

POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA TERRITORIAL EM CONTEXTOS DE
GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA



ORDENAMENTO TERRITORIAL: BALANÇOS, OBSTÁCULOS E OPORTUNIDADES PARA A PROTEÇÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 2
SETEMBRO 2020

 **FGV EAESP**
CENTRO DE ESTUDOS
EM SUSTENTABILIDADE

Na Amazônia brasileira, grandes obras de infraestrutura atuam na organização territorial, atraindo fluxos migratórios consideráveis, com desdobramentos sobre ocupação e uso da terra, surgimento de novos municípios, conflitos fundiários e socioambientais¹.

Ainda hoje, esses empreendimentos estão entre os principais vetores de conversão de florestas, com destaque para rodovias, em torno das quais ao menos 80% de todo o desmatamento se concentra².

Mas outros grandes projetos, como hidrelétricas e empreendimentos de mineração, compartilham da dinâmica de valorização e especulação fundiária, abrindo caminho para ocupação ilegal de terras públicas. Nessa toada, a infraestrutura influencia ainda o aumento da pressão sobre áreas protegidas, entre unidades de conservação e terras indígenas³.

Diante de todo esse cenário, causa espanto que a região amazônica ainda não disponha de protocolos sólidos de segurança ambiental e fundiária integrados aos processos decisórios relativos a grandes empreendimentos⁴. O que se tem é um saldo de avanços episódicos, especialmente com relação a rodovias, em que alternativas de coordenação interinstitucional e ação preventiva mostram-se promissores,

mas eventualmente carecem de fortalecimento continuado.

Em outros casos, a previsível intensificação do desmatamento e da ocupação desordenada sequer é tratada com o status estratégico que demanda, sendo relegada a ações paliativas a cargo do licenciamento ambiental. É também comum que, em lugar de ocasionar a proteção de formas legítimas de uso e ocupação do solo, os grandes projetos de infraestrutura submetam regramentos ambientais e fundiários às demandas espaciais próprias dos empreendimentos, e não dos territórios.

Este documento reúne um conjunto de evidências, lições e problemáticas consideradas relevantes para realização do que preconizava o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDam) com relação à grande infraestrutura: “a execução *ex-ante* de ações de ordenamento territorial em bases sustentáveis, com transparência e participação da sociedade”⁵. No entanto, entende-se que a mais efetiva ação antecipatória pressupõe conferir visibilidade aos territórios desde a concepção dos projetos, intensificando-se considerações sobre viabilidade locacional e adequação das intervenções às dinâmicas e vocações pré-estabelecidas. Para isso, é fundamental fortalecer os instrumentos de ordenamento de que as políticas públicas brasileiras já dispõem.

¹ BECKER, 2001

² LAURANCE & BALMFORD, 2013; BARBER et al., 2014

³ IMAZON, 2017

⁴ O passo mais consistente nessa direção se deu com o eixo “Infraestrutura Ambientalmente Sustentável” da fase 1 do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDam). No entanto, esse elemento foi suprimido do plano já a partir da segunda fase (2009-2011), sem que tenha alcançado resultados verificáveis.

⁵ CASA CIVIL, 2004, p. 18

Não se pretende aqui exaurir as pautas pertinentes a um tema complexo e amplo, mas oferecer um fio condutor de análise rápida sobre instrumentos potenciais, caminhos a seguir, e becos sem saída, sobretudo na esfera subnacional, avaliando-se políticas ambientais e as possibilidades de inovação.

Estradas concentram casos de inovação, tendo unidades de conservação como fator estruturante de ordenamento, mas medidas carecem de continuidade e planejamento de longo prazo

A delimitação de um contorno espacial prioritário para ações coordenadas é a principal inovação que emerge do contexto de instalação de grandes projetos de infraestrutura no campo do ordenamento. As experiências sugerem que, guardadas todas as dificuldades de coordenação entre instrumentos e instituições de competência fundiária e ambiental na Amazônia, é possível promover avanços substantivos quando concentrados em territórios considerados críticos.

Os dois casos mais notórios envolvendo projetos de pavimentação, o da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) e a da Manaus-Porto Velho (BR-319), foram precedidos de um instrumento legal chamado Área de Limitação Administrativa Provisória (ALAP). O dispositivo, resultante de uma emenda à lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC),

confere ao Ministério do Meio Ambiente o poder de proibir temporariamente quaisquer atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental ainda não licenciados, enquanto são realizados estudos e consultas com vistas à criação de novas Unidades de Conservação⁶.

Além de transmitir uma mensagem clara de presença do Estado em regiões consideradas de fronteira, o instituto da ALAP possibilita a destinação de áreas de forma ágil e negociada⁷. No caso da BR-163, negociações entre ministérios e junto a movimentos sociais possibilitaram acomodar atividades prévias de mineração em áreas de proteção ambiental, bem como assentamentos rurais instalados e futuros. Pontos de forte expansão do desmatamento, ao contrário, foram incluídos nos limites de unidades com maiores restrições, de modo a conter o avanço.

Procurou-se situar unidades de uso sustentável no entorno daquelas de proteção integral, constituindo uma zona-tampão para a proteção das UCs de maior diversidade biológica. E contemplando-se também diretrizes de desenvolvimento para o território, buscou-se privilegiar o incentivo à atividade florestal, sobretudo, com a criação de muitas florestas nacionais⁸.

Também a ALAP estabelecida no entorno da BR-319 fez crescer o status de área protegida

⁶ Lei 11.132, de 4 de julho de 2005, acrescentou artigo 22-A à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

⁷ CASA CIVIL, 2009

⁸ SCHITTINI, 2009

de 20% para 55% da área total e os assentamentos da reforma agrária de 6% para 17% do território compreendido. Além da criação de UCs, um Grupo de Trabalho Interministerial⁹ concebeu medidas preventivas relacionadas a impactos projetados da possível pavimentação da rodovia e termos de compromisso celebrados entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e órgãos ambientais garantiu recursos financeiros excepcionais para a implementação inicial das UCs.¹⁰

Ao longo do tempo, entretanto, certos aspectos tendem a esmorecer. Ato contínuo à ALAP, o Plano BR-163 Sustentável, que contemplava medidas de desenvolvimento para além do ordenamento, não chegou a finalizar a etapa de fomento a atividades produtivas ligadas à economia florestal e também à consolidação das áreas protegidas, com os devidos instrumentos de gestão. Já em 2012, quando o plano perde centralidade na agenda política em virtude de novos focos de interesse para o escoamento logístico da produção de soja, apenas 43% das ações previstas haviam sido concluídas.

⁹ O Comitê Gestor da rodovia BR-319 contou com a participação do Ministério dos Transportes, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Suas finalidades eram planejar, acompanhar e monitorar a implementação das ações identificadas no Relatório Final do Grupo de Trabalho da BR-319, sob a coordenação do Ministério dos Transportes

¹⁰ Vale ressaltar que tais acordos ou compromissos podem ser postos a risco por interesses políticos, empresariais e financeiros. O recente desmonte dos órgãos ambientais – com recursos humanos e financeiros reduzidos ou dizimados – confere fragilidade institucional que acabam por limitar a gestão responsável de UCs.

Na esteira da ALAP da BR-319, um estudo do Idesam (2018) constata avanços significativos na gestão de UCs estaduais criadas, enquanto as federais seguem com baixo nível de implementação. Gestores ouvidos pelo mesmo estudo consideram insuficientes os recursos humanos e financeiros de que dispõem para implementação dos planos de manejo, enquanto ao menos 5 das 11 UCs analisadas apresentam passivos de regularização fundiária¹¹.

Os casos demonstram que o ordenamento territorial não se encerra com a formalização de usos e direitos sobre a terra, mas demanda continuamente ações de fiscalização e fomento a atividades designadas para que seja possível sustentar o cumprimento das regras.

Na infraestrutura, medidas incrementais são insuficientes frente ao desmatamento e à ocupação desordenada, e organizam o espaço em favor das necessidades dos projetos e não dos territórios

A mesma prudência que motivou medidas antecipatórias de ordenamento territorial nos casos de rodovias não se verifica para outros empreendimentos. Notoriamente, durante a etapa de instalação e início das operações do complexo hidrelétrico do rio Madeira e da usina hidrelétrica de Belo Monte, os municípios de Porto Velho (RO) e Altamira (PA)

¹¹ IDESAM, 2018

foram paulatinamente alçados ao topo do ranking do desmatamento¹².

No caso de Belo Monte, estudos de modelagem requeridos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ao tempo da licença prévia projetaram aumento substancial do desmatamento na área de influência da usina. Como medida de mitigação, recomendou-se criação de quatro novas unidades de conservação, além da ampliação da capacidade de monitoramento e fiscalização ambiental dos municípios¹³.

O licenciamento ambiental, no entanto, não levou a cabo essas recomendações, restringindo as obrigações do empreendedor à construção de edificações e ao fornecimento de veículos como apoio às atividades do próprio Ibama. Além disso, Belo Monte ensejou um caso singular de Declaração de Utilidade Pública concedida pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por meio do qual assombrosos 282.369 hectares de terras públicas e privadas foram disponibilizados à desapropriação, seja para instalação do canteiro de obras, seja para o reassentamento de comunidades atingidas. A notícia teria gerado consequências diversas, tais como a inevitável ação especulativa no

mercado de terras e a paralização de atividades produtivas¹⁴.

A incidência determinante sobre formas prévias de organização do espaço não é novidade no contexto de grandes empreendimentos. Historicamente, atividades de mineração demandaram a criação de áreas protegidas em seu entorno, não com o intuito de conservação da biodiversidade, mas como forma de controlar o acesso aos recursos naturais, o crescimento e a mobilidade populacional¹⁵.

As alterações sofridas por unidades de conservação para ceder espaço a empreendimentos e suas estruturas afins também têm se intensificado nos últimos anos. Cerca de 70% destas mudanças, identificadas como PADDD (em inglês, *Protected Areas Downgrading, Downsizing and Degazettement*), ocorreram apenas entre 2008 e 2014, período que coincide com uma inserção acentuada de grandes obras de infraestrutura na Amazônia, como pavimentação de rodovias e construção de hidrelétricas¹⁶. São áreas destinadas à conservação florestal que têm seu grau de proteção reduzido, de integral para uso sustentável, por exemplo, ou têm seus limites físicos reposicionados, o que também ameaça terras indígenas ainda não homologadas. Por fim, o fenômeno também pode significar fragmentação de mosaicos de áreas

¹² A partir de 2005, Porto Velho passa a figurar pela primeira vez entre os cinco municípios que mais desmatam na Amazônia, desde então permanecendo entre as primeiras posições. Já Altamira chega ao topo da lista a partir de 2015, também sem sinais de abrandamento. Em 2018 e 2019, ambos os municípios estiveram, respectivamente, na segunda e terceira posições do ranking de desmatamento do sistema PRODES

¹³ Imazon, 2011

¹⁴ FGVces, 2015

¹⁵ WANDERLEY, 2009

¹⁶ BERNARD & PENNA & ARAÚJO, 2014

protegidas, o que traz implicações severas para a biodiversidade, que depende de conectividade no espaço para seguir existindo.

O Zoneamento Ecológico Econômico é subutilizado como balizador de decisões sobre grandes projetos, o que evoca também fragilidades quanto à incidência do instrumento sobre o conjunto das políticas públicas e quanto à participação social

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, faz parte de uma geração recente de políticas públicas ambientais apoiadas na gestão territorial e nos princípios do desenvolvimento sustentável¹⁷. Apesar de o decreto federal nº 4.297/2002 ter definido o ZEE como “Instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas”¹⁸ (grifo nosso), a inadequação ou mesmo a inexistência do instrumento em âmbito estadual impedem a devida incorporação às decisões da esfera pública.

Um dos sintomas mais relevantes para o contexto de grandes projetos é desarticulação entre ZEE e licenciamento ambiental. Segundo a Associação Brasileira de Entidades Estaduais

de Meio Ambiente (ABEMA), na maioria das vezes, as licenças não levam em conta parâmetros refletidos no zoneamento, que abrangem vulnerabilidades e potencialidades dos territórios¹⁹.

Isso é especialmente problemático quando se leva em conta que uma das funções do órgão licenciador, em etapa de licença prévia, é justamente aferir a viabilidade locacional dos projetos. Sem integração com o ZEE, analistas também ficam impedidos de considerar impactos cumulativos e sinérgicos em relação a outros empreendimentos já instalados. Para Gomide et al. (2018) “um planejamento territorial mais robusto facilitaria as análises dos pedidos de licença por parte dos órgãos licenciadores, uma vez que potenciais conflitos e suas soluções seriam previamente considerados”.

Estabelecer-se, como propõe a ABEMA, que o ZEE seja referência vinculante para estudos locais, representaria um avanço. Mas o licenciamento ambiental é apenas a ponta de um processo anterior que concebe e designa investimentos setoriais.

Para que o zoneamento confira racionalidade territorial à administração pública, é preciso que esteja refletido também no Plano Plurianual, na lei de Diretrizes Orçamentárias, na lei orçamentária anual²⁰, entre outros instrumentos e políticas estruturantes. Nesse sentido, os problemas de aplicabilidade do

¹⁷ MENEGUEZZO & ALBUQUERQUE, 2009; SILVA & ANDERSEN & KASSMAYER, 2012

¹⁸ BRASIL, 2002

¹⁹ ABEMA, 2013

²⁰ LOPES et al., 2019

zoneamento são numerosos. Estudos indicam falta de padronização metodológica, muitas vezes resultando em escopo e escala inconsistentes com as diferentes necessidades de políticas públicas setoriais²¹.

Por ser um instrumento dinâmico, que demanda revisão e atualização periódicas, o ZEE pode se tornar altamente demorado e custoso²². Também no âmbito federal, constata-se insuficiente apoio e orientação aos estados em suas formulações, além de uma excessiva centralidade na pasta ambiental, quando deveria estar articulado a instância de planejamento mais abrangentes. Há desalinho, ainda, com relação a outros instrumentos de ordenamento e planejamento, como os planos diretores municipais, os planos de bacia e os planos de gestão/manejo de unidades de conservação²³.

Desafios de ordem burocrática sem dúvida são relevantes. Mas merece destaque outro desdobramento, muitas vezes resultante de escolhas técnicas, que diz respeito à sustentabilidade política do ZEE²⁴. Há muito, especialistas vêm alertando sobre a prevalência de aspectos biofísicos e de uso do solo em detrimento de características culturais e socioeconômicas integradas²⁵.

Em lugar de capturar o que o território de fato é, o zoneamento parece refletir uma projeção

geometrizada, estática e homogênea sobre o que se desejaria que fosse²⁶ – em contraste com a perspectiva de território usado, conformado por relações, identidades e conflitos²⁷. A aplicação do ZEE não é automática, mesmo quando instituído por lei, o que requer permanente mediação por parte do poder público, no interior da burocracia estatal e entre agentes sociais e econômicos²⁸. A ausência de pactos socialmente legitimados, portanto, é um dos principais obstáculos para a efetividade.

Um dos casos mais reconhecidos de avanço na aplicação do ZEE estadual vem do estado do Acre e pode lançar luz sobre estratégias replicáveis. Instituído no ano 2000 e reformulado em 2007, o zoneamento acreano esteve desde o início vinculado ao Gabinete do Governador, sob a coordenação-geral da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável (Seplands)²⁹. A metodologia empregada permitiu que cidadãos de todos os municípios participassem da formulação de diretrizes estratégicas, para que só então se procedesse aos estudos técnicos de acordo com esse direcionamento³⁰. Foi instituído também o Conselho Estadual do ZEE, que supervisionou a elaboração e implementação de ações decorrentes.

²¹ LOPES et al., 2017; LEITE, 2001

²² MOURA, 2016

²³ TCU, 2008

²⁴ ACSELRAD, 2000

²⁵ AB'SABER, 1989; LOPES et al., 2017; STEINBERGER & ROMERO, 2000

²⁶ ACSELRAD, 2002

²⁷ SANTOS, 1999

²⁸ MOURA, 2016

²⁹ ACRE, 2010

³⁰ IPEA, 2014

O processo deu origem a uma miríade de políticas e programas³¹, partindo de diagnósticos comuns que possibilitaram maior integração estratégica. Entre eles, a Política Estadual de Valorização do Ativo Ambiental estabeleceu como zonas prioritárias aquelas sob influência de rodovias federais (BR-364 e BR-317)³².

Além das quatro zonas principais do estado, foram identificadas Zonas Especiais de Desenvolvimento (ZED) que orientaram a criação de Unidades de Conservação, a priorização de investimentos em cadeias produtivas e a realização de ações de regularização fundiária. Também as Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP), englobando 1.982 comunidades urbanas e rurais, passaram a orientar pastas não comumente implicadas no ZEE, como Educação, Saúde e Assistência Social, por meio da formulação participativa de planos comunitários de desenvolvimento³³. Durante todo esse período, o estado do Acre cresceu mais que a região Norte e superou inclusive o crescimento acumulado nacional, mantendo redução consistente das taxas de desmatamento³⁴.

³¹ A saber: Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento econômico Sustentável do Acre (PROACRE); Programa de Apoio às Populações Indígenas do Acre; Projeto de Gestão Ambiental Integrada; Programa Estadual de Reforma Agrária; Instituto Estadual de Terras (Iteracre); Sistema Estadual de Áreas Protegidas (SEANP); Política Estadual de Recursos Hídricos – entre outros.

³² ACRE, 2010

³³ IPEA, 2014

³⁴ Enquanto o Brasil apresentou um crescimento acumulado de 37% de 2002 a 2010 e a Região Norte de 56%, o Acre chegou a 59% (IPEA, 2014). Entre 2004 e 2010, as taxas anuais de desmatamento no estado tiveram uma redução de mais de 60%, de acordo com dados do Sistema PRODES.

O planejamento e a instalação de grandes projetos de infraestrutura requerem conhecimento aprofundado sobre dinâmicas territoriais. Um Zoneamento Ecológico-Econômico robusto, atualizado e referendado pela sociedade pode oferecer essas condições.

Integração de bases cadastrais é condição estratégica para planejamento fundiário e ambiental voltado a territórios hospedeiros de grandes empreendimentos

A transparência das informações públicas é sempre primordial. Mas para além da disponibilidade de dados, políticas de ordenamento territorial sofrem pela falta de integração de informações ambientais e fundiárias, entre instituições e também entre níveis de governo. Essa espécie de infraestrutura *soft* de conhecimento é especialmente estratégica no contexto de grandes empreendimentos, quando territórios afetados comumente perpassam mais de um município e compreendem áreas protegidas de diferentes jurisdições. Uma base de informações integradas é importante para a coordenação institucional e também para o planejamento de ações que se proponham preventivas, garantindo-se o controle social de medidas desejáveis.

Desde há muito debatida, a proposta de um cadastro multifinalitário em base única depara-se com entraves de toda sorte. Além da

precária estrutura dos órgãos fundiários nos três níveis de governo, em cada instituição há indefinições sobre procedimentos-chave, por exemplo, quanto à periodicidade de atualização dos cadastros, quanto ao status de sigilo de determinadas informações e ainda critérios técnicos para geração de dados geoespaciais, entre outros pontos que demandariam padronização³⁵.

Implementado pelo Programa Terra Legal (PTL), o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) foi um reconhecido avanço, tendo recepcionado o antigo passivo da digitalização do acervo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), combinando ferramentas mais avançadas de análise e validação de dados georreferenciados. No entanto, a falta de integração com outros sistemas fundiários, como o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e ainda os sistemas estaduais, impede que se identifique sobreposições e incongruências³⁶.

De outro lado, o próprio conteúdo de informações pública fundiárias e ambientais ainda é muito limitado para as demandas de planejamento em ordenamento territorial. Um estudo do Imazon³⁷ analisou a transparência dos órgãos fundiários estaduais dos nove estados da Amazônia Legal, com base nos requisitos da Lei de Acesso à Informação.

Constatou que apenas 22% dos indicadores eram satisfatórios, sendo que a maioria dos dados publicados se relacionava à administração do órgão (estrutura, organização e finanças). Pouco se sabe, ainda, sobre comunidades que vivem em territórios coletivos tradicionais e mesmo sobre a existência de conflitos fundiários, hoje principalmente monitorados pela sociedade civil³⁸.

A regularização fundiária deve ser um meio para garantia de direitos constitucionais e não um fim em si mesma

A regularização fundiária deve ser orientada de forma a garantir uma distribuição justa da terra, assegurar sua função social e viabilizar o bem-estar social e a preservação do meio ambiente. Não existe na legislação federal, contudo, uma definição expressa do conceito de regularização fundiária para as áreas rurais, o que faz com que as políticas tenham certa margem de flexibilidade quanto a sua atuação³⁹. É comum o surgimento de programas e normas focados em simplificar procedimentos para alcançar um número maior de beneficiários e facilitar a implementação. Contudo, avanços do ponto de vista da eficiência não devem ser

³⁵ OGP, 2018

³⁶ IMAZON, 2015

³⁷ CARDOSO JR & OLIVEIRA & BRITO, 2018

³⁸ OGP, 2018

³⁹ IPEA, 2015a

confundidos com flexibilização, dissociada de propósitos sociais e ambientais.

As duas principais iniciativas que operam a política de regularização fundiária em terras da União trazem algumas lições nesse sentido.

Tanto o Programa Terra Legal (PTL)⁴⁰ quanto o Projeto Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia (PNV)⁴¹ tiveram baixo impacto quantitativo, em relação ao vultoso passivo a que se dirigem⁴². Mas suas diferenças são marcantes em relação aos instrumentos normativos e aos parâmetros empregados.

O PTL tinha a expectativa de regularizar até 300 mil ocupações, abrangendo cerca de 11% do território da Amazônia Legal⁴³. Os primeiros dados consolidados em 2011 revelaram forte participação de grandes posses, entre quatro e quinze módulos fiscais, que representavam quase a metade da área total cadastrada pelo programa⁴⁴. Dessa forma, o PTL “parece converter uma política originalmente voltada a favorecer a estabilidade na posse de pequenos

produtores em uma política de abertura do mercado fundiário”⁴⁵.

Em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) expôs os atropelos que acabaram por contrariar a “prevenção contra reconcentração fundiária, especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola”⁴⁶. Entre os principais fatores de risco, a auditoria apontou os baixos valores cobrados pelos imóveis, não só em relação à média do mercado, mas também aos próprios preços referenciais estabelecidos pelo INCRA.

A prática foi considerada potencial de incentivo para novas invasões de terras públicas. Destacaram-se também falhas de controle sobre a emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) mesmo antes da conclusão dos processos de titulação. Já em 2020, outro acórdão do TCU também apontou um quadro de irregularidades, como o registro de ocupações não regularizáveis fomentado por um mercado ilegal de comércio de terras griladas na Amazônia Legal, com um prejuízo estimado de aproximadamente R\$ 1 bilhão⁴⁷. O SIGEF havia registrado 62 áreas com dimensão superior a 2.500 hectares, que não são passíveis de regularização. Na prática, foram colocadas informações em um sistema de controle frágil que adquirem uma aparência de legalidade, eventualmente consolidando-se como tal.

⁴⁰ O Programa Terra Legal (PTL) foi criado para implementar a Lei 11.952/2009 e com o objetivo de promover a regularização fundiária das ocupações em terras da União na Amazônia Legal, por meio da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), subordinada ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

⁴¹ Criado em 2005, por iniciativa da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), procede ao reconhecimento e à certificação legal da posse das famílias e comunidades ribeirinhas e agroextrativistas que vivem nas várzeas federais de rios e ilhas da Amazônia

⁴² Segundo dados do Sistema de Acesso à Informação do Programa Terra Legal, foram emitidos 22.569 títulos até 2020. IPEA (2015b) afirma que, até o momento da publicação, os dados da ação da SPU por intermédio do Projeto Nossa Várzea no Pará, Amapá, Amazonas e Tocantins, além dos projetos Nossa Floresta no Acre e Campos Naturais da Baixada Maranhense no estado do Maranhão contavam com 60 mil famílias cadastradas e mais de 30 mil beneficiadas com o TAUS.

⁴³ VALADARES, 2013

⁴⁴ IMAZON, 2011

⁴⁵ VALADARES, 2013, p. 29

⁴⁶ TCU, 2014

⁴⁷ TCU, 2020

O Projeto Nossa Várzea se diferencia do Terra Legal pelos parâmetros de caráter protetivo e não mercantil, cujo desenho observa primordialmente a função socioambiental do patrimônio da União no centro da política fundiária⁴⁸, o que demarca uma mudança de orientação entre os órgãos de terras na Amazônia. Por meio do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) foi capaz de reconhecer direitos fundiários das comunidades ribeirinhas e agroextrativistas que vivem fora de áreas protegidas, aproximando-as de populações de UCs federais, indígenas e quilombolas cujos direitos estão respaldados por legislações específicas e já possuíam interlocutores governamentais próprios. Antes do TAUS, famílias ocupantes de várzeas e ilhas estava sujeito a trâmites fundiários que não levam em consideração suas formas tradicionais de uso e ocupação do solo.

Além disso, a expedição do TAUS fortalece minimamente o reconhecimento de comunidades ribeirinhas nos territórios impactados por grandes empreendimentos na Amazônia, ante a ausência de critérios norteadores para a proteção de direitos diferenciados de populações tradicionais sujeitas a deslocamentos compulsórios⁴⁹. A principal fragilidade do instrumento é de natureza jurídica, uma vez que resulta de simples ato administrativo do Poder Executivo

Federal. Nesse sentido, é necessário consolidar o projeto em uma política estabelecida por lei, integrada a uma diretriz geral de reconhecimento de terras tradicionalmente ocupadas, articulada com os órgãos governamentais federais e demais entes federados que de alguma forma estejam envolvidos com a questão⁵⁰.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) vem se transformando, na prática, em facilitador da ocupação irregular de terras públicas

Na direção contrária aos objetivos originais, centrados no monitoramento e na gestão ambiental de terras particulares, o Cadastro Ambiental Rural (CAR)⁵¹ transformou-se num veículo para o reconhecimento de posse ou propriedade, facilitando processos de grilagem, como prova de ocupação de terras em processos judiciais. O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) afirma que o país possui uma área total cadastrada superior à passível de cadastro, o que demonstra o descontrole no uso do instrumento⁵². Em contextos de acentuada pressão sobre áreas protegidas e de rápida valorização fundiária, como tipicamente atravessam os territórios que recebem grandes obras, o imbróglio se apresenta como questão de primeira ordem.

⁴⁸ VALADARES, 2013; RESCHKE, 2008

⁴⁹ MAGALHÃES & CUNHA, 2017

⁵⁰ IPEA, 2015a

⁵¹ Instrumento consolidado na Política Ambiental por intermédio da Lei nº 12.651/2012, regulamentado pelo Decreto nº 7.830/2012 e pela Instrução Normativa nº 2/MMA de 2014

⁵² SFB, 2019

Um dos pontos agravantes é o fato de o CAR ser autodeclaratório, o que potencializa a insegurança jurídica. A autodeclaração carrega omissões de dados acerca da área declarada e invisibiliza conflitos existentes. O Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) não restringe o cadastramento de imóveis rurais declarados em áreas protegidas, inclusive naquelas em que não é admitida a presença de imóveis rurais⁵³.

Em 2016, o PRODES registrou 1.125 km² de desmatamento em áreas de preservação na Amazônia, sendo que 74% tinham origem de imóveis cadastrados no CAR. Em dezembro de 2017, foram registrados cerca de 58 mil km² de áreas no CAR dentro de unidades de conservação de proteção integral, 44 mil km² em terras indígenas e 485 mil km² em UCs de uso sustentável⁵⁴. Mais recentemente, Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise da Procuradoria-Geral da República constatou 9.901 cadastros irregulares no interior de terras indígenas em todo o país, sendo 2.325 no estado do Pará⁵⁵. Isto é um efeito direto da possibilidade de autodeclaração e da fragilidade do sistema de fiscalização dos cadastros.

A TI Apyterewa, no estado do Pará, é um caso emblemático, conforme se verifica na Figura 1, abaixo. O descontrole em relação ao CAR comprova também a ausência de uma política

de proteção territorial capaz de resguardar o entorno de terras indígenas e unidades de conservação, como é possível constatar na Figura 2, que ilustra a situação da Floresta Nacional do Jamanxim.

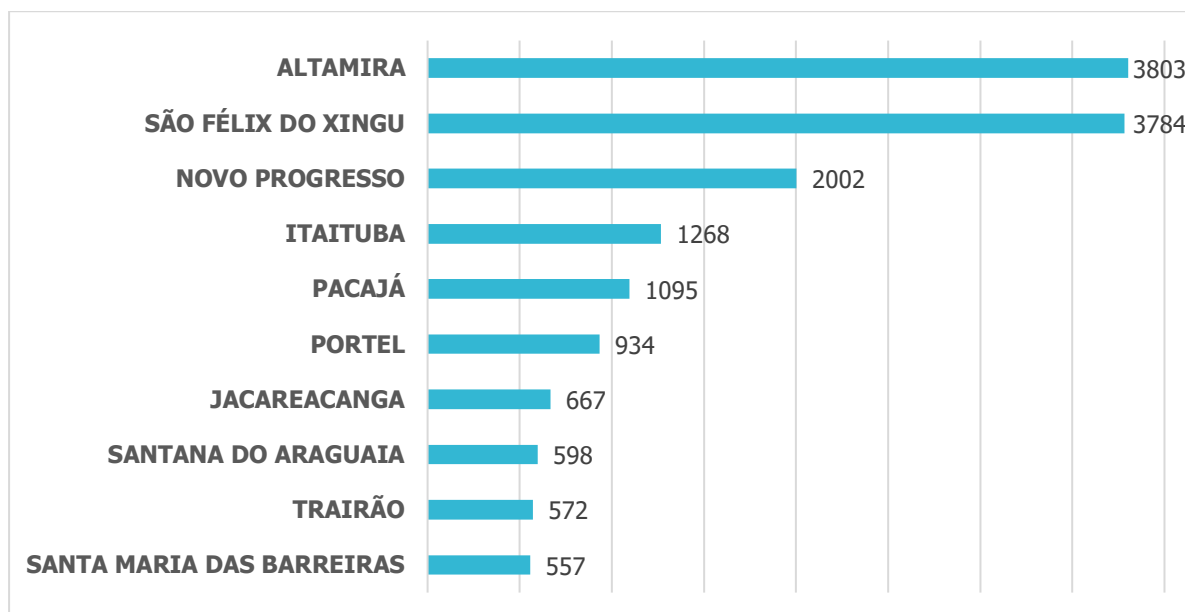
O problema tem impacto ainda sobre outras políticas ambientais, como o ICMS Verde, que permite aos estados privilegiar o repasse de recursos a municípios de melhor desempenho ambiental. Em alguns casos, como ocorre no Pará, o CAR integra os critérios para cálculos de repasses. Cabe afirmar que o município de Altamira aparece no PPA estadual 2020 – 2023 como município que deteve a maior parcela de ICMS Verde da Região de Integração Xingu em 2018, ao mesmo tempo que lidera, juntamente com São Félix do Xingu, o recorte de focos de queimadas por município, entre janeiro de 2019 e janeiro de 2020, representado no Gráfico 1.

⁵³ MARTINS & NUNES & SOUZA, 2018

⁵⁴ MARTINS & NUNES & SOUZA, 2018

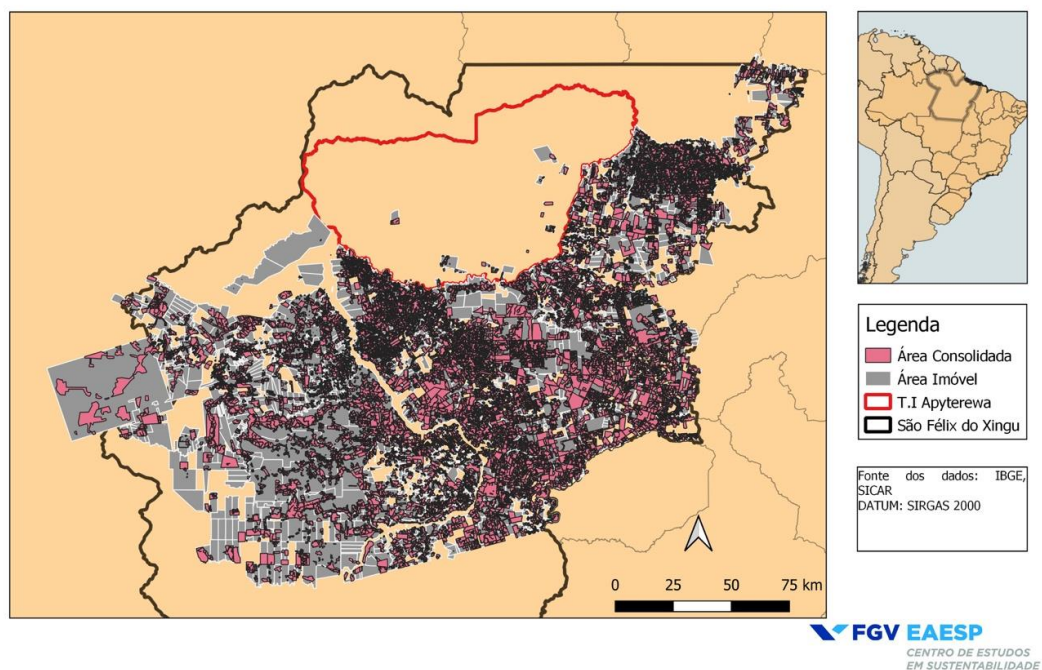
⁵⁵ Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/06/mpf-identifica-quase-10-mil-registros-proprietarios-privados-car-terras-indigenas/?fbclid=IwAR0bBGe1jkvXADO9zzi4eb_xr3gu8tmuoyAPcIt6_OTyVF1_cTf5LBrT8kU>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

Gráfico 1: Focos de Queimadas por Município - Jan/19 a Jan/20.



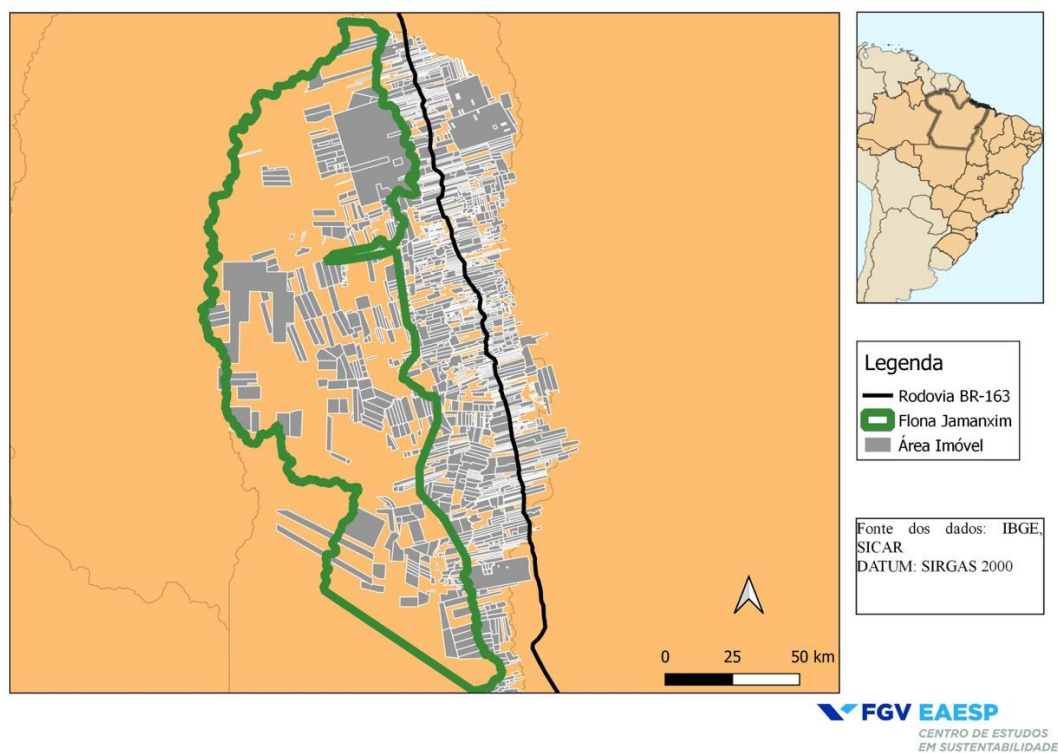
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INPE acessível em: <http://queimadas.dgi.inpe.br/>

Figura 1: Situação da Terra Indígena Apyterewa a partir dos dados do SICAR de São Félix do Xingu/PA.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2: Situação da Flona Jamanxim a partir dos dados do SICAR de Novo Progresso/PA



Fonte: Elaboração própria.

Participação social pode ser um fator de inovação em processos fundiários e ambientais

Algumas experiências mostram que a participação social pode ter impacto significativo, não somente no controle social de processos de regularização e ordenamento territorial, de forma a minimizar as suas falhas, mas também na geração de inovações que apontem novas e efetivas soluções.

Um caso emblemático para regularização fundiária de unidades de conservação é o “Fórum Diálogo Amazonas”. Criado em 2012 por iniciativa da sociedade civil, o fórum reuniu em torno de uma instância de negociação o Ministério Público Federal (MPF), a assessoria jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas (PGE) e os órgãos fundiários implicados. Num contexto de muitas lacunas e imprecisões normativas, a iniciativa buscou “soluções técnicas, jurídicas e administrativas” para o problema e se revelou tanto um “instrumento eficaz quanto uma inovação metodológica, política e processual”⁵⁶.

Durante os anos de 2010, o ICMBio estimava que 5,4 milhões de hectares de UCs federais estivessem irregularmente ocupados no Brasil. No bioma amazônico são aproximadamente 3 milhões de hectares. De acordo com dados do TCU, se o governo federal mantivesse a média de gastos com regularização fundiária de UCs

registradas entre 2009 e 2012, levaria 102 anos para resolver a questão⁵⁷. Há pelo menos seis fluxos distintos para a regularização, que dependem da interação entre o órgão gestor da unidade e o possessor da terra. Quando se trata de imóvel privado, existe a desapropriação administrativa, a desapropriação judicial, o recebimento em doação e a compensação de reserva legal. Caso a terra seja de domínio público, podem ser realizadas a cessão de terras públicas e a concessão de direito real de uso⁵⁸.

Mas as complexidades ainda se ampliam quando há sobreposição de jurisdições de domínio público, por exemplo, quando Unidades de Conservação federais são criadas sobre terras originalmente estaduais. Foi esse o desafio enfrentado pelo Fórum Diálogo Amazonas, que possibilitou um termo de cooperação entre Instituto Chico Mendes (ICMBio) e Instituto de Terras do Estado do Amazonas (ITEAM). Em dois anos foram construídos acordos que garantiram a expedição de seis Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) a comunidades tradicionais pelo governo do Estado do Amazonas, em UCs federais.

O prazo das CDRUs, usualmente de cinco anos renováveis, também foi estendido para melhor contemplar as especificidades os modos de vidas das populações extrativistas. Além disso, foram também discutidas as modalidades coletiva e individual e a regularização das áreas

⁵⁶ IEB, 2015

⁵⁷ ARAÚJO & BARRETO, 2015

⁵⁸ CHEADE, 2015

de várzea. Se por um lado, a modalidade individual prevista pelo ITEAM facilitaria a fiscalização e punição de ilícitos ambientais, por outro, era contrária ao espírito com que foram criadas as UCs, como argumentado pelas lideranças. Após longos debates acalorados e análises jurídicas minuciosas, a argumentação de uma eventual impossibilidade jurídica da modalidade do CCDRU estadual coletivo foi quebrada pela PGE e pelo MPF. Assim, ao final do processo, o Fórum “contribuiu para gerar jurisprudência, parâmetros e ritos processuais que seriam impensáveis” até anteriormente em um ambiente “muitas vezes hostil aos grupos populares, como costuma ser o meio jurídico e a burocracia estatal”⁵⁹.

⁵⁹ IEB, 2015

PERGUNTAS NORTEADORAS PARA O DEBATE

- A política pública no Brasil já dispõe dos instrumentos necessários à garantia da segurança ambiental e fundiária em contextos de grandes empreendimentos na Amazônia? Ou faltam mecanismos? Ou é preciso aprimorar os que já existem?
- Qual é a importância de se discutir processos de planejamento e instalação de grandes obras de infraestrutura na Amazônia, tendo em vista os desafios para políticas de proteção territorial?
- Que instrumentos são necessários para o devido processo de garantia territorial de povos e comunidades tradicionais? Há espaço para inovação sob a perspectiva subnacional?
- Quais são os atuais obstáculos para a implementação de políticas de regularização fundiária e ambiental, frente à estrutura fundiária da Amazônia?

REFERÊNCIAS

AB'SABER, A. N. Zoneamento Ecológico e Econômico da Amazônia: Questões de Escala e Método. In: **Estudos Avançados**. Vol.3, nº 5, jan./abr. São Paulo. 1989. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141989000100002>. Acesso em 11 de ago. de 2020.

ABEMA. **Novas Propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil**. Brasília: ABEMA. 2013. Disponível em: < <http://pnla.mma.gov.br/publicacoes-diversas?download=73:novas-propostas-para-o-licenciamento-ambiental-no-brasil&start=60>>. Acesso em 11 de ago. de 2020.

ACRE. Governo do Estado do Acre. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre**, Fase II (Escala 1:250.000): Documento Síntese. 2. Ed. Rio Branco, SEMA. 2010.

ACSELRAD, H. Zoneamento ecológico-econômico e a multiplicação de ordens socioambientais na Amazônia. In: **Novos Cadernos Naea**. V. 3, n. 2, p. 005-015. Belém: Universidade Federal do Pará. 2000. Disponível em: < <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/32/>>. Acesso em 11 de ago. de 2020.

ACSELRAD, H. O Zoneamento Ecológico-Econômico na Amazônia e o Panoptismo Imperfeito. In: **Cadernos IPPUR: Planejamento e Território: Ensaio Sobre Desigualdade**. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), ano XV, nº 2. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). 2002. Rio de Janeiro. Disponível em: < <https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewFile/281/91>>. Acesso em 11 de ago. de 2020.

ARAÚJO, E.; BARRETO, P. **Estratégias e fontes de recursos para proteger as unidades de conservação da Amazônia**. Belém: Imazon. 2015. Disponível em: <<https://imazon.org.br/estrategias-e-fontes-de-recursos-para-protger-as-unidades-de-conservacao-da-amazonia/>>. Acesso em 24 de ago. de 2020.

BARBER et al. Roads, Deforestation and the Mitigating Effect of Protected Areas in The Amazon. In: **Biological Conservation**, v. 177, p. 203 – 209. 2014. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S000632071400264X>>. Acesso em 08 de set. de 2020.

BECKER, B. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? In: **Revista Parcerias Estratégicas**, vol. 6 (12), p. 135-159. 2001. Disponível em: < http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/178/172>. Acesso em 24 de ago. de 2020.

BERNARD E.; PENNA L. A. O.; ARAÚJO, E. Downgrading, Downsizing, Degazettement, and Reclassification of Protected Areas in Brazil. In: **Conservation Biology**, vol. 165(28), p. 939–950. 2014. Disponível em: < <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/cobi.12298>>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

BRASIL, 2002. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002**: Regulamenta o art. 9º, Inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm#:~:text=Regulamenta%20o%20art.,que%20lhe%20confere%20o%20art.>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

CARDOSO JR, D.; OLIVEIRA, R.; BRITO, B. **Transparência de Órgãos Fundiários Estaduais na Amazônia Legal**. Belém: Imazon. 2018. Disponível em: <<https://imazon.org.br/publicacoes/transparencia-de-orgaos-fundiarios-na-amazonia-legal/>>. Acesso em 03 de set. de 2020.

CASA CIVIL. **Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. 2004. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/4362941-Plano-de-acao-para-a-prevencao-e-controle-do-desmatamento-na-amazonia-legal.html>>. Acesso em 08 de set. de 2020.

CASA CIVIL. **Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: 2ª fase do PPCDam (2009-2011)**. 2009. Brasil. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%20%20fase%20%202009-11.pdf>>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

CHEADE, M. F. **A Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais: Termos, Normas, Estrutura e Procedimentos - Subsídios para Conhecer o Processo**. Trabalho de Conclusão apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação na Escola Nacional de Botânica Tropical do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Biodiversidade em Unidades de Conservação. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <http://ava.icmbio.gov.br/pluginfile.php/4592/mod_data/content/10652/Mariana%20F.%20Cheade%20-%20Mestrado%20-%20Ano%202015.pdf>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

MAGALHÃES, S. B.; CUNHA, M. C. (Org.). **A Expulsão de Ribeirinhos em Belo Monte**. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. 2017. Disponível em: <<http://portal.sbpnet.org.br/livro/belomonte.pdf>>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

FGVCS. **Mapa dos Caminhos Deslocamentos no Meio Rural: Uma análise do cumprimento de condicionantes da UHE Belo Monte Relacionadas às Famílias Deslocadas Compulsoriamente no Meio Rural**. 2015. Disponível em: <<http://indicadoresdebelomonte.eco.br/paginas/4>>. Acesso em 25 de agosto de 2020.

GOMIDE, A. A. et al. Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura: Achados e Recomendações. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Eds). **Governança da Política de Infraestrutura: Condicionantes Institucionais ao Investimento**. Brasília: IPEA. 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33721>. Acesso em 03 de set. de 2020.

IDESAM. **Análise da Implementação de Unidades de Conservação sob Influência da Rodovia BR-319**. 2018. Disponível em: <<https://idesam.org/publicacao/analise-ucs-br319.pdf>>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

IMAZON. **Risco de Desmatamento Associado à Hidrelétrica de Belo Monte**. 2011. Disponível em <<https://imazon.org.br/publicacoes/risco-de-desmatamento-associado-a-hidreletrica-de-belo-monte-2/>>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

IMAZON. **Regularização Fundiária no Pará: Afinal, Qual o Problema?** 2015. Disponível em: <<https://imazon.org.br/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

IMAZON. **Unidades de Conservação mais Desmatadas da Amazônia Legal (2012 – 2015)**. Belém: IMAZON. 2017. Disponível em: <<https://imazon.org.br/unidades-de-conservacao-mais-desmatadas-da-amazonia-legal-2012-2015/>>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

IEB. **Fórum Diálogo Amazonas: Regularização Fundiária Urgente!** Mobilização Social e Inovação Processual para a Garantia dos Direitos Territoriais de Comunidades Tradicionais do Amazonas. Brasília: IEB. 2015. Disponível em: <<http://arquivo.ieb.org.br/index.php/publicacoes/livros/forum->

[dialogo-amazonas-regularizacao-fundiaria-urgente-mobilizacao-social-e-inovacao-processual-para-garantia-de-direitos-territ/](#)>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

IPEA. **Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre (1999-2012)**. 2014. Disponível em: <http://imc.ac.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/avaliacao_politicas_des_sust_Acre.pdf>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

IPEA. **Observatório Da Função Socioambiental Do Patrimônio Da União Na Amazônia**. 2015a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150714_relatorio_territorial_belem_abetetuba.pdf>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

IPEA. **Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia**. Rio de Janeiro, 2015b. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7514/1/RP_Observat%C3%B3rio_2015.pdf>, acesso em 18 de jun. de 2020.

LAURANCE, W. F.; BALMFORD, A. Land Use: A Global Map for Road Building. In: **Nature**, vol. 495, n. 7441, p. 308. 2013. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/495308a>>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

LEITE, C. M. C. **O Zoneamento Ecológico-Econômico: Impasse e Perspectivas de um Instrumento de Gestão Ambiental**. Dissertação de Mestrado Submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Geografia, área de concentração em Gestão Ambiental. Brasília: Universidade de Brasília. 2011. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/1898>>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

LOPES, E. R. N. et al. Reflexões Sobre O Zoneamento Ecológico-econômico No Brasil. In: IV Simpósio Brasileiro de Geomática (SBG 2017) / II Jornada s Lusófonas - Ciências e Tecnologias de Informação Geográfica (CTIG 2017). Jul., p. 155 – 160. **Anais Eletrônicos [...]**. Presidente Prudente. 2017. Disponível em: <http://docs.fct.unesp.br/departamentos/cartografia/eventos/2017_IV_SBG/artigos/2017_SBG_CTIG_paper_52.pdf>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

LOPES, E. R. N. et al. Caminhos e entraves do Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil. In: **Revista Caminhos da Geografia**, v. 20, n. 69 p. 342–359. Uberlândia. 2019. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/41305>>. Acesso em 25 de ago. de 2020.

MARTINS, H.; NUNES, S.; SOUZA, C. **O Estado de Áreas Protegidas: Cadastro Ambiental em Áreas Protegidas**. Belém: Imazon. 2018. Disponível em: <<https://imazon.org.br/publicacoes/o-estado-de-areas-protegidas-car/>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

MENEGUZZO, I. S.; ALBUQUERQUE, E. S. A Política Ambiental para a Região dos Campos Gerais do Paraná. In: **Raega**, n. 18, p. 51-58. Curitiba. 2009. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/13360>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

MOURA, A. M. G. Aplicação dos Instrumentos de Política Ambiental No Brasil: Avanços e Desafios. In: MOURA, A. M. G. (Org.) **Governança Ambiental no Brasil: Instituições, Atores e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9268>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

OGP. **Parceria para Governo Aberto (OGP) Transparência Fundiária - 1º Oficina de Cocriação**. 2018. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/transparencia-fundiaria-1o-oficina-de-cocriacao>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

RESCHKE, A. **Experiência: Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia**. 2008. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/259/1/Nossa%20V%C3%A1rzea.pdf>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

SANTOS, M. O Território e o Saber Local: Algumas Categorias de Análise. In: **Cadernos IPPUR**, ano XII, nº 2, p. 15 - 26. Rio de Janeiro. 1999. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewFile/277/86>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

SCHITTINI, G. M. **Políticas Públicas, Conservação e Movimentos Sociais em uma Área de Expansão de Fronteira: A Criação de Unidades de Conservação no Âmbito do Plano BR-163 Sustentável**. Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental. Universidade de Brasília. Brasília. 2009. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/4197>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

SFB. **Povos e Comunidades Tradicionais e o Cadastro Ambiental Rural**. 2019. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/2590-cadastro-ambiental-rural-para-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais/file>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

SILVA, C. L.; ANDERSEN, S.; KASSMAYER, K. Avaliação comparativa de três políticas ambientais no estado do Paraná: o ZEE, o GERCO e políticas de incentivo à agroecologia. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 122, p. 95-122. Curitiba. 2012. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4161731>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

STEINBERGER, M.; ROMERO, M. B. Reflexões Preliminares sobre as Dimensões Demográficas Urbanas do Zoneamento Ecológico-Econômico. In: Encontro Nacional Da ABEP. **Anais Eletrônicos [...]**. Caxambu: ABEP. 2000. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/article/download/1000/965>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

TCU. **TC nº 024.500/2008-9**. 2008. Disponível em <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80032/Avaliacao_TCU/Relatorio%20final%20de%20avaliacao%20do%20PZEE%20TCU.pdf>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

TCU. **TC 015.859/2014-2**: Relatório de Auditoria de Conformidade no Programa Terra Legal Amazônia. 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-de-conformidade-no-programa-terra-legal.htm>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

TCU. **Acordão 727 - Plenário**. 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/incratera-de-buscar-a-recuperacao-de-imoveis-na-amazonia-legal.htm>>. Acesso em 08 de set. de 2020.

VALADARES, A. A. Terra Legal e Nossa Várzea: Duas Concepções Diversas de Políticas de Regularização Fundiária e Acesso a Terra. In: **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 1, p. 27-34. Brasília: IPEA. 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5587>>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

WANDERLEY, L. J. M. Deslocamentos Compulsórios e Estratégias Empresariais em Áreas de Mineração: Um olhar Sobre a Exploração de Bauxita na Amazônia. In: **Revista IDEAS**, v. 3, n. especial, p. 475-509. 2009. Disponível em: <<https://www.ufjf.br/poemas/files/2015/08/Wanderley-2009-Deslocamento>>

compulsório-e-estratégias-empresariais-em-%1reas-de-minerao-um-olhar-sobre-a-explorao-de-bauxita-na-Amaznia.pdf>. Acesso em 26 de ago. de 2020.

Sobre o Projeto

O Projeto "Políticas Públicas e Governança Territorial em Contextos de Grandes Obras na Amazônia" é uma realização do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (FGVces) e conta com o apoio da Fundação Gordon & Betty Moore. O objetivo é avançar na pesquisa e articulação para o aprimoramento de políticas públicas em contextos de grandes obras de infraestrutura, engajando atores-chave na construção de um quadro de possibilidades para o desenvolvimento sustentável e inclusivo, sob uma perspectiva subnacional. Esta ambição decorre da hipótese de que as políticas públicas merecem ser robustecidas para enfrentar os desafios da coordenação federativa, assim como as circunstâncias extraordinárias criadas por processos de planejamento e instalação de grandes obras de infraestrutura na Amazônia, e as graves implicações para o desenvolvimento social e para a proteção ambiental a nível local e regional. A partir da pergunta norteadora do projeto "o que podem os estados para o desenvolvimento sustentável em contextos de grandes obras na Amazônia?", a *Série de Webinars*, no segundo semestre de 2020, promoverá debates com convidados da sociedade civil, academia e gestores públicos nos temas de (i) planejamento territorial, (ii) instrumentos financeiros para o desenvolvimento local; (iii) ordenamento territorial e proteção ambiental; e (iv) arranjos institucionais de grandes obras de infraestrutura.



Realização

Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (FGVces)

Coordenação FGVces

Mario Monzoni

Coordenação Programa Desenvolvimento Local

Daniela Gomes Pinto

Projeto

Políticas Públicas e Governança Territorial em Contextos de Grandes Obras de Infraestrutura na Amazônia

Coordenação Geral

Daniela Gomes Pinto

Coordenação Técnica

Juliana Gomes Miranda

Coordenação da Pesquisa

Carolina Derivi

Pesquisadores

Ana Coelho
Dioneia Ferreira
Guilherme Nunes Pereira
Jolêmia Chagas
Karine Sousa Julião
Nara Perdigão
Nina de Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Samir Eid Pessanha

Redação

Carolina Derivi

Edição

Carolina Derivi e Roberta Amaral de Andrade

Apoio

Fundação Gordon e Betty Moore