



Leis e práticas de
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

no Estado do Amazonas

Jeferson Almeida

Brenda Brito

Pedro Gomes

Roberta Amaral de Andrade



Leis e práticas de

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

no Estado do Amazonas

Jeferson Almeida
Brenda Brito
Pedro Gomes
Roberta Amaral de Andrade

Março de 2021

Copyright © 2021 by Imazon

Autores

Jeferson Almeida

Brenda Brito

Pedro Gomes

Roberta Amaral de Andrade

Design editorial e capa

Luciano Silva e Roger Almeida

www.rl2design.com.br

Edição e revisão de texto

Glaucia Barreto

gluciabarreto@hotmail.com

DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP) DO DEPARTAMENTO NACIONAL DO LIVRO

A447l Almeida, Jeferson
Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do
Amazonas / Jeferson Almeida; Brenda Brito; Pedro Gomes;
Roberta Amaral de Andrade. – Belém, PA: Instituto do
Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.

39 p. : il., color.
ISBN 978-65-89617-06-8

1. Regularização fundiária – Amazonas. 2. Legislação
fundiária. 3. Políticas públicas – Amazônia. 4. Amazônia
Legal. I. Brito, Brenda. II. Gomes, Pedro. III. Andrade, Rober-
ta Amaral de. IV. Instituto do Homem e Meio Ambiente da
Amazônia (Imazon). V. Título.

CDD (21.ed.) 333.33098113

Os dados e opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade
dos autores e não refletem necessariamente a opinião dos financiadores
deste estudo.



Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1698, Edifício Zion Business, 11º andar
Bairro: Umarizal, Belém (PA), CEP: 66.055-200 • Tel.: (91) 3182-4000
Belém • Pará • Brasil

O Imazon é um instituto de pesquisa cuja missão é promover conservação
e desenvolvimento sustentável na Amazônia. Nossos estudos são realiza-
dos dentro de cinco grandes programas: Monitoramento da Amazônia,
Política e Economia, Floresta e Comunidade, Mudanças Climáticas e Di-
reito e Sustentabilidade. O Instituto foi fundado em 1990, e sua sede fica
em Belém, no Pará.

 amazon.org.br

 facebook.com/imazonoficial

 twitter.com/imazon

 youtube.com/imazoninstitucional

 instagram.com/imazonoficial

 linkedin.com/company/imazon



Agradecimentos

Os autores agradecem ao Fundo Amazônia e à Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (Norad) pelo apoio financeiro a este estudo; e a todos os entrevistados pelo tempo e informações concedidas.

Sobre os autores

Jeferson Almeida. Pesquisador Assistente I do Imazon.

É advogado, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), em Belém-PA, Técnico Agrícola pelo Instituto Federal do Pará (IFPA), em Castanhal-PA, e pós-graduando na especialização semipresencial em Direito Ambiental da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em Curitiba-PR.

Brenda Brito. Pesquisadora associada do Imazon. É advogada, bacharel em Direito pela UFPA, em Belém-PA, Mestre e Doutora em Ciência do Direito pela Universidade Stanford, em Palo Alto (EUA).

Pedro Gomes. Analista do Imazon. É graduado em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura pela Universidade Federal Rural da Amazônia, em Belém-PA.

Roberta Amaral de Andrade. Engenheira Florestal pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Sumário

Lista de Figuras	6
Lista de Quadros	6
Lista de Tabelas	6
1. Apresentação	7
2. Situação fundiária do estado	9
3. Órgão fundiário estadual	17
3.1. Legislação estadual	17
3.1.1. Atribuições e normas	17
3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública	18
3.1.3. Valor da terra	21
3.1.4. Etapas da regularização	23
3.1.5. Titulação	23
3.2. Organização e práticas do órgão estadual	24
3.2.1. Metas	24
3.2.2. Recursos	24
3.2.3. Transparência	25
3.2.4. Gestão de informações e processos	26
3.2.5. Acervo e base de dados fundiários	26
3.2.6. Georreferenciamento de imóveis	27
3.2.7. Gestão de conflitos agrários	27
3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual	28
3.2.9. Destaques do órgão fundiário	30
4. Principais problemas e recomendações	31
Apêndice 1. Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado do Amazonas	35

Lista de Figuras

Figura 1. Distribuição das áreas destinadas no Estado do Amazonas por situação fundiária	10
Figura 2. Distribuição das áreas não destinadas em processo de regularização e áreas não destinadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural no Estado do Amazonas	11
Figura 3. Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Amazonas por esfera de governo responsável	13
Figura 4. Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Amazonas	14
Figura 5. Valores médios da terra nua praticados na SPF, Incra e mercado no Estado do Amazonas em 2019	21
Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária na Secretaria de Política Fundiária do Estado do Amazonas	23
Figura 7. Conflitos fundiários no campo no Amazonas e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019	28

Lista de Quadros

Quadro 1. O sumiço das florestas públicas estaduais no Estado do Amazonas.....	15
Quadro 2. Fórmula de cálculo do valor de terra na regularização fundiária no estado do Amazonas	22
Quadro 3. Construção de soluções fundiárias inovadoras por meio da participação pública.	29

Lista de Tabelas

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado do Amazonas	18
Tabela 2. Resultado da transparência ativa na Secretaria de Política Fundiária do Estado do Amazonas em 2018	26
Tabela 3. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado do Amazonas.....	31
Tabela 4. Fontes de dados utilizados na análise.....	37

1. Apresentação

Este relatório faz parte de uma série de publicações do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) sobre as leis e práticas fundiárias dos governos estaduais da Amazônia Legal, cujo objetivo é compreender as regras e procedimentos atuais aplicados pelos órgãos estaduais de terra na região a fim de propor melhorias. Estimamos que os estados sejam responsáveis por 60% das áreas ainda sem clareza fundiária na Amazônia Legal. Por isso, é fundamental considerar como as terras públicas estaduais são geridas e quais as lacunas e oportunidades de investimento e apoio para aumentar a eficiência desses órgãos. Ademais, é importante identificar quais as necessidades de aprimoramento de marco regulatório e práticas para aumentar o controle sobre as terras públicas, combater grilagem de terras e desmatamento associado a essa prática. Dessa forma, produzimos relatórios específicos para cada estado amazônico.

Nesta publicação, analisamos o Estado do Amazonas e a atuação da Secretaria de Política Fundiária (SPF), que até 2019 era o órgão estadual responsável pela regularização fundiária em terras estaduais. Em outubro de 2019, a As-

sembleia Legislativa do Estado extinguiu a SPF e aprovou a criação da Secretaria de Estado das Cidades e Territórios (SECT)^[1]. Mesmo assim, consideramos que a análise das práticas da SPF é relevante para compreender os desafios pré-existent na gestão fundiária do estado e indicar os aspectos a serem aprimorados com o novo instituto.

A análise abrange a identificação das principais modalidades de regularização fundiária executadas pelo órgão estadual e das práticas adotadas para aplicar a legislação vigente. Nossa ênfase é nos processos de regularização por meio de doação e venda de terras públi-

cas a pessoas físicas, pois entendemos que essas são categorias para as quais não existem muitas referências bibliográficas na esfera estadual na região. Além disso, dependendo de como essas modalidades são reguladas e aplicadas pelo órgão, podem estar associadas à expansão de desmatamento ilegal na expectativa de reconhecimento de direito sobre a terra.

Para este estudo, entrevistamos representantes de onze instituições em Manaus, em de-

“Estimamos que os estados sejam responsáveis por 60% das áreas ainda sem clareza fundiária na Amazônia Legal”

^[1] Lei Estadual Delegada n.º 122/2019.

zembro de 2016 e abril de 2017^[2]; revisamos a legislação fundiária em vigor no estado; e analisamos documentos fornecidos pelos entrevistados e os disponíveis no sítio eletrônico da SPF. Além disso, coletamos informações espaciais em órgãos federais para estimar o território do estado com situação fundiária já destinada e em processo de destinação, além de uma estimativa

de áreas sob jurisdição estadual e federal. Contudo, ressaltamos que, devido à desorganização e à falta de integração de bases fundiárias entre órgãos federais e o órgão estadual amazonense, essas estimativas devem ser tratadas com cautela.

Finalmente, apresentamos uma matriz com os principais problemas observados e recomendações para aprimoramento.

[2] Instituições entrevistadas presencialmente em dezembro de 2016 e abril de 2017: Agência Alemã de Cooperação Internacional – GIZ (1 representante), Comissão Pastoral da Terra – CPT (1 representante), Conservação Internacional – CI (1 representante), Defensoria Pública do Estado do Amazonas (1 representante), Instituto Internacional de Educação do Brasil – IEB (1 representante), Secretaria de Política Fundiária – SPF (3 representantes), Ministério Público Federal no Amazonas – MPF (1 representante), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (2 representantes), Procuradoria Geral do Estado – PGE (1 representante), Secretaria do Patrimônio da União – SPU (3 representantes), Tribunal de Justiça do Amazonas (1 representante).



2. Situação fundiária do estado

Estimamos que 62,5% do território do Estado do Amazonas já possua destinação fundiária, eliminando-se sobreposições^[3]. A maior parte da área do estado é formada por áreas protegidas: 29,5% de Terras Indígenas (TIs) e 24% de Unidades de Conservação (UCs), excluindo-se Áreas de Proteção Ambiental (APA)^[4]. Projetos de Assentamento (PAs) ocupam 5,5% do estado e imóveis privados^[5], 4%. Esses últimos dados desconsideram dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR), já que estes são autodeclaratórios e não informam publicamente se foram titulados. Além disso, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) indica que há 0,5% do estado coberto por Florestas Públicas federais já destinadas até 2017, que não coincidiram com outros dados de áreas protegidas consultados para nossa análise (Figura 1). Identificamos também 97 mil hectares de Área Militar no estado. O apêndice 1 descreve a metodologia usada para chegarmos

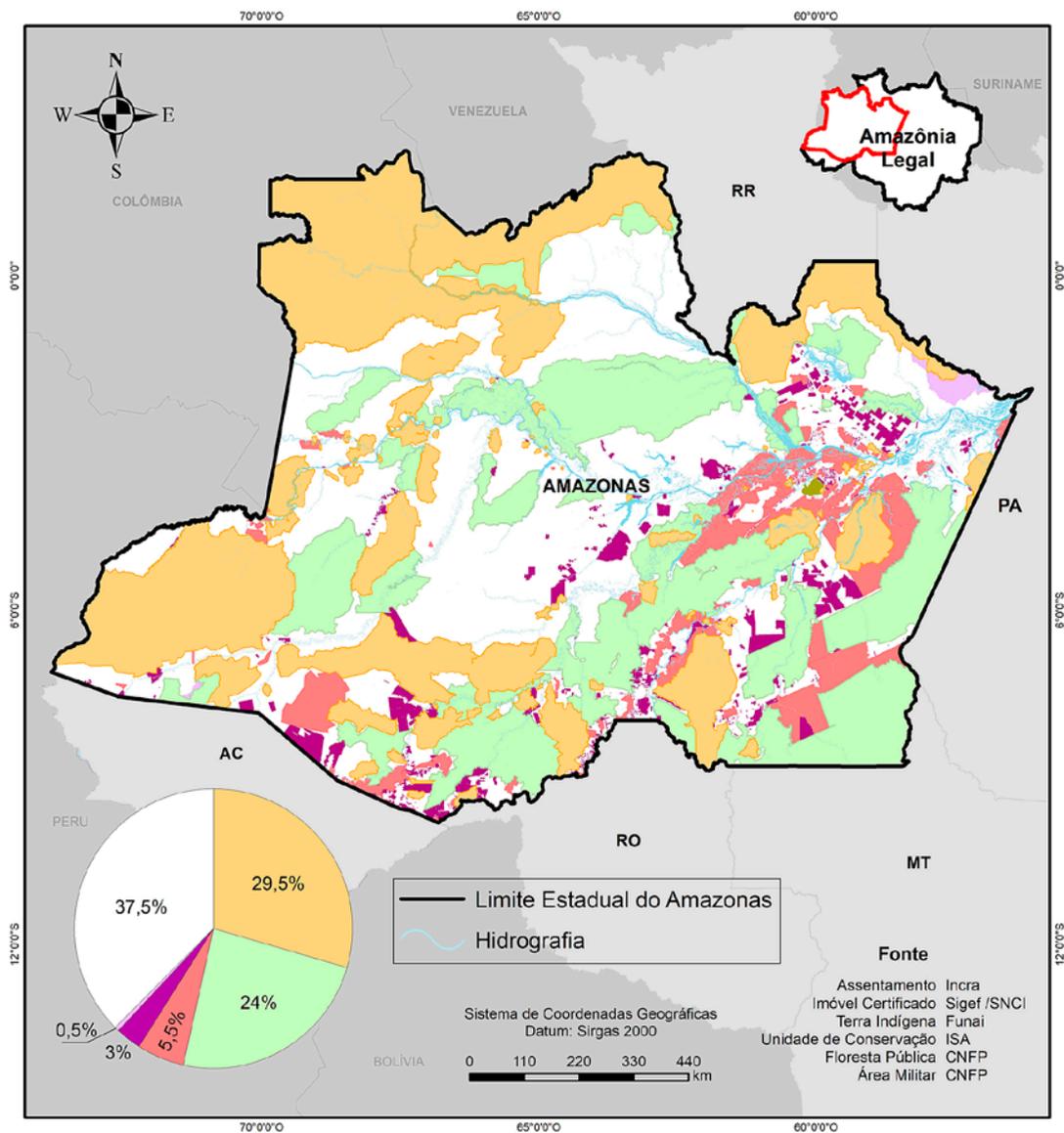
aos resultados mostrados nesta seção, bem como apresenta as fontes dos dados usadas na avaliação.

Os outros 37,5% do estado representam áreas não destinadas ou sem informação de destinação. Por exemplo, pode haver casos de títulos de terra emitidos, mas cuja informação espacial de localização não foi disponibilizada nas fontes consultadas. Não encontramos dados sobre processos de destinação na maior parte dessa área, equivalente a 36,5% do estado. Já em 15% dessa área sem destinação (ou 5,5% do estado), havia imóveis inscritos no CAR sem sobreposição com outras categorias fundiárias (Figura 2). Porém, devido à ausência de informações públicas sobre a situação fundiária desses imóveis (se posse ou titulado), não os consideramos como imóveis privados (titulados), pois é possível que muitos sejam ocupações em terra pública sem titulação.

[3] Dados de áreas destinadas, excluindo-se sobreposições, de acordo com a seguinte ordem de prioridade: Terra Indígena, Unidade de Conservação, Projeto de Assentamento, Floresta Pública, imóvel privado. Mais informações no apêndice 1.

[4] Área de Proteção Ambiental (APA) é um tipo de Unidade de Conservação que não exclui a possibilidade de regularização fundiária para ocupações privadas. Assim, não consideramos área de APA quando calculamos a área que já possui clareza de direito à terra.

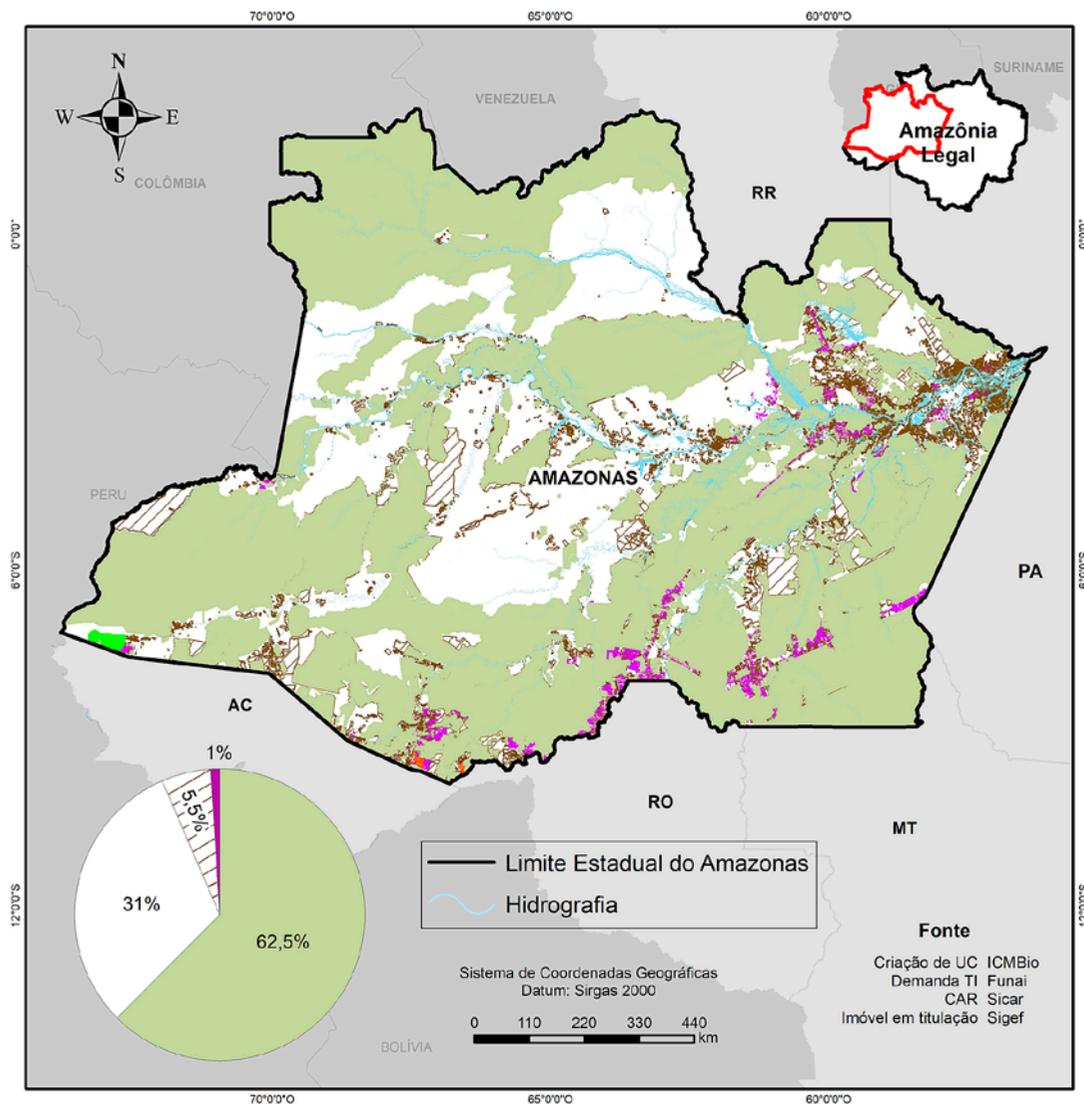
[5] Apenas imóveis inseridos no Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) e no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), ambos do Incra, sob o pressuposto de que esses casos já estariam com a situação fundiária regular. No entanto, não há necessariamente uma verificação da validade da documentação dos imóveis inscritos no sistema. Por isso, há o risco de que parte desses imóveis tenha origem em documentos fraudados.



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Terra indígena		45.575.963	29,5
Unidade de Conservação (exceto área de proteção ambiental)		37.704.895	24
Projeto de assentamento		8.757.697	5,5
Imóvel privado		4.922.750	3
Floresta pública		568.523	0,5
Área militar		97.033	*
Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação		58.289.911	37,5
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		97.626.861	62,5
Área total do Amazonas		155.916.772	100

*Percentual inferior a 0,1%

Figura 1. Distribuição das áreas destinadas no Estado do Amazonas por situação fundiária



Situação fundiária		Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)			97.626.861	62,5
Área não destinada ou sem informação de destinação	Sem CAR		47.941.128	31
	Com CAR		8.500.157	5,5
Imóveis mapeados para titulação ^{i,ii}			1.668.219	1
Área para criação de Unidade de Conservação federal ⁱ			210.463	*
Área com possível demanda para Terra Indígena ⁱ			53.638	*
Área total do Amazonas			155.916.772	100

ⁱCom sobreposição

ⁱⁱ Apenas 37% dessa área possui processo para regularização no Incri. O restante possui apenas georreferenciamento do imóvel, sem a formalização de processo administrativo.

*Percentual inferior a 0,2%

Figura 2. Distribuição das áreas não destinadas em processo de regularização e áreas não destinadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural no Estado do Amazonas

Ademais, uma área de 1,6 milhão de hectares (1% do estado) estava mapeada para titulação pelo Incra. Identificamos também 210 mil hectares de interesse para criação de Unidade de Conservação por meio de dados obtidos em 2016 com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Finalmente, observamos uma área de 53 mil hectares de possível demanda para Terra Indígena, conforme os dados obtidos em 2017 por meio da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal^[6].

Além disso, dados de 2017 indicam que 79% das áreas não destinadas (44,7 milhões de hectares) pertenciam ao governo estadual e 21%, ao governo federal (Figura 3). Contudo, o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) divulgado em 2018 apresentava uma mudança expressiva na classificação entre florestas estaduais e federais não destinadas, o que foi corrigido em 2019 (Quadro 1).

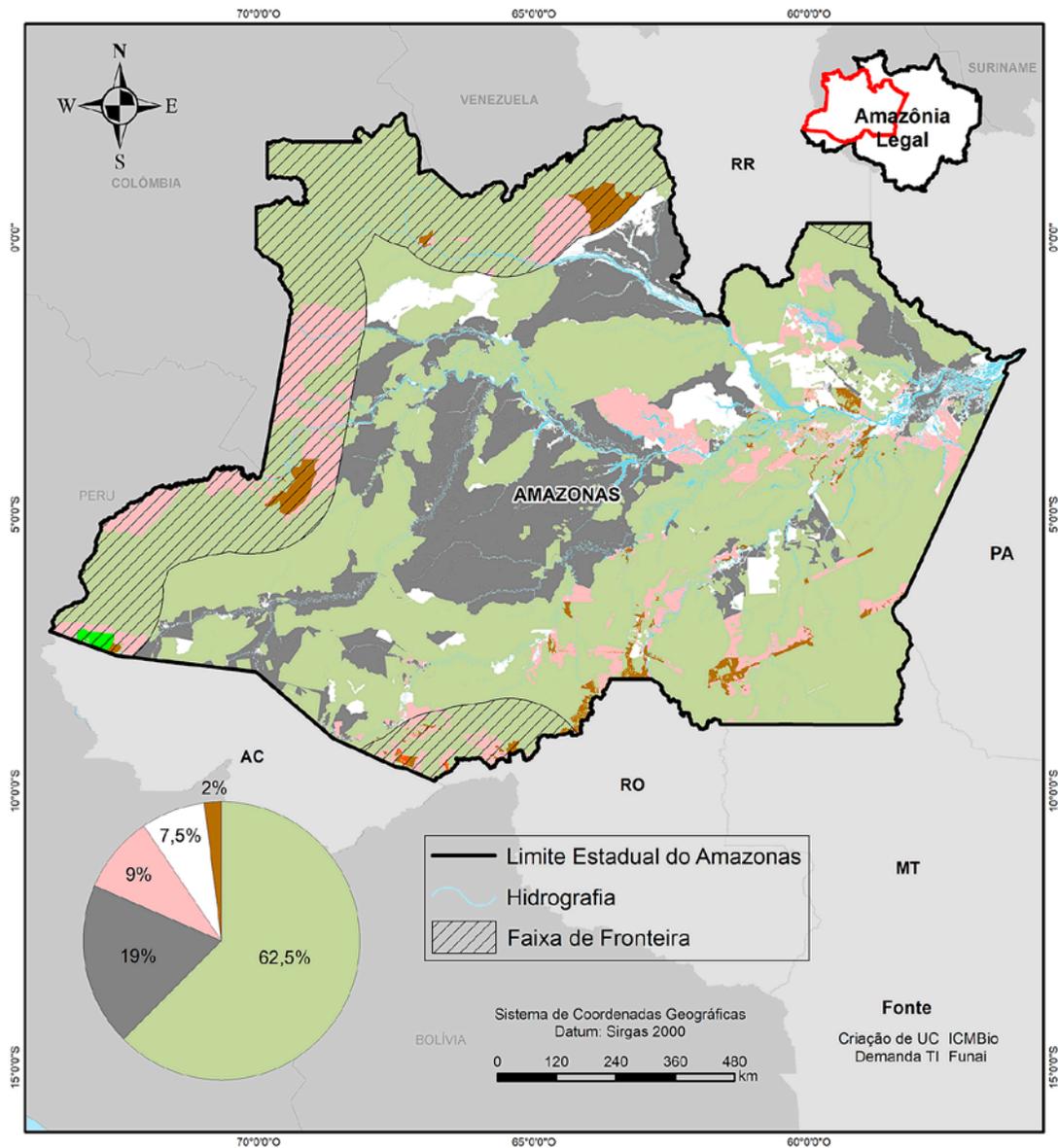
Se considerarmos os dados do CNFP de 2017, 28% da área não destinada e considerada estadual (ou 7,5% do estado) ainda não havia sido arrecadada. Ou seja, não estava registrada em cartório em nome do governo estadual. A arrecadação é o primeiro passo necessário para a destinação da área, seja para titulação privada ou outras formas de destinação. Por isso, é fundamental que o órgão fundiário seja proativo para efetivar esse procedimento. Porém, até 2017, a SPF não possuía um planejamento para arrecadar todas as áreas que estão nessa situação. Outro problema é que a SPF efetuava a arrecadação no

varejo, ou seja, sob demanda de cada imóvel individual que solicitava regularização, ao invés de fazer uma arrecadação de áreas maiores de uma só vez. Assim, havia um grande esforço de arrecadação – que envolvia pesquisa cartorial e editais de divulgação do processo – para casos individuais ao invés de otimizar o esforço para áreas maiores para abranger vários casos. Os procedimentos adotados pela SPF para a arrecadação de imóveis estão definidos em um parecer normativo da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Além da falta de planejamento para a arrecadação, a SPF não realizava consulta a outros órgãos do governo para esse procedimento, ou mesmo consulta pública na definição sobre a destinação dessas áreas. Parte dessa área com requerimentos de titulação pode ser objeto de demanda de regularização prioritária por lei, por exemplo, de comunidades tradicionais, populações indígenas, ou ainda, de interesse para conservação. No entanto, como a arrecadação e destinação são feitas com base em pedidos de titulação individuais e sem consulta a outros órgãos ou à sociedade, há o risco de emissão de títulos sobrepostos a áreas com demandas de regularização prioritária por lei.

Já nas áreas federais não destinadas ou sem informação, destacamos 9% do estado que aguardavam decisão sobre qual seria seu uso pela Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. Outro 2% do estado já havia passado pela análise da Câmara e estava destinado para regularização fundiária via titulação de posses (Figura 3).

[6] A Câmara foi criada para estabelecer um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Extinta em junho de 2019, ela foi recriada alguns meses depois pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019. É formada por sete órgãos: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários; Serviço Florestal Brasileiro; Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados; Ministério do Meio Ambiente; Incra; Instituto Chico Mendes; Funai (Art. 11, §1º do Decreto Federal n.º 10.592/2020).



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)	Verde	97.626.861	62,5
Área estadual matriculada em nome do estado	Cinza	29.781.696	19
Área federal aguardando decisão sobre destinação	Rosa	13.816.459	9
Área possivelmente estadual não matriculada em nome do estado	Branco	11.675.742	7,5
Área federal para futura regularização fundiária	Marrom	2.751.913	2
Área para criação de Unidade de Conservação federal	Verde claro	210.463	*
Área federal com possível demanda para Terra Indígena	Laranja	53.638	*
Área total do Amazonas		155.916.772	100

*Percentual inferior a 0,2%

Figura 3. Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Amazonas por esfera de governo responsável

Identificamos ainda que 56% da área não destinada (32,5 milhões de hectares) possui prioridade para conservação, de acordo com o levantamento coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição

de benefícios da biodiversidade^[7]. A maior parte seria de áreas classificadas como de importância biológica extremamente alta (22,3 milhões de hectares), seguida de 5,1 milhões de hectares de alta prioridade e de 5 milhões de hectares com prioridade muito alta (Figura 4).

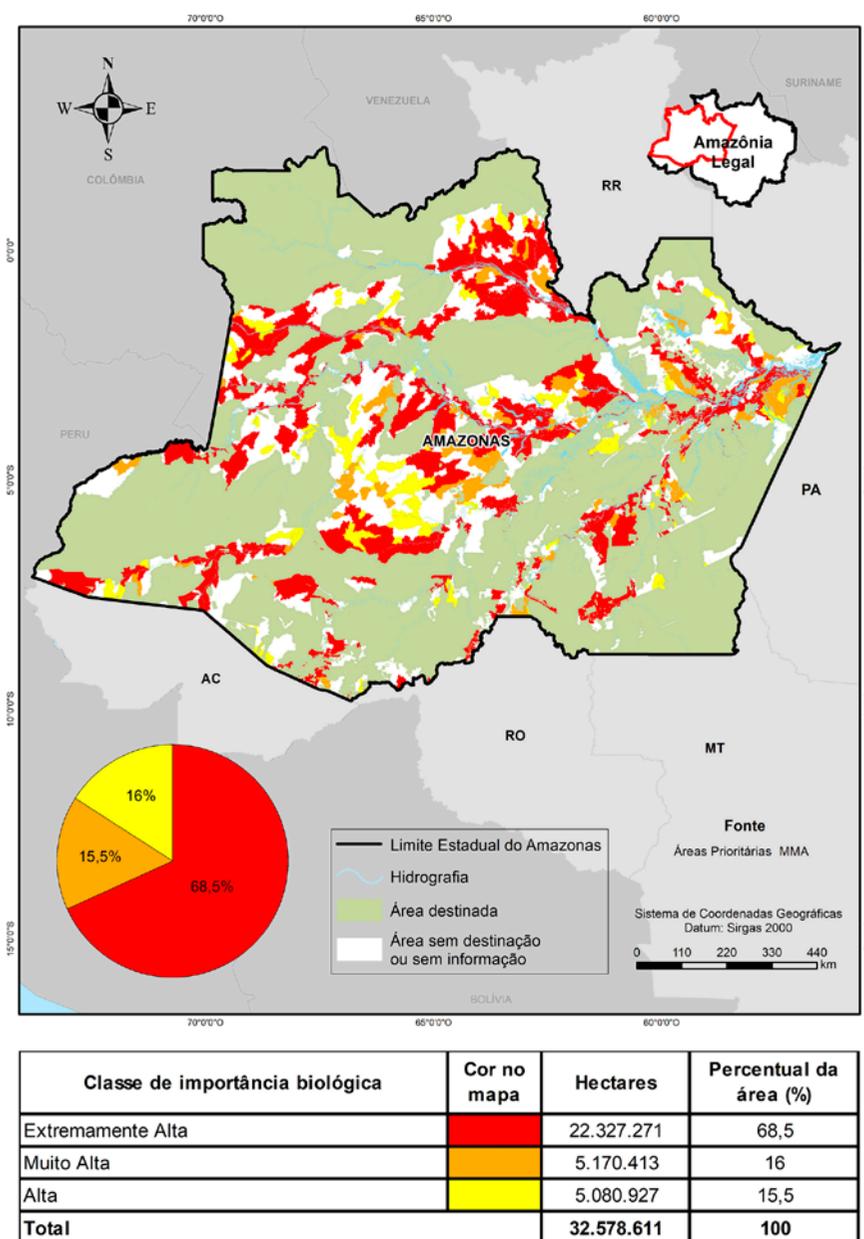


Figura 4. Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Amazonas

[7] Portaria do MMA n.º 463/2018.

Quadro 1.

O sumiço das florestas públicas estaduais no Estado do Amazonas

Em 2019, uma alteração na base de dados do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) reduziu em 22,8 milhões hectares a quantidade de florestas públicas não destinadas pertencentes ao governo estadual, que passaram a ser classificadas como áreas federais. O CNFP é coordenado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que publica os dados anualmente na internet desde 2008^[8].

Segundo os dados do CNFP de 2017 (divulgado em 2018), as florestas públicas federais não destinadas somavam 10,1 milhões de hectares e as estaduais abrangiam 30,8 milhões de hectares. No entanto, o CNFP de 2018 (divulgado em 2019) trazia uma soma de áreas federais de 28,2 milhões de hectares. De acordo com esses últimos dados, o governo federal passaria a ser o responsável por 78% das florestas não destinadas no Amazonas. Essa situação contrariava

os dados divulgados nos anos anteriores pelo SFB, que indicava 75% das florestas não destinadas de responsabilidade do governo estadual.

Além disso, legalmente, seria mais provável que uma situação inversa ocorresse: área federal passando a ser considerada estadual. Isso porque as áreas federais não destinadas na Amazônia estão limitadas àquelas que foram registradas em nome da União até 1987^[9]. Dessa forma, é improvável que estas aumentem. Por outro lado, há casos recentes em que se descobriu que áreas consideradas federais não haviam sido formalmente registradas em nome da União. Nessas situações, as áreas foram devolvidas ao estado^[10].

A versão do CNFP de 2019 (divulgada em 2020) corrige a informação e volta a reconhecer que a maior parte das áreas não destinadas é de gestão estadual, somando 30,8 milhões de

[8] Dados disponíveis em: <http://www.florestal.gov.br/cadastro-nacional-de-florestas-publicas>. Acesso em: 1º jun. 2020.

[9] Em 1987, o Decreto-Lei n.º 2.375 revogou o Decreto-Lei n.º 1.164/1971, que federalizou as terras devolutas situadas a cem quilômetros de cada margem de rodovias federais já construídas, em construção ou projeto.

[10] Essa situação ocorreu, por exemplo, no município de Paragominas-PA, e foi reportada por Brito, B., & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p. 104) Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>. Acesso em: 17 mai. 2020.

hectares. Questionamos o SFB sobre o dado do CNFP de 2019, que reconheceu a inconsistência e indicou que considerássemos a informação de 2017 como correta, já que os dados de 2020 ainda não estavam disponíveis no sítio eletrônico do SFB no momento da consulta^[11]. Não houve uma explicação sobre o motivo da mudança.

Contudo, esse episódio reforça a importância de os estados aumentarem o controle sobre seu patrimônio fundiário, especialmente com a arrecadação e georreferenciamento de suas glebas. A prática adotada no Amazonas de apenas arrecadar a área cuja titulação é solicitada prejudica esse tipo de controle. Isso porque todo investimento necessário para a arrecadação, que envolve consultas documentais nos cartórios, por exemplo, é feito para apenas um imóvel ao invés de ser planejado para áreas maiores. Por outro lado, como muitas glebas têm áreas grandes, esperar a conclusão do processo de arrecadação e georreferenciamento de

toda a gleba para atender uma demanda localizada de titulação também resulta em demora para quem espera um título.

Por isso, uma solução intermediária seria realizar a arrecadação e o georreferenciamento de partes de uma gleba, preferencialmente que concentrassem várias demandas de regularização em seu interior. Para isso, é recomendável que o órgão de terra realize um planejamento de arrecadação e defina metas anuais para essa tarefa. Por exemplo, publicando uma portaria anualmente com a indicação das glebas ou partes de glebas que serão priorizadas para arrecadação e georreferenciamento.

Finalmente, é essencial que o órgão estadual de terra e o Incra realizem em conjunto a checagem da documentação sobre as terras arrecadadas pela União. Esse processo envolve verificar se todas as etapas necessárias ao registro da gleba em nome da União foram efetuadas até 1987. Do contrário, as áreas seriam então registradas em nome do estado.

[11] Consulta realizada via eSlc. Protocolo n.º 21900001588202005.

3. Órgão fundiário estadual

Nos últimos três anos houve duas mudanças de órgãos responsáveis pela gestão fundiária das terras estaduais no Amazonas. Até março de 2016, havia dois órgãos atuando com demandas fundiárias no estado: i) Instituto de Terras do Amazonas (Iteam), responsável pela titulação rural; e ii) Secretaria de Política Fundiária (SPF), responsável pela titulação urbana. Com a extinção do Iteam em 2016, a SPF assumiu as competências de regularização rural e urbana. No entanto, várias instituições entrevistadas para este estudo indicaram que essa mudança não surtiu resultados positivos na agenda fundiária, ressaltando dois motivos: i) a diferença entre os objetivos e áreas de atuação entre as duas instituições, já que a SPF era focada na questão urbana (prioritariamente em Manaus), enquanto o Iteam tratava da área rural (fora de Manaus); e ii) insuficiência de recursos humanos e financeiros. Já em outubro de 2019, a SPF foi extinta e nova Secretaria de Estado das Cidades e Territórios (SECT) assumiu suas funções^[12].

3.1. Legislação estadual

3.1.1. Atribuições e normas

Identificamos oito modalidades de regularização fundiária pelo governo estadual do Amazonas, de acordo com a legislação estadual (Tabela 1), a saber:

- I. doação de terra pública (até 100 hectares)^[13];
- II. venda de terra pública com dispensa de licitação (até 1.000 hectares), também chamada de regularização fundiária plena na legislação estadual^[14].
- III. doação de terra aos municípios para fins de regularização fundiária^[15]:
 - superior a 1.000 hectares com prévia aprovação da assembleia legislativa;
 - superiores a 2.500 hectares deverão ser submetidas ao Congresso Nacional;
- IV. regularização fundiária excepcional^[16]: venda ou concessão de direito real de uso sem licitação a pessoas físicas ou jurídicas,

[12] Lei Delegada Estadual n.º 122/2019.

[13] Art. 11 da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

[14] Art. 5º, §1º da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

[15] Art. 19 da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

[16] Art. 18 da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

- quando não atendidos os requisitos de venda da regularização plena (item ii acima) e quando o órgão fundiário considerar que a ocupação do imóvel estaria consolidada, inviabilizando processo licitatório;
- V. concessão de direito real de uso (CDRU) para fins de incentivo a sociedades empresariais no Estado do Amazonas^[17];
- VI. criação de Projetos de Assentamento^[18];
- VII. permuta^[19];
- VIII. emissão de CDRU coletiva para associações de moradores residentes em Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva Extrativista (Resex)^[20].

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado do Amazonas

Tema	Legislação
Criação da Secretaria de Estado das Cidades e Territórios (SECT).	Lei Delegada Estadual n.º 122/2019
Criação da Secretaria de Estado de Política Fundiária (SPF).	Lei Delegada Estadual n.º 83/2007 (revogada pela Lei Delegada n.º 122/2019)
Pauta de valores básicos de terra.	Decreto Estadual n.º 31.365/2011
Procedimentos para destinação de terras estaduais e regularização fundiária.	Lei Estadual n.º 2.754/2002 (parcialmente revogada); Lei Estadual n.º 3.804/2012

Apesar de haver várias modalidades de regularização no estado, a SPF atuava em grande parte na regularização urbana em Manaus e pouco na regularização fundiária rural em outros municípios amazonenses. Um dos motivos apontados para essa priorização foi a falta de planejamento na transferência para a SPF das atividades do Itam, que cuidava da regularização rural até sua extinção.

3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública

a. Áreas com proibição à titulação individual
Previamente à regularização por doação ou venda, é essencial que o órgão fundiário assegure que a área pleiteada não possui outras demandas prioritárias para reconhecimento territorial. Por exemplo, territórios de povos indígenas, de po-

[17] Para acessar essa modalidade, as sociedades empresariais devem: i) gerar novos empregos e renda; ii) agregar avanços tecnológicos ao processo produtivo, mantidos os empregos atuais; iii) respeitar às disposições que regulam as relações de trabalho; iv) prestar relevante contribuição de cunho social; v) atender às exigências da legislação ambiental; e vi) não possuir débitos vencidos junto ao Estado. Art. 22 da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

[18] Art. 42 da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

[19] Art. 53 da Lei Estadual n.º 2.754/2002 e Art. 5º, §1º, III da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

[20] O Art. 6º, III da Lei Estadual n.º 3.804/2012 prevê que o governo estadual deverá decidir sobre a proteção de comunidades tradicionais. De acordo com entrevistas, uma prática do estado nesse sentido é a emissão de CDRUs coletivas para associações de moradores residentes em RDS e Resex no estado.

pulações quilombolas, de comunidades tradicionais, ou ainda, áreas essenciais à conservação de ecossistemas. A Constituição Estadual do Amazonas determina que as áreas rurais devolutas, desocupadas ou subutilizadas serão destinadas prioritariamente para programas de colonização, reservas de proteção ambiental e instalação de equipamentos coletivos^[21].

Nesses casos, o órgão fundiário deveria indeferir o pedido de titulação e contatar o órgão competente para o reconhecimento da demanda prioritária (caso não seja o responsável). Porém, a legislação fundiária do Amazonas não determina um procedimento para esse tipo de verificação antes da titulação. Por exemplo, não há consulta ao órgão ambiental sobre áreas de interesse para criação de Unidades de Conservação. Também não há consulta pública para coleta de informação sobre a situação das áreas nas quais se pretende realizar regularização fundiária. Esse tipo de consulta ampla abriria oportunidade para que organizações da sociedade civil e da academia alertassem sobre casos de sobreposição com outras demandas prioritárias (por exemplo, áreas ocupadas por populações tradicionais).

b. Doação

A doação de terra pública para indivíduos

pode ocorrer em imóveis de até 100 hectares, desde que o requerente atenda os seguintes requisitos:

- I. ter renda familiar mensal de até cinco salários mínimos^[22];
- II. comprovar exercício de ocupação e exploração direta^[23], mansa e pacífica, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, cinco anos. Como a lei não impõe uma data limite para ocupação, isso implica que áreas públicas ocupadas em qualquer momento (incluindo no futuro) podem ser regularizadas se atenderem os requisitos legais;
- III. praticar cultura efetiva no imóvel^[24];
- IV. não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou projetos de regularização fundiária de área rural ou urbana, ou por programas do governo^[25];
- V. não exercer, o beneficiário, cônjuge ou companheiro, cargo ou emprego público no órgão fundiário ou entidades gestoras de regularização fundiária^[26].

Não há impedimento de regularização por doação nos casos em que o requerente está na lista de exploração de mão de obra em condição análoga à escravidão, um cadastro feito pelo governo federal^[27].

^[21] Art. 134 da Constituição do Estado do Amazonas.

^[22] Art. 11 da Lei Estadual n.º 3.804/2012, que elenca os requisitos para a regularização fundiária ser considerada plena.

^[23] Exploração direta é atividade econômica praticada diretamente no imóvel rural pelo ocupante, com auxílio de seus familiares, ou por terceiros, ainda que assalariados (Art. 8º, III da Lei Estadual n.º 3.804/2012).

^[24] Art. 8 e 10, II da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

^[25] Art. 10, IV da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

^[26] Art. 10, V, §2º da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

^[27] Conhecida como lista suja do trabalho escravo, inclui nomes de pessoas e empresas autuadas e condenadas administrativamente por manterem trabalhadores em condições análogas à escravidão. Está prevista na Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH n.º 04//2016.

c. Venda

A venda de terra pública sem licitação pode ocorrer mediante os seguintes requisitos:

- I. praticar cultura efetiva (exploração agropecuária, agroindustrial ou extrativa que objetive geração de renda);
- II. comprovar ocupação direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, cinco anos;
- III. não ser proprietário de imóvel urbano ou rural em qualquer parte do território nacional;
- IV. não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou projetos de regularização fundiária;
- V. não exercer, o beneficiário, cônjuge ou companheiro, cargo ou emprego público no órgão fundiário ou entidades gestoras de regularização fundiária.

Não há impedimento de regularização por venda nos casos em que o requerente está na lista de exploração de mão de obra em condição análoga à escravidão.

Para imóveis acima de 1.000 hectares, a venda deve ser autorizada pela Assembleia Legis-

lativa^[28]. Áreas acima de 2.500 hectares necessitam de autorização do Congresso Nacional.

d. Passivo ambiental em imóveis

No curso do processo de regularização fundiária na modalidade doação ou venda, o órgão fundiário informará ao órgão ambiental quando houver passivo ambiental. Cabe ao órgão ambiental decidir se formaliza Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou se oficia ao Ministério Público Estadual. A legislação estadual também prevê a possibilidade de posterior cancelamento do título com base na decisão do órgão ambiental, mas não deixa claro em que situações isso ocorreria^[29]. Por exemplo, se cancelaria o título em caso de descumprimento de um TAC para recuperar passivo ambiental.

Além disso, a legislação não impede a titulação de áreas desmatadas recentemente. Esse fator, combinado à ausência de uma data limite de ocupação de terra pública passível de titulação, permite que áreas desmatadas nos últimos anos para fins de grilagem de terras possam receber títulos. Esse fato é alarmante, dado que o desmatamento tem aumentado no Amazonas, especialmente no sul do estado, com vários indícios de ações ligadas à especulação e grilagem em terras públicas^[30].

[28] Art. 28, XX da Constituição do Estado do Amazonas e Art. 47 da Lei Estadual n.º 2.754/2002.

[29] Art. 35, §2º da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

[30] Madeiro, C. 2019. Corrupção, grilagem e violência: como o crime organizado desmata a Amazônia. UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/27/corruptao-grilagem-e-violencia-como-o-crime-organizado-desmata-a-amazonia.htm>. Acesso em: 18 abr. 2020.; Monteiro, M. 2019. Madeira ilegal, fogo e grilagem dominam 'terra de ninguém' na Amazônia. Repórter Brasil. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/reporter-brasil/2019/08/29/madeira-ilegal-fogo-e-grilagem-dominam-terra-de-ninguem-na-amazonia.htm>. Acesso em: 18 abr. 2020.

3.1.3. Valor da terra

O Amazonas determina um valor único de venda de terras públicas estaduais de R\$180,00/hectare para todos os imóveis rurais do estado^[31]. Avaliamos que este valor corresponde a apenas 14% do valor de terra nua médio

cobrado na regularização fundiária pelo Incra^[32]; e a 16% do preço médio de mercado de terra no estado^[33] (Figura 5). Sobre esse valor do estado, ainda incidem índices de desconto baseados na localização, tamanho e potencialidade^[34] da área (Quadro 2)^[35].



Figura 5. Valores médios da terra nua praticados na SPF, Incra e mercado no Estado do Amazonas em 2019

^[31] Art. 24 da Lei Estadual nº. 3.804/2012 e Decreto Estadual nº. 31.365/2011, que define a pauta de valores básicos da regularização fundiária.

^[32] Valor médio de terra nua obtido pelo cálculo da média aritmética do preço médio do VTN cobrado pelo Incra em cada município do Amazonas. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/pauta-de-valores-de-terra-nua-para-titulacao.html>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

^[33] Valor obtido por meio da média aritmética dos valores de terra no Amazonas, por município, com base em FNP. Anualpec 2019. P. 248-250. Informaecon: São Paulo, 2019.

^[34] Os tipos de potencialidade são: áreas de implantação de atividades comerciais não relacionadas às atividades minerais; áreas de atividades de apoio à pesquisa ou lavra de substâncias minerais empregadas na construção civil; áreas de atividades de apoio à pesquisa ou lavra de substâncias minerais utilizadas como fertilizantes; áreas de atividades de apoio à pesquisa ou lavra de gemas e pedras ornamentais; áreas de atividades de apoio à pesquisa ou lavra de substâncias metálicas; áreas de atividades de apoio à pesquisa ou lavra de substâncias minerais como ouro e pedras preciosas; áreas de atividades de apoio à pesquisa ou lavra de substâncias minerais abrangidas por jazidas de rochas betuminosas e pirobetuminosas, de combustíveis líquidos, gases naturais, jazidas de substâncias minerais de uso na energia elétrica.

^[35] Ver Decreto Estadual nº. 31.365/2011.

A forma de pagamento do valor da terra na regularização estadual obedece às seguintes condições:

- I. Para regularização fundiária plena, o pagamento poderá ser parcelado em até 120 prestações, com 20% de desconto para pagamento à vista, cumulativo com os descontos previstos nos índices aplicados na fórmula de cálculo (Quadro 2).
- II. Para regularização fundiária excepcional, será concedido 20% de desconto para pagamento à vista, podendo parcelar em 24 prestações, mediante entrada mínima de 10% do valor do imóvel.

Quadro 2.

Fórmula de cálculo do valor de terra na regularização fundiária no estado do Amazonas

$$\mathbf{VC=VT \times 1\%}$$
$$\mathbf{VT= Vtn \times A \times L \times D \times P}$$

Onde:

VC = Valor de concessão

VT = Valor da terra

VTN = Valor básico da terra nua

A = Área

L = Coeficiente de localização

D = Coeficiente de dimensão

P = Coeficiente de potencialidade da área

3.1.4. Etapas da regularização

A SPF não possuía normas administrativas (como instruções normativas) regulando procedimentos para regularização fundiária entre seus setores. Por exemplo, faltavam normas que descrevessem o passo a passo dos processos e etapas de avaliação de pedidos de regularização. A única

orientação mais detalhada até 2017 era o procedimento para arrecadação de glebas estaduais, que estava descrito em um parecer normativo da Procuradoria Geral do Estado. Mesmo assim, com base nas entrevistas realizadas no órgão, elaboramos um fluxo das etapas principais de análise de processos de regularização fundiária na SPF (Figura 6).



Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária na Secretaria de Política Fundiária do Estado do Amazonas

3.1.5. Titulação

A legislação estadual define algumas regras específicas que deveriam ser observadas nos títulos de imóveis:

- I. **Gênero:** os títulos são emitidos, preferencialmente, em nome da mulher^[36].
- II. **Cláusula resolutiva:** o Amazonas adota apenas uma cláusula que deve ser obedecida pelo titulado sob pena de perda do imóvel, que é a proibição de alienação no imóvel por dez anos ou até sua quitação (no caso

de parcelamento acima de dez anos). No entanto, a SPF não monitorava o cumprimento dessa cláusula, pois entendia que os cartórios são responsáveis por fiscalizá-la e de impedir a alienação antes do prazo. Porém, esse posicionamento ignorava os casos de vendas informais de imóveis, com os chamados contratos de gaveta, que na prática representam uma violação da cláusula resolutiva, mas são feitos sem registro em cartório.

- III. **Retomada do imóvel:** o estado pode rescindir o título e reaver o imóvel titulado se o

^[36] Art. 40 da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

beneficiário descumprir a cláusula resolutiva, ou seja, se alienar o imóvel antes do prazo permitido. Tal situação deve ser avaliada em processo administrativo, assegurados a ampla defesa e o contraditório^[37].

3.2. Organização e práticas do órgão estadual

3.2.1. Metas

De acordo com o Plano Plurianual do Amazonas 2016-2019 (em sua versão original de 2015), as metas da SPF para o período eram^[38]:

- I. expedir 14.320 títulos de terra (programa de regularização fundiária). Em 2018, essa meta foi ampliada para atingir 19 mil em todo o período de 2016-2019;
- II. fazer a regularização fundiária de áreas de 40 famílias na zona rural (Programa Terra Produtiva);
- III. desapropriar quatro imóveis para fins de assentamento e quatro para moradia;
- IV. estabelecer quatro cooperações técnicas (não especificadas);
- V. fazer manutenção do acervo fundiário.

Nos anos de 2016 e 2017, o desempenho do órgão foi baixo, alcançando apenas 30% (1.816

títulos) e 6% (446 títulos) da meta anual respectivamente. Já em 2018, o órgão superou a meta anual, atingindo 169% de execução (10.166 títulos)^[39]. Assim, a média de atingimento das metas anuais entre 2016 e 2018 foi de 65%.

Dentre as metas do PPA, duas não foram executadas até 2018: manutenção do acervo fundiário e termos de cooperação, sob justificativa de que os recursos foram direcionados para a titulação. Por outro lado, as metas de desapropriação foram superadas com 131 imóveis desapropriados para fins de moradia e 64 para assentamentos em 2016 e 2017^[40].

3.2.2. Recursos

O Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 previu R\$ 41,5 milhões destinados a ações fundiárias para todo o período^[41] no estado. Em 2018, a SPF executou um orçamento de R\$ 9.670.081,37 para suas ações^[42]; a maior parte destinada à titulação de imóveis.

A SPF também possuía até 2018 um convênio assinado em 2011 com o Programa Terra Legal para titulação de imóveis em glebas estaduais, com o valor de R\$ 27 milhões. De fato, o Amazonas teve o melhor desempenho entre os estados que possuem convênios com o Terra Legal e superou as metas anuais estipuladas com a expedição de 2.265 títulos rurais e 11 mil cadastros rurais até 2017.

^[37] Art. 40, § 2º da Lei Estadual n.º 3.804/2012.

^[38] O detalhamento das metas está disponível no Anexo II da Lei Estadual n.º 4.268/2015. Texto da lei disponível em: <http://www.selecti.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/elaboracao-ppa-2016-2019.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

^[39] Seplancti. 2019. Relatório de Avaliação PPA 2016-2019 Exercício 2018. Governo do Estado do Amazonas: Manaus. Disponível em: <http://www.selecti.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/relatorio-de-avaliacao-ppa-2016-2019-exercicio-2018.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

^[40] Seplancti. 2017. Relatório de avaliação PPA 2016-2019 (Exercício 2016). Governo do Estado do Amazonas: Manaus e Seplancti. 2018; Relatório de avaliação PPA 2016-2019 (Exercício 2017). Governo do Estado do Amazonas: Manaus.

^[41] Anexo II da Lei Estadual n.º 4.268/2015. Texto da lei disponível em: <http://www.selecti.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/elaboracao-ppa-2016-2019.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

^[42] Seplancti. 2019. Relatório de Avaliação PPA 2016-2019 Exercício 2018. Governo do Estado do Amazonas: Manaus. Disponível em: <http://www.selecti.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/relatorio-de-avaliacao-ppa-2016-2019-exercicio-2018.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

Para execução de suas ações, a SPF contava com 147 funcionários em 2017, sendo 73 temporários. Nunca houve concurso público no órgão e os servidores foram efetivados a partir de uma previsão da Constituição Federal de 1988^[43]. Segundo os funcionários entrevistados, o setor de cartografia tinha maior carência de profissionais, mas não havia previsão de reforço até o primeiro semestre de 2017. A SPF informou também deficiência nas funções de vistoriador, agrimensor e engenheiro agrônomo.

Desde 2014 a secretaria não possuía recursos para treinamento e capacitação de funcionários. Porém, havia uma parceria com a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) que incluía capacitação de técnicos da secretaria, além de aquisição de equipamentos e de um projeto de regularização fundiária em dois municípios (Boca do Acre e Lábrea).

3.2.3. Transparência

A SPF ficou na terceira melhor colocação na avaliação de transparência ativa de informações sobre terras públicas, realizada em oito estados amazônicos^[44]. Porém, mesmo com esse resultado o órgão não apresentou 52% dos indicadores analisados. Outros 26% foram satisfatórios e 22%, parciais (Tabela 2).

A transparência ativa diz respeito à publicação espontânea de dados pelos órgãos fundiários; tanto os de natureza administrativa e institucionais quanto os de ações e resultados. Esse último grupo está diretamente relacionado à localização das terras públicas, titulação de imóveis, criação de assentamentos, entre outras destinações para esses imóveis.

Em 2018, a SPF disponibilizou em seu sítio eletrônico uma lista dos imóveis rurais titulados no estado, na qual constavam o nome e CPF do titular do imóvel e a localização da área titulada^[45]. O formato de busca e disponibilização de informações ainda necessitava de aprimoramento. Por exemplo, para permitir busca por município e ano de emissão de título, bem como por tipo de título. Outra recomendação é permitir baixar os dados em formato de planilha e disponibilizar os arquivos shapes dos imóveis, além de incluir na lista os imóveis em processo de titulação. Mesmo assim, essa divulgação foi um importante passo para ampliar a transparência de dados, considerando que, na avaliação de transparência indicada acima, não havia dados de ações e resultados da SPF (incluindo emissão de títulos) divulgados de forma satisfatória. É fundamental que essa iniciativa seja continuada e ampliada pela nova secretaria responsável pela gestão fundiária no estado, a SECT.

[43] De acordo com o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, os servidores públicos que estavam em exercício há cinco anos na data de promulgação da Constituição ganharam estabilidade.

[44] Cardoso Jr., D., Oliveira, R. & Brito, B. 2018. Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal (p. 116). Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/transparencia-de-orgaos-fundiarios-na-amazonia-legal/>. Acesso em: 15 out 2020.

[45] A lista completa está disponível em: <http://www.spf.am.gov.br/portal/index.php?u=imoveis&c=128&cam=>

Tabela 2. Resultado da transparência ativa na Secretaria de Política Fundiária do Estado do Amazonas em 2018

Tipo de informação*	Ausente	Parcial	Satisfatório
Avaliação geral	52%	22%	26%
Informações administrativas	31%	31%	38%
Informações de ações e resultados	73%	27%	0%
Informações sobre procedimentos da Lei de Acesso à Informação (LAI)	57%	0%	43%

* Avaliação geral corresponde à somatória de todos os indicadores avaliados. Informações administrativas são dados relacionados ao funcionamento do órgão público. Informações de ações e resultados são dados relacionados às atribuições específicas dos órgãos fundiários, tais como arrecadação de terras devolutas, assentamentos, venda e doação de terras públicas. Informações sobre procedimentos da LAI são aquelas relacionadas ao seu cumprimento pelo órgão público.

3.2.4. Gestão de informações e processos

Havia 11 mil processos em trâmite na SPF até 2017 abrangendo os diferentes tipos de regularização previstos nas leis estaduais. Para a gestão de informações fundiárias, o Iteam (extinto em 2016) trabalhava com um sistema chamado Siglo, que não era usado pela SPF porque as senhas de acesso não foram repassadas quando houve a extinção do órgão e transferência de suas competências. Em 2017, a SPF usava um sistema (cujo nome não foi informado) para gestão de processos em trâmite no órgão e emissão de relatórios. Havia também outro sistema (chamado pelos funcionários de AIS) com informações para gestão dos títulos do convênio com o Programa Terra Legal.

A SPF também utilizava o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), do Inbra, para validação de peças técnicas de georreferenciamento, mas apenas nos casos vinculados ao convênio com o Programa Terra Legal.

3.2.5. Acervo e base de dados fundiários

O acervo fundiário da SPF estava parcialmente digitalizado. O órgão estimava ter recebido pelo menos 20 mil processos não digitalizados do extinto Iteam, além de documentos enviados pela Superintendência de Habitação (Suhab).

Em relação à base de dados digital com a localização dos imóveis titulados e em processo de titulação, a SPF indicou três tipos de problema:

- I. sobreposição de imóveis;
- II. ausência de informação sobre a situação dos imóveis inseridos na base: ao clicar no polígono do imóvel, não é possível saber se este corresponde a algum processo em trâmite, se já foi titulado, ou mesmo se corresponde a uma demanda indeferida.
- III. Sistema de referência geodésico desatualizado: a base fundiária não seguia as especificações técnicas exigidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)^[46].

[46] Estabelecido pela Resolução do Presidente do IBGE n.º 01/2015.

De acordo com a regra vigente, a base deve adotar o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (Sirgas) do ano 2000, em substituição ao sistema SAD 69. No entanto, títulos emitidos pelo órgão estadual ainda usavam sistema SAD 69 até 2016. Apenas os títulos emitidos por meio do convênio com o Programa Terra Legal do governo federal já adotavam o Sirgas 2000.

Para resolver tais problemas, em novembro de 2016 havia uma consultora contratada pela SPF especificamente para organização dessa base fundiária. O objetivo do serviço era organizar a base para migrá-la para o Datum Sirgas 2000, atualizar as informações dos processos (se titulados, em trâmite ou indeferidos) e para organizar todos os dados em uma base comum na SPF. O Amazonas foi o único estado avaliado que estava tomando esse tipo de medida para ajuste de sua base de dados fundiários, um problema que é comum a todos os órgãos fundiários estaduais na Amazônia e que traz diversos impactos nas ações de regularização, como demora na análise de casos e dificuldade de tornar a gestão fundiária transparente.

3.2.6. Georreferenciamento de imóveis

Nas demandas de titulação individuais, os requerentes devem apresentar e custear o georreferenciamento dos imóveis pretendidos. Se for uma ação coletiva de regularização, como em bairros ou glebas, o georreferenciamento é terceirizado e pago pelo Estado. A terceirização desse serviço ocorre desde 2012 com recursos do orçamento da SPF.

Nos convênios com o Programa Terra Legal, a SPF seguia as regras de georreferenciamento

do próprio programa, que terceiriza o serviço em contratação por quilometragem e lote. Nesses casos, a SPF avaliava as peças técnicas de georreferenciamento no Sigef, bem como fazia a avaliação de campo por amostragem. A avaliação de campo identificava, por exemplo, se os marcos geodésicos estavam, de fato, nos locais indicados nas peças técnicas.

3.2.7. Gestão de conflitos agrários

De acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Amazonas foi o oitavo estado entre os nove da Amazônia Legal em número de conflitos no campo acumulados nos últimos dez anos. Foram 306 conflitos identificados entre 2010 e 2019 (Figura 7)^[47].

A SPF não possuía ouvidoria agrária e não tratava de conflitos fundiários no estado; as denúncias eram direcionadas para a Defensoria Pública, Ouvidoria Agrária Nacional e a Ouvidoria do Incra.

Durante as entrevistas no estado foram mencionados diversos tipos de conflitos, de naturezas diversas, dependendo da região, tais como: conflitos envolvendo empresas e posseiros; entre indígenas e ribeirinhos; entre posseiros e fazendeiros. Há, ainda, conflitos entre os próprios órgãos públicos, que em diversos casos não entram em consenso sobre demandas fundiárias. De acordo com os entrevistados, alguns dos principais fatores que dão causa aos conflitos são: i) especulação imobiliária e grilagem de terras; ii) emissão de títulos em áreas de manifestação de interesse da Funai; iii) sobreposições entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas. O sul do Amazonas foi citado nas entrevistas como uma das regiões mais conflituosas no estado.

[47] Cedoc Dom Tomás Balduino – CPT. 2020. Conflitos por Terra – ocorrências. CPT. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/category/36-conflitos-por-terra-ocorrencias?Itemid=-1>. Acesso em: 12 jul. 2020.

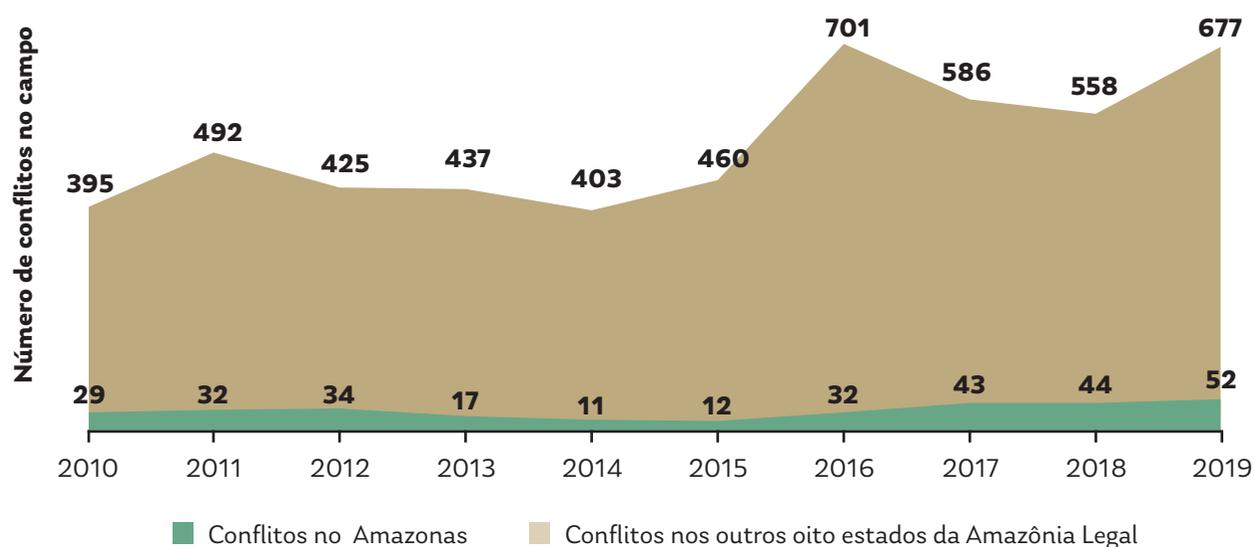


Figura 7. Conflitos fundiários no campo no Amazonas e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019

Fonte: Comissão Pastoral da Terra

3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual

Há dois principais mecanismos de participação em ações ligadas à regularização fundiária no Amazonas. No entanto, eles não tratam das ações ligadas a planejamento e processos de titulação de imóveis rurais individuais. São eles:

- I. Diálogo Amazonas, um grupo criado em 2012 a partir de articulação pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS) e CPT. O grupo é coordenado pelo MPF e conta com a participação da SPF, SPU, Incra e ICMBio. Esse fórum surgiu para ser um mecanismo de interlocução entre sociedade e estado, visando à regularização fundiária de comunidades em treze Unidades de Conservação no es-

tado^[48]. Dentre os resultados alcançados pelo fórum destaca-se a regularização via Concessões do Direito Real de Uso (CDRU) em 60% das Reservas Extrativistas no estado. As discussões neste fórum levaram a adoção de um mecanismo inovador de regularização das comunidades (Quadro 3).

- II. Grupo de Trabalho Estadual de Habitação de Interesse Social do Amazonas (GTEHISAM), que reúne instituições do Amazonas ligadas aos setores público, privado, movimentos sociais, representantes de pesquisa, sindicatos e organizações de classe. O grupo se reúne a cada dois meses para tratar sobre regularização fundiária urbana no estado, com ênfase nos imóveis federais e em como eles podem ser utilizados para contribuir com o fim do déficit habitacional.

[48] IIEB. 2015. Fórum Diálogo Amazonas: regularização fundiária urgente! Brasília: IIEB. Disponível em <http://arquivo.iieb.org.br/index.php/publicacoes/livros/forum-dialogo-amazonas-regularizacao-fundiaria-urgente-mobilizacao-social-e-inovacao-processual-para-garantia-de-direitos-territ/>. Acesso em: 09 out 2020.

Quadro 3.

Construção de soluções fundiárias inovadoras por meio da participação pública

O Fórum Diálogo Amazonas foi criado em 2012 para agilizar a regularização de comunidades tradicionais que moram em Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável no Amazonas. Esse tipo de Unidade de Conservação permite o reconhecimento territorial dessas comunidades. Porém, em muitos casos, o poder público ainda não emitiu um documento que identifica qual comunidade possui direito a morar e usufruir dos recursos dessas áreas. Essa ausência impacta diferentes necessidades desses grupos, incluindo acesso a crédito para desenvolver atividades econômicas sustentáveis e compatíveis com a Unidade de Conservação.

Por meio do Diálogo Amazonas, as comunidades e instituições da sociedade civil organizaram e priorizaram suas demandas e necessidades. Em seguida, apresentaram esses pontos ao Ministério Público Federal e abriram um diá-

logo com os órgãos públicos federais e estaduais em busca de uma solução. Um fator de complexidade no contexto do Amazonas é a existência de dezessete Unidades de Conservação criadas pelo governo federal em áreas públicas estaduais. Essa situação exige o envolvimento das duas esferas de governo para promover essa regularização.

Após várias negociações, a SPF e a Procuradoria Geral do Estado (PGE) decidiram emitir CDRUs coletivas em nome das associações que estão nas UCs, incluindo as UCs federais. Para isso, primeiro validaram o entendimento com a Assembleia Legislativa de que não se aplicaria às CDRUs coletivas a necessidade de autorização prévia do legislativo para alienação de áreas acima de mil hectares, previsto na Constituição Estadual. Dessa forma, esse tipo de regularização seria comparado a projetos de assentamento, que também não sofrem esse limite.

Em seguida, a SPF tentou emitir CDRUs conjuntas entre governo estadual e federal para os casos de UCs que abrangiam duas jurisdições. No entanto, essa proposta não avançou porque a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) determinou que as áreas federais teriam que ser descritas e localizadas de forma separada nos documentos, o que iria demandar o georreferenciamento prévio. Mesmo assim, a SPF decidiu avançar com essa proposta sem a participação da SPU e acabou emitindo CDRUs em seis UCs.

Anteriormente, o Iteam (antigo instituto de terras do Amazonas) já havia emitido CDRUs coletivas para 14 UCs estaduais, mas com uma limitação: a CDRU tinha prazo de validade de 5 anos. Com base nas negociações do Diálogo Amazonas, a SPF e a PGE mudaram esse entendimento e passaram a emitir CDRU com prazo indeterminado. Mesmo assim, de acordo com entrevistas, mesmo com a CDRU as comunidades não conseguem acessar crédito bancário além do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), pois os bancos não aceitam esse tipo de documento como garantia.

3.2.9. Destaques do órgão fundiário

Destacamos as seguintes ações implementadas no estado para melhoria da gestão fundiária:

- I. Consultoria para organização da base fundiária.
- II. Fórum Diálogo Amazonas, como instância
- III. Divulgação, em 2018, de lista de imóveis rurais titulados, com nome do titular do imóvel, CPF e localização da área titulada.

eficaz de promoção da participação pública na resolução de conflitos fundiários em Unidades de Conservação.

4. Principais problemas e recomendações

A partir dos resultados encontrados neste estudo, indicamos na tabela 3 os problemas e recomendações que devem ser priorizados pelo governo estadual do Amazonas para aprimoramento da gestão fundiária nas terras estaduais.

Tabela 3. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado do Amazonas

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	Ausência de prazo limite para início da ocupação em terra pública passível de regularização. A exigência legal é de ocupação por cinco anos. Porém, sem a definição de um limite temporal, essa ocupação pode ocorrer a qualquer tempo, inclusive futuramente. Portanto, é um estímulo para a continuidade da ocupação de terra pública para fins de apropriação.	Alterar lei estadual inserindo o marco temporal (dia, mês e ano).	Assembleia Legislativa



➔ Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	A legislação não contempla a exigência de recuperação de passivo ambiental do imóvel antes da titulação ou como cláusula resolutive após a titulação. Também não há impedimento para regularizar áreas desmatadas recentemente.	Alterar a lei estadual para exigir: - assinatura de termo de compromisso ou adesão ao programa de regularização ambiental antes da titulação; - obrigação de recuperação de passivo ambiental como cláusula resolutive dos títulos; - impedimento de regularização de áreas desmatadas após a aprovação da nova lei (mesmo se houver compromisso para recuperação de passivo ambiental); - impedimento de alienação por venda sem licitação de áreas formadas majoritariamente por vegetação florestal nativa, que devem ser objeto de: i) concessão florestal de acordo com a Lei Federal n.º 11.284/2006 ou ii) em se tratando de áreas ocupadas por populações indígenas, quilombolas ou comunidades tradicionais, ser regularizada pela instituição competente e de acordo com a legislação específica aplicável para reconhecimento desses territórios.	Assembleia Legislativa
	A legislação não impede a titulação para requerentes que aparecem na lista de trabalho análogo à escravidão. Também não prevê a perda do imóvel titulado no caso de ocorrência desse tipo de situação.	Inserir na lei: - Proibição de regularização de requerentes que estejam na lista de trabalho análogo à escravidão. - Cláusula resolutive para títulos prevendo retomada no imóvel em caso de ocorrência de trabalho escravo.	Assembleia Legislativa
	Não há determinação legal para consulta prévia a outros órgãos fundiários e à sociedade de forma ampla antes da destinação das glebas públicas à regularização por venda ou doação. Esta consulta pode auxiliar na identificação de impedimentos legais à titulação (por exemplo, áreas ocupadas por comunidades tradicionais).	Alterar legislação para inserir previsão de publicação na internet das glebas públicas que serão objeto de arrecadação e destinação, com procedimento para receber informações sobre a situação de ocupação dessas áreas (por exemplo, mapeamentos de comunidades já realizados por outras instituições).	Assembleia Legislativa

↳ Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	Ausência de regulamentação de procedimentos administrativos.	Elaborar instruções normativas descrevendo o passo a passo dos principais procedimentos para regularização.	Secretaria de Estado das Cidades e Territórios
	Exigência de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta para recuperação de passivo ambiental antes da emissão do título é facultativa, ficando a critério do órgão ambiental.	Exigir assinatura de TAC ou adesão ao Programa de Regularização Ambiental antes da emissão do título de terra.	Assembleia Legislativa
Organização e práticas do órgão de terra	Carência de recursos humanos em setores técnicos, como cartografia.	Terceirizar os serviços, com supervisão e validação dos produtos por funcionários do órgão fundiário.	Secretaria de Estado das Cidades e Territórios
	Ausência de metas para todas as principais atividades do órgão. Mesmo com a definição de algumas metas no plano plurianual, faltam metas para outras atividades importantes no órgão, como arrecadação de glebas estaduais.	Definir metas anuais factíveis para as principais atividades do órgão, incluindo: área a ser arrecadada; processos de regularização individual a serem finalizados (com emissão de título ou indeferimento); processos de titulação coletiva (CDRU em UCs) a serem concluídos. As metas também podem incluir atividades essenciais para avanço do processo de regularização, como percentual de digitalização de acervo e georreferenciamento.	Secretaria de Estado das Cidades e Territórios
	Apenas parte do acervo digitalizado.	Completar o processo de digitalização do acervo, especialmente dos documentos do antigo Iteam que ainda estavam em papel.	Secretaria de Estado das Cidades e Territórios
	Base fundiária em processo de organização e adoção de Datum Sirgas 2000.	Concluir processo de organização e atualização da base de dados.	Secretaria de Estado das Cidades e Territórios
	Ausência de canal para receber denúncias e promover resolução de conflitos.	Implementar ouvidoria agrária em âmbito estadual para direcionamento de denúncias e resolução de conflitos.	Secretaria de Estado das Cidades e Territórios

➔ Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Organização e práticas do órgão de terra	Baixa transparência de informações.	Atuar ativamente para cumprimento da Lei de Acesso à Informação, incluindo o aprimoramento do conteúdo e forma de divulgação de dados disponibilizados na internet sobre títulos emitidos.	Secretaria de Estado das Cidades e Territórios
	Ausência de instância de participação pública e acompanhamento das ações do órgão fundiário.	Criar comitê interinstitucional de acompanhamento das ações do órgão fundiário, com participação de instituições da sociedade civil, academia, de outros órgãos de governo, ministério público e governo federal.	Governo do estado, via decreto



Apêndice

Apêndice 1.

Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado do Amazonas

I.1. Áreas destinadas

Para determinação da área total destinada da Amazônia Legal, utilizamos as informações de Terras Indígenas, Unidades de Conservação (exceto Área de Proteção Ambiental), Projetos de Assentamento, Áreas Militares, Territórios Quilombolas, Imóveis Privados e Florestas Públicas destinadas (Tabela 4). Não consideramos os limites das APAs como áreas destinadas, pois esse tipo de Unidade de Conservação não altera a situação fundiária do imóvel. Ou seja, a terra continua sendo pública não destinada, a princípio, e é permitida a existência de imóveis privados em seu interior.

Realizamos a análise no Sistema de Informação Geográfica (SIG) ArcGIS 10.8. Para os dados vetoriais (shapefile – shp.), utilizamos a projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. Após a projeção dos dados, calculamos a área total já destinada na Amazônia Legal por meio da junção de áreas destinadas contínuas através da ferramenta de geoproc-

samento Dissolve, usando o programa ArcGIS 10.8. A ferramenta possibilita eliminar sobreposições cartográficas na própria camada (p. ex., Assentamento com Assentamento) e facilita o cálculo total da área já destinada.

Para definir a área destinada em cada categoria fundiária, verificamos as sobreposições cartográficas entre as camadas. Por exemplo, Terra Indígena sobreposta à Unidade de Conservação. Esta visualização foi feita através da ferramenta Selection by Location. Após visualizada a sobreposição, retiramos as informações sobrepostas com a ferramenta Erase^[49]. Essa análise utilizou a seguinte ordem de prioridade: Terra Indígena, Unidade de Conservação, Projeto de Assentamento, Floresta Pública, Área Militar e, por último, imóvel privado.

Assim, os dados resultantes foram unidos e somados, formando uma camada principal denominada área destinada, com todas as informações de áreas já destinadas sem sobreposição e dividida pelas unidades da federação (estados).

^[49] Por exemplo, quando uma Terra Indígena se sobreponha a uma Unidade de Conservação, apagamos a área (Erase) da Unidade de Conservação e priorizamos a área de Terra Indígena. Assim foi feito para todas as outras classes, por ordem de prioridade.

Tabela 4. Fontes de dados utilizados na análise

Descrição	Fonte	Ano
Área Militar	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas com possível demanda para Terra Indígena	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas em processo de criação de Unidade de Conservação federal	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	2016
Áreas estaduais matriculadas em nome do estado	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas federais aguardando decisão sobre destinação	Programa Terra Legal e Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas federais destinadas para futura regularização fundiária	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Cadastro Ambiental Rural	Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	2020
Florestas Públicas	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Imóveis mapeados para titulação	Incra	2021
Imóveis privados	Imóveis certificados na base do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) ^[50] e do Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) do Incra	2020
Projetos de Assentamento	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Terras Indígenas	Instituto Socioambiental (ISA)	2020
Territórios Quilombolas	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Unidades de Conservação (exceto Área de Preservação Ambiental)	Instituto Socioambiental (ISA)	2020

^[50] Apesar de considerarmos os dados de imóveis privados no SNCI e no Sigef como titulados e regulares, esse dado deve ser tratado com cautela, pois o Incra não verifica a validade da documentação do imóvel.

I.2. Áreas não destinadas em processo de regularização e inscritas no Cadastro Ambiental Rural

Para identificar o total de áreas não destinadas e sua situação, excluímos da área da Amazônia Legal o total de áreas já destinadas, calculado de acordo com a seção anterior. O dado resultante foi denominado área sem destinação ou informação. Todo o processo foi realizado com os dados vetoriais na projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. A fonte de dados está detalhada na Tabela 4.

Em seguida, identificamos nesta área três camadas de dados:

I. Área com possível demanda para Terra Indígena a partir de informações da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. Essa Câmara, formada por diferentes órgãos da administração pública federal com competência fundiária^[51], avaliava a destinação de glebas públicas federais. A partir dos dados obtidos de áreas para futura regularização fundiária, conforme decisão da Câmara Técnica, verificamos a existência de áreas com interesse parcial da Funai. Dessa forma, optamos por identificá-las de forma separada das demais como área com possível demanda para Terra Indígena.

- II. Áreas para criação de Unidade de Conservação federal, com base nos dados coletados com o ICMBio de áreas com processos em curso para esse tipo de destinação.
- III. Áreas de imóveis em processo de regularização pelo Programa Terra Legal (até 2017).

Calculamos áreas destinadas contínuas através da ferramenta de geoprocessamento Dissolve, usando o programa ArcGIS 10.8. Em seguida, usando a ferramenta de geoprocessamento *Erase*, excluímos da área total não destinada os polígonos com as informações indicadas nos itens I, II, III acima. O resultado final foi a área não destinada sem essas informações, sobre a qual inserimos a camada de imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) de 2019, para verificar se havia indicação de ocupação. Assim, neste estudo optamos por usar o CAR como indício de ocupação ao invés de classificá-lo como áreas privadas. Isso porque o CAR é uma base de dados autodeclaratória que ainda não teve suas informações validadas por órgãos públicos. Os dados do CAR disponibilizados publicamente também não informam se a área foi declarada como posse ou propriedade titulada. Ressaltamos que é possível que parte dos imóveis no CAR sejam de imóveis regularizados no passado, cujas informações geográficas não constam de bases de dados fundiárias públicas. No entanto, não

^[51] A Câmara foi criada para estabelecer um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Extinta em junho de 2019, ela foi recriada alguns meses depois pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019. É formada por sete órgãos: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, Serviço Florestal Brasileiro, Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados; Ministério do Meio Ambiente; Incra; Instituto Chico Mendes; Funai (Art. 11, §1º do Decreto Federal n.º 10.592/2020).

há fonte segura para confirmar essa informação. Assim, entendemos que essa área inscrita no CAR seria prioritária para atuação dos órgãos de terra, seja para regularização fundiária, para retomada de áreas públicas ocupadas ilegalmente, ou ainda, para atualização das bases de dados fundiários.

I.3. Metodologia de cálculo das áreas estaduais e federais

Para identificar se as áreas não destinadas calculadas na seção acima pertencem ao governo federal ou aos governos estaduais, utilizamos as informações do Cadastro Nacional de Florestas Públicas e da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais. Todo o processo foi realizado com os dados vetoriais na projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. Identificamos as seguintes camadas:

- I. Áreas Federais: na camada de áreas sem destinação ou informação, utilizamos os dados obtidos com o ICMBio sobre áreas para criação de Unidade de Conservação; e com a Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais. Neste último caso,

as áreas foram divididas entre áreas destinadas para regularização fundiária futura (conforme decisão da Câmara Técnica), áreas com interesse parcial da Funai (ver explicação na seção acima) e áreas aguardando decisão sobre destinação pela Câmara Técnica. Também adicionamos às áreas federais aguardando destinação aquelas localizadas ao longo da faixa de fronteira de 150 km que não apareciam como arrecadadas pelos governos estaduais.

- II. Áreas estaduais: utilizamos dados de áreas arrecadadas (matriculadas) pelos estados, disponíveis no Cadastro Nacional de Florestas Públicas como florestas públicas Tipo B^[52]. Além disso, classificamos como áreas possivelmente estaduais não arrecadadas a área total restante após a exclusão das áreas federais e das áreas arrecadadas pelos estados. Isso porque as áreas federais não destinadas na Amazônia estão limitadas àquelas que foram registradas em nome da União até 1987^[53].

Para o cálculo da área total em cada jurisdição (federal ou estadual), utilizamos as ferramentas Dissolve e Clip no programa ArcGIS 10.8.

^[52] SFB. 2020. Como é feito o cadastro das florestas públicas. Brasília: SFB. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/component/content/article/62-informacoes-florestais/80-como-e-feito-o-cadastro-das-florestas-publicas>. Acesso em: 02 out. 2020.

^[53] Em 1987, o Decreto-Lei n.º 2.375 revogou o Decreto-Lei n.º 1.164/1971, que federalizou as terras devolutas situadas a cem quilômetros de cada margem de rodovias federais já construídas, em construção ou projeto.



ISBN 978-65-89617-06-8



9 786589 617068