



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - <http://www.dpu.gov.br/>

## NOTA TÉCNICA Nº 1 - DPGU/SGAI DPGU/GTM DPGU

Em 03 de outubro de 2019.

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, por meio do Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários, vem apresentar as seguintes considerações sobre as medidas de proteção ao bioma Amazônia:

### • Contextualização

No dia 19/08/2019, a cidade de São Paulo/SP escureceu em pleno dia, em evento relacionado pelo Instituto Nacional de Meteorologia – INMET - aos focos de incêndio no bioma Amazônia<sup>[i]</sup>.

O evento chamou a atenção para a quantidade de focos de incêndio na Amazônia, que em agosto superou a média para esse mês<sup>[ii]</sup>, historicamente superior às queimadas nos demais biomas brasileiros (Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal)<sup>[iii]</sup>, e para o desmatamento, com o qual as queimadas têm relação<sup>[iv]</sup>.

Dada a importância do bioma Amazônia para a manutenção de um meio-ambiente ecologicamente equilibrado, direito constitucionalmente previsto (art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil), tanto o Executivo Federal brasileiro quanto outros países do mundo anunciaram a adoção de medidas em atenção à sua preservação<sup>[v]</sup>.

A constância e o escopo desse problema, que se repete anualmente e causa severos danos ambientais, exige políticas públicas estáveis e abrangentes de fomento a outras formas de utilização do território amazônida. Isso para além do combate direto e emergencial aos focos de incêndio e da investigação das suas causas e dos seus responsáveis, com a aplicação das sanções pertinentes, observando-se, sempre, o devido processo legal.

É necessário reconhecer, de fato, que o desmatamento e as queimadas, que estão interligados como fases de um mesmo processo de exploração dos recursos naturais no qual áreas de floresta são, ao final, substituídas por áreas de pastagem para gado, atende a interesses econômicos que não podem ser explicados exclusivamente pelas perspectivas emergencial (combate aos focos de incêndio) e punitiva.

Com isso se pretende dizer que os agentes responsáveis pelas queimadas, pelo desmatamento e pela produção agropecuária de forma irregular na Amazônia, sejam eles grandes ou pequenos fazendeiros, grandes ou pequenos grileiros, empregados informais e precarizados ou empregados formalizados, também estão envolvidos, com esses atos, em uma atividade econômica geradora de renda e de emprego, ainda que irregular.

Renda e emprego são, como todos os recursos, escassos, e estão disponíveis ou indisponíveis de acordo com condições sociais que não dependem inteiramente da vontade dos indivíduos ou grupos de indivíduos interessados. Assim, ao menos alguns dos indivíduos se envolvem no exercício dessa atividade por estar ela disponível, ainda que sob condições irregulares, enquanto não estão disponíveis outras atividades regulares de emprego e renda. Entenda-se como renda o necessário para a subsistência de determinada população, já que nem todas estão vinculadas a modos de vida monetarizados.

Logo, as perspectivas emergencial e punitiva, embora sejam necessárias para o combate ao problema, eis que as condutas estão tipificadas como merecedoras de sanção (civil, criminal e administrativa), não é capaz de esgotá-lo. Por isso a necessidade de se pensar políticas públicas que incidam sob a perspectiva de emprego e/ou renda, criando ou fomentando alternativas para disponibilizar outras formas de uso dos territórios amazônidas.

Há uma série de políticas públicas instituídas, que, caso sejam adequadamente efetivadas, têm o potencial de favorecer a proteção ambiental, especialmente na Amazônia legal, por enfrentarem esse problema criando alternativas sustentáveis de ocupação territorial, para além da punição e do atendimento emergencial contra os focos de incêndio.

Essas políticas somente podem ser concretizadas com a destinação de recursos, públicos ou privados, para efetivá-las, sendo que o Poder Público, conforme se verá, tem a obrigação de lhes destinar tais recursos. A necessidade de destinação desses recursos fica mais premente na medida em que há indicativos razoáveis de que está em curso, nos últimos anos, um processo de aumento da substituição de áreas de floresta por áreas de pasto.

Vamos às políticas:

## 1. Garantia da destinação constitucional das terras indígenas

**O que é:** a Constituição de 1988 reconhece o direito dos povos originários do continente (povos indígenas) às terras por eles tradicionalmente ocupados com habitação e atividades produtivas, além das terras imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar e à reprodução física e cultural desses povos, segundo seus usos, costumes e tradições. Exige, portanto, que a posse desses territórios seja destinada a esses povos, a quem cabe o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. Impôs à União o dever de demarcar essas terras até outubro de 1994.

**Previsão legal:** art. 231 da Constituição; art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; art. 14 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, promulgada pelo Decreto 5.051/2004.

**Histórico:** os povos originários sofreram ao longo da história do país grandes pressões territoriais, resultando na perda de vastas áreas anteriormente exploradas por eles para a inserção, nessas áreas, de outras atividades, o que culminou em processos involuntários de transformação do modo de vida tradicional desses povos, com muitas vidas eliminadas ou forçadas a outras formas, não tradicionais, de subsistência.

**O que falta fazer:** o prazo de cinco anos para demarcação de terras indígenas não foi observado, havendo ainda 242 áreas não regularizadas, por estarem em fases de estudo ou em outras fases intermediárias do processo de reconhecimento do direito ao território<sup>[vi]</sup>. Além disso, muitas terras regularizadas e demarcadas ainda estão ocupadas por não-indígenas, de forma irregular, como é o caso da TI Apyterewa, no Estado do Pará.

**Relevância para a preservação ambiental:** os indígenas são povos originários que têm uma relação bem específica com o território e com a natureza. Distinguem-se das comunidades rurais e urbanas não indígenas, dentre outros motivos, por não desenvolverem tradicionalmente atividades de uso intensivo do solo para produção (de gado, alimentos), mas atividades de subsistência de pequeno impacto (roça, caça, pesca e coleta), que dependem e, portanto, são compatíveis com a preservação da floresta. Como tradicionalmente não desenvolvem, para sua manutenção e reprodução, atividades intensivas, necessitam de territórios mais amplos, que permitam a rotatividade das culturas de subsistência e a regeneração da flora e da fauna caçada, pescada ou coletada. A regularização dos territórios e a remoção dos não indígenas, assim, têm o potencial de garantir áreas de floresta para uma exploração sustentável, decorrente dos modos e usos tradicionais dos indígenas na ocupação de suas áreas. A remoção dos não indígenas, aliás, com a indenização dos ocupantes de boa-fé e a inclusão daqueles com perfil adequado na política de reforma agrária, contribui para retirar essas pessoas da situação de insegurança jurídica em que estão, permitindo que desenvolvam suas atividades agropastoris em áreas regularmente tituladas e para as quais poderão receber incentivos e insumos, privados ou públicos, para adequação às normas ambientais pertinentes e o desenvolvimento de atividades produtivas que não ameacem a reprodução da floresta amazônica, ao mesmo tempo em que satisfaçam suas legítimas necessidades de emprego e/ou renda. Em áreas de ocupação constitucionalmente adequada, podem ser desenvolvidas atividade de extensão rural que facilitem e aprimorem as atividades produtivas sustentáveis para ambas as populações, de indígenas e não indígenas.

**Tendências:** a análise do orçamento federal de 2014 a 2020 indica uma tendência de redução das atividades necessárias à garantia da destinação constitucional das terras indígenas, pois demonstra (a) estabilização das dotações para ações de “demarcação e fiscalização de terras indígenas e

proteção dos povos indígenas isolados e de recente contato” – 20UF, a cargo da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, ressaltando-se, contudo, que em 2019 foi empenhado apenas 1/3 da dotação inicial (ou ¼ do valor empenhado em 2018); (b) substancial redução da dotação para ações de “fomento à produção e à estruturação produtiva dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares” – 20GD (a PLO de 2020 prevê dotação equivalente a 6% do orçamento de 2014); (c) estabilização das dotações para ações de “gestão socioambiental em territórios de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares” – 20VQ – e ausência da rubrica na PLO para 2020; (d) extinção da rubrica para ações de “gestão ambiental em terras indígenas” – 20W4 – em 2017; (e) redução dos recursos destinados a ações de “apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais” – 210Y - a partir de 2014 e extinção da rubrica em 2018. Verificar também tópico sobre recursos destinados à reforma agrária, que está a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, e que é necessária para o adequado tratamento aos não-indígenas com perfil de reforma agrária que ocupam terras indígenas de boa-fé.

## 2. Garantia da propriedade das comunidades remanescentes de quilombos

**O que é:** a Constituição de 1988 reconheceu às comunidades remanescentes de quilombos que estejam ocupando suas terras a propriedade definitiva sobre elas, devendo o Poder Público regularizá-las.

**Previsão legal:** art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; art. 14 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, promulgada pelo Decreto 5.051/2004.

**Histórico:** os quilombos eram comunidades clandestinas formadas majoritariamente por pessoas que haviam fugido das obrigações que lhes eram impostas pelo regime de escravidão negra existente e legalmente previsto no Brasil até 1888. Mesmo após a revogação da legislação escravagista, tornando ilegal essa atividade, essas comunidades continuaram marginalizadas dos processos produtivos, devido à ausência de inserção dos seus membros no mercado de trabalho e da ausência de acesso aos bens de produção, como a terra, em razão das condições sociais preparadas pela escravidão (preconceito racial, baixa escolaridade, criminalização e limitações de acesso etc.) e que persistiram muitos anos após a abolição – isso o demonstra o persistente reduzido acesso da população negra (pretos e pardos) a profissões e mercados de prestígio social e a igualmente persistente prevalência dessa população no sistema carcerário. Em 1988, as comunidades remanescentes de quilombos foram reconhecidas como titulares do direito de propriedade sobre as terras que ocupavam comunitariamente para habitação e atividades produtivas.

**O que falta fazer:** o direito das comunidades remanescentes de quilombos às terras que ocupam, onde vivem e trabalham, embora reconhecido em 1988, apenas foi regulamentado de forma sistemática em 2001. Não há diagnóstico sistemático e atualizado dos processos de titulação de comunidades quilombolas, mas o diagnóstico de 2012 indicava 1167 processos ainda pendentes de decisão e apenas 190 processos encerrados[[vii](#)].

**Relevância para preservação ambiental:** as comunidades de remanescentes de quilombos são geralmente comunidades rurais que utilizam produção de subsistência de baixo impacto ambiental. Com a titulação, alcançam segurança jurídica e um título de propriedade que lhes permite acessar créditos públicos e privados para a execução de atividades produtivas de forma adequada aos requisitos da legislação ambiental. Após a titulação, aliás, essas comunidades podem acessar políticas agrícolas desenvolvidas para assentamentos rurais. Além disso, a remoção dos não quilombolas de seus territórios, com a indenização dos ocupantes de boa-fé e a inclusão daqueles com perfil adequado na política de reforma agrária, contribui para retirar essas pessoas da situação de insegurança jurídica em que estão, permitindo que desenvolvam suas atividades agropastoris em áreas regularmente tituladas e para as quais poderão receber incentivos e insumos, privados ou públicos, para adequação às normas ambientais pertinentes e o desenvolvimento de atividades produtivas que não ameacem a reprodução da floresta amazônica, ao mesmo tempo em que satisfaçam suas legítimas necessidades de subsistência. Em áreas regulares, podem ser desenvolvidas atividade de extensão rural que facilitem e aprimorem as atividades produtivas sustentáveis para ambas as populações, de quilombolas e de não quilombolas.

**Tendências:** a análise do orçamento federal de 2014 a 2020 indica uma tendência de (a) redução dos recursos destinados a ações de “reconhecimento e indenização de territórios quilombolas” – 210Z - (para 2020, por exemplo, foi proposto um orçamento correspondente a 6% do orçamento de 2014 para essa ação); (b) redução dos recursos destinados a ações de “apoio ao desenvolvimento sustentável das

comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais” – 210Y - a partir de 2014 e extinção da rubrica em 2018; (c) ausência de previsão de dotação orçamentária para ações de “fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos” – 6440 - na proposta de lei orçamentária de 2020. Não há diagnóstico sistemático das atividades de fomento às atividades produtivas sustentáveis nessas comunidades. Verificar também tópico sobre recursos destinados à reforma agrária, que está a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, e que é necessária para o adequado tratamento aos não-quilombolas com perfil de reforma agrária que ocupam os territórios quilombolas de boa-fé.

### 3. Destinação de terras públicas a outros tipos de comunidades tradicionais – os ribeirinhos

**O que é:** além do reconhecimento constitucional dos direitos territoriais das comunidades indígenas e quilombolas, o ordenamento infraconstitucional brasileiro contém instrumentos de destinação de terras públicas a outros tipos de comunidades tradicionais, mais notadamente aos chamados “ribeirinhos”.

**Previsão legal:** art. 14 da Convenção 169/89 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, promulgada pelo Decreto 5.051/2004.

**Histórico:** a Convenção 169 da OIT, adotada em 27/06/1989, denominada de Convenção Sobre os Povos Indígenas e Tribais, estabelece que os países que a ratificaram devem reconhecer aos povos tradicionais os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A Convenção foi incorporada expressamente ao ordenamento pátrio em 2004, através do Decreto 5.051. Em 2005, foi editada pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU - a Portaria 284/2005, que inaugurou expressamente o instituto da Autorização de Uso Sustentável (originalmente, Autorização de Uso para o Desbaste de Açaizais, Colheita de Frutos ou Manejo de Outras Espécies Extrativistas), o qual foi posteriormente incluído em nível legal pelas Medidas Provisórias 292/06 e 335/06 (o conteúdo desta mantido em vigência na forma da Lei de Conversão 11.481/07). Elas fizeram com que o art. 7º do Decreto-Lei 271/67 passasse a prever expressamente a preservação das comunidades tradicionais e de seus meios de subsistência como objetivo da concessão de uso de interesse social. A Portaria 100/2009, também da SPU, se sucedeu à Portaria 284/2005 no detalhamento da forma de efetivar essa regularização fundiária. Hoje, é a Portaria 89/2010 quem dá a feição atual à Autorização de Uso Sustentável, reconhecendo-a em favor das comunidades que tradicionalmente ocupam o território com moradia e produção de subsistência, para ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais necessários à subsistência dessa população. Embora a titulação da posse não seja uma instituição própria desses povos tradicionais, ela é importante para assegurar a eles segurança em suas ocupações, especialmente no contato com populações não-tradicionais. Esse instrumento, ao concretizar o direito territorial dos ribeirinhos, é o reconhecimento de anos de ocupação mediante trabalho e moradia.

**O que falta fazer:** não há diagnóstico sistemático e atualizado dos processos de destinação de terras públicas mediante termo de autorização de uso sustentável.

**Relevância para preservação ambiental:** os ribeirinhos têm uma relação peculiar com o território e a natureza. Distinguem-se das comunidades rurais e urbanas não tradicionais, dentre outros motivos, por não desenvolverem tradicionalmente atividades de uso intensivo do solo para produção (de gado, alimentos), mas atividades de subsistência de pequeno impacto (roça, caça, pesca e coleta), que dependem e, portanto, são compatíveis com a preservação da floresta. O termo de autorização de uso sustentável, portanto, não pode ser conferido para atividades de agricultura, pecuária ou outras formas de exploração não caracterizadas como atividades tradicionais agroextrativistas ou agropastoris de subsistência.

**Tendências:** a análise do orçamento federal de 2014 a 2020 indica uma constância no nível de dotações para ações de destinação de imóveis da União, a cargo da SPU, sob a rubrica “gestão do patrimônio imobiliário da União”/“governança do patrimônio imobiliário da União” – 20U4, com elevada redução em 2019 (quase a metade de 2018). A proposta de lei orçamentária de 2020 retoma um patamar de investimento próximo ao de 2018. Como a rubrica não é específica para as ações referentes ao TAUS, contudo, mas abrange outras formas de gestão patrimonial, não é possível verificar efetivamente a adequação da dotação orçamentária para o que importa a esta análise.

### 4. Reforma agrária e política agrícola

**O que é:** a reforma agrária é uma política pública constitucional, de competência da União, pela qual imóveis rurais que não estão cumprindo sua função social (aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores) devem ser desapropriados mediante indenização e redistribuídos para unidades familiares que não tenham tido acesso à terra ou cuja propriedade rural seja insuficiente para sua subsistência. Trata-se de uma forma de concretização dos direitos fundamentais à propriedade, na modalidade de acesso à propriedade; à alimentação, pois orienta a distribuição de terras para produção alimentar de em pequena (subsistência) e média extensão. A política agrícola, que deve ser compatibilizada com a reforma agrária, é uma série de medidas para fomentar a produção rural regular e a fixação das famílias no campo.

**Previsão legal:** arts. 184, 185, 186, 187, 188 e 189 da Constituição.

**Histórico:** a distribuição de terras no que veio a se constituir como território brasileiro foi, de origem, desigual, com a divisão inicial realizada pela Coroa Portuguesa em 13 capitanias hereditárias, posteriormente subdivididas em sesmarias, as quais geraram os atuais latifúndios[viii]. Os históricos níveis de desigualdade no Brasil, decorrentes desse modelo de distribuição de terras, que durou 300 anos[ix], e de outros fatores, e que perduram até hoje impossibilitaram a redistribuição de terras sem a intervenção estatal, levando à constitucionalização de uma política de reforma agrária na Constituição de 1946 e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em ambos os casos com baixa eficiência distributiva, tanto que a previsão foi mantida na Constituição de 1988. A Constituição de 1988 vinculou determina a coordenação entre reforma agrária e política agrícola, sendo esta também promovida pelo Poder Público para auxiliar o desenvolvimento dos assentamentos rurais e, evidentemente, permitir que isso se faça em conformidade com as normas ambientais.

**O que falta fazer:** a persistência de movimentos camponeses de ocupação de terras devolutas e/ou improdutivas e o quantitativo de trabalhadores rurais resgatados de condições de trabalho análogas à escravidão são indicativos da persistência de níveis insuficientes de efetivação da reforma agrária constitucional. Os assentamentos na Amazônia foram responsáveis por 30% do desmatamento desse bioma em 2014, segundo a publicação Desmatamentos nos Assentamentos da Amazônia (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA, <http://ipam.org.br/wpcontent/uploads/2016/02/Desmatamento-nos-Assentamentos-da-Amaz%C3%B4nia.pdf>, 2016). Os conflitos e a degradação ambiental são representativos da baixa efetivação dos objetivos fundamentais da República nos assentamentos, impondo a análise jurídica sobre se os instrumentos constitucionais previstos para realizar esses objetivos estão sendo implantados de forma constitucionalmente adequada.

**Relevância para preservação ambiental:** além de possibilitar a modificação das condições de vida dos trabalhadores rurais em condições análogas à escravidão, mão de obra em atividades irregulares e causadoras de danos ambientais na Amazônia, o assentamento rural, aliado à política agrícola efetiva, tem o potencial de dar segurança jurídica aos pequenos e médios agricultores e permitir o acesso a políticas públicas e créditos rurais para atividades ambientalmente sustentáveis.

**Tendências:** a análise do orçamento federal de 2014 a 2020 indica (a) ampla redução das dotações previstas para “consolidação de assentamentos rurais” – 211A – em 2019 e 2020 (para 2020 foi proposto orçamento correspondente a 14% do orçamento de 2014); (b) extinção da dotação orçamentária para ações de “apoio no combate ao desmatamento nos assentamentos da reforma agrária – Programa Assentamentos Verdes” – 15MU – a partir de 2019, concomitantemente com a ausência de previsão de dotação orçamentária para ações de “políticas e estratégias de prevenção e controle do desmatamento e de manejo e recuperação florestal no âmbito da União, Estados e Municípios” – 20VU para 2020; (c) ampla redução das dotações previstas para “apoio à implantação de políticas agroambientais” – 20M4 - (para 2020 foi proposto orçamento correspondente a 5% do orçamento de 2016, maior do período); (d) ampla redução das dotações orçamentárias para “obtenção de imóveis rurais para criação de assentamentos da reforma agrária” (para 2020 foi proposto orçamento correspondente a 1,7% do orçamento de 2014); (e) ampla redução das dotações orçamentárias para “concessão de crédito-instalação às famílias assentadas” - 0427 (em 2017 essa dotação foi reduzida para 26% da dotação de 2016 e continua nesse patamar desde então); (f) ampla redução das dotações orçamentárias para “inclusão produtiva rural” – 20GD (para 2020 foi proposto orçamento correspondente a 6% do orçamento de 2014); (g) extinção da rubrica para ações de “assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar” – 210O - para o ano de 2020; (h) ampla redução das dotações orçamentárias para “inclusão produtiva rural” – 210S e 21B6 (para 2020 foi

proposto orçamento correspondente a 16% do orçamento de 2014); (i) ampla redução das dotações orçamentárias para “capacitação e monitoramento da juventude rural (projeto amanhã)” – 4786 (para 2020 foi proposto orçamento correspondente a 15% do orçamento de 2014); (j) aumento da dotação orçamentária para “promoção do cooperativismo e associativismo para o desenvolvimento agropecuário” – 8622; (k) ampla redução das dotações orçamentárias para “apoio a tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos na zona rural” – 8948 (para 2020 foi proposto orçamento correspondente a 11% do orçamento de 2014); (l) relativa estabilização das dotações orçamentárias para “financiamento de operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar - PRONAF” – 0A81.

## 5. Regularização fundiária

**O que é:** política pública infraconstitucional pela qual se concede título fundiário a pessoas que ocupam áreas da União e lhes conferem função social pelo trabalho e pela moradia.

**Previsão legal:** Lei 11.952/09

**Histórico:** devido à histórica concentração de terras no Brasil e à consequente dificuldade de se acessar a titulação de imóveis pelas populações em situação mais precária, há um relevante processo de ocupação informal de terras públicas no país. Esse tipo de relação como o território é inseguro e precário, com a informalidade das ocupações atraindo a ilegalidade na gestão dos imóveis. O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) já previa instrumentos de reconhecimento das posses com função social sobre terras devolutas federais, de acordo com requisitos esparsos na legislação. A Lei 11.952/09 consolidou esses requisitos para tentar concretizar o acesso à terra para pequenos e médios agricultores, bem como ao trabalho e a todos os demais direitos que podem ser fomentados a partir desses dois (alimentação, moradia, segurança etc.).

**Relevância para a preservação ambiental:** a adoção de políticas públicas que reconheçam situações consolidadas de ocupação de terras públicas para populações precarizadas, historicamente privadas de acesso a políticas públicas, concede a elas titulação, um dos instrumentos mais importantes em sociedades capitalistas, e segurança jurídica para a realização de suas atividades. Com isso, permite-se que possam acessar instrumentos creditícios que fomentem a produção adequada à legislação ambiental. Ressalte-se, contudo, que a legislação atual é permissiva quanto à regularização fundiária, autorizando que ela incida sobre imóveis de até 2.500 hectares, o que corresponde a 17 vezes a área que pode ser concedida no âmbito da reforma agrária (dois módulos fiscais), o que significa que muitos dos contemplados não têm perfil de pequena e média propriedade e, portanto, executam atividades de maior impacto, além de configurar, em muitos casos, um benefício maior para pessoas com mais recursos econômicos.

**O que falta fazer:** a exposição de motivos da Medida Provisória 759/2016, que alterou a Lei 11.952/09 e foi convertida na Lei 13.465/2017, ressalta que, apesar de a regularização de terras públicas existir no país havia mais de 150 anos, os seus resultados ainda estavam aquém do esperado e que, desde os anos oitenta, não havia efetivas ações de destinação de terras públicas federais na Amazônia Legal, o que ensejou uma situação de instabilidade jurídica, grilagem de terras, acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento.

**Tendências:** a análise do orçamento federal de 2014 a 2020 indica (a) extinção das dotações para as ações de “organização da estrutura fundiária” – 210U; (b) ampla redução das dotações para ações de “monitoramento de conflitos agrários e pacificação no campo” - 210R - (para 2020 foi proposto orçamento equivalente a 7% do orçamento de 2014); (c) ampla redução das dotações para ações de “reforma agrária e regularização fundiária” - 211C - (para 2020 foi proposto orçamento equivalente a 3% do orçamento de 2014).

### • Conclusões:

1. Existem no ordenamento jurídico brasileiro políticas que ampliam o acesso à terra, de acordo com os distintos modos de vida das populações amazônidas, e assim fomentam as possibilidades regulares de trabalho e renda/subsistência, criando condições para a redução das atividades irregulares e causadoras de dano ambiental ao bioma Amazônia;

2. A maioria das políticas referidas tem direto fundamento constitucional (terras indígenas, territórios quilombolas e reforma agrária), mas todas servem à implementação progressiva dos direitos sociais ao trabalho, à moradia e à alimentação, o que faz com que também sejam constitucionalmente vinculantes, salvo a existência de alternativas igualmente eficazes;

3. A execução e o fortalecimento dessas políticas têm potencial de permitir uma proteção mais duradoura ao bioma Amazônia, para além do combate emergencial aos focos de incêndio e para além da aplicação do direito punitivo, pois, bem executadas, promovem modos de vida sustentáveis, de baixo impacto ambiental e sem exploração intensiva do território, conferindo segurança jurídica às populações amazônicas e permitindo que acessem outras políticas e créditos, públicos ou privados, vinculados a parâmetros de sustentabilidade ambiental;

4. Outras políticas de efeitos similares poderiam ser citadas, como a promoção do ensino, da pesquisa e da extensão nas instituições de ensino localizadas na Amazônia, que, enquanto situadas no território, fornecem de modo mais efetivo e adequado o conhecimento e os instrumentos para a promoção da sustentabilidade ambiental e dos modos de vida sustentáveis; a ampliação e a proteção às unidades de conservação, por motivos óbvios etc.

5. Além disso, é evidente a necessidade de reforçar e melhorar a estrutura e as condições de trabalho das instituições vinculadas às políticas citadas, nominalmente: Fundação Nacional do Índio - FUNAI, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, Secretaria do Patrimônio da União - SPU, além de fortalecer as relações com as organizações da sociedade civil que atuam na promoção dos direitos correlatos;

6. Nos últimos anos, contudo, as políticas analisadas têm recebido menos recursos no âmbito federal, ainda que a execução orçamentária global tenha, em regra, aumentado de 2014 a 2019, o que demonstra que essas políticas vêm sendo preteridas por outras nas propostas governamentais;

7. Apesar de estarmos em um cenário de crise e de restrições orçamentárias, ainda assim, num cenário de ampliação da execução orçamentária global, a decisão sobre quais recursos estão sendo reduzidos demonstra as escolhas sobre o modelo de sociedade que se pretende desenvolver, indicando um caminho menos sustentável, em prejuízo do bioma Amazônia e dos modos de vida dependentes desse bioma.

---

[i] OLIVEIRA, Elida. G1. Amazônia em Chamas? o que se sabe sobre a evolução das queimadas no Brasil. G1. Portal de notícias eletrônico. Disponível em:

<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/23/amazonia-em-chamas-o-que-se-sabe-sobre-a-evolucao-das-queimadas-no-brasil.ghtml>. Data de acesso: 07/09/2019.

[ii] BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. Monitoramento dos focos ativos por bioma: comparativo sazonal do bioma – Amazônia. Gráfico. Disponível em:

[http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas\\_estados/](http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/). Data de acesso: 07/09/2019.

[iii] BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. Monitoramento dos focos ativos por bioma: Série histórica de focos por bioma e mês. Gráfico. Disponível em:

[http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas\\_estados/](http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/). Data de acesso: 07/09/2019.

[iv] G1. Municípios com maior número de queimadas tiveram as maiores taxas de desmatamento em 2019, diz IPAM. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/22/municipios-com-maior-numero-de-queimadas-tiveram-as-maiores-taxas-de-desmatamento-em-2019-diz-ipam.ghtml>. Data de acesso: 28/08/2019.

[v] G1. Bolsonaro chama ministros e faz reunião de emergência sobre queimadas na Amazônia. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/22/bolsonaro-chama-ministros-e-faz-reuniao-de-emergencia-sobre-queimadas-na-amazonia.ghtml>. Data de acesso: 28/08/2019; VEJA. Bolsonaro assina decreto que proíbe queimadas no Brasil por 60 dias. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/videos/giro-veja/bolsonaro-assina-decreto-que-proibe-queimadas-no-brasil-por-60-dias/>. Data de acesso: 01/09/2019; VEJA. Ajuda internacional começa a chegar para combater fogo na Amazônia. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/ajuda-internacional-comeca-a-chegar-para-combater-fogo-na-amazonia/>. Data de acesso: 30/08/2019;

[vi] BRASIL. Terras Indígenas. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Data de acesso: 10/09/2019.

[vii] BRASIL. Programa Brasil Quilombola: diagnóstico de ações realizadas. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/biblioteca/igualdade-racial/diagnostico-de-acoes-realizadas-programa-brasil-quilombola>. Data de acesso: 10/09/2019.

[viii] MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Reforma Agrária no Brasil. R.Inf. Legisl. Brasília, a. 25, n. 100, out/dez 1988, p. 307/308.

[ix] Idem, p. 308.



Documento assinado eletronicamente por **Ben Hur Daniel Cunha, Defensor Público Federal**, em 21/10/2019, às 12:05, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Célio Alexandre John, Coordenador(a)**, em 21/10/2019, às 18:05, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **André Carneiro Leão, Defensor Regional de Direitos Humanos**, em 24/10/2019, às 21:01, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://www.dpu.def.br/sei/conferir\\_documento\\_dpu.html](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **3237707** e o código CRC **9766AC7E**.