



AVANÇOS OU RETROCESSOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 2633/2020 SOB O ENFOQUE DAS SALVAGUARDAS AMBIENTAIS



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



NOTA TÉCNICA
FEVEREIRO 2021

1. INTRODUÇÃO

A regularização fundiária de ocupações em terras públicas é um tema complexo. O reconhecimento das posses antigas é uma medida justa e necessária, pois ocupantes de terras públicas, sobretudo na região norte, foram incentivados pelo governo a ocupar e produzir nestas áreas. Entretanto, a regularização de ocupações recentes, de áreas maiores que a posse familiar, e as mudanças constantes no marco legal são um incentivo à grilagem e ao desmatamento ilegal. Devido a esses efeitos adversos, essas questões precisam ser tratadas com cautela.

O governo federal criou em 2009 o Programa Terra Legal, por meio da Lei nº 11.952/2009, e estabeleceu um procedimento mais simples e célere para regularizar as ocupações de terras públicas na Amazônia Legal. O objetivo era reduzir os conflitos e permitir segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para os ocupantes destas terras. Em 2017, o governo federal alterou o marco legal com o objetivo de ampliar o escopo temporal e espacial da lei fundiária e a área passível de regularização.

Os impactos das alterações promovidas pelo governo em 2017 ainda não tinham sido totalmente avaliados, quando o atual governo editou a Medida Provisória MP nº 910, em 10 de dezembro de 2019 (MP nº 910/2019), para ampliar ainda mais o escopo temporal e flexibilizar ainda mais os parâmetros da Lei nº 11.952/2009. A MP nº 910/2019 foi bastante criticada e sua tramitação enfrentou obstáculos, sobretudo porque sobreveio o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19. A MP nº 910/2019 acabou não sendo apreciada pelo Congresso Nacional no prazo legal e perdeu a validade. Em seu lugar, foi proposto o PL nº 2633, em 14 de maio de 2020 (PL nº 2633/2020).

Do texto original da MP nº 910/2019, proposto pelo Executivo, passando por todos os relatórios legislativos apresentados pelos relatores da MP, ao texto atual do PL nº 2633/2020, muitas proposições foram feitas e a redação mudou substancialmente em relação a diversos parâmetros, em especial relacionados ao marco temporal, aos requisitos para a regularização fundiária, à aplicação de procedimento simplificado de regularização, à definição de infração ambiental e às salvaguardas ambientais.¹ Dentre esses parâmetros, as salvaguardas ambientais ocuparam

¹ Neste documento, consideramos salvaguardas ambientais os dispositivos na legislação fundiária que promovem a proteção do meio ambiente e/ou vinculam a regularização fundiária ao cumprimento de regras de conformidade ambiental, sobretudo as regras do Código Florestal para a regularização ambiental das Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal.

um papel relevante neste processo e foram usadas como moeda de troca para obter apoio, pois foram apresentadas como avanços consideráveis em relação ao marco legal vigente.

Para entender o que está em discussão e avaliar a eficácia do atual PL nº 2633/2020, pesquisadoras do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) fizeram uma análise detalhada da legislação fundiária em vigor e de todas as propostas que foram discutidas ao longo do processo de tramitação da MP nº 910/2019 e do PL nº 2633/2020.

Nesta nota técnica, as pesquisadoras do CPI/PUC-Rio: (i) descrevem o histórico da tramitação da MP nº 910/2019 e do PL nº 2633/2020; (ii) examinam como evoluíram os principais parâmetros em discussão nestas propostas; e (iii) analisam as salvaguardas ambientais da legislação fundiária em vigor e as propostas no PL nº 2633/2020. As pesquisadoras concluíram que as salvaguardas ambientais propostas no PL nº 2633/2020 são insuficientes e ineficazes e que existe uma necessidade e oportunidade de promover a integração das políticas fundiária e ambiental.

PRINCIPAIS DESTAQUES

- O PL nº 2633/2020 apresenta avanços em relação à versão original da MP nº 910/2019, mas, ainda assim, as mudanças propostas não parecem justificar a alteração da Lei nº 11.952/2009.
- As salvaguardas ambientais propostas no PL nº 2633/2020 são extremamente limitadas e ineficazes. Se o controle ambiental no processo de regularização fundiária se apoiar apenas na verificação de autos de infração e em embargos, ao final serão tituladas áreas que foram desmatadas ilegalmente, sem que o proprietário tenha obrigação de regularizar os passivos ambientais. Nesse sentido, a regularização fundiária servirá como prêmio para quem cometeu crimes ambientais.
- O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é responsável tanto por ações de política fundiária como por ações de regularização ambiental à luz do Código Florestal, tendo a oportunidade de promover a integração destas políticas de forma estratégica e sinérgica, independentemente de qualquer alteração no marco regulatório.
- Novas propostas de alteração do marco legal da regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais precisam ser precedidas de um amplo debate na sociedade sobre o destino deste patrimônio, que é de todos os brasileiros, e tais medidas não podem legitimar a grilagem e o desmatamento ilegal.

2. HISTÓRICO DA TRAMITAÇÃO DA MP Nº 910/2019 E DO PL Nº 2633/2020

O Presidente Jair Bolsonaro editou a MP nº 910, em 10 de dezembro de 2019, como parte de um pacote legislativo sobre regularização fundiária. Esta Medida Provisória alterava 19 artigos da Lei nº 11.952/2009, promovendo uma drástica mudança no principal marco legal de regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais. Dentre estas alterações, havia três mudanças especialmente significativas: (i) a extensão do marco temporal para a regularização fundiária, possibilitando a regularização de ocupações que foram feitas até dezembro de 2018; (ii) a ampliação do procedimento simplificado de regularização por autodeclaração, que passava de quatro módulos fiscais para 15 módulos fiscais; e (iii) o enfraquecimento das salvaguardas ambientais.²

O Senador Irajá Abreu, relator da MP nº 910/2019 na Comissão Mista, proferiu dois relatórios legislativos. Em seu primeiro parecer, no dia 12 de março de 2020, o Senador manteve vários dispositivos prejudiciais da MP original, além de ter inserido outras alterações que agravaram significativamente o texto, tais como: (i) permissão para a regularização por pessoa jurídica e por proprietários de outros imóveis rurais; (ii) ampliação do procedimento simplificado por autodeclaração para imóveis de até 2.500 hectares e (iii) dispensa de vistoria de imóveis objeto de embargo ou infração ambiental. Estas alterações favoreciam ainda mais médios e grandes ocupantes de terras públicas, em detrimento de pequenos agricultores e diminuía o controle ambiental sobre as áreas objeto de desmatamento ilegal.³

Este primeiro relatório foi muito criticado e o Senador Irajá Abreu acabou apresentando um segundo relatório no dia 30 de março de 2020. Neste segundo relatório, o Senador propôs alguns avanços tímidos, tal como voltar com o requisito de o ocupante ser pessoa natural, mas manteve as principais regras prejudiciais à regularização fundiária, como permitir a regularização por proprietário de outros imóveis e procedimento por autodeclaração para imóveis até 2.500 hectares.⁴

Com a decretação do estado de calamidade pública, decorrente da pandemia da Covid-19, o Congresso Nacional adotou o Sistema de Deliberação Remota (SDR), no qual as MPs passaram a ser apreciadas diretamente no plenário da Câmara e do Senado sem a avaliação prévia de uma Comissão Mista. Com isso, a MP nº 910/2019 foi reenviada à Câmara dos Deputados em seu texto original.

O Deputado Zé Silva, novo relator da MP nº 910/2019, promoveu o diálogo com deputados da Frente Parlamentar Ambientalista, da Frente Parlamentar da Agropecuária, com representantes do governo, da academia e da sociedade civil para construir um texto alternativo. Entre os dias 29 de abril e 11 de maio, ao menos meia dúzia de propostas do Deputado Zé Silva circularam entre estes grupos. O novo relator fez um esforço significativo para buscar um consenso e em seu relatório: (i) manteve o marco temporal para a regularização fundiária atualmente em vigor,

² Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Medida provisória recompensa atividades criminosas: Análise da MP 910/2019 que altera o marco legal da regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/39uDTg8.

³ Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Relator da MP 910/2019 flexibiliza ainda mais a regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/3cUxmxD.

⁴ Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Novo relatório do Senador Irajá Abreu sobre a MP 910/2019, mantém regras prejudiciais à regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/3jsZHfD.

qual seja, 22 de julho de 2008 (regra geral) e 12 de dezembro de 2011 (como regra especial); (ii) limitou a regularização por declaração do ocupante à imóveis até seis módulos fiscais; e (iii) introduziu salvaguardas ambientais pós-titulação, nas cláusulas resolutivas.

No dia 12 de maio de 2020, a MP nº 910/2019 foi colocada em pauta para votação no plenário da Câmara dos Deputados. Entretanto, como havia um acordo de que projetos polêmicos não seriam pautados sem a concordância dos líderes dos partidos e havia uma forte pressão da sociedade civil pela não votação da MP, o presidente da Câmara, Deputado Rodrigo Maia, acabou aceitando a proposta do Deputado Baleia Rossi de propor um projeto de lei no lugar da MP. Sem ter sido apreciada no prazo legal pelo Congresso Nacional, a MP nº 910/2019 acabou perdendo a validade.

Diante deste novo acordo, o Deputado Zé Silva transpôs a sua proposta para um projeto de lei e protocolou no dia 14 de maio de 2020 o PL nº 2633/2020. O Deputado Marcelo Ramos foi designado relator deste novo projeto de lei e apresentou seu primeiro parecer no dia 19 de maio de 2020. Neste parecer, o Deputado Marcelo Ramos retrocedeu em alguns pontos com relação ao texto original, sobretudo no que diz respeito às salvaguardas ambientais pré e pós titulação.

No dia seguinte, o relator protocolou um novo parecer no qual ele retomou parte das salvaguardas ambientais propostas originalmente no PL nº 2633/2020. Entretanto, a proposta atual do Deputado Marcelo Ramos é mais frágil que o texto do PL apresentado pelo Deputado Zé Silva, principalmente com relação às salvaguardas ambientais.

As Tabelas 1 e 2 abaixo mostram como certos parâmetros foram alterados nos textos da MP nº 910/2019 e do PL nº 2633/2020 ao longo do tempo. Com relação ao texto original da MP nº 910/2019, o texto proposto pelo Deputado Marcelo Ramos para o PL nº 2633/2020 apresenta poucos avanços, pois: (i) mantém os marcos temporais atualmente em vigor; (ii) mantém os requisitos para a regularização fundiária também em vigor; (iii) estende o procedimento simplificado por simples declaração do ocupante, de quatro módulos fiscais (MF) para seis MF; e (iv) estabelece salvaguardas ambientais bastante frágeis.

Análise com base nos dados do INCRA revela que a regularização fundiária de imóveis até quatro módulos fiscais já garante a regularização de mais de 90% das ocupações existentes,⁵ o que enfraqueceria o argumento da necessidade de alteração da lei em vigor para ampliar a autodeclaração.

Por outro lado, tendo em vista que o PL nº 2633/2020 propõe alterações às regras sobre salvaguardas ambientais, é importante avaliar se há avanços expressivos nesse projeto de lei.

⁵ Sparovek, Gerd et al. *Análise dos efeitos da MP 910/2019 do parecer do Senador Irajá Abreu na destinação das glebas públicas federais na Amazônia Legal*. GeoLab/GPP/Lagesa, 2020.

Tabela 1. Explicação dos Parâmetros para Análise da Tramitação da MP 910

| PARÂMETROS | EXPLICAÇÃO DOS PARÂMETROS | O QUE DIZ A LEI Nº 11.952/2009 (ALTERADA PELA LEI Nº 13.465 EM 11/07/2017) |
|---|---|--|
| Marco temporal - regra geral | Data limite da ocupação para que possa ser regularizada, com desconto no valor da terra. A mudança do marco temporal, permitindo a regularização de ocupações mais recentes incentiva novas ocupações (grilagem). | Marco temporal - regra geral: 22/07/2008. (art. 5, IV) |
| Marco temporal - regra especial | Data limite da ocupação para que possa ser regularizada mediante pagamento do valor máximo da terra. A mudança do marco temporal, permitindo a regularização de ocupações mais recentes incentiva novas ocupações (grilagem). | Marco temporal - regra especial: 22/12/2011. (art. 38) |
| Requisitos para regularização | Atributos do ocupante e da posse, tais como, não possuir outra propriedade, exploração direta, mansa e pacífica. A flexibilização destes requisitos favorece médios e grandes ocupantes e a grilagem de terras. | Ocupante: pessoa natural, não pode ser proprietário de imóvel rural nem ter sido beneficiário de programa de reforma agrária ou regularização fundiária. A exploração deve ser direta, mansa e pacífica. (art. 5) |
| Procedimento simplificado (autodeclaração) | A regularização se dá por meio da análise de documentos, declaração do ocupante e sensoriamento remoto, sem vistoria no local. A extensão deste procedimento simplificado para imóveis maiores que 4 módulos fiscais facilita fraudes e beneficia médios e grandes ocupantes. | Procedimento simplificado, por declaração sem vistoria, apenas para imóveis rurais até 4 módulos fiscais. (art. 13) |
| Definição de infração ambiental | A definição de infração ambiental é dada pelo Decreto nº 6.514/2008. Qualquer definição mais restritiva para a aplicação da lei fundiária é um retrocesso ambiental. | Não estabelece definição própria de infração ambiental. |
| Salvaguardas ambientais pré-titulação | Requisitos de conformidade ambiental para a instrução do processo de regularização fundiária. A falta de salvaguardas ambientais permite a regularização fundiária em desacordo com a legislação ambiental. | As salvaguardas ambientais são estabelecidas no Decreto nº 10.592/2020 que regulamenta a Lei nº 11.952/2009. Declaração de que a área não é objeto de embargo ou infração ambiental. Vistoria obrigatória para imóvel objeto de embargo ou infração ambiental e obrigação de adesão ao PRA ou celebração de termo de ajustamento de conduta nos casos de dano ambiental. |
| Salvaguardas ambientais pós-titulação/ cláusulas resolutivas | Requisitos de conformidade ambiental para a titulação definitiva da posse. A falta de salvaguardas ambientais permite a regularização fundiária em desacordo com a legislação ambiental, servindo de prêmio para quem cometeu crime ambiental. | Respeito à legislação ambiental, em especial CAR. (art. 15) |

Fonte: Climate Policy Initiative

Tabela 2. Evolução das Propostas de Alteração da Lei nº 11.952/2009

Legislação atual
↓
Evolução das propostas de alteração da Lei nº 11.952/2009 a partir dos textos da MP nº 910/2019 e do PL nº 2633/2020 e respectivos relatórios legislativos

| | 25/06/2009 Lei 11.952 (alterada pela Lei 13.465 em 11/07/2017) | 10/12/2019 MP 910 texto original | 12/03/2020 1º relatório Irajá | 30/03/2020 2º relatório Irajá | 29/04/2020 1ª versão não oficial Zé Silva | 01/05/2020 2ª versão não oficial Zé Silva | 07/05/2020 5ª versão não oficial Zé Silva | 11/05/2020 6ª versão não oficial Zé Silva | 12/05/2020 1º e 2º relatórios Zé Silva | 14/05/2020 PL 2633 texto original | 19/05/2020 1º relatório Marcelo Ramos | 20/05/2020 2º relatório Marcelo Ramos |
|---|--|--|-------------------------------------|-------------------------------------|--|--|--|--|---|---|--|--|
| Parâmetros para análise da tramitação da MP 910/PL 2633 | | | | | | | | | | | | |
| Marco temporal - regra geral | Blue | Dark Red | Red | Red | Red | Blue | Blue | Blue | Blue | Blue | Blue | Blue |
| Marco temporal - regra especial | Blue | Dark Red | Red | Red | Red | Red | Blue | Blue | Blue | Blue | Blue | Blue |
| Requisitos para regularização | Blue | Blue | Dark Red | Red | Blue | Blue | Blue | Blue | Blue | Blue | Blue | Blue |
| Procedimento simplificado (autodeclaração) | Blue | Red | Dark Red | Dark Red | Red | Red | Red | Light Red | Light Red | Light Red | Light Red | Light Red |
| Definição de infração ambiental | Blue | Dark Red | Blue | Dark Red | Dark Red | Blue | Light Red | Blue | Blue | Blue | Light Red | Blue |
| Salvaguardas ambientais pré-titulação | Blue | Red | Dark Red | Red | Light Red | Dark Green | Light Red | Light Green | Light Green | Light Green | Light Red | Light Green |
| Salvaguardas ambientais pós-titulação/cláusulas resolutivas | Blue | Blue | Blue | Blue | Dark Green | Dark Green | Light Green | Light Green | Dark Green | Dark Green | Light Green | Light Green |

- Igual à legislação atual
- Retrocede bastante com relação à legislação atual
- Retrocede médio com relação à legislação atual
- Retrocede pouco com relação à legislação atual
- Avança muito pouco com relação à legislação atual
- Avança pouco com relação à legislação atual
- Avança médio com relação à legislação atual
- Avança bastante com relação à legislação atual

Fonte: Climate Policy Initiative

3. SALVAGUARDAS AMBIENTAIS NA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA E NO PL Nº 2633/2020

Historicamente, políticas fundiárias foram promovidas totalmente desvinculadas da legislação ambiental. Planos de integração nacional promovidos no Estado Novo (1937 a 1945) e durante o regime militar (década de 1970) incentivavam a implantação de colônias agrícolas em áreas remotas, cobertas por vegetação nativa, nas quais o acesso ao crédito e a comprovação de produtividade do imóvel era diretamente proporcional à área de mata derrubada, ainda que o desmatamento fosse ilegal, de acordo com os Códigos Florestais de 1934 e 1965.

A Lei nº 11.952/2009, estabelecendo um procedimento simplificado e mais célere para a regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais na Amazônia Legal, instituiu algumas regras de adequação ambiental para a titulação definitiva das posses, como a averbação da Reserva Legal e a recuperação das Áreas de Preservação Permanentes (APPs). Entretanto, as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 e pelos Decretos nº 9.309/2018 e nº 10.165/2019 esvaziaram as salvaguardas ambientais até então existentes.

O Decreto nº 10.592, editado no final de 2020, reinstituíu algumas **salvaguardas ambientais pré-titulação**, como a necessidade de o ocupante declarar que o imóvel não se encontra sob embargo ambiental e não seja objeto de infração junto ao órgão de meio ambiente, e que está ciente de que as informações declaradas e as constantes no CAR serão passíveis de exame por esses órgãos. O INCRA também deverá verificar as declarações pelo cruzamento das informações com outras bases de dados, como o banco de infrações ambientais do IBAMA. Caso seja constatado embargo ou auto de infração ambiental, o imóvel deverá passar por vistoria presencial. A vistoria verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu de dano ambiental, hipótese em que o pedido será indeferido, exceto se o interessado tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) ou instrumento similar.

A Lei nº 13.465/2017 revogou as **salvaguardas ambientais pós-titulação** previstas na redação original da Lei nº 11.952/2009, que impunham a obrigação de manutenção e regularização das áreas de Reserva Legal e APP, e inseriu uma previsão genérica de “respeito à legislação ambiental”, em especial às regras relativas ao CAR, como condição para a transferência definitiva do título de propriedade, após 10 anos. O Decreto nº 10.592/2020, que regulamenta atualmente a Lei nº 11.952/2009, estabelece que a comprovação do respeito à legislação ambiental deve ser feita por meio da juntada de certidões negativas de infração ambiental, ou instrumento similar, e da inscrição no CAR.

Claramente, houve um retrocesso com relação às garantias ambientais para a titulação definitiva, pois independentemente de o imóvel ter sido autuado por infração ambiental, ele deveria apresentar provas de que está cumprindo com as regras sobre preservação de APP e conservação da Reserva Legal, ou que está em vias de regularização ambiental destas áreas, por meio da adesão ao PRA.

Durante a tramitação da MP nº 910/2019 houve um jogo de forças entre ruralistas e ambientalistas sobre as salvaguardas ambientais. Inicialmente, o Senador Irajá Abreu, primeiro relator da MP nº 910/2019 enfraqueceu completamente os já limitados dispositivos que tratavam desta matéria. O segundo relator da medida provisória, Deputado Zé Silva, introduziu

avanços no texto da MP nº 910/2019 e suas propostas acabaram sendo incorporadas na redação original do PL nº 2633/2020. No primeiro parecer, do novo projeto de lei, o relator, Deputado Marcelo Ramos, enfraqueceu novamente as regras ambientais. Em seu segundo parecer, o relator propôs um substitutivo ao PL nº 2633/2020 retomando as salvaguardas pré-titulação, tais como previstas na redação original do PL nº 2633/2020, mas estabelecendo regras ambientais pós-titulação sem qualquer efetividade.

Com relação às salvaguardas ambientais pré-titulação, o texto atualmente em discussão do PL nº 2633/2020 apenas estabelece que o requerente deve declarar que o imóvel não se encontra sob embargo ambiental e não é objeto de infração ambiental. Caso seja constatado que o imóvel foi objeto de embargo ou infração ambiental, o PL dispõe que o imóvel deve passar por uma vistoria prévia obrigatória. Na vistoria, o órgão fundiário verificará se a ocupação decorreu de dano ambiental, situação em que o pedido deve ser indeferido, exceto se o requerente tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) ou celebrado termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar.

O PL nº 2633/2020 não traz qualquer avanço com relação às salvaguardas ambientais pré-titulação. A proposta para verificar a conformidade ambiental do imóvel antes da sua titulação é exatamente igual ao já estabelecido pelo Decreto nº 10.592/2020, atualmente em vigor.

Com relação às salvaguardas ambientais pós-titulação, o PL nº 2633/2020 mantém a obrigação genérica de “respeito à legislação ambiental”, em especial às regras relativas ao CAR, como condição para titulação definitiva. Para a verificação do cumprimento da legislação ambiental, o PL estabelece que o órgão fundiário deve observar se o imóvel não foi objeto de embargo ou auto de infração ambiental, julgados pela autoridade competente no prazo de 30 dias. Na prática é impossível que os autos de infração sejam julgados nesse prazo, pois o Decreto nº 6.514/2008, que regulamenta o procedimento administrativo ambiental, estabelece prazos para a apresentação da defesa e alegações finais que juntos são de 30 dias. O Decreto nº 10.592/2020, atualmente em vigor, é mais rigoroso pois dispõe que a comprovação do respeito à legislação ambiental deve ser feita por meio da juntada de certidões negativas de infração ambiental, ou instrumento similar, e da inscrição no CAR.

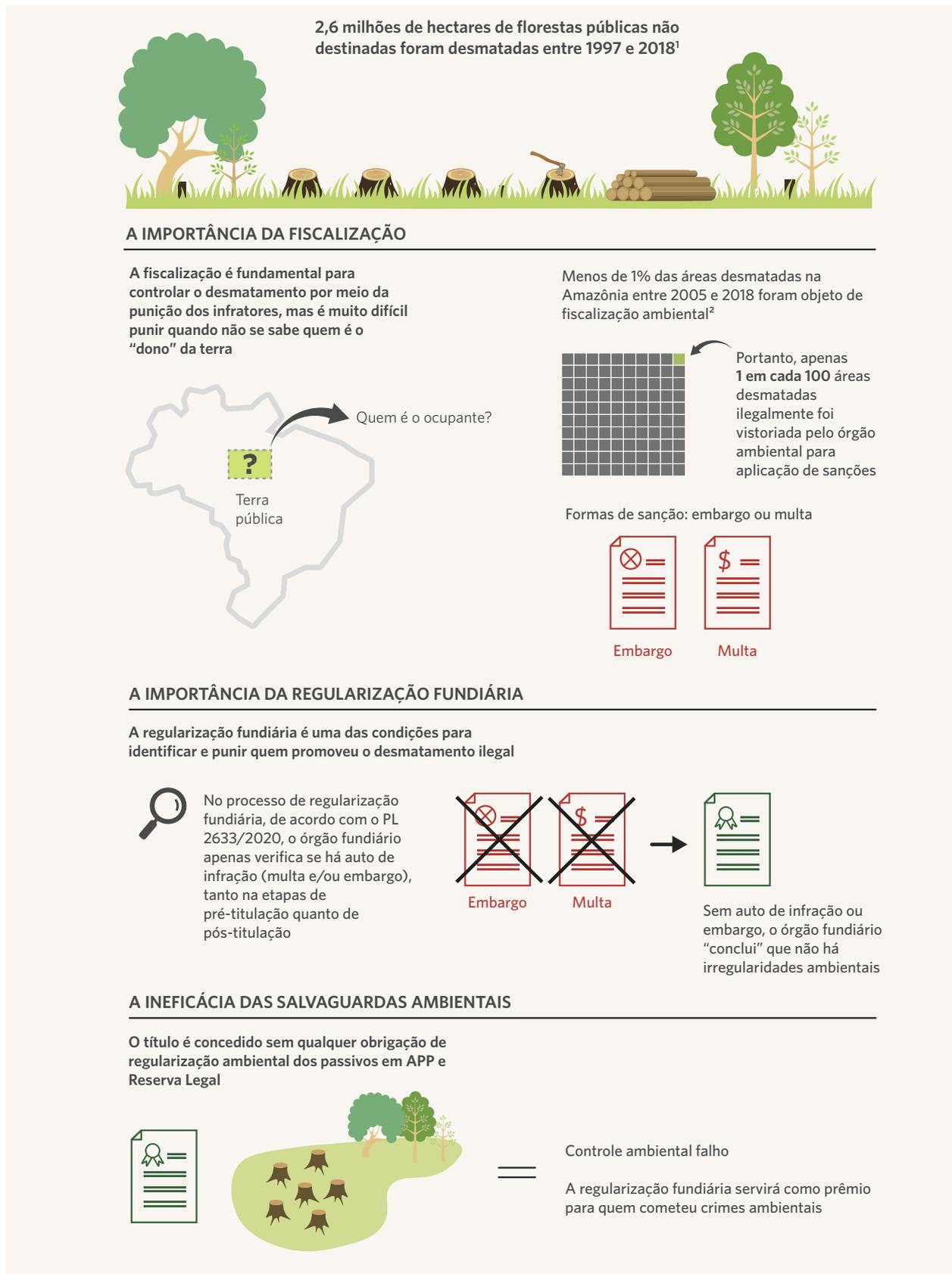
As salvaguardas ambientais pós-titulação previstas no PL nº 2633/2020 são um retrocesso com relação ao disposto no Decreto nº 10.592/2020.

4. INEFICÁCIA DAS SALVAGUARDAS AMBIENTAIS PREVISTAS NO PL Nº 2633/2020

As salvaguardas ambientais previstas no PL nº 2633/2020 não representam nenhuma grande novidade legislativa e não avançam o suficiente para garantir a conformidade ambiental das áreas tituladas.

Se o controle ambiental no processo de regularização fundiária proposto no PL nº 2633/2020 se apoiar apenas na verificação de autos de infração e embargos, este controle ambiental será falho e ao final serão tituladas áreas que foram desmatadas ilegalmente, sem que o titulado tenha qualquer obrigação de regularizar os passivos ambientais. Nesse sentido, a regularização fundiária servirá como prêmio para quem cometeu crimes ambientais (Figura 1).

Figura 1. Ineficácia das Salvaguardas Ambientais Previstas no PL nº 2633/2020



¹ Azevedo-Ramos, Claudia et al. "Lawless land in no man's land: The undesignated public forests in the Brazilian Amazon". *Land Use Policy* 99 (2020): 104863.

² MapBiomas. *Relatório Anual de Desmatamento - 2019*. 2020. bit.ly/3jh1WCm.

5. OPORTUNIDADE DE PROMOVER A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS FUNDIÁRIA E AMBIENTAL

As políticas de regularização fundiária e ambiental precisam andar juntas. Se, de um lado, a titulação de uma ocupação em terra pública facilita a responsabilização pelo desmatamento ilegal na área ocupada, de outro, não se pode titular áreas com passivos ambientais sem exigir que os mesmos sejam regularizados para não premiar quem cometeu crime ambiental.

Além disso, o combate ao desmatamento ilegal não será efetivo apenas com a titulação de terras públicas. Pesquisa recente indica que a regularização fundiária de ocupações em terras federais, por meio do Programa Terra Legal, estimulou o desmatamento na Amazônia.⁶ Portanto, qualquer programa de regularização fundiária deve prever salvaguardas ambientais para garantir a proteção ambiental de forma ampla e, em especial, o respeito às regras de proteção da vegetação nativa previstas no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

No passado, o programa Terra Legal era administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e a implementação do Código Florestal era de competência do Ministério do Meio Ambiente. A falta de tradição para cooperação bilateral entre os órgãos do poder executivo colocava o desafio prático de fazer a integração dessas políticas, que foram adotadas e governadas, historicamente e ideologicamente, de forma independente.⁷

Atualmente, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é responsável tanto por ações de política fundiária como por ações de regularização ambiental à luz do Código Florestal. O planejamento destas duas agendas precisa ocorrer de forma mais estratégica e sinérgica e o MAPA tem a oportunidade única de promover a integração destas políticas que estão sob a sua gestão.

Uma das formas de integrar estas políticas é através da instituição de salvaguardas ambientais eficazes nas etapas de pré e pós titulação. Entretanto, a proposta atual do PL nº 2633/2020 não traz os avanços necessários para atingir este objetivo.

⁶ Probst, Benedict et al. "Impacts of a large-scale titling initiative on deforestation in the Brazilian Amazon". *Nature Sustainability* 3, nº 12 (2020): 1019-1026.

⁷ Benatti, José Heder e Luly R. da C. Fischer. "New trends in land tenure and environmental regularisation laws in the Brazilian Amazon". *Regional environmental change* 18, nº 1 (2018): 11-19.

AUTORAS

JOANA CHIAVARI

Diretora Associada, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio
joana.chiavari@cpiglobal.org

CRISTINA LEME LOPES

Analista Legal Sênior, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio

Citação sugerida

Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Avanços ou Retrocessos na Regularização Fundiária? Análise do Projeto de Lei nº 2633/2020 sob o enfoque das salvaguardas ambientais*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

FEVEREIRO 2021

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência na análise de políticas públicas e finanças. Nossa missão é contribuir para que governos, empresas e instituições financeiras possam impulsionar o crescimento econômico enquanto enfrentam mudanças do clima. Nossa visão é a de uma economia global sustentável, resiliente e inclusiva. No Brasil, o CPI é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Este trabalho é financiado por Climate and Land Use Alliance (CLUA). Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

Contato: contato.brasil@cpiglobal.org
www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.