DESMATAMENTO**  
ESTADO DO PARÁ (2000-2016)



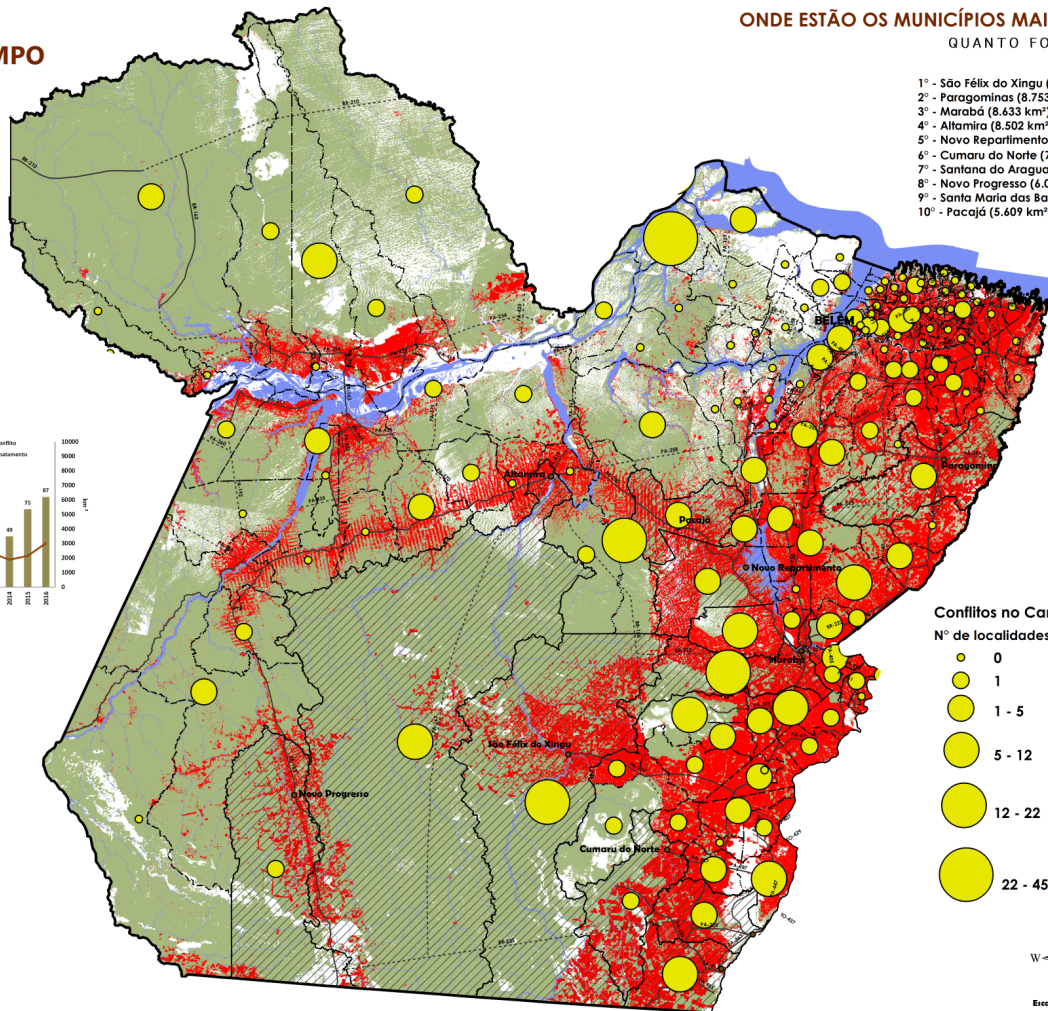
**LEGENDA**

- Sede municipal
- Estrada existente
- - - Estrada planejada
- Águas
- ▭ Municípios
- ▨ Municípios mais desmatados
- Floresta
- Área desmatada (acumulada)

## ONDE ESTÃO OS MUNICÍPIOS MAIS DESMATADOS?

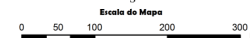
QUANTO FOI PERDIDO - KM<sup>2</sup>  
(até 2016)

- 1º - São Félix do Xingu (18.200 km<sup>2</sup>)
- 2º - Paragominas (8.753 km<sup>2</sup>)
- 3º - Marabá (8.633 km<sup>2</sup>)
- 4º - Altamira (8.502 km<sup>2</sup>)
- 5º - Novo Repartimento (7.831 km<sup>2</sup>)
- 6º - Cumaru do Norte (7.295 km<sup>2</sup>)
- 7º - Santana do Araguaia (7.223 km<sup>2</sup>)
- 8º - Novo Progresso (6.033 km<sup>2</sup>)
- 9º - Santa Maria das Barreiras (5.920 km<sup>2</sup>)
- 10º - Pacajá (5.609 km<sup>2</sup>)



**Conflitos no Campo (2000-2016)**  
Nº de localidades em conflito

- 0
- 1
- 1 - 5
- 5 - 12
- 12 - 22
- 22 - 45



Fonte: Ministério dos Transportes; PNL (2008), ISGEO (Ibama); PRODES/INPE; LEMTO/UFF (CPT) / Base Digital: MMA/IBGE/ANA (Hidroweb) / Datum: SIRGAS 2000 / Data: Setembro/2017 / Elaboração: Eduardo Barcelos

## De 2015 para 2016, todas as formas de violência apresentaram crescimento:

**\*A Amazônia Legal concentrou 79% dos assassinatos e 68% das tentativas de assassinato**

	2015	2016	%
Assassinatos	50	61	22
Tentativas de assassinatos	59	74	25
Ameaças de morte	144	200	39
Agredidos	187	571	206
Presos	80	228	185

**Fonte:** Comissão Pastoral da Terra. Relatório "Conflitos no Campo - Brasil 2016"