



Leis e práticas de
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

no Estado do **Tocantins**

Jeferson Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Brenda Brito
Pedro Gomes





Leis e práticas de
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

no Estado do **Tocantins**

Jeferson Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Brenda Brito
Pedro Gomes

Janeiro de 2021

Copyright © 2021 by Imazon

Autores

Jeferson Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Brenda Brito
Pedro Gomes

Design editorial e capa

Luciano Silva e Roger Almeida
www.rl2design.com.br

Edição e revisão de texto

Glaucia Barreto
glauciabarreto@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
Tocantins / Jeferson Almeida; Roberta Amaral de Andrade;
Brenda Brito; Pedro Gomes. – Belém, PA: Instituto do Homem
e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.

35 p. : il., color.
ISBN 978-65-990330-8-7

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

CDD (21.ed.) 333.33098117

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; a todos os entrevistados pelo tempo e informações concedidas; e à Roberta Amaral de Andrade pelo apoio na coleta de dados, especialmente nas entrevistas.

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.

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).

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

Sumário

Lista de Figuras	6
Lista de Tabelas.....	6
1. Apresentação.....	7
2. Situação fundiária do estado.	9
3. Órgão fundiário estadual	15
3.1. Legislação estadual	15
3.1.1. Atribuições e normas	15
3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública.....	16
3.1.3. Valor da terra	18
3.1.4. Etapas da regularização	19
3.1.5. Titulação	20
3.2. Organização e práticas do órgão estadual	21
3.2.1. Metas	21
3.2.2. Recursos	21
3.2.3. Transparência	21
3.2.4. Gestão de informações e processos	22
3.2.5. Acervo e base de dados fundiários	23
3.2.6. Georreferenciamento de imóveis	23
3.2.7. Gestão de conflitos agrários.....	23
3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual.	26
3.2.9. Destaque do órgão fundiário	26
4. Principais problemas e recomendações	27
Apêndice 1. Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado do Tocantins	31

Lista de Figuras

Figura 1. Distribuição das áreas destinadas no Estado do Tocantins 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 Tocantins	11
Figura 3. Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Tocantins por esfera de governo responsável	13
Figura 4. Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Tocantins	14
Figura 5. Valores médios da terra nua praticados no Itertins, Incra e mercado no Estado do Tocantins em 2019	19
Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária no Itertins	20
Figura 7. Conflitos fundiários no campo no Tocantins e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019	24

Lista de Tabelas

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado do Tocantins	16
Tabela 2. Requisitos para legitimação de posse e doação de terra no Estado do Tocantins	17
Tabela 3. Resultado da transparência ativa no Itertins em 2018	22
Tabela 4. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias do Estado do Tocantins	27
Tabela 5. Fontes de dados utilizados na análise	33

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 67% 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.

Este estudo analisa especificamente o Estado do Tocantins e a atuação do Instituto de

Terras do Tocantins (Itertins). 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

“Estimamos que os estados sejam responsáveis por 67% das áreas ainda sem clareza fundiária na Amazônia Legal”

terras públicas 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 seis instituições em Palmas, em agosto de 2017^[1]; revisamos a legislação fundiária em vigor no estado (incluindo uma lei estadual aprovada em 2019)^[2]; e analisamos documentos fornecidos pelos entrevistados e os disponíveis no

^[1] Instituições entrevistadas presencialmente em agosto de 2017: Instituto de Terras do Estado do Tocantins – Itertins (7 representantes), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (2 representantes), Programa Terra Legal (1 representante), Núcleo da Defensoria Pública Agrária (1 representante), Secretaria de Patrimônio da União – SPU (1 representante) e 1 representante que respondia por duas instituições (Alternativa para a Pequena Agricultura no Tocantins – APA-TO e Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Tocantins).

^[2] Lei Estadual n.º 3.525/2019.

sítio eletrônico do Itertins. Além disso, coletamos informações espaciais em órgãos federais para estimar o território do estado com situação fundiária já destinada, em processo de destinação, além de uma estimativa de áreas sob jurisdição estadual e federal. Contudo, ressaltamos que, de-

vido à desorganização e à falta de integração de bases fundiárias entre órgãos federais e o órgão de terras estadual, essas estimativas devem ser tratadas com cautela. Finalmente, apresentamos uma matriz com os principais problemas observados e recomendações para aprimoramento.



2. Situação fundiária do estado

Estimamos que 66% do território do Estado do Tocantins já possua destinação fundiária, desconsiderando-se sobreposições^[3]. Os imóveis privados abrangem 48,5% do território^[4]. Este dado desconsidera o Cadastro Ambiental Rural (CAR), por ser autodeclaratório e não informar publicamente se os imóveis foram titulados. Outra parte do estado é formada por 9,5% de Terras Indígenas, 4% de Unidades de Conservação (UC) (exceto Área de Proteção Ambiental)^[5] e 4% de Projetos de Assentamento (Figura 1). O apêndice 1 descreve a metodologia usada para chegarmos aos resultados mostrados nesta seção, bem como apresenta as fontes dos dados usadas na avaliação.

Outros 34% do estado (9,45 milhões de hectares) representam áreas não destinadas ou sem informação de destinação (Figura 2). A maior parte dessa área (54%, ou 18,5% do

estado) já estava inscrita no CAR. Porém, devido à ausência de informações públicas sobre a situação fundiária desses imóveis (se posse ou titulados), não os consideramos na categoria de imóveis privados (titulados), pois é possível que muitos sejam ocupações em terra pública sem titulação.

De fato, o governo estadual afirma que a área sem destinação seria um pouco menor do que a encontrada em nosso levantamento, totalizando quase 9 milhões de hectares^[6]. Dessa forma, há 450 mil hectares possivelmente já destinados, mas cujas informações não estão publicamente disponíveis.

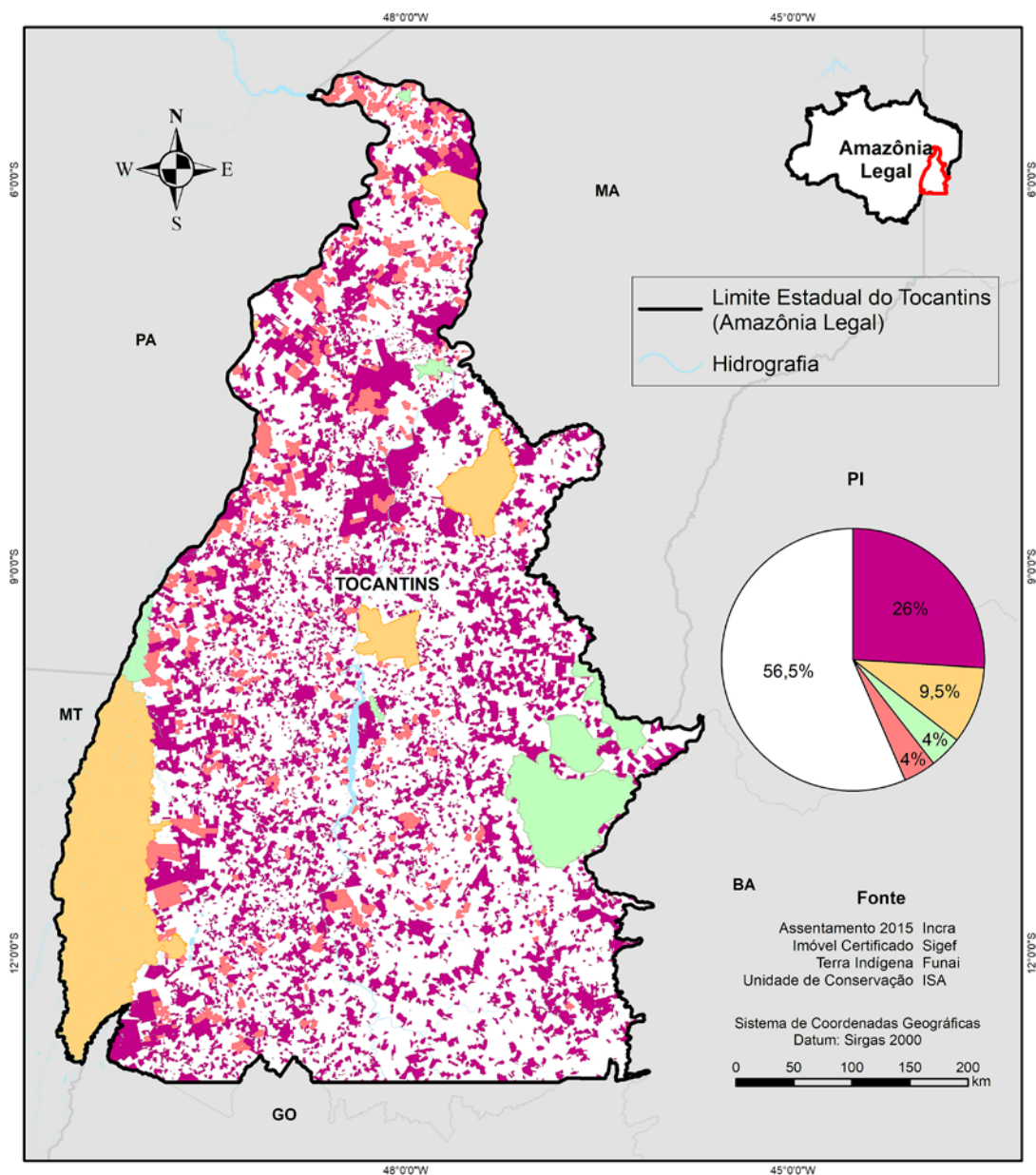
Ainda sobre a área não destinada, em 14% do estado não localizamos informações fundiárias ou imóveis inscritos no CAR. Finalmente, 357 mil hectares estavam mapeados para titulação pelo Incra (Figura 2).

^[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] 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.

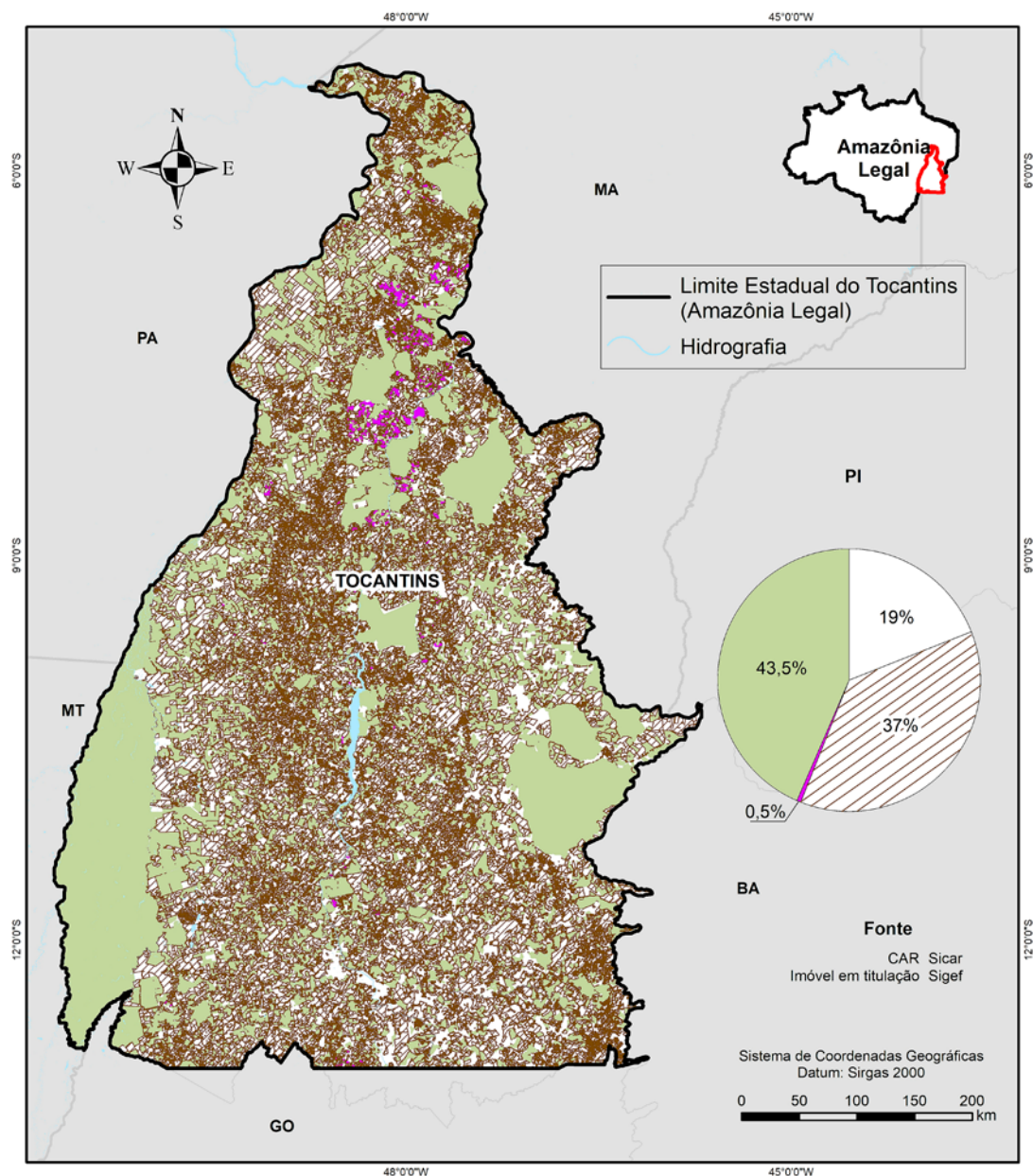
^[5] Área de Proteção Ambiental (APA) é um tipo de Unidade de Conservação que não exclui a possibilidade de regularização fundiária para ocupações privadas. Assim, não consideramos área de APA quando calculamos a área que já possui clareza de direito à terra.

^[6] Secretaria da Fazenda e Planejamento. Plano Plurianual do Estado do Tocantins (2016-2019), p. 13. Disponível em: <https://central3.gov.br/arquivo/436179/> Acesso em: 08 jul. 2019.



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Imóvel privado	Púrpura	7.030.755	26
Terra Indígena	Laranja	2.586.337	9,5
Projeto de Assentamento	Vermelho	1.142.725	4
Unidade de Conservação (exceto área de proteção ambiental)	Verde	1.068.788	4
Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação		15.357.539	56,5
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		11.828.605	43,5
Área total do Tocantins		27.186.144	100

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



Situação fundiária		Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)			11.828.605	43,5
Área não destinada ou sem informação de destinação	Sem CAR		5.149.342	19
	Com CAR		10.060.094	37
Imóvel em processo de regularização			148.103	0,5
Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação			15.357.539	56,5
Área total do Tocantins			27.186.144	100

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

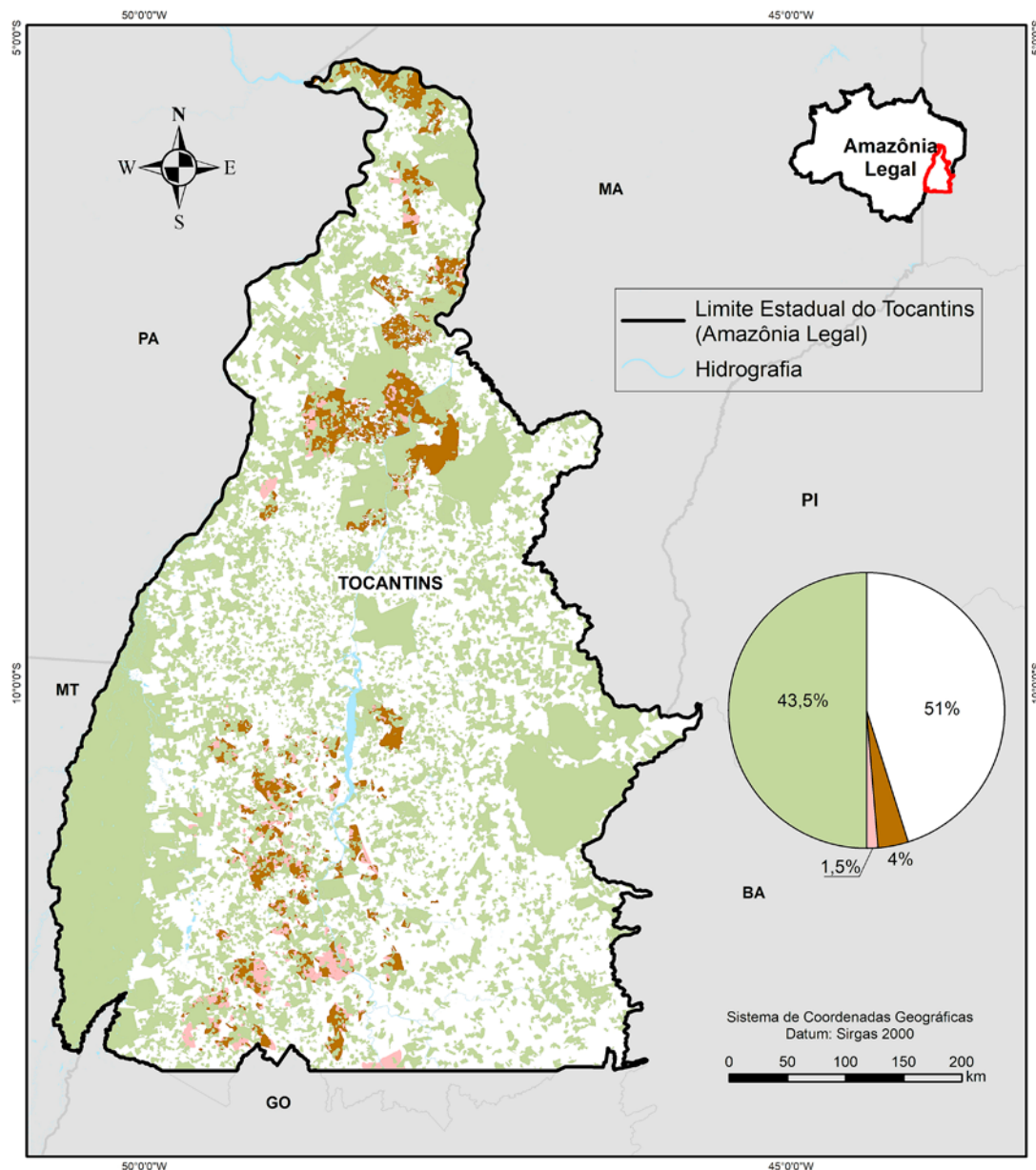
Do total de áreas sem informação, 90% (ou 51% do estado) seriam de responsabilidade do governo estadual (Figura 3); e os dados consultados indicam que esta área ainda não estaria arrecadada pelo órgão estadual de terra. Ou seja, não estava registrada em cartório em nome do governo estadual. De fato, de acordo com entrevistas com funcionários do Itertins, 80% das áreas estaduais ainda precisam ser arrecadadas, mas só encontramos informações disponíveis sobre 84 hectares já arrecadados. Além disso, boa parte das áreas já arrecadadas e matriculadas pelo estado ainda precisa ser georreferenciada para determinar sua localização mais precisa. Esse dado é relevante porque 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.

O restante do território ainda não destinado ou sem informação de destinação é de competência federal (9% do estado). Dessa área, 76% (4% do estado) estariam disponíveis para regularização fundiária de posses, conforme decisão da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal^[7]. Finalmente, 1,5% do estado aguardava decisão para destinação pela Câmara (Figura 3).

Identificamos ainda que 1% da área não destinada no Tocantins (160,8 mil hectares) possui importância biológica extremamente alta para conservação. Essa área foi identificada no levantamento coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade^[8] (Figura 4).

^[7] 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).

^[8] Portaria do MMA n.º 463/2018.



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		11.828.605	43,5
Área possivelmente estadual não matriculada em nome do estado		13.872.878	51
Área federal para futura regularização fundiária		1.125.605	4
Área federal aguardando decisão sobre destinação		358.972	1,5
Área estadual matriculada em nome do estado		84	*
Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação		15.357.539	56,5
Área total do Tocantins		27.186.144	100

* Percentual inferior a 0,001

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

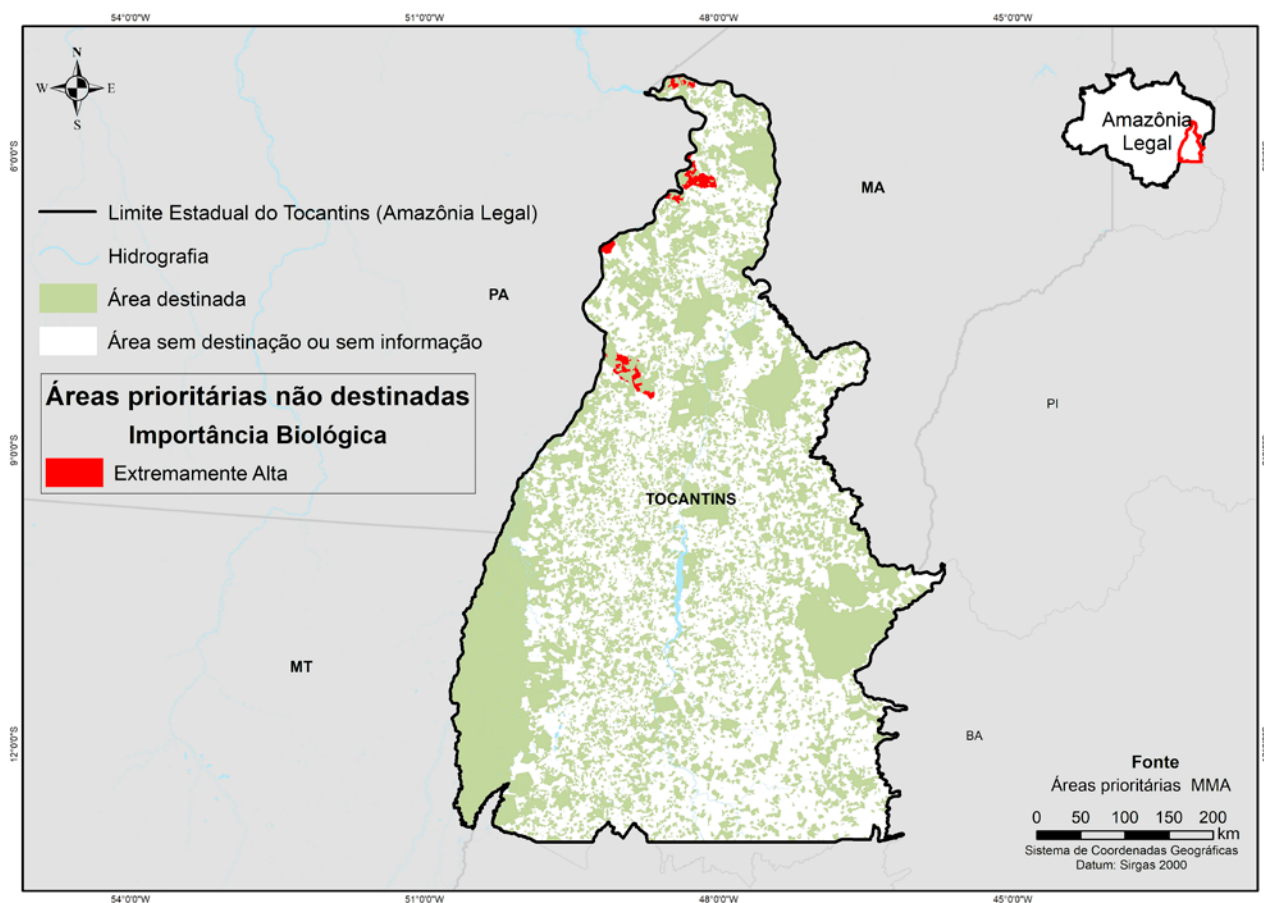


Figura 4. Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Tocantins

3. Órgão fundiário estadual

Desde 1989 a gestão das áreas estaduais do Tocantins é de responsabilidade do Itertins^[9]. Antes de 1988, a gestão fundiária do estado era do Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (Idago), além da atuação do Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (Getat) de 1980 a 1987.

O Itertins chegou a ser extinto em 2013^[10] com a criação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário e Regularização Fundiária (Sedarf), que passaria a ter suas funções de regularização. Porém, foi reinstituído em 2014 por uma Medida Provisória^[11].

3.1. Legislação estadual

3.1.1. Atribuições e normas

O Itertins é responsável por cinco tipos diferentes de modalidades de regularização fundiária, regulados por meio da legislação

apresentada na Tabela 1. As modalidades de regularização são:

- I. legitimação de posse de até 100 hectares^[12];
- II. doação^[13];
- III. venda^[14];
- IV. permuta^[15];
- V. licença de ocupação, que pode ser concedida à pessoa física ou jurídica para implantação de projetos para produção ou subsistência (neste caso, apenas para pessoa física)^[16].

Existe uma expectativa de votação de uma legislação estadual para reconhecimento de territórios quilombolas. Apenas o Incra executava esse tipo de regularização, mas há demandas de reconhecimento em áreas estaduais. No entanto, o Itertins indicou que não pode atuar nesse tema sem uma lei estadual.

^[9] Lei Estadual n.º 87/1989.

^[10] Lei Estadual n.º 2.730/2013.

^[11] Medida Provisória n.º 02/2014.

^[12] Art. 19, parágrafo único da Lei Estadual n.º 87/1989.

^[13] Art. 3º, § 3º da Instrução Normativa n.º 01/2014.

^[14] Art. 3º, § 3º da Instrução Normativa n.º 01/2014.

^[15] Art. 12 da Instrução Normativa n.º 01/2014.

^[16] Art. 4º da Instrução Normativa n.º 01/2014.

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado do Tocantins

Tema	Legislação
Criação do Itertins e modalidades de regularização fundiária.	Lei Estadual n.º 87/1989, que havia sido revogada, mas posteriormente foi restaurada integralmente pela Medida Provisória n.º 002/2014
Procedimento administrativo de regularização das ocupações em áreas sob jurisdição do Itertins.	Instrução Normativa n.º 01/2014
Procedimento para credenciamento de responsáveis técnicos (RTs).	Portaria n.º 62/2014
Pauta de valores para venda da terra nua (VTN).	Decreto Estadual n.º 4.832/2013
Reconhecimento e convalidação de registro imobiliário.	Lei Estadual n.º 3.525/2019

3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública

a. Áreas com proibição à titulação individual

A legislação estadual indica que áreas necessárias à conservação de bacias hidrográficas e do meio ambiente não serão regularizadas por venda ou doação^[17]. Além disso, nos processos de regularização, o Itertins deve verificar se há eventuais protestos contra a titulação da área^[18]. Porém, não há um procedimento determinando que o Itertins consulte outros órgãos ou organizações da sociedade civil sobre existência de sobreposição de interesses prioritários para a destinação da área.

b. Doação e venda

A legislação estadual do Tocantins estabelece alguns requisitos comuns para doação e venda de terra pública estadual, como

posse mansa e pacífica, moradia habitual no imóvel ou próximo, bem como cultura efetiva no imóvel (Tabela 2). Para as modalidades de doação, o requerente não pode ser proprietário de outro imóvel e o tamanho máximo nessa modalidade é de 100 hectares^[19]. Já no caso de venda, que pode ser direta ou via licitação, a lei limita a alienação para áreas de até 2.500 hectares^[20].

Há também outra categoria que resulta em doação de terra via legitimação de posse para áreas de até 50 hectares, mas que possui requisitos mais específicos (Tabela 2). De fato, para tais casos a lei estadual faz referência a requisitos previstos na Constituição Federal para usucapião, mesmo que essa modalidade não seja aplicada em terras públicas de acordo com a súmula n.º 340 do Supremo Tribunal Federal^[21].

[17] Art. 22 da Lei Estadual n.º 87/1989.

[18] Art. 6º, §2º da Instrução Normativa n.º 01/2014.

[19] Art. 19, Parágrafo Único da Lei Estadual n.º 87/1989.

[20] Art. 15, § 2º da Lei Estadual n.º 87/1989.

[21] Art. 20 da Lei Estadual n.º 87/1989 remete ao Art. 191 da Constituição Federal de 1988. Para mais informações sobre aplicação da Súmula n.º 340 do STF, ver: Rocha, Ibrahim et al. 2019. Manual de Direito Agrário Constitucional. Lições de direito agroambiental. 3ª edição. Fórum: Belo Horizonte. pg. 212-216.

Não há impedimento de regularização por doação ou venda 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^[22]. Também não há previsão legal que garanta que a titulação ocorrerá i) em

nome da mulher e do homem quando forem casados ou quando conviverem em regime de união estável; ii) em nome dos conviventes, no caso de união homoafetiva. Esse tipo de regra está presente na legislação federal fundiária e também em outros estados.

Tabela 2. Requisitos para legitimação de posse e doação de terra no Estado do Tocantins

Tema	Doação até 100 hectares ou venda até 2.500 hectares	Legitimação de posse até 50 hectares
Nacionalidade	Brasileiro nato, naturalizado ou estrangeiro ^[23]	Não especifica se é válido para estrangeiros
Características da ocupação	Mansa e pacífica, permitindo antecessores e preposto ^[24]	Sem oposição de terceiros durante o período de ocupação ^[25]
Moradia no imóvel	Moradia habitual no imóvel ou próximo ^[26]	Moradia habitual no imóvel ^[27]
Uso produtivo	Exploração efetiva, de forma direta ou indireta, com cultivo de culturas permanentes, temporárias, agropecuária de animais de pequeno ou grande porte ^[28] . Para venda à pessoa jurídica, precisa apresentar benfeitorias compatíveis com a finalidade da empresa, com comprovação mediante vistoria do Itertins no imóvel ^[29]	Exploração efetiva feita pelo ocupante e seus familiares com cultivo de culturas permanentes, temporárias, agropecuária de animais de pequeno ou grande porte, por meio de produção feita pelo ocupante e sua família ^[30]
Tempo mínimo e prazo limite para início de ocupação	Não estabelece	5 anos ^[31]
Data máxima permitida de início da ocupação da terra	Não estabelece	Não estabelece
Proprietário de outro imóvel	Para doação não pode ter outro imóvel ^[32]	Não pode ter outro imóvel ^[33]

^[22] 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.

^[23] Art. 3º, caput da Instrução Normativa n.º 01/2014.

^[24] Art. 3º, I da Instrução Normativa n.º 01/2014.

^[25] Art. 20 da Lei Estadual n.º 87/1989.

^[26] Art. 3º, I da Instrução Normativa n.º 01/2014.

^[27] Art. 20 da Lei Estadual n.º 87/1989.

^[28] Art. 3º, II da Instrução Normativa n.º 01/2014.

^[29] Art. 3º, §2º da Instrução Normativa n.º 01/2014.

^[30] Art. 20 da Lei Estadual n.º 87/1989 e Art. 3º, §2º da Instrução Normativa n.º 01/2014.

^[31] Art. 20 da Lei Estadual n.º 87/1989.

^[32] Art. 19, Parágrafo Único da Lei Estadual n.º 87/1989.

^[33] Art. 20 da Lei Estadual n.º 87/1989.

c. *Passivo ambiental em imóveis*

Não identificamos como exigência legal para titulação a assinatura de termo de ajustamento de conduta ou adesão ao programa de regularização ambiental em decorrência de desmatamento ilegal no imóvel. Também não há exigência de tal compromisso após o recebimento da titulação como condição para manutenção do imóvel. Finalmente, não há impedimento para regularização de imóveis com desmatamentos ocorridos recentemente.

3.1.3. Valor da terra

Os valores de venda de terra pelo Itertins variam se o imóvel está localizado no município de Palmas ou no interior do estado (fora de Palmas), da seguinte forma:

- I. imóveis localizados em um raio de 50 km do centro de Palmas (área considerada como região metropolitana): três tipos de preços por hectare (R\$ 100, R\$ 200 e R\$ 300) dependendo da existência de via asfaltada para acesso e rede de energia elétrica^[34];

- II. imóveis localizados a partir de 50 km do centro de Palmas: valor único de R\$ 10,00 por hectare^[35];
- III. imóveis no interior, dependendo do tamanho em módulos fiscais (mínimo de 70 hectares e máximo de 80 hectares por módulo fiscal):
 - área de até 4 módulos fiscais com valor de R\$ 1,00 por hectare;
 - área superior a 4 até 15 módulos fiscais com preço de R\$ 2,50 por hectare; e
 - área superior a 15 módulos fiscais por R\$ 5,00 o hectare.

A média ponderada por região do Valor da Terra Nua (VTN) cobrado pelo Itertins^[36] (R\$ 3,95) representa apenas 0,5% do valor do VTN médio da pauta de preço de terra do Incra^[37] e meros 0,04% do valor médio de mercado de terra no Tocantins^[38] (Figura 5). É o menor valor médio cobrado entre os estados da Amazônia Legal para regularização fundiária.

A legislação fundiária estadual não indica quais as formas de pagamento do valor da terra (como parcelamento de valores) e se há algum desconto aplicável.

[34] Três tipos de preços: i) área não dotada de via asfaltada e rede de energia elétrica (R\$ 100,00 por hectare); ii) área dotada de via asfaltada ou de rede de energia elétrica (R\$ 200,00 por hectare); área dotada de via asfaltada e de rede de energia elétrica (R\$ 300,00 por hectare), de acordo com o Anexo Único do Decreto Estadual n.º 4.832/2013.

[35] Anexo Único do Decreto Estadual n.º 4.832/2013.

[36] Para este cálculo, consideramos as áreas estaduais não destinadas e separamos em três grupos: i) áreas localizadas até 50 km do centro de Palmas, com valor médio atribuído de R\$ 150 (média aritmética dos valores de R\$ 100,00, R\$ 200,00 e R\$ 300,00 reais, devido à impossibilidade de se distinguir o tamanho do imóvel); ii) áreas localizadas a partir de 50 km do centro de Palmas, com valor atribuído de R\$ 10; e iii) áreas para imóveis do interior, com preço médio atribuído de R\$ 2,83 (média aritmética dos valores de R\$ 1, R\$ 2,50 e R\$ 5,00). Calculamos a área de cada um dos três grupos e, em seguida, calculamos a média ponderada do preço por hectare estadual no Tocantins.

[37] Valor obtido pelo cálculo da média aritmética dos valores de cada município do Tocantins de acordo com o preço mínimo do VTN cobrado pelo Incra. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/pauta-de-valores-de-terra-nua-para-titulacao.html>>. Acesso em: 11 de fev. de 2020.

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

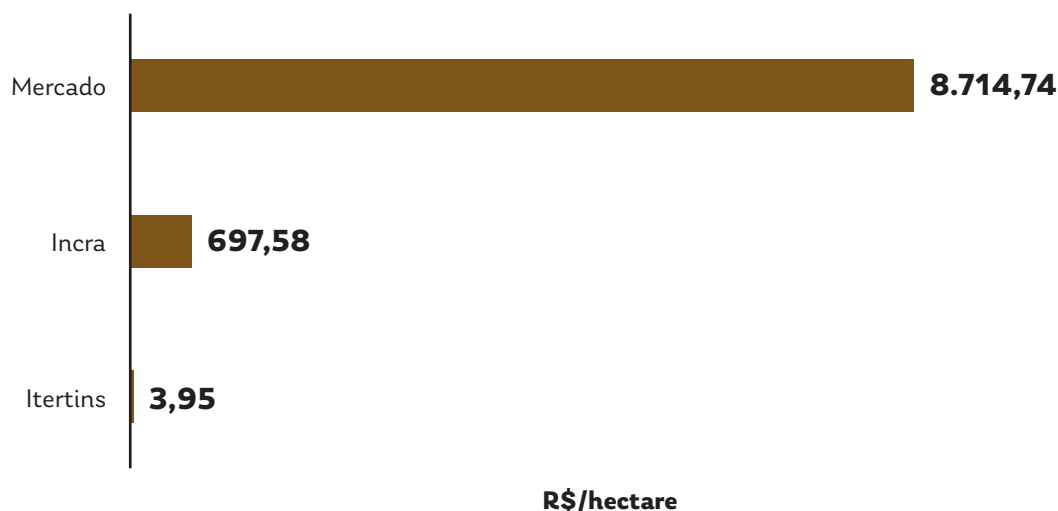


Figura 5. Valores médios da terra nua praticados no Itertins, Incra e mercado no Estado do Tocantins em 2019

3.1.4. Etapas da regularização

A figura 6 demonstra as etapas do processo de regularização fundiária, com base na Instrução Normativa n.º 01/2014. Chama atenção que o Itertins apenas verifica se a área pleiteada está arrecadada e matriculada em nome do estado após toda a análise cartográfica, de georreferenciamento e de vistoria em campo do imóvel.

Por exemplo, em outros estados, os órgãos fundiários verificam se a área de interesse está arrecadada e matriculada em nome do estado em uma fase mais inicial do processo, junto com a análise do setor de cartografia, deixando a etapa de vistoria para depois da arrecadação da terra. Isso porque o imóvel só pode ser regularizado se a área já estiver arrecadada.

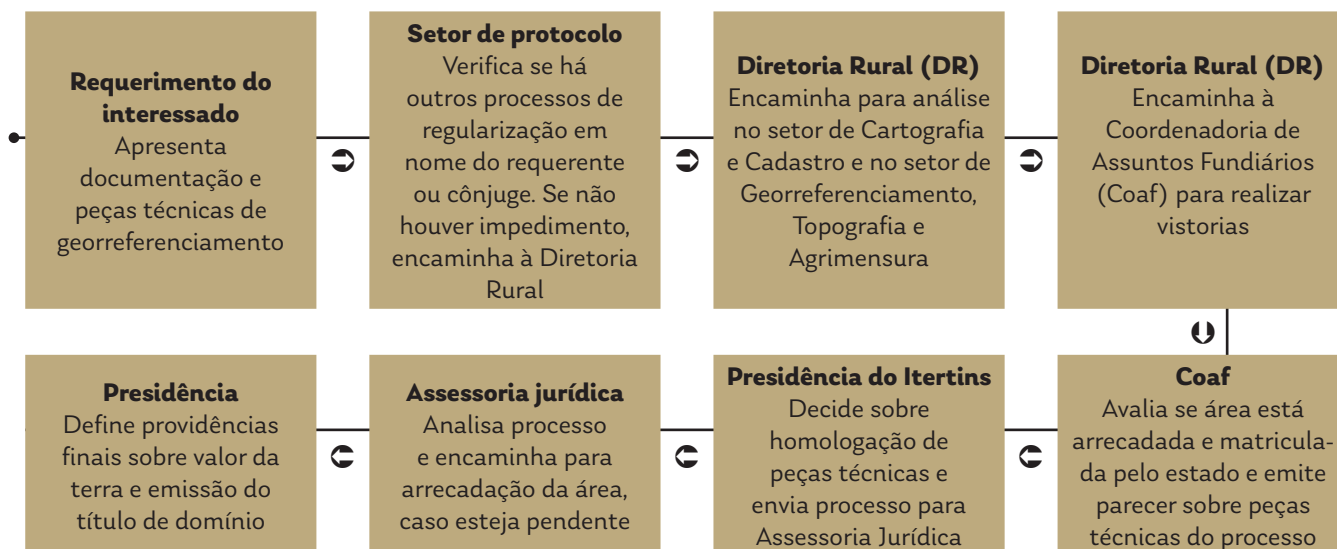


Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária no Instituto de Terras do Estado do Tocantins

3.1.5. Titulação

A legislação estadual não define conteúdo específico para os títulos de terra. Por exemplo, não informa se o título deve ser emitido em nome do casal em casos de casamento, união estável e união homoafetiva.

Também não identificamos cláusulas que devem ser cumpridas após a titulação sob pena de perda do imóvel, as chamadas cláusulas resolutivas. Por exemplo, não há obrigação de cumprir a legislação ambiental, recuperar passivos ambientais ou proibição de manutenção de trabalho análogo à escravidão.

Apenas a Licença de Ocupação possui duas cláusulas resolutivas, cujo descumprimento resulta no seu cancelamento pelo Itertins. São elas:

- I. implantação, em dois anos, do projeto apresentado no requerimento da licença ou de comprovação de que a área se tornou produtiva^[39]. Se a cláusula for cumprida, a licença pode ser renovada por mais dois anos.
- II. o imóvel é intransferível, impenhorável e não pode ser apreendido judicialmente, devendo ser regularizado somente ao portador da licença^[40].

^[39] Art. 4º, §1º da Instrução Normativa n.º 01/2014.

^[40] Art. 4º, §2º da Instrução Normativa n.º 01/2014.

3.2. Organização e práticas do órgão estadual

3.2.1. Metas

O Plano Plurianual (PPA) 2016 – 2019 do estado fixou como meta central até o final de 2019 regularizar 17,5% das áreas não regularizadas do estado em 51 municípios, totalizando 1,5 milhão de hectares nas regiões nordeste, sudeste, central e Jalapão^[41]. Essa meta seria atingida por meio de parcerias com o governo federal via Incra e Programa Terra Legal. Para isso, o PPA também previu quatro ações orçamentárias: i) realização do diagnóstico fundiário estadual; ii) estruturação e modernização institucional; iii) legalização de imóveis; e iv) reforma e ampliação do prédio sede^[42].

No entanto, de acordo com a Controladoria Geral do Estado (CGE), o Itertins obteve execução insatisfatória de suas metas. Em 2018, por exemplo, a meta relacionada à estruturação e modernização institucional não teve execução física ou financeira. Já a meta ligada à legalização de imóveis teve execução física de apenas 17% e apenas 34% do recurso disponível.^[43]

3.2.2. Recursos

O orçamento do Itertins estava em torno de R\$ 7,1 milhões em 2018^[44], sendo que cerca

de 80% são destinados à folha de pagamento. Nesse período não havia parcerias entre o órgão e instituições para a captação de recursos (por exemplo, para elaboração de projetos ao Fundo Amazônia). De acordo com o órgão, o orçamento ideal para execução de suas atividades seria de pelo menos R\$ 9 milhões.

Quanto a recursos humanos, o Itertins contava com 92 servidores em 2018, sendo 13 temporários^[45]. Os servidores concursados são do quadro geral do estado, ou seja, não há um quadro próprio do órgão provido por meio de concurso público^[46]. As áreas com maior carência de profissionais eram geoprocessamento e cartografia. Além disso, o órgão não oferece oportunidades de capacitação de seus servidores.

Em relação a parcerias técnicas, até 2017 havia um convênio de parceria firmado com o Incra em 2007 sem repasse de recursos (Convênio n.º 12.000/2007). As ações envolviam serviços de medição, demarcação e georreferenciamento de parcelas rurais em diversos projetos de assentamento do Incra no Estado do Tocantins, em uma área de aproximadamente 70 mil hectares.

3.2.3. Transparência

O Tocantins apareceu na pior colocação de transparência ativa entre oito estados da

^[41] Secretaria da Fazenda e Planejamento. Plano Plurianual do Estado do Tocantins (2016-2019), p. 13 e 71. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/436179/>. Acesso em: 06 fev. 2020.

^[42] Secretaria da Fazenda e Planejamento. Plano Plurianual do Estado do Tocantins (2016-2019), p. 71. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/436179/>. Acesso em: 06 fev. 2020.

^[43] Controladoria Geral do Estado do Tocantins. 2019. Relatório de Auditoria n.º 048/2019/PCA/CGE. Palmas. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/437948/>. Acesso em: 06 fev. 2020.

^[44] Controladoria Geral do Estado do Tocantins. 2019. Relatório de Auditoria n.º 048/2019/PCA/CGE. Palmas. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/437948/>. Acesso em: 06 fev. 2020.

^[45] Controladoria Geral do Estado do Tocantins. 2019. Relatório de Auditoria n.º 048/2019/PCA/CGE. Palmas. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/437948/>. Acesso em: 06 fev. 2020.

^[46] Governo do Estado do Tocantins. Portal da transparência: servidores. Disponível em: <http://www.transparencia.to.gov.br/#!servidores>. Acesso em: 06 fev. 2020.

Amazônia Legal avaliados^[47]. Dos indicadores avaliados, 79% estavam ausentes, 9% apresentavam-se de maneira parcial e somente 12%, de forma satisfatória (Tabela 3). Isso significa que o Itertins não divulgava a maioria das informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

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. Este último grupo está diretamente relacionado à localização das terras públicas, titulação de imóveis, criação de assentamentos, entre outras destinações para esses imóveis. Em relação à LAI, são ausentes informações completas sobre perguntas frequentes, publicação de agendas de ações do Instituto e informações sobre funcionários.

Tabela 3. Resultado da transparência ativa no Itertins em 2018

Tipo de informação*	Ausente	Parcial	Satisfatório
Avaliação geral	79%	9%	12%
Informações administrativas	42%	25%	33%
Informações de ações e resultados	100%	0%	0%
Informações sobre procedimentos da Lei de Acesso à Informação (LAI)	100%	0%	0%

* 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 relativas ao seu cumprimento pelo órgão público.

3.2.4. Gestão de informações e processos

Até 2017 havia aproximadamente quatro mil processos em trâmite no órgão, sendo a maioria constituída por Títulos de Domínio (TDs). Havia também cinco processos de territórios quilombolas que aguardavam a regulamentação estadual para a atuação do Itertins. A ausência de lei estadual específica para esse tipo de regularização impedia a atuação do órgão ou havia ocasionado situações de emissão de títu-

los individuais ao invés de coletivos em alguns territórios^[48].

O Itertins não possuía, até 2017, um sistema de gestão de processos que contemplasse todas as etapas da regularização fundiária. Segundo os funcionários entrevistados, utilizavam o Sistema de Gestão de Documentos (SGD) para elaborar os pareceres técnicos dos processos, mas que estes eram impressos e anexados aos processos físicos (em papel). Além disso, esse sistema não suporta arquivos do setor de cartografia.

^[47] Cardoso Jr. D.; Oliveira, R.; Brito, B. 2018. Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal. Belém: Imazon. Disponível em: <https://bit.ly/2Ato1fh>. Acesso em: 03 jul. 2020.

^[48] Por exemplo, na comunidade quilombola Lagos das Pedras.

3.2.5. Acervo e base de dados fundiários

O acervo fundiário do Itertins não está digitalizado, ou seja, todos os processos são armazenados em arquivos físicos. Algumas informações, como pareceres dos processos, são armazenadas no SGD, e como este não suporta arquivos da cartografia, as informações desse setor, incluindo mapas, são arquivados em CDs junto aos processos físicos. Segundo entrevistas realizadas no órgão em 2017, já houve uma tentativa de digitalização que não foi bem-sucedida.

A base fundiária já adotava desde 2007 as especificações técnicas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)^[49], que exige o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (Sirgas) do ano 2000, em substituição ao sistema SAD 69. No entanto, esta base não é completa e não está organizada em um único arquivo. Os arquivos shapes dos títulos emitidos estão distribuídos em CDs anexados a cada processo, que precisam ser consultados individualmente para avaliar se determinada área pleiteada já foi titulada.

3.2.6. Georreferenciamento de imóveis

O Itertins custeia o georreferenciamento quando se trata de demanda de regularização de pessoas comprovadamente carentes ou em caso de interesse do estado (não especificados na legislação)^[50]. Nos outros casos, os interessados devem apresentar ao órgão as peças técnicas de georreferenciamento.

O órgão não usa um sistema específico ou software para validação de peças técnicas de georreferenciamento, mas reportou que usa o Google Terra (Google Earth) para auxiliar na localização dos imóveis.

3.2.7. Gestão de conflitos agrários

De acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Tocantins ocupa o sétimo lugar entre os nove estados da Amazônia Legal em número de conflitos no campo acumulados nos últimos dez anos. Foram 309 conflitos identificados entre 2010 a 2019 (Figura 7)^[51].

O Itertins não possui banco de dados de conflitos fundiários do estado nem setor próprio para resolução dessas demandas, como uma ouvidoria. Também não reportou se usa dados de conflitos de outras instituições, a exemplo dos dados sistematizados pela CPT.

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

[50] Art. 3º, §6º da Instrução Normativa n.º 01/2014.

[51] 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.

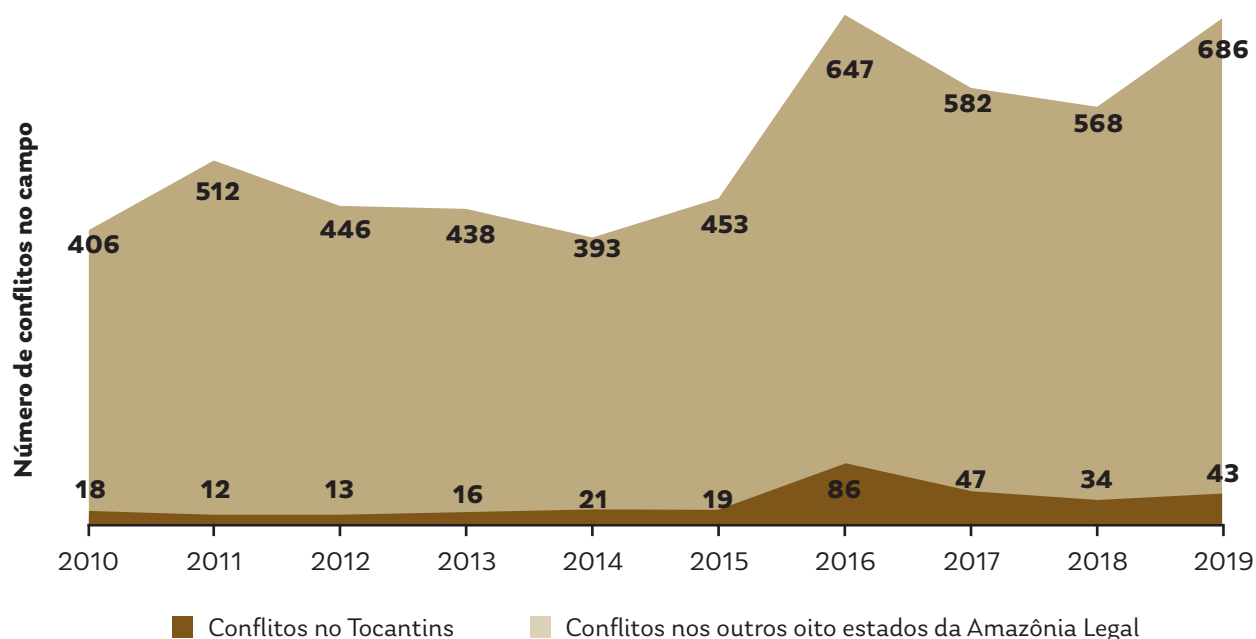


Figura 7. Conflitos fundiários no campo no Tocantins e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019

Fonte: Comissão Pastoral da Terra

No entanto, a Corregedoria Geral de Justiça do Tocantins possui um Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (Nupref), cujo objetivos incluem^[52]:

- I. atuar nos conflitos de imóveis que tramitam no âmbito da Corregedoria;
- II. realizar vistorias e perícias em locais de conflitos fundiários;
- III. realizar estudos, monitoramentos e fiscalização das atividades dos cartórios de regis-

tro de imóveis, nas questões relacionadas à regularização fundiária;

- IV. elaborar projetos de regularização fundiária;
- V. prestar apoio técnico, material e operacional às ações judiciais fundiárias, quando solicitadas pelo juiz competente;
- VI. elaborar estratégias que conduzam à regularização fundiária;
- VII. reduzir a burocracia procedimental da regularização fundiária.

[52] Art. 2º e incisos do Provimento n.º 005/2018 da Corregedoria Geral de Justiça do Tocantins.

Esse núcleo é formado por com um juiz coordenador, órgãos do governo do estado e do município de Palmas, governo federal, Associação Tocantinense dos Municípios (ATM) e Associação de Notórios e Registradores do Tocantins (Anoreg)^[53]. Não há, portanto, participação de membros da academia ou de outros setores da sociedade civil.

Dois temas que estavam em discussão no núcleo até 2018 eram a situação de títulos de terra emitidos pelo Itertins em áreas da União e de matrículas oriundas dos antigos registros paroquiais. O primeiro caso remonta à extinção do Getat, em 1987, quando o estado considerou que as glebas arrecadadas e matriculadas pelo Getat em nome da União seriam devolvidas ao domínio estadual, o que nunca ocorreu. No entanto, o Itertins acabou emitindo vários títulos de terra nessas áreas, gerando uma situação de irregularidade.

O segundo caso trata dos registros em cartório de imóveis que têm como base os Registros Paroquiais, previstos no Decreto n.º 1.318/1854, ainda no Brasil Colônia. Naquela época houve uma primeira tentativa de realizar um cadastro de terras no país, que era feito pelos vigários das paróquias em livros de registro^[54]. No entanto, essas declarações não tinham o poder de gerar um direito de propriedade, mas acabaram, em

muitos casos, sendo ilegalmente registradas em cartórios quando esses passaram a existir posteriormente. No caso desses registros, a solução encontrada pelo Nupref foi oficializada na Medida Provisória Estadual n.º 09/2019, convertida na Lei Estadual n.º 3.525/2019. A nova lei reconhece e convalida os registros imobiliários desses imóveis cujos títulos não foram expedidos pelo estado (como é o caso dos registros paroquiais), desde que estejam georreferenciados e certificados em até dois anos. Essa regra não se aplica aos seguintes casos:

- I. imóveis cujo domínio não seja pertencente ao Estado do Tocantins;
- II. se a propriedade ou posse for objeto de reivindicação judicial por órgão estadual ou federal;
- III. imóveis objeto de ações de desapropriação para fins de reforma agrária, além dos localizados em áreas indígenas e quilombolas.

Apesar de a lei não ter previsto a divulgação dos dados dos imóveis que pleiteiam e obtenham o reconhecimento e convalidação de seus títulos, a LAI deve ser aplicada a esses casos para garantir transparência e evitar o reconhecimento de casos em áreas objeto de conflitos que não estejam judicializadas.

[53] São membros do Núcleo: Procuradoria Geral do Tocantins, Itertins, Incra, Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins (Terrapalmas), Associação Tocantinense dos Municípios (ATM), Associação de Notórios e Registradores do Tocantins (Anoreg), Superintendência do Patrimônio da União, Projeto Terra Legal no Tocantins, Procuradoria Geral do Município de Palmas, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais da Prefeitura de Palmas (Art. 1º e incisos do Provimento n.º 005/2018 da Corregedoria Geral de Justiça do Tocantins).

[54] Trecanni, Girolamo. Violência e Grilagem: instrumento de aquisição de propriedade da terra no Pará. Belém, 2006. p 600.

3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual

O estado conta com um Fórum permanente das Comunidades Quilombolas do Tocantins, coordenado pelo Ministério Público Federal (MPF), que se reúne duas vezes ao ano. Os temas de pauta das reuniões variam de acordo com as demandas das comunidades quilombolas. Há também uma mesa permanente de regularização de territórios quilombolas, coordenada pelo Incra, com reuniões trimestrais para discutir regularização em áreas remanescentes de quilombos.

3.2.9. Destaque do órgão fundiário

Destacamos a criação do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (Nupref), da Corregedoria Geral de Justiça do Tocantins, como uma instância de discussão e proposição de soluções de problemas fundiários no estado. Ressaltamos, porém, a ausência de movimentos sociais, academia e sociedade civil atuante no tema fundiário nesse grupo de representação.



4. Principais problemas e recomendações

A partir dos resultados encontrados neste estudo, indicamos na tabela 4 os problemas e recomendações que deveriam ser priorizados pelo governo estadual para aprimoramento da gestão fundiária pelo Itertins.

Tabela 4. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias do Estado do Tocantins

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	Ausência de prazo limite para início da ocupação em terra pública. Apenas a situação de doação até 50 hectares exige mínimo de cinco anos, mas essa ocupação pode ocorrer a qualquer tempo, inclusive futuramente. Portanto, é um estímulo para continuidade da ocupação de terra pública para fins de apropriação.	Alterar lei estadual inserindo prazo máximo para início de ocupação que pode ser regularizada (dia, mês e ano), sendo preferencialmente retroativo a cinco anos da aprovação da nova lei.	Assembleia Legislativa
	Não há determinação legal para consulta prévia, a outros órgãos fundiários e à sociedade de forma ampla, antes da destinação das áreas 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 4

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	A legislação não exige compromisso de recuperação de passivo ambiental do imóvel antes da titulação ou como cláusula resolutiva 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 resolutiva 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 resolutiva para títulos prevendo retomada do imóvel em caso de ocorrência de trabalho escravo.	Assembleia Legislativa
	Não há previsão legal para que a titulação ocorra em nome do casal ou dos conviventes, quando o requerente for casado ou conviver em união estável ou união homoafetiva.	Inserir na lei que os títulos serão expedidos: i) em nome da mulher e do homem quando forem casados ou quando conviverem em regime de união estável; ii) em nome dos conviventes, no caso de união homoafetiva.	Assembleia Legislativa
	Ausência de lei estadual para reconhecimento de territórios quilombolas.	Aprovar lei para reconhecimento de territórios quilombolas.	Assembleia Legislativa
	Valores irrisórios cobrados na venda de terra pública estadual.	Alterar decreto estadual para aumentar o valor cobrado na venda de terras públicas estaduais.	Governo do estado, via decreto

➤ Continuação da Tabela 4

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Organização e práticas do órgão de terra	Ausência de metas para todas as principais atividades do órgão. Mesmo com a definição da meta de regularizar 17,5% das áreas não regularizadas do estado, é importante estabelecer e divulgar metas anuais, além de definir metas mais específicas por setores.	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). As metas também podem incluir atividades essenciais para avanço do processo de regularização, como o percentual de digitalização de acervo, organização da base fundiária digital (por glebas ou percentual de glebas, por exemplo) e georreferenciamento.	Itertins
	Recursos financeiros insuficientes.	Aumentar o orçamento, captação de recursos externos e/ou celebração de parcerias para aumentar capacidade de execução, investir em automação e digitalização de procedimentos, além da contratação de profissionais para serviços técnicos.	Governo do estado
	Recursos humanos insuficientes.	Concurso público para novas contratações e terceirizar serviços técnicos.	Itertins
	Ausência de capacitação para funcionários.	Ofertar capacitação para melhorar o desempenho nas ações do órgão.	Itertins
	Acervo fundiário não está digitalizado.	Digitalizar e indexar acervo fundiário, incluindo processos oriundos do Idago e Getat.	Itertins
	Base de dados fundiários incompleta e desmembrada.	Organizar e consolidar base fundiária em um só banco de dados digital.	Itertins
	Ausência de canais próprios de denúncias e tratamento de conflitos agrários.	Instituir canal próprio no órgão, por exemplo, ouvidoria para atender às demandas.	Itertins
	Não utiliza dados de conflitos fundiários coletados por outras instituições. Esses dados podem ajudar na avaliação do requisito de posse mansa e pacífica, exigido para regularização fundiária.	Utilizar dados de conflitos fundiários de fontes externas (como relatórios da Comissão Pastoral da Terra) em análises de requisitos de regularização fundiária.	Itertins



➔ Continuação da Tabela 4

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Organização e práticas do órgão de terra	Não publica relatório anual de atividades.	Elaborar e publicar relatório anual de atividades do Itertins.	Itertins
	Baixo desempenho no cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI).	Disponibilizar de forma ativa os dados sobre atuação do órgão previstos em lei e capacitar funcionários para o cumprimento da LAI.	Itertins
	Não está prevista a divulgação dos casos que solicitarão o reconhecimento e convalidação de títulos a partir da Lei Estadual n.º 3.525/2019.	Disponibilizar arquivos shapes dos imóveis e informações sobre requerentes.	Itertins e Tribunal de Justiça do Estado
	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
	Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (Nupref), da Corregedoria Geral de Justiça do Tocantins, não possui representação de movimentos sociais, academia e sociedade civil atuante no tema fundiário.	Incluir vagas para academia, movimentos sociais e organizações da sociedade civil atuantes no tema fundiário no estado.	Corregedoria do Tribunal de Justiça do Tocantins



Apêndice

Apêndice 1.

Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado do Tocantins**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 5). 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 10.2. 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 10.2. 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, selecionamos as informações sobrepostas com a ferramenta *Clip* e utilizamos a ferramenta de *Union*, unindo a área sobreposta à camada, descartando, assim, a sobreposição^[55]. 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).

^[55] Por exemplo, quando uma Terra Indígena estava sobreposta a uma Unidade de Conservação, recortamos a área (*Clip*) e, logo depois, juntamos esta área recortada (*Union*) com a área da Unidade de Conservação para excluir a área selecionada pelo recorte. Fizemos a exclusão diretamente no editor de camadas, onde selecionamos a parte sobreposta e a excluímos do shapefile.

Tabela 5. 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)	2019
Florestas Públicas	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Imóvel em processo de titulação	Programa Terra Legal	2017
Imóveis privados	Imóveis certificados na base do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) ^[56] , (Incra)	2018
Projetos de Assentamento	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2015
Terras Indígenas	Instituto Socioambiental (ISA)	2019
Territórios Quilombolas	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2018
Unidades de Conservação (exceto Área de Preservação Ambiental)	Instituto Socioambiental (ISA)	2019

^[56] Apesar de considerarmos os dados de imóveis privados 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, excluimos da área da Amazônia Legal o total de áreas já destinadas, calculado de acordo com a seção anterior. O dado resultante foi denominado como 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 5

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^[57], 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 por meio da ferramenta de geoprocessamento *Dissolve*, usando o programa ArcGIS 10.2. Em seguida, usando a ferramenta de geoprocessamento *Union*, juntamos a área resultante dessas três categorias à área não destinada. Então, usando a ferramenta de edição, excluimos 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

^[57] 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).

constam de bases de dados fundiárias públicas. No entanto, não 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.

- II. Áreas estaduais: utilizamos dados de áreas arrecadadas (matriculadas) pelos estados, disponíveis no Cadastro Nacional de Florestas Públicas como florestas públicas Tipo B^[58]. 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^[59].

Para o cálculo da área total em cada jurisdição (federal ou estadual), utilizamos as ferramentas *Dissolve* e *Clip* no programa ArcGIS 10.2.

^[58] 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.

^[59] 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 978-65-990330-8-7



9 786599 033087