

# Desafios para a Governança de Terras num Território em Disputa: o caso do Estado do Pará<sup>1</sup>

José Heder Benatti<sup>2</sup>

## Introdução

A preocupação da sociedade e dos governos com a proteção e com a tutela da natureza e o reconhecimento do direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado têm como função exercer uma repercussão positiva nas políticas públicas. Os temas conhecidos – como a terra, a água, o solo, a floresta, os quais podem ser integrados na categoria de bens ambientais, ou de recursos naturais quando se estabelece um valor econômico<sup>3</sup> – ganham uma nova dimensão diante das obrigações de conservação e do uso racional dos mesmos de forma a priorizar a sua proteção.

Assegurar os direitos humanos e o respeito as diferentes formas de uso e ocupação do solo e dos bens ambientais também são pressupostos da política agrária e ambiental.

Quando se debate a regularização fundiária, o reconhecimento do direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais, deve-se partir do pressuposto que ao dizer “quem tem direito a ter direito à terra” está definindo quem terá o reconhecimento pelo Estado de uma determinada gleba de terra pública. Esse espaço está sendo disputado pela agricultura familiar, populações indígenas e tradicionais, médio ou grande ocupante rural, unidades de conservação, mineração e as cidades. São diferentes sujeitos que buscam explorar de diferentes formas, algumas vezes o mesmo espaço, que leva ao

---

<sup>1</sup> Este texto é um resumo das discussões que realizamos em alguns trabalhos (BENATTI, 2003; 2008; 2011; BENATTI et al., 2013; ROCHA et al., 2015; REYDON et al., 2015; SCHÖNENBERG. et al., 2015) e conclusões de projetos de pesquisa, onde buscamos sistematizar as principais discussões e proposições relacionados ao debate da governança da terra.

<sup>2</sup> Advogado, doutor, professor associado de direito da UFPA, diretor adjunto do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA e bolsista produtividade CNPq.

<sup>3</sup> Estabelecemos a distinção entre bem ambiental e recurso natural, ao compreender que empregando a categoria bem ambiental trata-se do elemento natural, que pode ter um uso, mas não há a preocupação em precificar, ou seja, dar um preço ao bem. É o gênero. Enquanto que recurso natural é o bem ambiental que possui um valor econômico, passível de utilização e de definir um valor pelo uso ou para os serviços ambientais.

Os serviços ambientais são gerados pela floresta e são benefícios prestados pelos ecossistemas ao homem. Dentre estes serviços podemos enumerar os de proteção do solo da erosão; manutenção das chuvas e a qualidade da água; a regulação do clima local ou regional; a produção de alimentos; matéria prima; recursos genéticos e bioquímicos, dentre outros.

conflito agrário. Portanto, boa parte da disputa está relacionado a quem será regularizado nas terras públicas não destinadas.<sup>4</sup>

No levantamento realizado pelo Ariovaldo Umbelindo de Oliveira (RODRIGUEZ, 2012), a região Norte possui mais de 80 milhões de hectares de terras devolutas, das quais, 40 milhões no estado do Amazonas e 31 milhões no Pará, segundo os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de 2010. Nesse levantamento de dados no Cadastro do INCRA a Amazônia Legal possui 59 milhões de hectares de glebas públicas federais não destinadas (dados de 2010), que boa parte está sendo ocupada ilegalmente.<sup>5</sup>

Nesse contexto, é necessário organizar uma política de ordenamento territorial de tal forma que a regularização fundiária passa a ser entendida como instrumento de ordenar o espaço e de democratizar o acesso à terra.

## **1. Regularização Fundiária e os Órgãos Públicos Federais**

Desde a sua criação o INCRA teve sua estrutura administrativa organizada para atender as finalidades de promover e executar a reforma agrária, em particular com a criação de assentamentos, a arrecadação de terras devolutas federais e destinando-as a agricultura familiar e a desapropriação de grandes propriedades rurais improdutivas. Quanto ao gerenciamento da estrutura fundiária do país não foi tão exitosa em seus objetivos, o que resultou na criação de outro órgão dentro do Governo Federal para regularizar as ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, na crença de que dois órgãos trabalhando o ordenamento fundiário pode ser mais eficiente.

Após mais de seis anos de criação do Programa Terra Legal (Lei 11.952/09) a sociedade espera que o Governo Federal consiga no lugar de “dividir” tarefas e ações, seja capaz de somar esforços, pessoal e estrutura para destinar o mais breve possível as terras para a agricultura familiar, populações tradicionais, quilombolas, reconhecer as áreas indígenas e destinar áreas para a média e grande propriedade, numa política que priorize as populações tradicionais e a agricultura familiar.

---

<sup>4</sup> Segundo dados do Programa Terra Legal (2013), na Amazônia Legal, dos 113 milhões de hectares de glebas de terra federais, 55 milhões precisam ser destinadas. Devido a precariedade das informações, por falta de um cadastro confiável, conforme a fonte teremos números distintos.

<sup>5</sup> Em relação as terras já destinadas para fins ambientais e reconhecimento de terras étnicas, os dados até 2010 demonstraram que as áreas protegidas na Amazônia Legal somavam 2.197.485km<sup>2</sup>, ou aproximadamente 43,9% da região. Desse total, as unidades de conservação (federais e estaduais) correspondiam a 22,2% do território amazônico enquanto as terras indígenas abrangiam 21,7% da mesma região (Veríssimo et al., 2011).

Quem está no campo esperando a ação do Estado para assegurar o seu direito à terra não consegue entender a divisão administrativa estabelecida. Tem que haver uma articulação de ação conjunta dos órgãos fundiários (federais e estaduais) onde se possa assegurar uma varredura fundiária<sup>6</sup> nas regiões de maior disputa pela terra, de expansão da agropecuária ou de implantação de grandes projetos. Deve-se buscar com essa política um processo de gestão territorial contínua, transparente e democrática.

## **2. Atuação dos Órgãos Federais no Processo de Reconhecimento do Direito à Terra e a Regularização Fundiária.**

A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Essa lei introduziu algumas modificações no processo de regularização fundiária em áreas federais:

a) Transferiu as terras federais do Instituto de Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que não foram destinadas, ficando com a responsabilidade de regularizar o apossamento individual ou familiar, ocupadas antes de 01 de dezembro de 2004, desde que não ultrapasse mais de 15 módulos fiscais<sup>7</sup>, dispensado a licitação<sup>8</sup>, com um processo de regularização fundiária simplificado para a ocupação familiar.

b) A Lei incube o MDA de também realizar a transferência das terras federais não destinadas para os municípios, estados e outros órgãos federais para fins de regularização dos núcleos urbanos, demarcação das terras indígenas, criação de

---

<sup>6</sup> Denominamos de Varredura Fundiária a ação implementada pelo órgão fundiário que é executada através de várias estratégias, priorizando a atuação no âmbito do município, ou de uma determinada região, com ação governamental que envolve diversos órgãos estaduais e federais. Com ações conjugadas, o Estado deve titular, o imóvel rural, buscando desestimular a formação de grandes propriedades, tendo em vista que o Estado não pode favorecer a concentração de terra.

A *Varredura Fundiária* deve levantar todas as informações das famílias e dos imóveis rurais na área em que está atuando, constituindo uma radiografia da malha fundiária e de ocupação existente. Busca, dessa forma, obter informações socioeconômicas da realidade da região, possibilitando o ordenamento territorial, a titulação das ocupações legítimas, a criação de assentamentos, o reconhecimento da terra aos quilombolas e grupos indígenas, bem como, destinar as terras públicas para proteção ambiental ou concessão florestal.

<sup>7</sup> O módulo fiscal (MF) é fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e definido por lei pelo município, sendo regulamentado pelo art. 4º do Decreto 8.485, de 06/05/80. No Pará a maioria dos municípios possui módulo fiscal entre 55 a 75 ha, com exceção de Ananindeua, Benevides, Marituba e Santa Bárbara, onde o módulo fiscal é de 7 ha. O Estado do Amazonas possui MF de 80 e 100 ha; no Acre a maioria é de 100 ha e um terço é de 70 ha; no Amapá, 50 e 70 ha; em Rondônia, 60 ha e, em Roraima, 80 e 100 ha (fonte: INCRA, 2001).

<sup>8</sup> A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, determina que alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

unidades de conservação, assentamentos de reforma agrária, reconhecimento das áreas quilombolas e outras finalidades de interesse público.

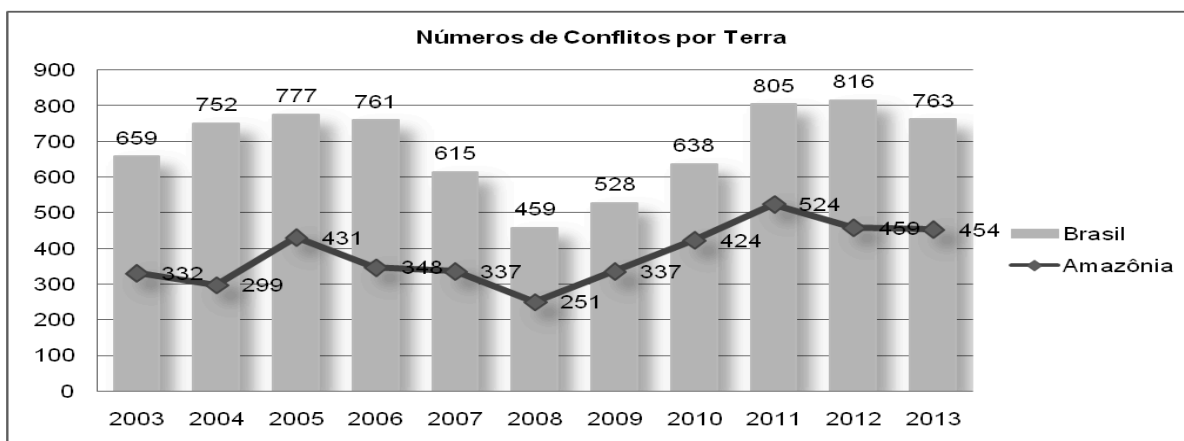
c) Para cumprir todos esses objetivos foi criada a Secretaria Especial de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), regulamentado pelo Decreto 6.813, de 03 de abril de 2009.

Até o momento a principal atividade desenvolvida pelo novo órgão fundiário federal foi de identificar, georreferenciar e digitalizar a malha fundiária das terras federais, conforme determina a Lei 10.267/2001, pois essas informações não estavam disponíveis.<sup>9</sup> Também foram realizados convênios com os Estados da Amazônia Legal objetivando apoiar a regularização fundiária em terras públicas federais e estaduais, sendo que boa parte da verba disponibilizada foi gasto em georreferenciamento das glebas de terra.

No entanto, o número de títulos rurais emitidos entre 2009-2014 na Amazônia Legal foi de 13.501, o que representa 971.803ha regularizados, para uma previsão de 160 mil títulos. A titulação está muito aquém do desejado.

Foi criada a expectativa de que a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, iria conseguir diminuir a violência no campo. Contudo, isso não aconteceu como era esperado.

*Gráfico 1: Número de Conflitos por Terra no Brasil e Amazônia.*



Fonte: CPT, 2013; Elaboração: Ana Luisa Santos Rocha, 2014.

Ao analisar a tabela acima, em relação ao número total de conflitos por terra, isto é, envolvendo todas as categorias sociais analisadas pela Comissão Pastoral da

<sup>9</sup> Segundo os dados do Relatório de Desempenho 2009/2014 e Planos de Meta 2015/2017 do Programa Terra Legal (2014), em média mais de 70% do que foi empenhado em cada ano, de 2009-2014, foi destinado a ação de georreferenciamento. A execução orçamentária da Serfal até dezembro de 2014 foi de 428 milhões de reais.

Terra (CPT), não somente houve um crescimento de conflitos, mas observa-se um acirramento da disputa no Brasil nos últimos anos do primeiro Governo Dilma, com um crescente número de ocorrências a partir de 2008/2009 (Governo Lula).

Em 2012, por exemplo, foi registrado o maior número de conflitos por terra, dentre os onze anos coletados. Embora em 2013, os números tenham caído em relação a 2011 e 2012, ainda sim, foi registrada uma diferença de apenas 14 conflitos por terra em relação ao ano de 2005 (maior número registrado durante os Governos Lula). (BENATTI et. al, 2013)

A Amazônia é a região de destaque em número de ocorrências de conflitos por terra. Com exceção dos anos de 2004 e 2006, nos 11 anos analisados, as ocorrências de disputa pela terra na região representaram mais de 50% dos conflitos no país. Sendo que, entre 2009 e 2013, à exceção de 2012 (56,25%), a região respondeu por mais de 60% dos conflitos no país.

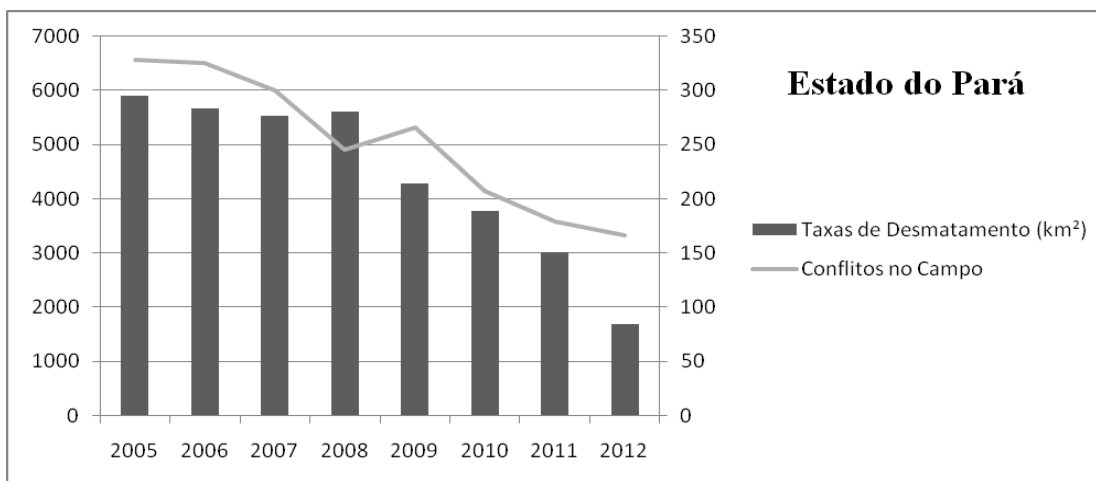
Quando analisamos os dados específicos do Estado do Pará, podemos concluir que não há nenhuma relação entre os números de conflito pela terra e o início do programa de regularização fundiária federal (2009-2011). Isso se deve ao fato de que a quantidade de famílias regularizadas em todo o Estado do Pará ainda é muito baixo e em poucos municípios (1004 títulos emitidos pelo Programa Terra Legal até dezembro de 2012)<sup>10</sup>.

Contudo, ao verificar os dados da tabela abaixo, fica claro a relação entre desmatamento e violência rural.

*Gráfico 2: Número de conflito no campo e taxa de desmatamento*

---

<sup>10</sup> Deve-se dizer que o objetivo de titular majoritariamente a agricultura familiar foi alcançado pelo Programa Terra Legal, pois a maioria dos títulos emitidos são pequenas glebas de terra. Mais de noventa por cento dos títulos emitidos foram para os ocupantes de até quatro módulos fiscais (BENATTI et. all., 2013).

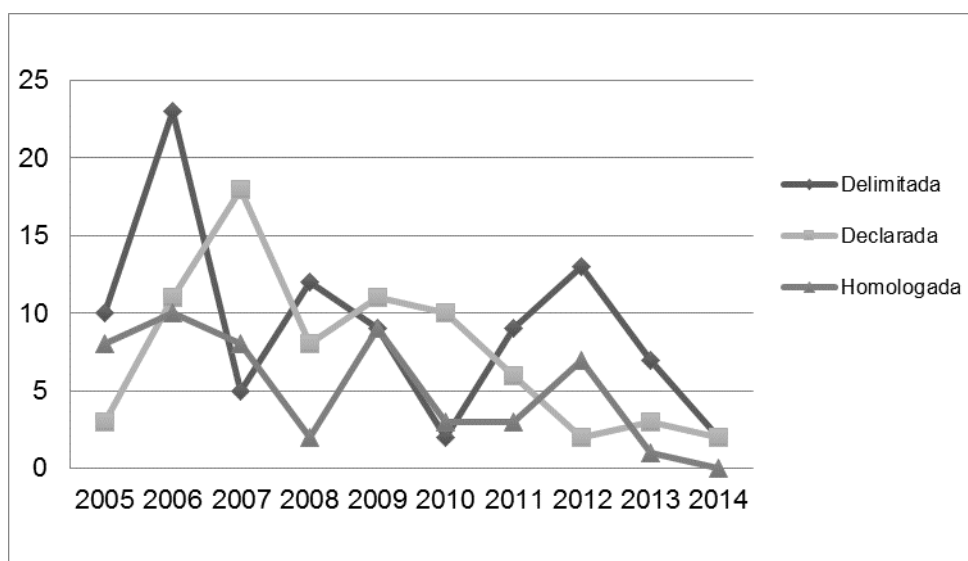


Fonte: CPT, 2013; Elaboração: Ana Luisa Santos Rocha, 2014.

Se partimos do princípio que parte do desmatamento está relacionado a disputa da terra, ou seja, uma forma de consolidar a ocupação irregular em glebas de terra pública, a relação entre desmatamento e violência no campo é direta, ou seja, somente ocorrerá a diminuição da violência rural e o desmatamento quando o direito propriedade à terra estiver assegurado aos diferentes segmentos sociais.

O que tem diminuído nos últimos anos é o reconhecimento do direito à terra das comunidades indígenas e quilombolas. O aumento ocorre nas disputas pelas áreas reivindicadas por essas comunidades e, conseqüentemente, o número de tensão e violência subiu. Na Tabela abaixo demonstraremos a lentidão do reconhecimento das áreas indígenas entre os anos de 2005 a 2014.

Gráfico 3: Terras indígenas delimitada, declarada e homologada entre 2005-2014.



Fonte: Funai, 2014; Instituto Socioambiental, 2014. Elaboração Jéssica dos Santos Pacheco, 2014.

Somente o ano de 2007 tivemos crescimento das áreas indígenas declaradas, a partir daí ocorreu o decréscimo no reconhecimento. A diminuição também ocorreu tanto para delimitação, quando para a homologação.<sup>11</sup> Conforme os dados existentes no *site* da FUNAI (2014), fica evidente a lentidão nas etapas de identificação e delimitação, considerando-se a demanda existente nos últimos dez anos, o número total de áreas indígenas em estudo é de cento e vinte e oito, contudo, a demarcação até 2014 ficou bem abaixo disso.<sup>12</sup>

As terras homologadas, por sua vez, decaíram em quantidade desde o ano de 2008, ao se considerar que somente duas foram homologadas. Em 2007 foram declaradas dezoito terras, somadas as terras indígenas dos dois outros anos anteriores, aumenta ainda mais o passivo de áreas não homologadas. Os anos seguintes seguiram no mesmo ritmo, até chegar o ano de 2014, quando nenhuma terra indígena foi homologada pelo Presidente da República (BENATTI, *etti. all*, 2015).

---

<sup>11</sup> O procedimento administrativo estabelecido pelo Decreto 1775/96 para demarcação das terras indígenas possui as seguintes principais etapas: Abertura do processo de reconhecimento da área indígena; Portaria Designação do Grupo Técnico para analisar a área a ser reconhecida; Estudos Antropológicos de Identificação e Delimitação; Publicação do Relatório Circunstanciado; Etapa do contraditório (90 dias), momento que os que não concordarem com as conclusões do Relatório pode se manifestar; Homologação do Relatório pelo presidente da Funai; Portaria do Ministro da Justiça Declaratória de Demarcação; Demarcação Física; Homologação por Decreto pelo Presidente da República; Registro da terra indígena no Cartório de registro de imóvel e na Secretaria do Patrimônio da União.

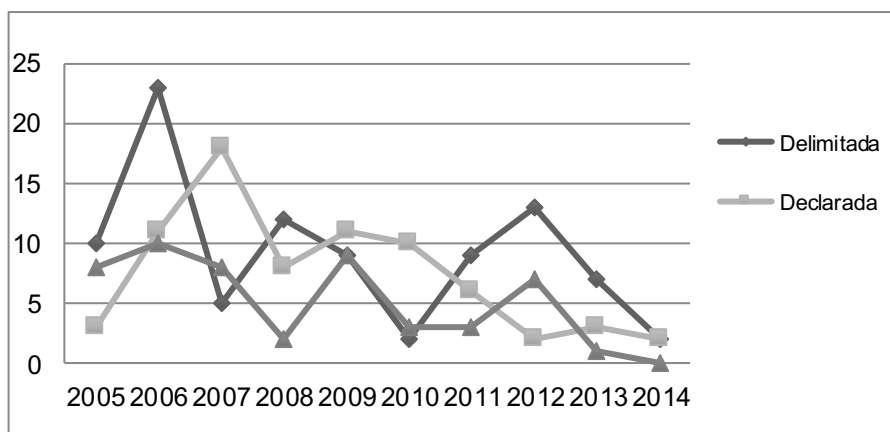
Em relação ao procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, regulado pelo Decreto 4887/2003, são as seguintes principais etapas: Abertura Processo no INCRA por solicitação da comunidade quilombola ou por iniciativa do órgão fundiário; Certificação concedida pela Fundação Cultural Palmares reconhecendo a comunidade como quilombola; Notificação aos órgãos públicos federais, estaduais e municipal informando a reivindicação da comunidade e dando prazo de trinta dias para os entes se manifestarem; Elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) por uma comissão designada pelo superintendente do INCRA; Ata de Aprovação do Comitê de Decisão Regional; Publicação RTID (DOU e DOE); Notificação órgãos e entidades; Notificação dos Ocupantes e Confinantes; Fase Contestatória; manifestação do Comitê de Decisão Regional – INCRA; Portaria de Reconhecimento do Território emitido pelo Presidente do INCRA; Reassentamento e/ou Procedimento de Desapropriação dos não quilombolas que ocupam a área reivindicada; Demarcação; Titulação do Território Quilombola (Presidente do INCRA).

Os estados também possuem seus procedimentos de reconhecimento dos territórios quilombolas, mas que no geral seguem as etapas acima enumeradas, com pequenas alterações.

<sup>12</sup> Atualizando os dados, que não alterará o raciocínio do texto, até abril de 2015 o Governo Federal homologou três terras indígenas na região Norte do Brasil, que são: Terra Indígena Arara, habitada por povos Arara e Juruna, no município de Senador José Porfírio, no Pará – 25,5 mil hectares; Terra Indígena Mapari, habitada pelo povo Kaixana, nos municípios de Fonte Boa, Japurá e Tonantins, no Amazonas – 157,2 mil hectares; e a Terra Indígena Setemã, habitada pelo povo Mura, nos municípios de Borba e Novo Aripuanã, no Amazonas – 49,773 mil hectares.

O mesmo ocorreu com o reconhecimento das áreas quilombolas. O processo é lento, o número de solicitação está bem acima das áreas tituladas. Em 2014 nenhuma área quilombola foi titulada.<sup>13</sup>

Gráfico 5: Trajetória da quantidade de terras quilombolas por etapa de 2005 a 2014



Fonte: Comissão Pró-Índio, 2014. Elaboração Jéssica dos Santos Pacheco, 2014.

Segundo os dados da ONG Comissão Pró-Índio, até 2014 havia 243 processos abertos nas diferentes superintendências do INCRA, e a Fundação Palmares tinha reconhecido 885 comunidades quilombolas, ou seja, são 1128 processos que nem sequer teve os relatórios iniciados ou aprovados, não tendo nenhuma previsão de quando o trabalho será finalizado.

Portanto, se há uma coerência da política pública federal em relação às comunidades indígenas e quilombolas é de que nenhum grupo pode dizer que foi privilegiado. Pelo contrário, a demora no reconhecimento do direito à terra destes segmentos étnicos acaba favorecendo a grilagem de seus territórios, a delapidação de seu patrimônio florestal e a destruição da biodiversidade. Outra consequência é o crescimento do desmatamento, violência no campo e a exploração ilegal dos recursos florestais. A disputa está mais acirrada porque ao definir que uma área é indígena ou

<sup>13</sup> Atualizando os dados da pesquisa, até junho de 2015, a Presidência da República assinou dez decretos para regularização de territórios quilombolas nos estados da Bahia (2), Ceará (1), Maranhão (2), Rio de Janeiro (1), Pará (1), Paraná (1), Pernambuco (1) e Santa Catarina (1), beneficiando 2352 famílias, o que corresponde a uma área total de 17.019,56ha. Em relação a 2014, entre junho e dezembro, foram expedidos títulos para 17 comunidades quilombolas: Bahia (10), Maranhão (03), Pernambuco (01), Rio Grande do Norte (01), Rio Grande do Sul (01) e Santa Catarina (01). A nossa avaliação é que devido à pressão dos movimentos sociais diante da inoperância do Executivo Federal em titular as terras indígenas e quilombolas, o Governo Federal acelerou algumas titulações de áreas que não possuíam muita pressão contrária ao seu reconhecimento. Contudo, a demanda continua muito grande. O INCRA reconhece que foram abertos até o ano de 2014 mais de 1290 processos (excluindo as demandas das Superintendências de Roraima, Marabá-Pa e Acre).



quilombola, as terras incidentes na destinação étnica ficam fora do mercado de terra, porque serão de domínio federal ou coletivo. Contudo, o reconhecimento do direito e, conseqüentemente, a sua afetação, não tem o condão de proteger da exploração ilegal os recursos florestais e minerais. O fato da terra “sair do mercado” por si só não impede a exploração, legal ou ilegal, dos recursos naturais.

### **3. Onde a Diversidade não Significa Qualidade ou Eficiência**

Deve-se reconhecer que o trabalho mais demorado e dispendioso financeiramente para a administração pública é o processo de identificação, georreferenciamento e digitalização da malha fundiária das terras federais na Amazônia. Essas atividades foram as que mais avançaram no Programa Terra Legal. Por outro lado, devemos admitir também que essas ações não refletem diretamente na diminuição da violência rural ou no desmatamento na região. Será preciso implementar outras estratégias para conseguir efeitos que sejam imediatamente percebidos pela sociedade. Mas quais seriam essas outras medidas?

Podemos vislumbrar duas políticas públicas que influenciariam de imediato: o fortalecimento de um cadastro unificado das informações dos imóveis rurais; e a ação conjunta dos diferentes órgãos que possuem a responsabilidade legal de atuar na regularização fundiária. Como pressuposto destas duas políticas seria o fortalecimento dos órgãos que atuam nessas áreas.

Analisando os dados cadastrais atuais se percebe como dos 851.381.547,8000 hectares que é a superfície brasileira, e a área cadastrada corresponde a 590.746.691,2887 ha, isto é, 69,39% estão cadastrados.<sup>14</sup> Isso mostra que o Estado brasileiro não sabe quem se apropriou do território nacional, nem se esta ocupação possui algum amparo legal.

No caso do Estado do Pará 49,63% da área está cadastrada, em compensação 25 municípios, isto é 17%, têm uma área cadastrada maior que seu território. O cadastro do INCRA relativo às terras públicas apresenta informações incompatíveis com os dados apresentados por outros órgãos (ITERPA, SEMA, ICMBio e FUNAI).

---

14 O Sindicato de peritos agrários detectou que fazendo a soma da área de todos os imóveis rurais cadastrados no (INCRA), o território brasileiro alcançaria 9,1 milhões de km<sup>2</sup>. No papel, o Brasil é dois Estados de São Paulo maior do que o oficial (Jornal O Estado de S. Paulo, 02 de fevereiro de 2013 | 21h 44, in <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,no-papel-brasil-e-dois-estados-de-sp-maior-do-que-o-oficial,992268,0.htm> acesso em 3 de fevereiro de 2013).

O primeiro passo será redefinir os objetivos do cadastro incluindo todas as áreas públicas independentemente dos órgãos que as administram.

Não se pode combater a grilagem sem um cadastro confiável. Por isso sugere-se a imediata implementação da Lei 10.271/2001: a efetiva implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, georreferenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro, com base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.<sup>15</sup>

Atualmente existem no Brasil vários cadastros:

- INCRA: Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR (Lei 10.267/2001);
- Receita Federal: Cadastro de Imóveis Rurais – CAFIR (Lei 9.393/1996 – ITR);
- IBAMA: Cadastro Ambiental Rural, Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR (Lei nº 12.651/2012);
- Funai: Áreas indígenas (Lei nº 5.371/1967);
- Instituto Chico Mendes: Sistema de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000);
- Secretaria de Patrimônio da União: Várzea, terreno de marinha, ilhas, terras devolutas, áreas de fronteira e bens de uso comum (Lei 9.636/1998);
- Cadastros Estaduais de terras públicas estaduais e de unidades de conservação.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Em 2011 a Secretaria da Receita Federal (RFB) e o INCRA assinaram portaria conjunta para implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). A medida busca a construção de uma base de dados que reúna informações do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Incra e do Cadastro de Imóveis Rurais da Receita Federal (Cafir). No mês de junho de 2015, a RFB e o INCRA assinaram acordo para assegurar a implantação do cadastro nacional com informações sobre os imóveis rurais. A cooperação busca integrar os bancos de dados dos dois órgãos no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

Desde novembro de 2013 foi implantado o Sistema de Gestão Integrado (Sigef) para certificar os imóveis rurais. Com a Lei 10.267/2001 toda transação imobiliária envolvendo propriedades rurais só pode ser registrada, desmembrada nos cartórios de registro de imóveis se estiver acompanhada de uma planta certificada previamente pelo Incra. A certificação de um imóvel rural corresponde à elaboração de uma planta georreferenciada deste imóvel, acompanhada da declaração de todos os seus confrontantes, concordando com os limites levantados e com o caminhamento percorrido pelo agrimensur credenciado, durante os serviços de georreferenciamento do imóvel rural.

<sup>16</sup> O governo do Estado do Pará lançou em março de 2015 a proposta de criar o Cadastro Rural Fundiário (CARF), que ficará sob a responsabilidade do Instituto de Terras do Pará (ITERPA). Segundo o que foi relatado, o “CAR Fundiário” será um modelo ampliado do Cadastro Ambiental Rural (CAR), em

Além dos dados de cada fonte de informação ser distintos e incompletos, seja no número de imóveis ou da área, o descontrole fundiário tem efeitos práticos. Podemos citar como possibilidade a situação de que o mesmo proprietário pode declarar um tamanho de imóvel para o cadastro do INCRA (CNIR) e outro para a Receita Federal (CAFIR).<sup>17</sup> Um exemplo de burla do controle do Estado é o caso da Fazenda Colorado, no município de São Felix do Xingu, com cadastro ativo no INCRA em 23 de julho de 2004, matrícula nº 777, livro 2-D, fl 169, junto ao Cartório de Registro de Imóveis do município, consta que o registro de imóvel foi cancelado pelo Conselho Nacional de Justiça em 19 de abril de 2012, mesmo assim recebeu financiamento do Banco do Brasil.

Essa Fazenda possui Cadastro Ambiental Rural datado de 23 de agosto de 2012, extraído do sistema SILAM Público da SEMA (2013), cuja dimensão total cadastrada é de 3.986,27ha e reserva legal mantida de 1.519,39ha.<sup>18</sup> Logo, a medida restritiva de um órgão não reflete no cadastro do outro órgão, como se fossem “cadastros” distintos, que não se comunicam, o que facilita a fraude da lei.

Outro sério problema é conjunto de instituições públicas responsáveis pela regularização fundiária. A fim de que ocorra uma governança fundiária em qualquer estado, em particular na Amazônia Legal, o primeiro passo é definir a competência de cada órgão público e construir uma articulação de ação conjunta dos órgãos fundiários (federais e estaduais) para assegurar uma ação eficaz na destinação das terras públicas. Deve-se buscar com essa política um processo de gestão territorial contínua, transparente e democrática, pactuado com os diferentes atores sociais (federal, estadual, municipal e sociedade civil). Sendo assim, os objetivos que tal política deverá alcançar

---

execução pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), com a inclusão de dados pessoais, cadastro de imóveis, atividades econômicas, cobertura vegetal, pesquisa de campo, mapas, objetivando agilizar a regularização fundiária estadual.

<sup>17</sup> Para exemplificar as declarações diferentes nos dois cadastros podemos citar o caso da Fazenda Santa Teresa. No cadastro do INCRA (CNIR) o proprietário declara a Fazenda Santa Teresa possui 120.466,60ha (cento e vinte mil, quatrocentos sessenta e seis hectares e sessenta ares). No cadastro da Receita Federal este mesmo imóvel possui 9.603,30ha (nove mil seiscentos e três hectares e trinta ares). Neste caso fica a dúvida se houve engano ao declarar o imóvel rural ou omissão de dados.

Temos ainda outro exemplo do proprietário que declarou na Receita Federal possuir dois imóveis rurais, um com 100.890ha (cem mil oitocentos e noventa hectares) e outro com uma área de 2.275,70ha (dois mil duzentos setenta e cinco hectares e 70 ares). No cadastro do INCRA também declarou dois imóveis, mas como tamanhos diferentes, um com 2.484,767ha (dois mil quatrocentos oitenta e quatro hectares e trezentos noventa e três centiares) e outro com 2.357,393ha (dois mil trezentos e cinquenta e sete hectares e trezentos noventa e três centiares).

<sup>18</sup> Informação que consta na Dissertação de Mestrado de Wânia Silva Grangeiro, “O avanço da atividade agropecuária e o desafio para a sustentabilidade no Município de São Felix do Xingu-Pará”, defendida em 03 de abril de 2013, no Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, pp 166-168.

são: diminuir a violência rural e o desrespeito aos direitos humanos; assegurar o direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais, priorizando a ocupação familiar; diminuir o desmatamento e garantir a sustentabilidade ambiental, numa ação conjugada e agregadora.

Para se ter uma ideia das instituições que atuam no Estado do Pará, no âmbito federal, são cinco órgãos que têm responsabilidade institucional de realizar a regularização fundiária: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – criação de assentamentos e o reconhecimento dos territórios quilombolas; Programa Terra Legal/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – regularização fundiária de ocupantes de terra pública federal; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) – criação de unidade de conservação; Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – cadastrar as glebas de terras e regularizar os ocupantes da várzea, terreno de marinha e ilhas federais; Serviço Florestal Nacional (SFN) – criação das florestas públicas para exploração florestal e Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – reconhecimento dos territórios indígenas.

No âmbito estadual temos: Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará (IDEFLOR). O primeiro responsável pela regularização fundiária de pequeno, médio e grande ocupante de terra pública estadual, criação de assentamento e reconhecimento do território quilombola; e o segundo a criação das unidades de conservação estadual e das áreas de exploração florestal.

Além dos órgãos estaduais e federais, os municípios também têm competência para regularizar as áreas urbanas e periurbanas, o que pode ser mais um elemento complicador se não houver clareza das competências e uma atuação conjunta.

A sobreposição de competências comuns acaba estimulando a disputa pelo mesmo espaço e incentivando o corporativismo no momento em que há necessidade de conciliar uma solução conjunta. Em comum a morosidade e a falta de pessoal para responder satisfatoriamente a demanda existente. Não há ação coordenada para realizar as tarefas em conjunto na mesma região. Quando existe colaboração é pontual e por um tempo determinado.

Na eventual falta de sintonia entre os governos estadual e o federal corre-se o risco de acontecer a sobreposição de competências e duplicidade de titulações.

O trabalho conjunto entre os órgãos fundiários estaduais e os federais é de fundamental importância em todas as regiões do Brasil, mas é sobretudo na Amazônia,

onde os governos militares federalizaram uma parcela significativa das terras devolutas e hoje nem sempre é fácil estabelecer a exata localização das diferentes jurisdições.

De maneira geral, podemos afirmar que o tratamento dispensado pelo Poder Público para a regularização fundiária ainda é inicial, muito tímida. Reconhece, que o projeto federal de regularização das terras públicas na Amazônia Legal tem se direcionado para ocupação familiar, a maiorias das posses tituladas tem sido para a pequena e média propriedade. Entretanto, para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição da terra, apenas o trabalho de um órgão não será suficiente, por isso para êxito das políticas públicas é importante a atuação conjunta e interligada dos órgãos fundiários, sejam eles estaduais ou federais e não uma atuação isolada como vem ocorrendo.

O Estado deve ser proativo e coordenar o processo do ordenamento territorial para que suas políticas públicas sejam eficazes, pois a falta de uma política de destinação das áreas públicas disponíveis pode promover – e é o que, na maioria das vezes, ocorre, caso haja a falta dessa política – um ordenamento caótico das áreas territoriais por meio da grilagem e da violência. Essa forma espontânea de ordenamento é nociva aos direitos humanos e ao meio ambiente. Para tanto, é necessário estabelecer uma política de ordenamento territorial que inclua: regularização fundiária, o cadastro ambiental rural, o licenciamento ambiental das propriedades rurais, cumprimento da função social da propriedade, cadastro unificado e confiável, controle, fiscalização e instrumentos econômicos capazes de estimular a gestão sustentável dos recursos naturais, de maneira especial, a floresta e a água.

#### **4. Regularização Fundiária por Município, a Varredura Fundiária Territorial**

Uma metodologia que já foi testada e demonstrou que pode ser eficiente no combate a grilagem de terra, a violência rural e ao desmatamento é a regularização fundiária focada a sua atuação em município ou região, numa parceria com instituições públicas em nível federal, estadual e municipal, assim como a sociedade civil.

Em termos gerais a regularização fundiária é a expedição de um documento ou título que garante ao seu detentor o exercício do direito de uso ou de propriedade. No nosso entendimento esse processo deve estar sempre amparado na consolidação de dois elementos centrais: o respeito das diferentes utilizações da terra e dos recursos naturais e proteção ambiental.

A ação conjugada dos órgãos estaduais e federais oferece um efeito progressivo na concretização da regularização fundiária por município – ou em uma região pré-determinada, por encadear ações entre os órgãos e resultar em múltiplos benefícios às famílias: titulação, registro no cadastro ambiental rural, licenciamento das atividades agrárias e a regularização da produção agrícola do imóvel rural.

A somatória de interesse entre os diversos organismos no trabalho executado pelo órgão fundiário nos municípios possibilita uma atuação abrangente e eficaz, contribuindo com os investimentos pretendidos. Com equipe de técnicos capacitados e a infraestrutura tecnológica necessária é possível, além de outras ações, mapear através do sistema GPS todas as características físicas dos imóveis, feito a partir do georreferenciamento, que consiste na descrição do imóvel rural, limites, características e confrontações, através de memorial descritivo e ainda no levantamento das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais.

Pode-se dizer a Varredura Fundiária atingiu suas metas quando identificou todas as ocupações existentes no município, regularizou o pequeno e médio imóvel rural, localizou as áreas públicas estaduais e federais, levantou as vicinais existentes, definiu a área patrimonial urbana, titulou as comunidades quilombolas existentes, criou os assentamentos ou unidades de conservação e definiu a dominialidade das terras públicas estaduais e federais.

Para alcançar o êxito desejado é fundamental assegurar a implementação de outras ações complementares a regularização fundiária. Na realidade são três ações complementares, mas indispensáveis e fundamentais para dar maior segurança jurídica e controle do espaço público e privado, propiciando o desenvolvimento realmente sustentável, que são: a) a digitalização do acervo dos órgãos fundiários estaduais e federal; b) a criação de um banco de dados dos estados amazônicos advinda do acervo fundiário; c) a modernização do processo de acesso as informações de registro de imóveis rurais;<sup>19</sup> d) a implementação do cadastro ambiental rural (CAR); e) o

---

<sup>19</sup> Para melhorar as informações sobre os títulos de terras que estão registrados nos cartórios, será necessário modernizar o processo de acesso as informações, para aumentar a confiabilidade dos processos de registros de imóveis e garantir que consultas às informações possam ser obtidas de maneira rápida e a distância pelas entidades ligadas às questões de terra da Unidade Federativa, como também pelo setor privado. Com o banco de dados dos cartórios e dos órgãos fundiários trocando informações, os problemas de títulos falsos, insegurança do registro, falta de dados sobre os imóveis rurais registrados, se a gleba de terra é de jurisdição estadual ou federal estarão superados.

Além disso, será preciso capacitar os cartorários e o Poder Público sobre a mudança ocorrida nos últimos anos da legislação de registro de imóveis, como também os tribunais estaduais devem elaborar diretrizes sobre o procedimento de registro de imóveis para orientar as ações dos cartórios.

reconhecimento do direito a terra de indígenas, quilombolas e populações tradicionais e a regularização fundiária da ocupação familiar.

## **5. Conclusão**

O trabalho de estruturação do processo fundiário na Amazônia brasileira talvez não seja uma tarefa para ser finalizada em um governo, mas é preciso superar as políticas que buscam resultados imediatos, para se tornar uma política de Estado. Também não é uma ação exclusiva do Poder Público, a sociedade deve ser envolvida e é ela que possibilitará que o trabalho seja mais rápido ou demorado. Portanto, a Varredura Fundiária Territorial é uma política pública, fundamentada nos princípios dos direitos humanos e da proteção ambiental, que deve ser transparente e assegurar aos diferentes segmentos da sociedade o seu direito de propriedade, priorizando o apossamento dos povos indígenas, populações tradicionais e familiar.

Por outro lado, deve-se reconhecer, pela experiência histórica, que não é a criação de assentamento ou a regularização fundiária que irão conseguir diminuir a concentração de terra no Brasil. O nó górdio é o atual paradoxo da Constituição Federal, que ao estabelecer critérios de destinação das terras públicas para a agricultura familiar e a proteção ambiental, não criou nenhum obstáculo a concentração da terra.<sup>20</sup> O principal comando constitucional que apresenta algum embaraço ao grande latifúndio é a obrigação de cumprir a função social da terra.<sup>21</sup>

Contudo, isso não é suficiente para impedir a formação da grande propriedade no Brasil, se faz necessário a constitucionalização do limite à propriedade, estabelecendo uma restrição ao tamanho da área e a quantidade de imóveis rurais que uma pessoa física ou jurídica pode adquirir no Brasil.

No momento que se chega ao consenso sobre a escassez do solo e o aumento do interesse pela terra a fim de especulação ou para elevar a produção dos commodities agrícolas, deve-se estabelecer políticas que possibilitem que mais pessoas tenham o direito de adquirir a propriedade rural a fim de produzir. Não podemos deixar que se

---

<sup>20</sup> O artigo 188 da Constituição Federal determina que “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. O § 5º do artigo 225 preconiza que “São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.”

<sup>21</sup> A função social da propriedade está presente nos artigos 5º, XXIII; 170, III e 186 da Constituição Federal.

chegue a ponto de se constituir o oligopólio rural. Já basta a experiência histórica e nefasta das oligarquias rurais estaduais, não precisamos passar pela experiência da constituição de uma elite oligárquica e oligopolista da terra e dos recursos naturais.

Dentro do contexto de se buscar uma nova estratégia para combater a grilagem da terra e o controle e gerenciamento da estrutura fundiária do país, deve-se partir do princípio que atualmente a terra não é somente fonte de alimentos, mas é um recurso natural importante para manutenção da biodiversidade, da diversidade social, da produção do biodiesel e outras matérias-primas para a indústria. O Brasil é um dos poucos países do mundo que ainda possui terra para expandir a atividade agrária, e a Amazônia não pode pagar pelo uso perdulário e irresponsável do solo e da água. Portanto, a tendência é aumentar a disputa por esse recurso cada vez mais escasso e valorizado, que é a terra.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENATTI, José Heder. *Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural*. Belém: NAEA/UFPA, Tese de doutorado, 2003.

\_\_\_\_\_. Estado e Sociedade no BR 163: desmatamento, conflitos e processos de ordenamento territorial. In: *Sociedade, Territórios e Conflitos: Br 163 em questão*. Belém: NAEA, 2008, pp. 13-83.

\_\_\_\_\_. Regularização fundiária na Amazônia no contexto das mudanças climáticas. In: *A economia do verde no contexto do desenvolvimento sustentável: a governança dos atores públicos e privados* / Carina Costa de Oliveira, Rômulo Silveira da Rocha Sampaio (organizadores). – Rio de Janeiro: FGV, Direito Rio, 2011, pp. 119-212.

BENATTI, José Heder; ROCHA, Ana Luisa Santos; SANTOS, Cleilane Silva dos. Regularização Fundiária, Desmatamento e Conflitos no Campo no Estado do Pará: Análise dos anos 2009-2012. In: *Licenciamento, Ética e Sustentabilidade*/ Antonio Hermam Benjamin, Carlos Teodoro J.H. Irigaray, Eladio Lecey e Silvia Cappelli (organizadores). V. 2. Anais do 18º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 2013, p. 30-42.

BENATTI, José Heder; ROCHA, Ana Luisa Santos; PACHECO, Jéssica dos Santos. Populações Tradicionais e o Reconhecimento de seus Territórios: uma luta sem fim. 7º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). Brasília, 17 a 20 de maio de 2015, no prelo.

BRASIL. Relatório de Desempenho 2009-2014. Planos de Metas 2015-2017. Programa Terra Legal da Amazônia. Brasília: Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.



CPT NACIONAL. Conflitos no Campo – Brasil 2013. In: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva e LAZZARINI, Flávio (coords.). Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2013.

GRANGEIRO, Wânia Silva. O avanço da atividade agropecuária e o desafio para a sustentabilidade no Município de São Felix do Xingu-Pará. Belém: Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, Dissertação Mestrado, 2013.

REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar; BUENO, Ana Paula; BENATTI, Jose; SIMIQUELI, Roberto; TRECCANI, Jeronimo. Brazilian public land destination: a case study of the Terra Legal federal initiative and the province of Mato Grosso's Land Institute. 2015 World Bank Conference on Land And Poverty "The World Bank - Washington DC, March 23-27, 2015. [www.conftool.com/landandpoverty2015/index.php?page=browseSessions&presentation=s=show&mode=list&search=Brazilian+public+land+destination](http://www.conftool.com/landandpoverty2015/index.php?page=browseSessions&presentation=s=show&mode=list&search=Brazilian+public+land+destination)

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. *Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de Direito Agroambiental*. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

RODRIGUEZ, J. R.; TRECCANI, G. D.; BENATTI, J. H.; OLIVEIRA, A. U. Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas. Brasília: MJ/SAL – Série Pensando o Direito, N° 48, 2012.

SCHÖNENBERG, Regine; HARTBERGER, Korbinian, SCHUMANN, Charlotte; BENATTI, José Heder; FISCHER, Luly da Cunha. What Comes after Deforestation Control? Learning from three attempts of land-use planning in Southern Amazonia. *GAIA - Ecological Perspectives For Science And Society*. 24/2 (2015): 119–127. B 54649 | ISSN 0940-5550. Online: [www.ingentaconnect.com/content/oekom/gaia](http://www.ingentaconnect.com/content/oekom/gaia).

VERÍSSIMO, Alberto et al. Áreas Protegidas na Amazônia brasileira: avanços e desafios / [organizadores Adalberto Veríssimo... [et al.]]. Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.