



Leis e práticas de

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

no Estado do **Amapá**

Jeferson Almeida
Brenda Brito
Pedro Gomes



Leis e práticas de

REGULARIZAÇÃO **FUNDIÁRIA**

no Estado do **Amapá**

Jeferson Almeida
Brenda Brito
Pedro Gomes

Março de 2021

Copyright © 2021 by Imazon

Autores

Jeferson Almeida

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
Amapá / Jeferson Almeida; Brenda Brito; Pedro Gomes.
– Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da
Amazônia, 2021.

35 p. : il., color.

ISBN 978-65-89617-05-1

1. Regularização fundiária – Amapá. 2. Legislação
fundiária. 3. Políticas públicas – Amazônia. 4. Amazônia Le-
gal. I. Brito, Brenda. II. Gomes, Pedro. III. Instituto do Homem
e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon). IV. Título.

CDD (21.ed.) 333.33098116

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 Ecorural Serviços em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural Ltda 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.

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

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

Sumário

Lista de Figuras	6
Lista de Quadros	6
Lista de Tabelas	6
1. Apresentação	7
2. Situação fundiária do estado	9
3. Órgão fundiário estadual	17
3.1. Legislação estadual	17
3.1.1. Atribuições e normas	17
3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública	19
3.1.3. Valor da terra	20
3.1.4. Etapas da regularização	22
3.1.5. Titulação	23
3.2. Organização e práticas do órgão estadual	23
3.2.1. Metas	23
3.2.2. Recursos	24
3.2.3. Transparência	24
3.2.4. Gestão de informações e processos	25
3.2.5. Acervo e base de dados fundiários	25
3.2.6. Georreferenciamento de imóveis	26
3.2.7. Gestão de conflitos agrários	26
3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual	27
3.2.9. Destaques do órgão fundiário	27
4. Principais problemas e recomendações	28
Apêndice 1. Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado do Amapá.	32

Lista de Figuras

Figura 1. Distribuição das áreas destinadas no Estado do Amapá 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 Amapá	11
Figura 3. Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Amapá por esfera de governo responsável.	13
Figura 4. Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Amapá.	14
Figura 5. Média do valor de mercado de terras no Estado do Amapá comparada aos valores de terra nua (VTN) cobrados pelo governo estadual.	21
Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária no Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Estado do Amapá	22
Figura 7. Conflitos fundiários no campo no Amapá e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019	27

Lista de Quadros

Quadro 1. Regras de transferência de terras da União para os Estados de Roraima e Amapá	15
--	----

Lista de Tabelas

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado do Amapá.	18
Tabela 2. Resultado da transparência ativa no Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Estado do Amapá em 2018	25
Tabela 3. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado do Amapá	28
Tabela 4. 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 60% das áreas ainda sem clareza fundiária na Amazônia Legal. Por isso, é fundamental considerar como as terras públicas estaduais são geridas e quais as lacunas e oportunidades de investimento e apoio para aumentar a eficiência desses órgãos. Ademais, é importante identificar quais as necessidades de aprimoramento de marco regulatório e práticas para aumentar o controle sobre as terras públicas, combater grilagem de terras e desmatamento associado a essa prática. Dessa forma, produzimos relatórios específicos para cada estado amazônico.

Nesta publicação analisamos o Estado do Amapá e a atuação do Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá

(Imap), que até 2019 era o órgão estadual responsável pela regularização fundiária em terras estaduais. Apesar de em 2019 a Assembleia Legislativa do Estado ter aprovado a criação do Instituto de Terras do Amapá (Amapá Terras), consideramos que a análise das práticas do Imap

seria fundamental para compreendermos os desafios pré-existentes na gestão fundiária do estado e indicarmos os aspectos a serem aprimorados com o novo instituto, o Amapá Terras.

A análise abrange a identificação das principais modalidades de regularização fundiária executadas pelo órgão estadual e das práticas

adotadas para aplicar a legislação vigente. Nossa ênfase é nos processos de regularização por meio de doação e venda de terras 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 es-

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

tar associadas à expansão de desmatamento ilegal na expectativa de reconhecimento de direito sobre a terra.

Para este estudo, entrevistamos representantes de sete instituições em Macapá, em maio de 2017^[1]; revisamos a legislação fundiária em vigor no estado; e analisamos documentos fornecidos pelos entrevistados e os disponíveis no sítio eletrônico do Imap. Também coletamos informações espaciais em órgãos federais e no Imap para estimar o território do estado com situação fun-

diária já destinada, em processo de destinação, além de uma estimativa de áreas sob jurisdição estadual e federal. Contudo, ressaltamos que, devido à desorganização e à falta de integração de bases fundiárias entre órgãos federais e o órgão estadual amapaense, essas estimativas devem ser tratadas com cautela.

Finalmente, apresentamos uma matriz com os principais problemas observados na legislação vigente e nas práticas avaliadas, com recomendações para aprimoramento.

^[1] Instituições entrevistadas presencialmente em maio de 2017: Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá – Imap (5 representantes), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (1 representante), Programa Terra Legal (1 representante), Secretaria do Patrimônio da União – SPU (1 representante), Instituto Estadual de Florestas (1 representante), Comissão Pastoral da Terra – CPT (2 representantes) e Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Amapá – Fettaagrap (2 representantes).



2. Situação fundiária do estado

Estimamos que o Estado do Amapá já possua 82% (11,6 milhões de hectares) de seu território já destinados, desconsiderando-se sobreposições^[2]. A maior parte do território estadual (62,5%) é formado por Unidades de Conservação (UCs), excluindo-se Áreas de Proteção Ambiental (APA)^[3]. Terras Indígenas (TIs) ocupam 8,5% e Projetos de Assentamento (PAs) abrangem 8% da área estadual, enquanto os imóveis privados representam 3%^[4] (Figura 1). Esse último dado não considera o Cadastro Ambiental Rural (CAR), já que este é autodeclaratório e não informa publicamente se os imóveis inscritos foram titulados. O apêndice 1 descreve a metodologia usada para che-

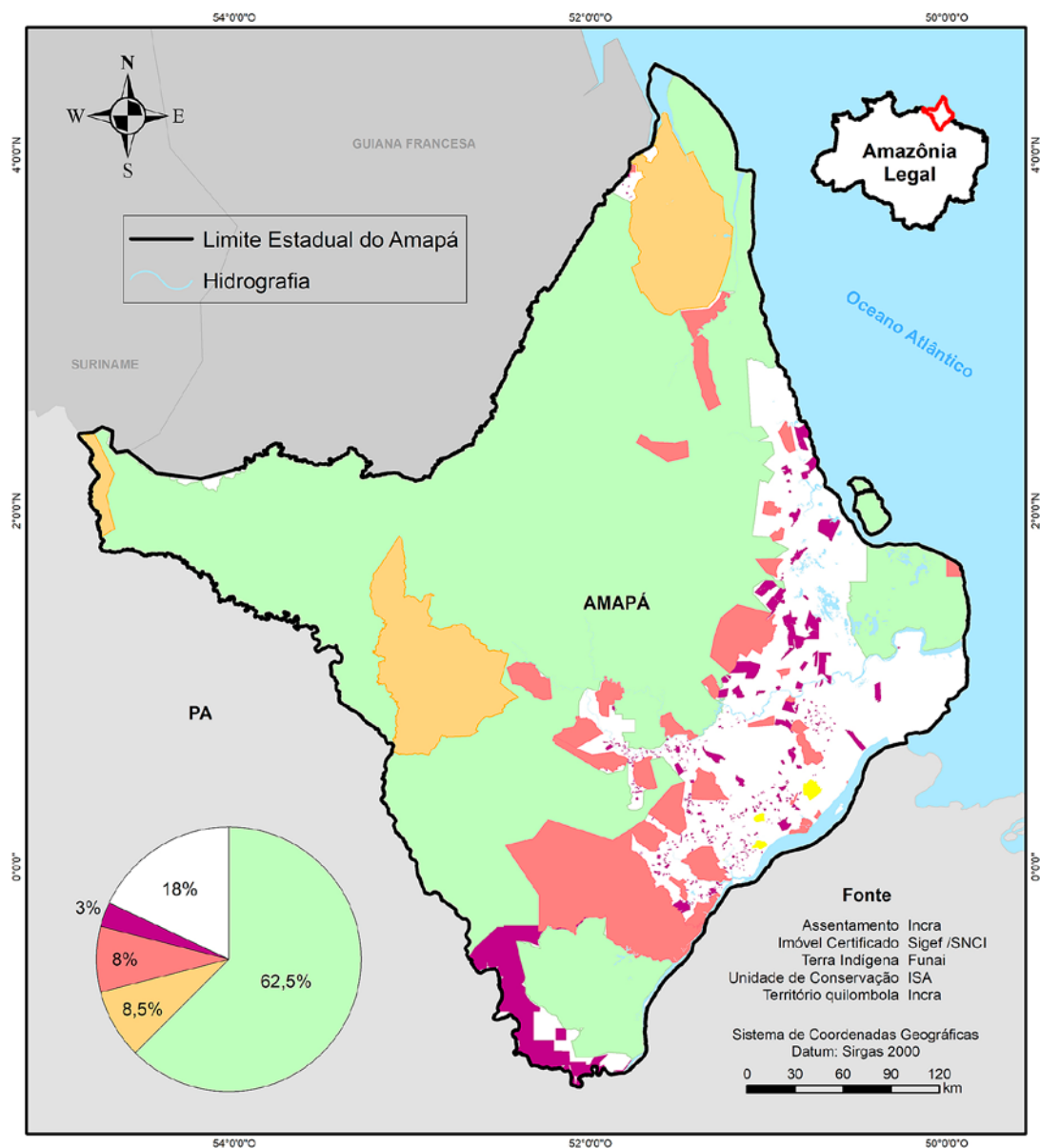
garmos aos resultados mostrados nesta seção, bem como apresenta as fontes dos dados usadas na avaliação.

Outros 18% do território estadual não estavam destinados ou não possuíam informações sobre destinação. Nesse grupo, uma área equivalente a 4% do território estadual estava mapeada para titulação pelo Incra; e 4,5% do estado estavam inscritos no CAR como imóveis privados (Figura 2). Porém, devido à ausência de informações públicas sobre a situação fundiária desses imóveis (se posse ou titulado), não os consideramos nessa categoria (titulados), pois é possível que muitos sejam ocupações em terras públicas sem titulação (Figura 2).

[2] 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.

[3] 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.

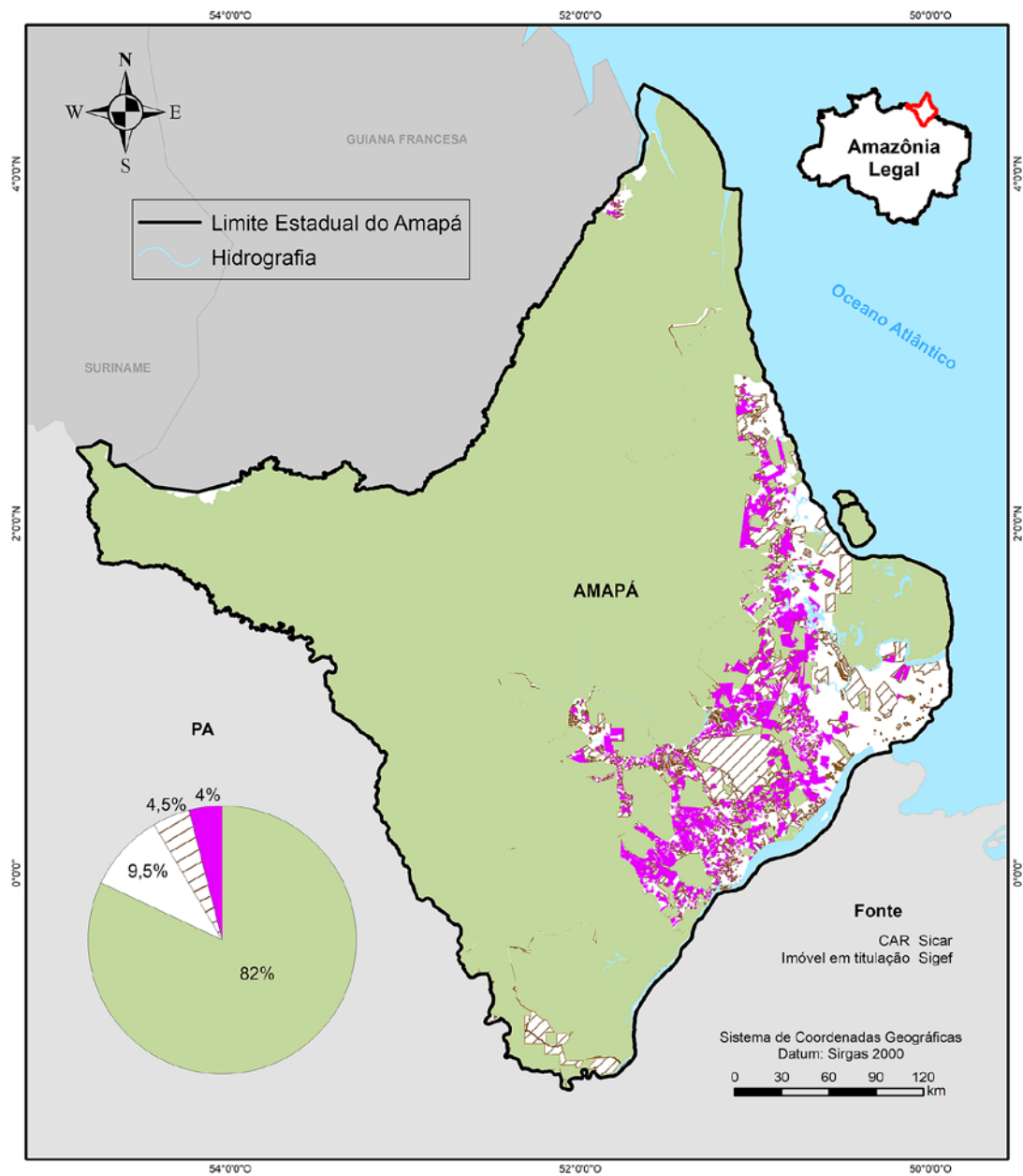
[4] Apenas imóveis inseridos no Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) e no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), ambos do Incra, sob o pressuposto de que esses casos já estariam com a situação fundiária regular. No entanto, não há necessariamente uma verificação da validade da documentação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



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Unidade de Conservação (exceto área de proteção ambiental)	Verde	8.870.768	62,5
Terra indígena	Laranja	1.185.529	8,5
Projeto de assentamento	Vermelho	1.159.468	8
Imóvel privado	Amarelo	402.657	3
Território quilombola	Amarelo	15.179	*
Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação		2.613.481	18
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		11.633.601	82
Área total do Amapá		14.247.082	100

*Percentual inferior a 0,1%

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



Situação fundiária		Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)			11.633.601	82
Área sem destinação ou sem informação de destinação	Sem CAR		1.348.902	9,5
	Com CAR		648.400	4,5
Imóveis mapeados para titulação*			616.179	4
Área total do Amapá			14.247.082	100

* Apenas 22% dessa área possui processo para regularização no Incra. O restante possui apenas georreferenciamento do imóvel, sem a formalização de processo administrativo.

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

Do total de áreas sem informação de destinação (18% do estado), a maioria pertencia à União (73%) (Figura 3), mas estava em transferência ao estado, por determinação da Lei Federal n.º 10.304/2001 e do Decreto Federal n.º 6.291/2007. No total, vinte e três glebas serão passadas ao governo estadual. Porém, esse processo já se estende por quase vinte anos sem conclusão (Quadro 1). Além disso, 100 mil hectares de área federal ainda aguardavam decisão sobre qual seria seu uso pela Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal^[5]. O apêndice 1 descreve a metodologia usada para chegarmos aos resultados apresentados nesta seção, bem como apresenta as fontes dos dados.

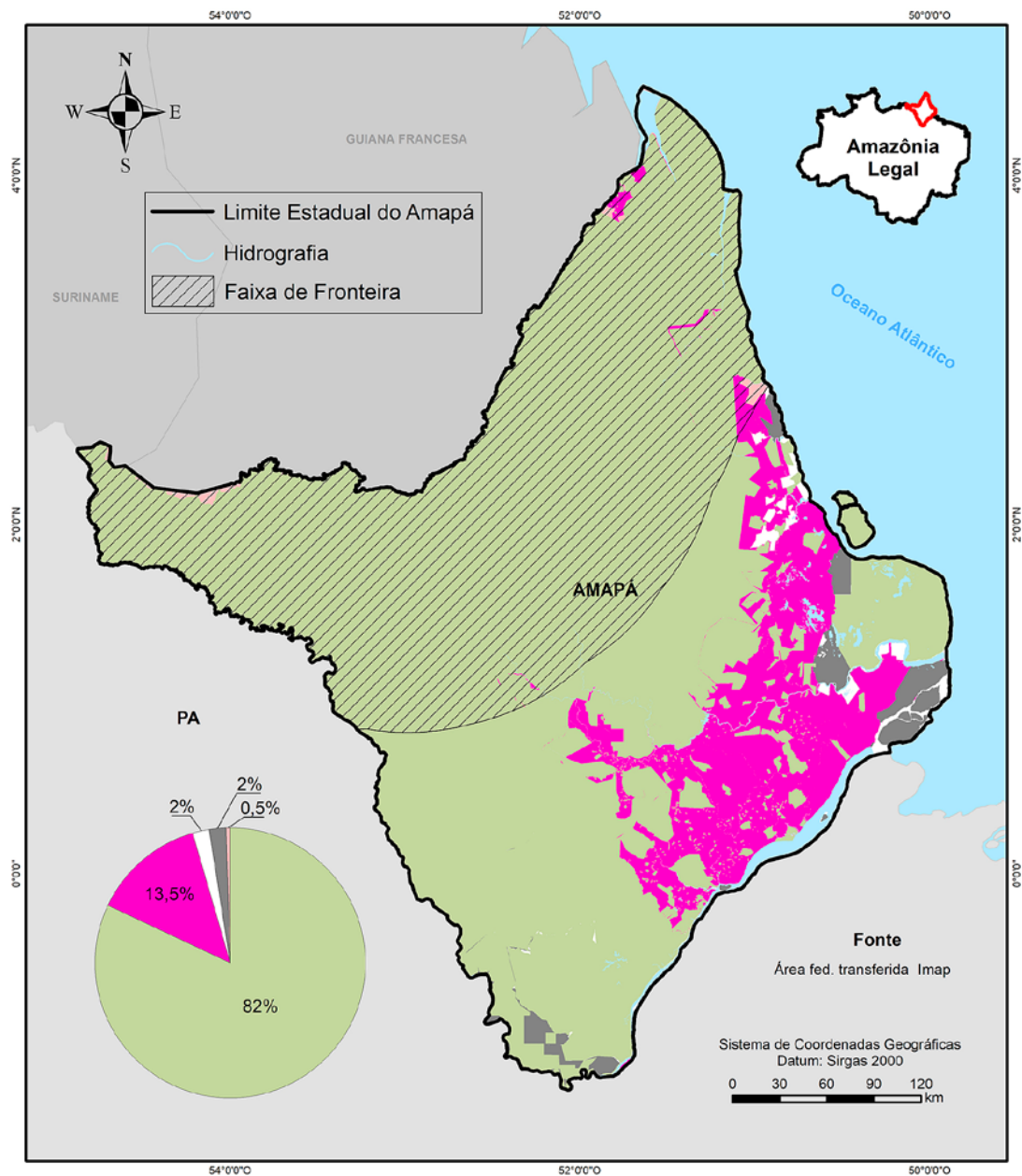
As áreas não destinadas que já pertencem ao governo estadual (excluindo-se as terras em transferência) correspondiam a 4% do território estadual (Figura 3). Porém, estimamos

que metade ainda não estivesse matriculada em cartório em nome do estado, ou seja, não estava arrecadada. De fato, 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.

Identificamos ainda que 60% da área não destinada (1,5 milhão de hectares) possui prioridade para conservação, de acordo com o levantamento coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade^[6]. A maior parte seria de áreas classificadas como de importância biológica extremamente alta (1,3 milhão de hectares), seguida de 154 mil hectares de prioridade muito alta e de 32,3 mil hectares de alta prioridade (Figura 4).

^[5] 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).

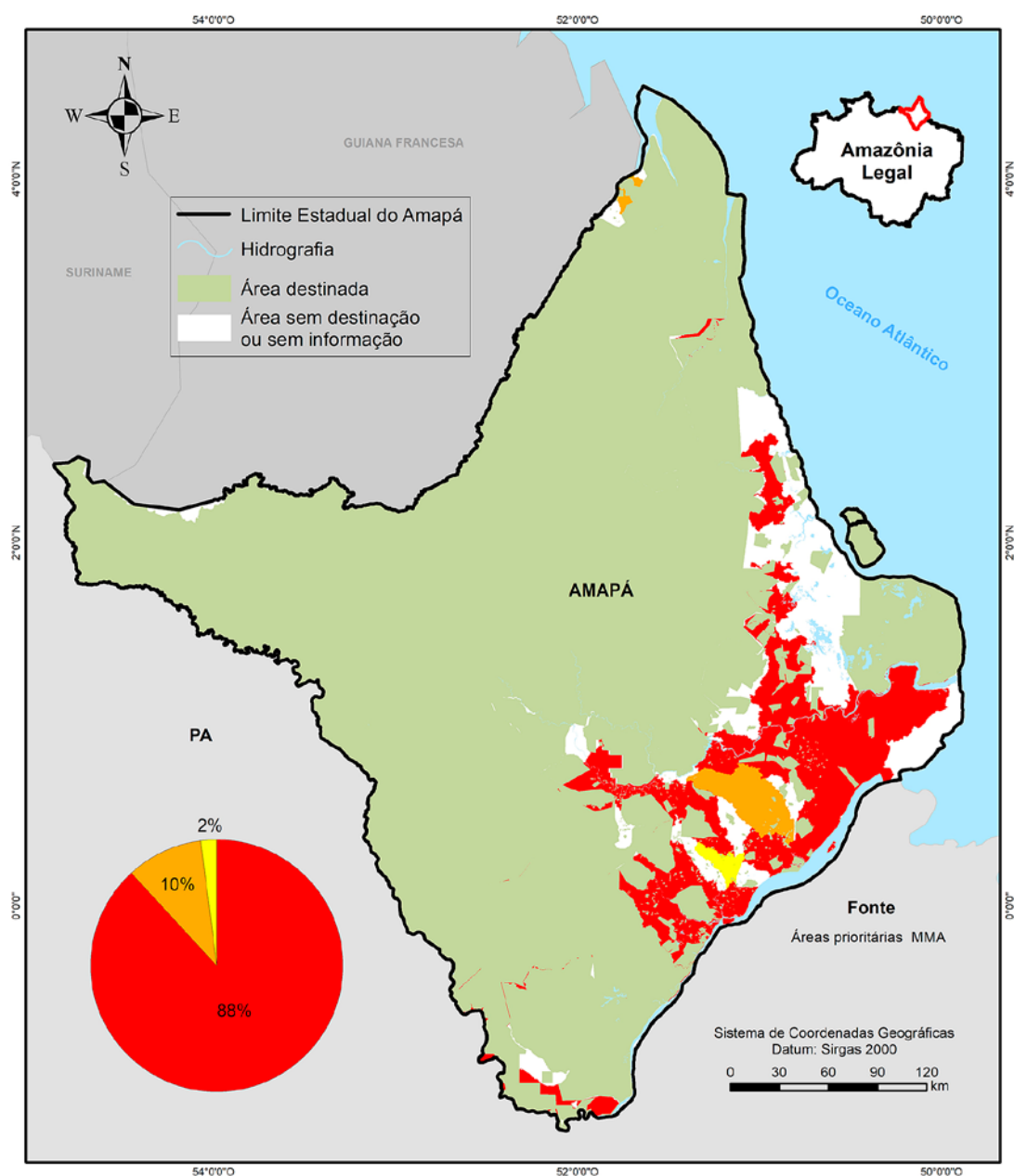
^[6] Portaria do MMA n.º 463/2018.



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		11.633.601	82
Área federal em transferência para o estado		1.905.663	13,5
Área estadual matriculada em nome do estado		304.807	2
Área possivelmente estadual não matriculada em nome do estado		302.955	2
Área federal aguardando decisão sobre destinação		100.055	0,5
Área total do Amapá		14.247.082	100

*Percentual inferior a 0,2%

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



Classe de importância biológica	Cor no mapa	Hectares	Percentual da área (%)
Extremamente Alta		1.391.187	88
Muito Alta		154.441	10
Alta		32.381	2
Total		1.578.009	100

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

Quadro 1.

Regras de transferência de terras da União para os Estados de Roraima e Amapá

Amapá e Roraima deixaram de ser territórios federais e se tornaram estados a partir da Constituição Federal de 1988^[7]. No entanto, as terras públicas nos dois estados continuaram sob domínio na União. Foi somente em 2001 que foi aprovada uma lei determinando a transferência das terras aos governos estaduais – a Lei Federal n.º 10.304/2001, aprovada após 10 anos de tramitação no Congresso Nacional. A exceção à transferência seriam áreas já destinadas ou em processo de destinação pela União, como Unidades de Conservação, Territórios Quilombolas ou títulos de terra emitidos, além de Terras Indígenas e outras pertencentes à União de acordo com a Constituição^[8].

Outros seis anos se passaram até a publicação do Decreto Federal n.º 6.291/2007 regulamentando e trazendo mais detalhes para essa transferência. Depois, em 2016, o governo federal publicou novo regulamento na tentativa de esclarecer alguns procedimentos (Decreto Federal n.º 8.713/2016).

Porém, esse processo já se estende por quase vinte anos sem conclusão, pois um ponto central de disputa entre o órgão de terra federal e o estadual no Amapá e Roraima continuou: a necessidade de fazer o georreferenciamento das áreas que devem ser excluídas da transferência, seja porque permanecerão sob domínio da União ou porque já foram destinadas a particulares. Os órgãos estaduais entendiam que não era necessário realizar essa etapa antes da transferência, mas esse não era o entendimento do governo federal. Ações judiciais iniciadas sobre o assunto confirmaram a exigência de georreferenciamento para esse destacamento antes da transferência^[9], mas esse entendimento continuou sendo questionado e foi alterado na Lei Federal n.º 14.004/2020.

De fato, a lei de 2001 e os decretos que a regulamentaram foram alterados recentemente, na tentativa de trazer novos detalhamentos aos procedimentos para a transferência. Por exemplo, o Decreto Federal n.º 10.081/2019 define

^[7] Art. 18, §2º da Constituição Federal de 1988.

^[8] Por exemplo, continuam sob domínio da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei (Art. 20, II da Constituição Federal de 1988).

^[9] Por exemplo, Processo n.º 0004653-70.2012.4.01.4200 – TRF 1 - 1ª Vara – Boa Vista.

que as áreas de títulos emitidos pela União que não foram registradas em cartório serão primeiro transferidas aos estados e só depois serão excluídas do patrimônio estadual e consolidadas aos particulares. Nesse caso, para serem excluídos, esses imóveis deverão estar georreferenciados e com declaração de cumprimento de cláusulas obrigatórias determinadas no título (cláusulas resolutivas)^[10].

A última alteração nas regras de transferência ocorreu com a Lei Federal n.º 14.004/2020, que tratou, por exemplo, de regras adicionais para a retirada das áreas transferidas aos estados dos títulos de terras já emitidos pela União. Nesses casos, terão prioridade nessa exclusão os títulos matriculados em cartório e que possuem memorial descritivo. Outra alteração promovida por essa lei de 2020 foi a retirada de atividades de conservação ambiental como uma das prioridades para uso das áreas transferidas aos estados.

Além disso, o Congresso derrubou vetos feitos à Lei Federal n.º 14.004/2020^[11]. Com isso, a nova regra permite que a transferência ocorra independente de georreferenciamento prévio das áreas da União que precisam ser destacadas^[12]. Também define que o governo federal terá um ano para fazer o georreferenciamento das áreas, que serão então excluídas daquelas repassadas

aos estados. Se o prazo não for atendido, os estados as excluirão a partir dos limites dessas áreas constantes na base cartográfica do Incra^[13]. O problema é que nem sempre os dados que constam nessa base possuem georreferenciamento e, por isso, podem ser imprecisos. Dessa forma, a nova lei consolida o entendimento dos estados de que o georreferenciamento não é condição prévia à transferência, o que é um entendimento oposto ao que havia sido definido em ações judiciais sobre o tema.

Essa demora na transferência de terras ao Amapá e Roraima demonstra os prejuízos causados pela falta de investimento na organização das bases de dados de títulos já emitidos pelos órgãos fundiários na Amazônia. Também expõe a necessidade de investir no georreferenciamento de áreas públicas para a correta identificação do patrimônio de terras federais e estaduais. É improvável que o prazo de um ano para georreferenciamento, estipulado na Lei Federal n.º 14.004/2020, seja cumprido para todas as áreas que precisam ser excluídas das terras transferidas aos estados. Assim, é possível que nos próximos anos apareçam situações de conflitos nessas regiões a partir de casos que passaram a ser considerados como terras estaduais de forma inadequada.

[10] Art. 1º-A do Decreto Federal n.º 8.713/2016, alterado pelo Decreto Federal n.º 10.081/2019.

[11] Agência Senado. 2020. Congresso derruba veto a lei que transfere terras da União para Roraima e Amapá. Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/19/congresso-derruba-veto-a-lei-que-transfere-terras-da-uniao-para-roraima-e-amapa>. Acesso em: 04 nov. 2020.

[12] Art. 2º, §5º, da Lei Federal n.º 10.304/2001, inserido pela Lei Federal n.º 14.004/2020.

[13] Art. 2º, §4º, da Lei Federal n.º 10.304/2001, inserido pela Lei Federal n.º 14.004/2020.

3. Órgão fundiário estadual

Até julho de 2019, o Imap era o órgão estadual responsável pelas políticas fundiárias e de meio ambiente^[14]. Com a Lei Estadual n.º 2.425/2019, o governo estadual extinguiu o Imap e criou o Instituto de Terras do Amapá (Amapá Terras), além de transferir as atribuições ambientais para a Secretaria de Meio Ambiente do Estado (Sema)^[15]. O Amapá Terras tem como finalidade assumir as competências do Imap na execução da política fundiária do estado, promovendo a arrecadação, regularização das terras públicas devolutas e as incorporadas ao patrimônio estadual.

3.1. Legislação estadual

3.1.1. Atribuições e normas

A regularização fundiária em terras estaduais no Amapá pode ocorrer por meio de dez modalidades, conforme as leis fundiárias apresentadas na tabela 1.

- I. doação de até 1 módulo fiscal para pessoas físicas^[16];
- II. venda com ou sem licitação de imóvel acima de 1 módulo fiscal e até 2.500 hectares^[17];
- III. declaração de reconhecimento de domínio: após início do processo de regularização fundiária enquanto o título definitivo não for emitido (Lei Complementar Estadual n.º 110/2018)^[18];

^[14] Após o estabelecimento do Amapá como estado pela Constituição Federal de 1988 (ao invés de território federal), houve outros órgãos antes do Imap responsáveis pelo tema fundiário: i) Coordenadoria Especial de Terras do Amapá (Coterra), criada pelo Decreto Estadual n.º 30/1989; ii) Coordenadoria de Terras do Amapá (Decreto Estadual n.º 0046/1989); iii) Instituto de Terras do Amapá (Terrap), criado pelo Decreto Estadual n.º 214/1991; e iv) Imap, criado pela Lei Estadual n.º 1.184/2008. Fonte: Nascimento, Adilson. 2009. A reforma agrária no Estado do Amapá: o processo histórico-institucional fundiário e as consequências dos Projetos de Assentamento sobre a cobertura florestal. Dissertação de Mestrado. Macapá: Unifap. Disponível em: <https://www2.unifap.br/ppgdapp/files/2013/04/Dissertacao-Reforma-Agraria-Completa-copia.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2020.

^[15] A nova lei também extinguiu o Instituto Estadual de Florestas do Amapá (IEF) e passou suas atribuições para a Sema.

^[16] Art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[17] Arts. 20 e 22 da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[18] Art. 22, §8º da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

- IV. doação a instituições públicas da administração direta ou indireta e entidades civis sem fins lucrativos^[19];
- V. doação a municípios^[20];
- VI. Projeto de Assentamento estadual^[21];
- VII. Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) para:
 - comunidades tradicionais em Unidades de Conservação^[22];
 - beneficiários de assentamentos estaduais (oneroso para áreas acima de 1 módulo fiscal)^[23];
- VIII. reconhecimento de territórios quilombolas^[24];
- IX. reconhecimento de domínio de áreas tituladas pelo estado ou pela União entre 18 de setembro de 1850 e 05 de setembro de 1946^[25];
- X. permuta de área privada por área pública em casos de tensão social ou de criação de Unidade de Conservação^[27].

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado do Amapá

Tema	Legislação
Criação do Instituto de Terras do Amapá – Amapá Terras.	Lei Estadual n.º 2.425/2019
Normas e procedimentos para regularização de terras públicas registradas em nome do Amapá.	Lei Complementar estadual n.º 110/2018 Instrução Normativa do Imap n.º 04/2017 Instrução Normativa do Imap n.º 002/2008
Reconhecimento de territórios de comunidades quilombolas.	Lei Estadual n.º 1.505/2010
Transferência de Terras de domínio do Estado do Amapá e alterações posteriores.	Lei Federal n.º 10.304/2001 Decreto Federal n.º 6.291/2007 Decreto Federal n.º 8.713/2016 Decreto Federal n.º 10.081/2019 Lei Federal n.º 14.004/2020

^[19] Art. 39 da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018. Entidades sem fins lucrativos devem ter pelo menos dois anos de constituição e funcionamento para se habilitarem a esta modalidade.

^[20] Art. 41 da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[21] Art. 29 da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[22] Art. 24, §1º, II da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[23] Art. 24, §1º, I da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[24] Art. 24, §1º, II da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[25] Lei Estadual n.º 1.505/2010.

^[26] Art. 27 da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[27] Art. 44 da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública

a. Áreas com proibição à titulação individual

A legislação estadual lista áreas que não devem ser regularizadas por venda ou doação de terras, a saber:

- I. áreas indicadas no zoneamento econômico ecológico como necessárias à conservação^[28], assim como Unidades de Conservação já constituídas;
- II. áreas para reconhecimento de Territórios Quilombolas, de comunidades locais e para implantação de assentamentos;
- III. áreas para atividades econômicas, como distritos agroindustriais e industriais; áreas com permissão de lavra para exploração de minérios, de águas minerais e termas^[29];
- IV. áreas destinadas a obras de infraestrutura, como estradas, aeroportos e portos^[30];
- V. áreas urbanas e com prédios públicos^[31];
- VI. áreas para atender outros fins de interesse público ou social, vinculados aos planos de desenvolvimento socioeconômico e ambiental do estado^[32].

Para que essas áreas sejam excluídas de processos de regularização via doação e venda

e passem a ser reservadas para a finalidade pretendida, o órgão responsável deve requerer a sua reserva ao órgão fundiário ou o próprio Amapá Terras pode tomar a iniciativa. O órgão fundiário deve então emitir um termo de reserva, indicando dados como a localidade, dimensão e finalidade da área.

Porém, a legislação estadual não determina que o órgão fundiário consulte outros órgãos sobre eventual interesse em reserva de áreas que estejam com pedidos de venda ou doação. Também não há procedimento para uma consulta pública mais ampla, que permita envio de informações sobre áreas que deveriam ser reservadas ao invés de serem tituladas para pessoas físicas.

b. Doação e venda

Os requisitos para doação e venda de terra pública estadual no Amapá são iguais. A diferença entre as categorias está no tamanho do imóvel, já que a doação só ocorre para áreas de até 1 módulo fiscal. São eles^[33]:

- I. ser brasileiro nato ou naturalizado;
- II. não ser proprietário de outra área rural, de tamanho superior ao menor módulo fiscal definido para o Estado do Amapá, que é de 65 hectares;
- III. praticar cultura efetiva^[34];

[28] Art. 8º, II da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

[29] Art. 8º, VI e VII da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

[30] Art. 8º, III da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

[31] Art. 8º, VIII da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

[32] Art. 8º, X da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

[33] Art. 18 da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

[34] Cultura efetiva corresponde à exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo (Art. 2º, VI da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018).

- IV. comprovar morada habitual por meio do exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, com data anterior a 22 de julho de 2008;
- V. não ter sido beneficiado por programas de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas em lei;
- VI. estar com sua situação eleitoral regular no Estado do Amapá.

Não há impedimento de regularização 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^[35].

No caso de venda, o órgão fundiário estadual pode decidir sobre pedidos de titulação de áreas com até 15 módulos fiscais. Já nas áreas maiores e com até 2.500 hectares, é necessária autorização prévia da Comissão Permanente de Política Agrária da Assembleia Legislativa^[36].

As áreas com pedidos de titulação que não atenderem os quesitos de morada habitual e cultura efetiva deverão ser colocadas para venda por meio de edital de licitação em até 180 dias^[37].

Finalmente, a lei estadual permite a venda para pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, desde que cumpram os requisitos previstos na legislação estadual e federal^[38].

c. Passivo ambiental em imóveis

Não há requisitos relacionados à necessidade de regularização de passivo ambiental nas áreas cuja titulação é solicitada, como inscrição no Programa de Regularização Ambiental ou assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com órgão ambiental.

3.1.3. Valor da terra

A lei estadual determina dois tipos de preços na venda do imóvel:

- I. Para ocupações até 22 de julho de 2008, o valor fica estabelecido entre 10% e 50% da pauta de valores de terra elaborada pelo Incra ou pelo órgão fundiário estadual^[39].
- II. Para ocupações posteriores a 22 de julho de 2008 ou se os ocupantes forem proprietários de outro imóvel rural, com soma de todas as áreas até 2.500 hectares, aplica-se o valor máximo da terra^[40].

^[35] 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.

^[36] Art. 20 da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[37] Art. 18, §1º da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[38] Art. 47 da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[39] Art. 22, §2º da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[40] Art. 22, §7º, I e II da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018

Avaliamos que esses preços cobrados pelo governo estadual na regularização por venda representam entre 4% e 59% do valor de terra no mercado, cuja média é de R\$ 1.312,00 por hectare^[41]. Isso ocorre porque 10% do valor da terra nua mínimo equivale, em média, a R\$ 46,00 por

hectare, enquanto o VTN máximo é, em média, R\$ 775,00 (Figura 5)^[42]. Essa análise usou como base a pauta de preços do Incra, já que a tabela estadual de preços de terra não estava disponível na Internet e não foi disponibilizada pelo órgão fundiário quando solicitado.

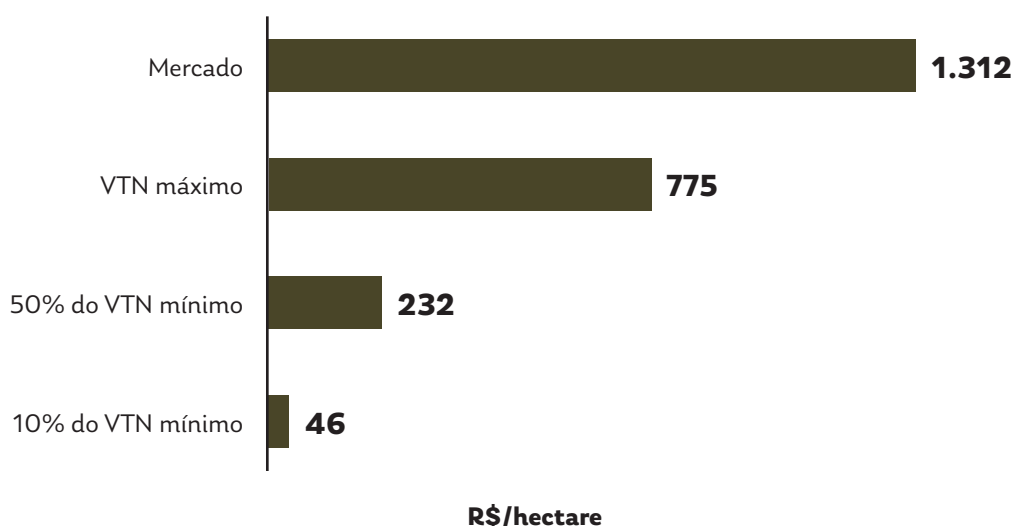


Figura 5. Média do valor de mercado de terras no Estado do Amapá comparada aos valores de terra nua (VTN) cobrados pelo governo estadual

^[41] Valor obtido pelo cálculo da média aritmética dos valores de terra praticados no Amapá com base em FNP. Anualpec 2019. P 248-250. Informaecon: São Paulo, 2019.

^[42] Valor da Terra Nua do Incra. VTNs obtidos pelo cálculo da média aritmética dos valores em cada município do Amapá de acordo com cada categoria (mínimo e máximo). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/pauta-de-valores-de-terra-nua-para-titulacao.html>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

A lei estadual também indica algumas facilidades na forma de pagamento^[43]:

- I. Pagamento em até 20 parcelas anuais sucessivas com juros simples de 3 % ao ano (áreas de 1 a 4 módulos fiscais) ou 5% ao ano (áreas acima de 4 módulos fiscais), mais correção monetária.
- II. Carência de três anos para a primeira parcela.

No caso de atraso no pagamento de três parcelas sucessivas ou alternadas, o órgão fundiário poderá cancelar o título e retomar o imóvel^[44].

3.1.4. Etapas da regularização

As fases do processo de regularização por doação ou venda estão ilustradas na figura 6, de acordo com a Instrução Normativa n.º 04/2017.



Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária no Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Estado do Amapá

^[43] Art. 23 da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

^[44] Art. 23, §4º da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

3.1.5. Titulação

A legislação estadual define algumas regras específicas que devem ser observadas nos títulos de terra emitidos pelo Amapá:

- I. **Gênero:** O título de domínio é expedido em nome da mulher ou homem quando solteiros, ou em nome do casal quando casados em regime de união estável ou união homoafetiva. Nos demais casos, a titulação será preferencialmente em nome da mulher^[45].
- II. **Cláusulas resolutivas:** o título deve conter cláusulas que devem ser obedecidas pelos titulados, sob pena de perda do imóvel. São elas^[46]:
 - proibição de alienação do imóvel por dez anos;
 - manutenção da destinação agrária, por meio da prática de cultura efetiva;
 - respeito à legislação ambiental, especialmente às regras do CAR;
 - não explorar mão de obra em condição análoga à de escravo;
 - cumprir as condições e formas de pagamento;
 - em caso de o imóvel servir de garantia para obtenção de financiamento e ocorrer inadimplência com a instituição bancária, o imóvel pode ser alienado para pagamento da dívida, mas o órgão fundiário deve receber no mo-

mento da venda o valor que ainda for devido pela regularização^[47].

As cláusulas resolutivas podem ser dispensadas ou liberadas por^[48]:

- I. morte do beneficiário do título;
- II. impossibilidade física para o trabalho rural;
- III. três anos após recebimento do título se pagar o valor integral do imóvel;
- IV. comprovação de cumprimento por meio documental ou vistoria. Porém, nesse último caso, a legislação estadual define que haverá liberação das cláusulas se o órgão fundiário não responder sobre o pedido de liberação e documentações apresentadas pelo titulado em até 12 meses do protocolo^[49].

3.2. Organização e práticas do órgão estadual

3.2.1. Metas

A análise dos relatórios de gestão sobre o Plano Plurianual do estado entre 2016-2019 não indicou metas específicas de titulação de imóveis^[50]. No entanto, os funcionários entrevistados indicaram que, até 2017, o órgão fundiário estadual trabalhava com uma meta para arrecadar glebas em nome do estado. O objetivo era arrecadar duas glebas por ano, de um total de 23 glebas. Havia, ainda, outras 23 glebas federais em processo de transferência para o estado (Ver seção 2 para mais informação sobre transferência de terras ao estado).

[45] Art. 24 da Instrução Normativa n.º 04/2017.

[46] Art. 21 da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

[47] Art. 21, V da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

[48] Art. 21, §2º da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

[49] Art. 26, §3º da Lei Complementar Estadual n.º 110/2018.

[50] Relatórios de gestão disponíveis em: <https://seplan.portal.ap.gov.br/contas/relatorio>. Acesso em: 29 mar. 2020.

3.2.2. Recursos

Até 2017, o Imap possuía 250 funcionários para atender as áreas ambiental e fundiária. Mesmo assim, apresentava carência de recursos, incluindo infraestrutura, recursos humanos e tecnológicos. Os funcionários entrevistados indicaram a área de georreferenciamento como uma das mais carentes de capacidade técnica. Informaram ainda que havia intenção de formalizar uma parceria com o Exército para auxiliar nessa tarefa e com o Incra para demarcação de assentamentos e de áreas quilombolas.

Em relação a recursos financeiros, o orçamento do Imap previsto para 2019 foi de aproximadamente R\$ 5,6 milhões, de acordo com o demonstrativo de receitas do relatório da Lei Orçamentária Anual (LOA)^[51]. Esse valor era destinado às atividades ambientais e fundiárias do órgão.

Não encontramos informações sobre fontes de recursos externas ao orçamento público ou mesmo parcerias técnicas com instituições da academia ou da sociedade civil.

3.2.3. Transparência

O Estado do Amapá aparece na 2ª pior colocação de transparência ativa entre oito es-

tados da Amazônia Legal^[52] avaliados. Tais informações foram avaliadas a partir dos dados disponíveis na Internet, já que o órgão não publicava relatório anual de gestão. Dos indicadores avaliados, 70% estavam ausentes, 11% apresentavam-se de maneira parcial e somente 19% se apresentaram de forma satisfatória. A transparência ativa diz respeito à publicação espontânea de dados pelos órgãos fundiários, incluindo: informações administrativas, informações sobre procedimentos da LAI e informações de ações e resultados. Esse último grupo está diretamente relacionado à localização das terras públicas, titulação de imóveis, criação de assentamentos, entre outras destinações para esses imóveis.

Em relação aos indicadores de informações administrativas, o Imap possuía a pior colocação entre os oito estados avaliados em 2017, com apenas 36% dos indicadores satisfatórios. Quanto às informações sobre suas ações e resultados, o estado obteve a terceira pior colocação. Já na categoria de procedimentos da LAI, ficou na terceira pior colocação, apresentando 80% de indicadores ausentes neste quesito. A tabela 2 apresenta os resultados da avaliação de transparência ativa no Imap.

^[51] Governo do Estado do Amapá. Secretaria de Planejamento (Seplan), LOA, 2019, p. 48. Disponível em: https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/SEPLAN_b19605423fd25a21ec275f0b6fd900d8.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

^[52] 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.

Tabela 2. Resultado da transparência ativa no Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Estado do Amapá em 2018

Tipo de informação*	Ausente	Parcial	Satisfatório
Avaliação geral	70%	11%	19%
Informações administrativas	55%	9%	36%
Informações de ações e resultados	82%	18%	0%
Informações sobre procedimentos da Lei de Acesso à Informação (LAI)	80%	20%	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 relacionadas ao seu cumprimento pelo órgão público.

3.2.4. Gestão de informações e processos

Até 2017, havia cinco mil processos em andamento no Imap, mas o órgão não possuía um sistema para tramitação eletrônica destes. O sistema existente funcionava apenas para identificar a localização física dos processos em trâmite no órgão.

3.2.5. Acervo e base de dados fundiários

O acervo do Imap ainda era prioritariamente em papel até 2017. Apenas os documentos emitidos a partir de 2015 estavam organizados e digitalizados em um banco de dados. O instituto avaliava a contratação de uma empresa para realizar a digitalização dos processos, como também a compra de scanners para montar uma equipe de digitalização no órgão. Porém, essas possibilidades ainda estavam em fase de planejamento, sem prazo ou recursos para sua implementação.

Além dos títulos emitidos pelo Imap, ainda faltava a digitalização de títulos mais antigos expedidos pelo Incra. O Imap reconhecia a neces-

sidade de fazer a digitalização dos documentos e vetorização dos imóveis para montar um mosaico das áreas já tituladas no estado. Mas, por falta de recursos, não avançou nessa tarefa.

A base de dados com arquivos shapes de títulos emitidos pelo Imap possuía informações a partir de 2015. No entanto, essa base não estava atualizada com títulos emitidos pelo governo federal no estado. Os funcionários indicaram que essa atualização de títulos federais poderia demorar um ano. Relataram ainda que havia casos de imóveis georreferenciados pelo governo federal como aptos à titulação que apresentavam sobreposição com títulos já emitidos pelo Imap. No entanto, não havia iniciativa em curso ou planejada para organizar essas bases para resolver esse tipo de problema.

Finalmente, a base fundiária do Imap estava atualizada com especificações técnicas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)^[53], que exige o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (Sirgas) do ano 2000, em substituição ao sistema SAD 69.

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

3.2.6. Georreferenciamento de imóveis

Até 2017, o georreferenciamento do imóvel era responsabilidade do interessado na regularização, que deveria apresentar as peças técnicas ao Imap. O instituto não possuía um sistema específico para validação de peças de georreferenciamento e utilizava softwares como TopoEVN, QGIS e ArcGIS. Os servidores do órgão relataram que havia casos de “georreferenciamento virtual”, que são feitos pelos requerentes dos processos de regularização sem ida a campo e sem colocação dos marcos geodésicos exigidos no georreferenciamento. No entanto, as peças técnicas desses casos eram apresentadas como se estivessem seguindo todas as normas técnicas. Tais irregularidades eram detectadas nas verificações de campo, quando os técnicos buscavam localizar os marcos geodésicos indicados nas peças técnicas. Porém, a execução das vistorias estava condicionada a portarias que autorizavam fiscalização em cada imóvel, o que atrasava o andamento dos processos e resultava em demora na identificação de georreferenciamentos irregulares.

3.2.7. Gestão de conflitos agrários

De acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Amapá ocupa o quarto lugar entre os nove estados da Amazônia Legal em número de conflitos no campo acumulados nos últimos dez anos. Foram 551 conflitos identificados entre 2010 e 2019 (Figura 7) ^[54].

O Imap não possuía ouvidoria para tratar de denúncias ou conflitos fundiários. Esse tipo de demanda era encaminhado ao Ministério Público do Estado (MPE) e a participação do instituto na resolução de conflitos se limitava a encaminhar informações técnicas (laudos, relatórios e pareceres técnicos) à Justiça e ao MPE, quando solicitado.

Além disso, o Imap não possuía um banco de dados sobre conflitos fundiários para auxiliar na avaliação de requisitos de regularização, como o de posse mansa e pacífica. Por exemplo, se o cruzamento de banco de dados indicasse a existência de conflitos, o imóvel não atenderia esse requisito. Os funcionários também indicaram que o órgão não utilizava dados de outras instituições (como a CPT), apenas as informações enviadas pelo MPE.

^[54] 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.

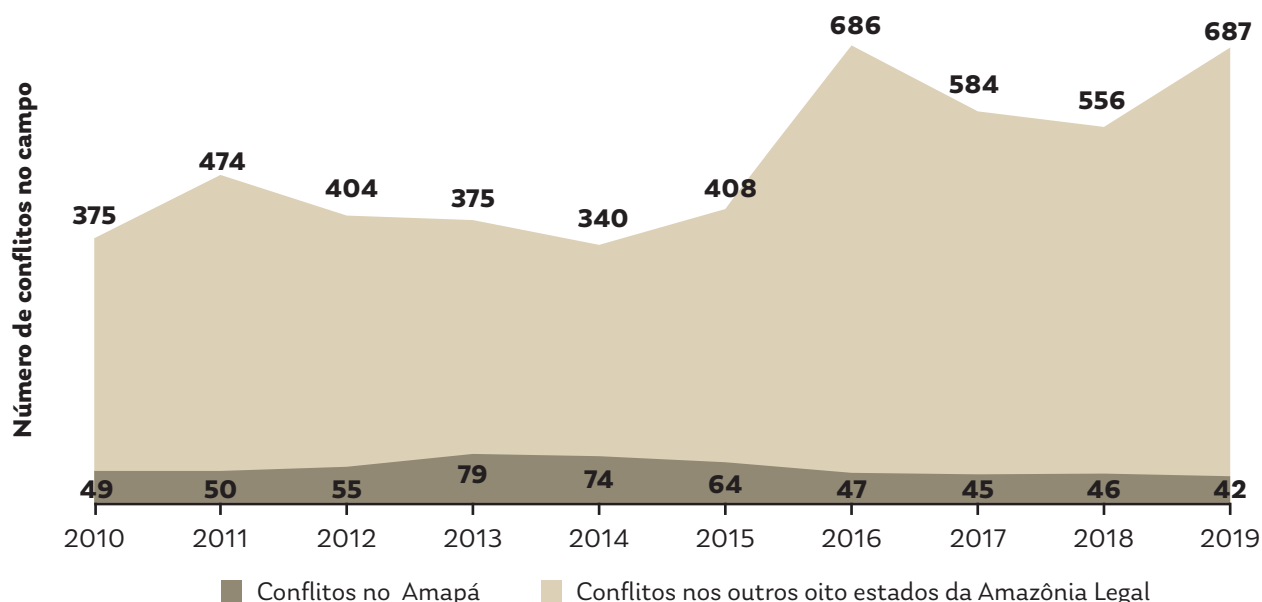


Figura 7. Conflitos fundiários no campo no Amapá e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019

Fonte: Comissão Pastoral da Terra

3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual

Até 2017, não havia mecanismos de participação pública no órgão fundiário para a implementação de políticas fundiárias e de acompanhamento frequente das ações, como comitês ou fóruns. No entanto, há uma Comissão de Política Agrária na Assembleia Legislativa, que realiza audiências públicas e recebe denúncias ligadas à questão agrária.

Pela sociedade civil, destaca-se o Fórum de Acompanhamento de Conflitos Agrários e Desenvolvimento (Facade)^[55], criado em 2012. O Facade reúne diversas organizações envolvidas

com o tema fundiário e socioambiental, como CPT, universidades, Movimento Transparência Amapá, Mídia Ninja, representantes indígenas, quilombolas, sindicalistas, entre outros.

3.2.9. Destaques do órgão fundiário

No quesito transparência, apesar do baixo desempenho na publicação de dados, o Imap disponibilizava arquivos shapes das glebas estaduais e de glebas que estavam em processo de transferência do governo federal para o estadual. No site do Imap também era possível consultar dados mais detalhados sobre essas áreas, como livro de registro e matrícula.

^[55] Mais informações sobre o Facade estão disponíveis em: <http://facadeamapa.blogspot.com/>. Acesso em: 28 jun. 2019.

4. Principais problemas e recomendações

A partir dos resultados encontrados neste estudo, indicamos na tabela 3 os problemas e recomendações que deveriam ser priorizados pelo governo estadual do Amapá para aprimoramento da gestão fundiária pelo Imap.

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

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	A legislação não exige que o requerente assine um compromisso para recuperação de passivo ambiental do imóvel antes de sua titulação. Também não impede a titulação para requerentes que aparecem na lista de trabalho análogo à escravidão.	Inserir na lei: - Obrigação de assinar compromisso de recuperação de passivo ambiental ou adesão ao Programa de Regularização Ambiental. - Proibição de regularização de requerentes que estejam na lista de trabalho análogo à escravidão.	Assembleia Legislativa
	Não há determinação legal para consulta prévia, a outros órgãos fundiários e à sociedade de forma ampla, antes da destinação das glebas públicas à regularização por venda ou doação. Esta consulta pode auxiliar na identificação de impedimentos legais à titulação (por exemplo, áreas ocupadas por comunidades tradicionais).	Alterar legislação para inserir previsão de publicação na internet das glebas públicas que serão objeto de arrecadação e destinação, com procedimento para receber informações sobre a situação de ocupação dessas áreas (por exemplo, mapeamentos de comunidades já realizados por outras instituições).	Assembleia Legislativa

➡ Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	Cobrança de valores na venda de terra pública sem licitação muito inferiores ao preço de mercado de terras (4% a 60% do valor de mercado).	Cobrar valor compatível com o mercado de terras na venda de áreas públicas.	Assembleia Legislativa, para mudança da lei retirando o grande desconto. Governo do estado, para definição de planilha estadual de preço de terras.
Organização e práticas do órgão de terra	Não há indicadores de desempenho ou meta de emissão de títulos.	Definir metas anuais factíveis para as principais atividades do órgão, incluindo área a ser arrecadada; processos de regularização individual a serem finalizados (com emissão de título ou indeferimento); processos de titulação coletiva (assentamentos ou territórios quilombolas) a serem concluídos. As metas também podem incluir atividades essenciais para avanço do processo de regularização, como o percentual de digitalização de acervo, organização da base fundiária (por gleba ou percentual de glebas, por exemplo) e georreferenciamento.	Amapá Terras
	Baixa transparência ativa de dados obrigatórios por lei.	Cumprir a Lei de Acesso à Informação.	Amapá Terras
	Não publica relatório anual de gestão.	Publicar relatório anual com dados exigidos pela Lei de Acesso à Informação.	Amapá Terras
	Carência de serviço de georreferenciamento para atender, de forma adequada, a demanda de regularização e para transferência de terras da União ao estado. Por exemplo, nos casos de títulos emitidos pela União e sem registro em cartório que devem ser excluídos após a transferência.	Realizar acordos de cooperação com governo federal. Pleitear emendas parlamentares para custeio de serviço terceirizado de georreferenciamento. Terceirizar serviços de georreferenciamento e alocar equipe do órgão fundiário para fiscalizar empresas contratadas.	Governo do estado e Amapá Terras

➔ Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Organização e práticas do órgão de terra	Não há sistema próprio do órgão para gestão fundiária. O sistema que o órgão possui serve exclusivamente para identificar a localização do processo.	Implantar sistema de informação para trâmite e análise de processos, com maior automação de tarefas.	Amapá Terras
	Maioria do acervo ainda está apenas em papel.	Digitalizar e organizar acervo.	Amapá Terras
	Sobreposição entre imóveis aptos à regularização pelo governo federal e imóveis já titulados na base de dados do órgão estadual.	Organizar e verificar base de dados do órgão fundiário estadual. Compartilhar de informações entre os órgãos estadual e federal.	Amapá Terras e Incra
	Autorização de vistorias feitas por portaria para cada imóvel.	Definir método mais eficiente de autorização de vistoria, preferencialmente com a descrição de vários imóveis por município em uma mesma portaria.	Amapá Terras
	Infraestrutura precária de equipamentos de informática.	Melhorar infraestrutura e adquirir equipamentos para processamento de dados.	Amapá Terras
	Não existe ouvidoria agrária no órgão fundiário.	Implementar ouvidoria no órgão para tratar de conflitos fundiários, denúncias e outras demandas.	Amapá Terras
	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.	Amapá Terras
	Ausência de instância de participação pública e acompanhamento das ações do órgão fundiário.	Criar comitê interinstitucional de acompanhamento das ações do órgão fundiário, com participação de instituições da sociedade civil, academia, de outros órgãos de governo, ministério público e governo federal.	Governo do estado, via decreto

Apêndice

Apêndice 1.

Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado do Amapá

I.1. Áreas destinadas

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

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

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

Para definir a área destinada em cada categoria fundiária, verificamos as sobreposições cartográficas entre as camadas. Por exemplo, Terra Indígena sobreposta à Unidade de Conservação. Esta visualização foi feita através da ferramenta *Selection by Location*. Após visualizada a sobreposição, retiramos as informações sobrepostas com a ferramenta *Erase*^[56]. 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).

^[56] Por exemplo, quando uma Terra Indígena sobrepunha-se a uma Unidade de Conservação, apagamos a área (*Erase*) da Unidade de Conservação e priorizamos a área de Terra Indígena. Assim foi feito para todas as outras classes, por ordem de prioridade.

Tabela 4. Fontes de dados utilizados na análise

Descrição	Fonte	Ano
Área Militar	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas com possível demanda para Terra Indígena	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas em processo de criação de Unidade de Conservação federal	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	2016
Áreas estaduais matriculadas em nome do estado	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas federais aguardando decisão sobre destinação	Programa Terra Legal e Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas federais destinadas para futura regularização fundiária	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas federais em transferência para o estado	Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (Imap) e Programa Terra Legal	2017
Cadastro Ambiental Rural	Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	2020
Florestas Públicas	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Imóveis mapeados para titulação	Incra	2021
Imóveis privados	Imóveis certificados na base do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) ^[57] e do Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) do Incra	2020
Projetos de Assentamento	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Terras Indígenas	Instituto Socioambiental (ISA)	2020
Territórios Quilombolas	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Unidades de Conservação (exceto Área de Preservação Ambiental)	Instituto Socioambiental (ISA)	2020

^[57] Apesar de considerarmos os dados de imóveis privados no SNCI e no Sigef como titulados e regulares, esse dado deve ser tratado com cautela, pois o Incra não verifica a validade da documentação do imóvel.

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

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

Em seguida, identificamos nesta área três camadas de dados:

- I. áreas 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^[58], avaliava a destinação de glebas públicas federais. A partir dos dados obtidos de áreas para futura regularização fundiária, conforme decisão da Câmara Técnica, verificamos a existência de áreas com interesse parcial da Funai. Dessa forma, optamos por identificá-las de forma separada das demais como área com possível demanda para Terra Indígena.

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

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

^[58] Por exemplo, quando uma Terra Indígena sobrepunha-se a uma Unidade de Conservação, recortava-se a área (Clip) e, logo depois, juntava-se esta área recortada (Union) com a área da Unidade de Conservação, para que a área selecionada pelo recorte fosse excluída. A exclusão era feita diretamente no editor de camadas, onde se selecionava a parte sobreposta e se excluía do shapefile.

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

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

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

- I. Áreas Federais: na camada de áreas sem destinação ou informação, utilizamos os dados obtidos com o ICMBio sobre áreas para criação de Unidade de Conservação; e com a Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais. Neste último caso, as áreas foram divididas entre áreas destinadas para regularização fundiária futura (conforme decisão da Câmara Técnica), áreas com interesse parcial da Funai (ver

explicação na seção acima) e áreas aguardando decisão sobre destinação pela Câmara Técnica. Também adicionamos às áreas federais aguardando destinação aquelas localizadas ao longo da faixa de fronteira de 150 km que não apareciam como arrecadadas pelos governos estaduais.

- II. Áreas estaduais: utilizamos dados de áreas arrecadadas (matriculadas) pelos estados, disponíveis no Cadastro Nacional de Florestas Públicas como florestas públicas Tipo B^[59]. 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^[60].
- III. Áreas federais em transferência ao estado: utilizamos informações disponibilizadas no sítio eletrônico do Imap em formato vetorial (shp.). Fizemos uma sobreposição dos polígonos dessas áreas à camada de áreas não destinadas para determinar as áreas em transferência.

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

[59] 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.

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



ISBN 978-65-89617-05-1

