

Leis e práticas de
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

no Estado do **Maranhão**

Jeferson Almeida
Brenda Brito
Pedro Gomes



Leis e práticas de
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

no Estado do **Maranhão**

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

35 p. : il., color.
ISBN 978-65-89617-03-7

1. Regularização fundiária – Maranhão. 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.) 333.33098121

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 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	22
3.2.4. Gestão de informações e processos	23
3.2.5. Acervo e base de dados fundiários	23
3.2.6. Georreferenciamento de imóveis	23
3.2.7. Gestão de conflitos agrários	24
3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual.	26
3.2.9. Destaques do órgão fundiário	26
4. Principais problemas e recomendações	27
Apêndice 1. Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado do Maranhão.. ...	31

Lista de Figuras

Figura 1. Distribuição das áreas destinadas no Estado do Maranhão 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 Maranhão	11
Figura 3. Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Maranhão por esfera de governo responsável	13
Figura 4. Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Maranhão	14
Figura 5. Valores médios da terra nua praticados no Iterma, Incra e mercado no Estado do Maranhão em 2019	19
Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária no Iterma	20
Figura 7. Conflitos fundiários no campo no Maranhão e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019	25

Lista de Tabelas

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado do Maranhão	16
Tabela 2. Resultado da transparência ativa no Instituto de Terras do Estado do Maranhão em 2018	22
Tabela 3. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado do Maranhão	27
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.

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

Nesta publicação, analisamos o Estado do Maranhão e a atuação do Instituto de Terras do Maranhão (Iterma). 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 estar associadas à expansão de desmatamento ilegal na expectativa de reconhecimento de direito sobre a terra.

Para este estudo, entrevistamos representantes de onze instituições em São Luiz, em julho de 2017^[1]; revisamos a legislação fundiária em

[1] Instituições entrevistadas presencialmente ou por telefone em julho de 2017: Comissão Pastoral da Terra – CPT (1 representante entrevistado presencialmente), Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão – Fetaema (1 representante entrevistado presencialmente), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (1 representante entrevistado por telefone), Instituto de Terras do Maranhão – Iterma (3 representantes entrevistados presencialmente), Ministério Público do Estado do Maranhão – MPMA (1 representante entrevistado presencialmente), Programa Terra Legal (1 representante entrevistado presencialmente), Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular – Sedihpop (2 representantes entrevistados presencialmente), Secretaria de Estado de Agricultura Familiar – SAF (1 representante), Secretaria de Patrimônio da União – SPU (2 representantes entrevistados presencialmente), Sociedade Maranhense de Direitos Humanos – SMDH (1 representante entrevistado presencialmente), Universidade Federal do Maranhão – UFMA (1 representante).

vigor no estado; e analisamos documentos fornecidos pelos entrevistados e os disponíveis no sítio eletrônico do Iterma. 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 estadu-

al e federal. Contudo, ressaltamos que, devido 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 56% do território maranhense já possua destinação fundiária, desconsiderando-se sobreposições^[2]. Os imóveis privados ocupam 30% do estado^[3]. Nesse caso, não consideramos dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR), já que este é autodeclaratório e não informa publicamente se os imóveis inscritos foram titulados. Outra parte do estado é formada por 11% de Projetos de Assentamento e por áreas protegidas: 9% de Terras Indígenas (TIs) e 6% de Unidades de Conservação (UCs), excluindo-se Áreas de Proteção Ambiental (APA)^[4]. Identificamos também 61 mil hectares de Área Militar no estado e cerca de 62,4 mil hectares de Território Quilombola, segundo os dados do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (Figura 1). O apêndice 1 descreve a metodologia usada para che-

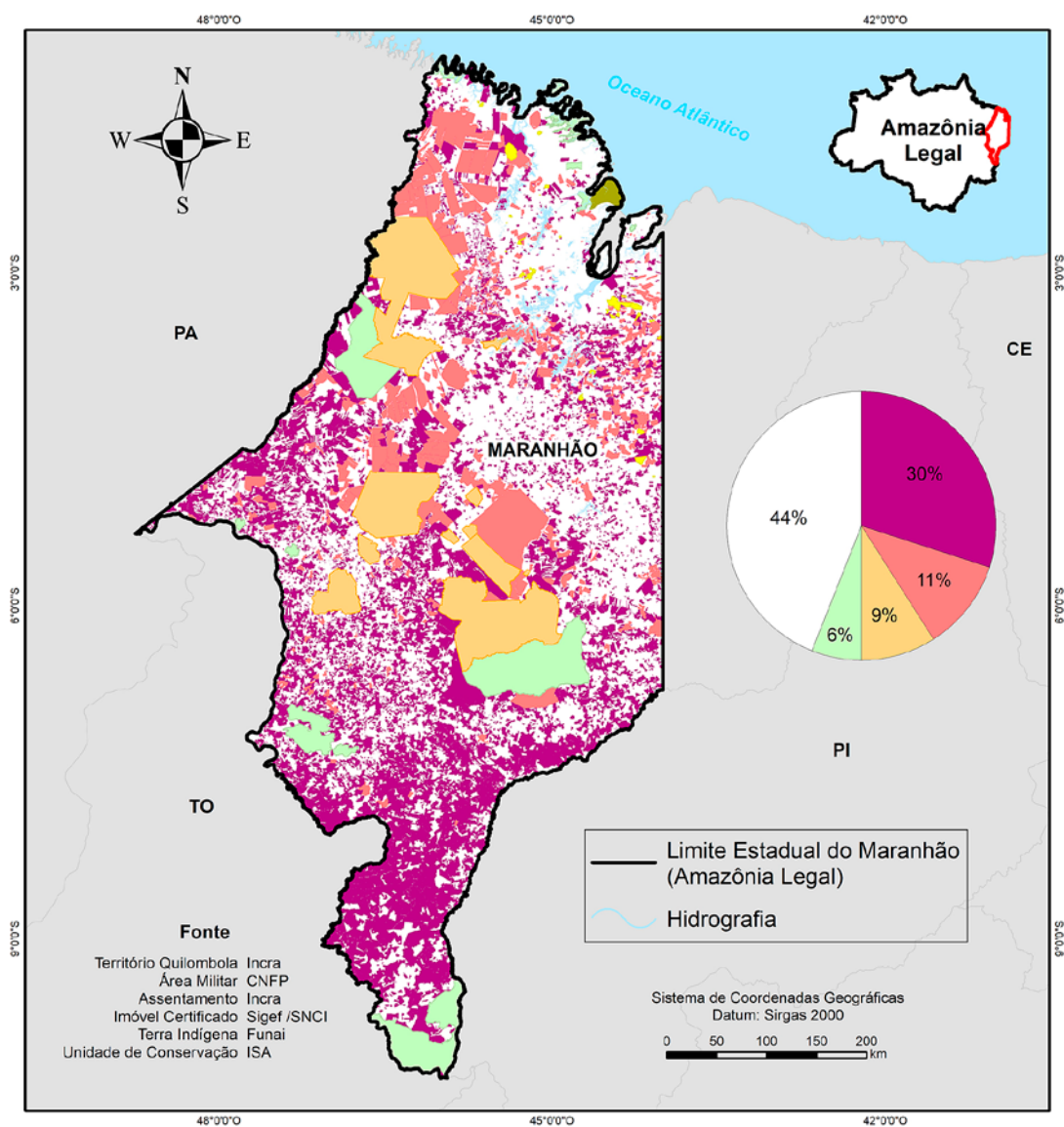
garmos aos resultados mostrados nesta seção, bem como apresenta as fontes dos dados usadas na avaliação.

O restante do estado, 44%, não tinha destinação fundiária ou informações de destinação disponíveis. Cerca de 41% dessa área sem definição, ou 18% do estado, estava inscrita como imóvel privado no CAR (Figura 2). No entanto, pela ausência de dados disponíveis sobre a situação fundiária desses imóveis, não é possível afirmar se são propriedades legalmente constituídas ou ocupações em terras públicas pendentes de avaliação pelos órgãos fundiários. A outra grande parte dessa área não destinada (24,5% do estado) não possuía qualquer informação de ocupação, mesmo no CAR. Finalmente, 340 mil hectares (1,5% do estado) estavam mapeados para titulação pelo Incra.

[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 I.

[3] 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.

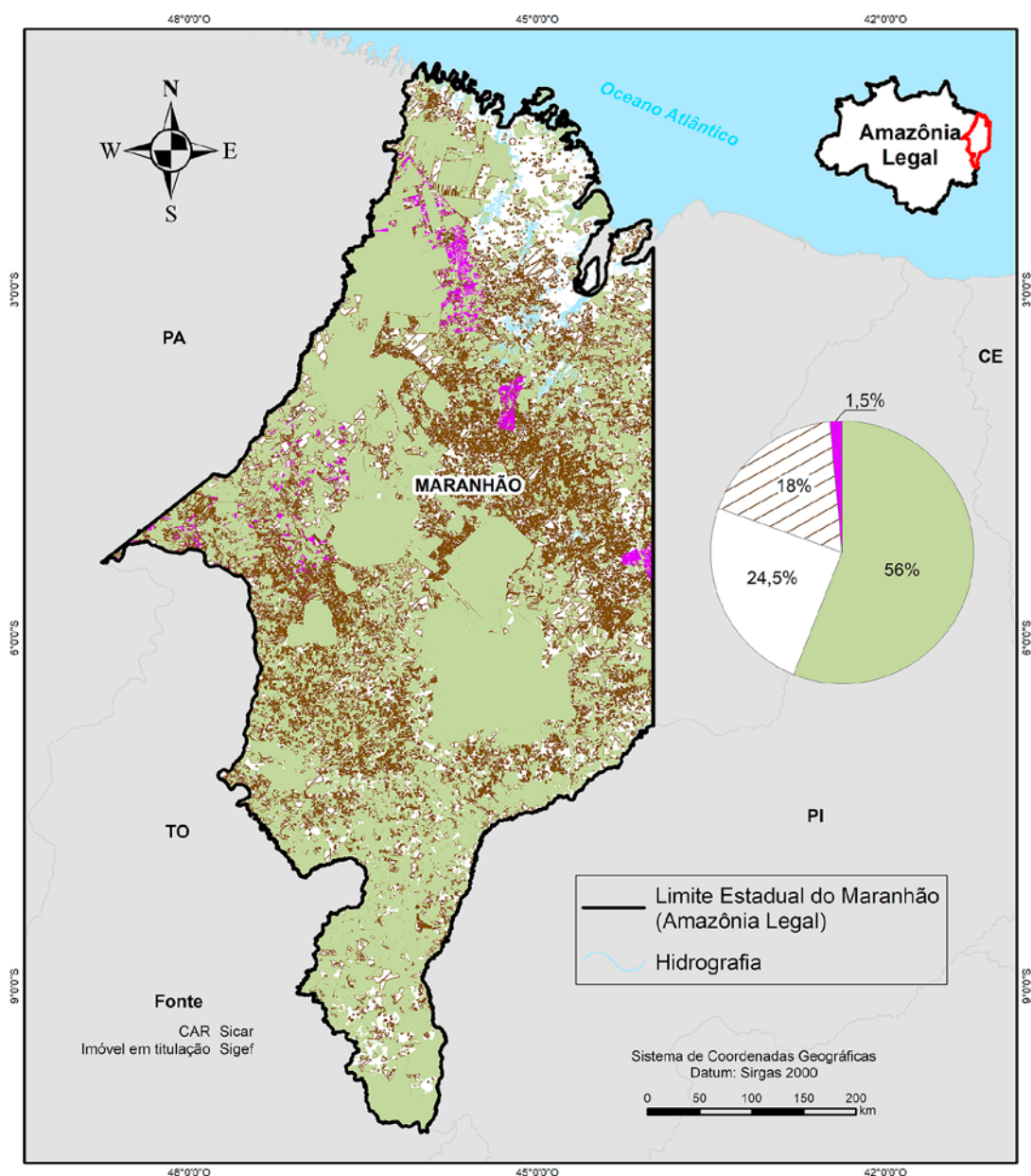
[4] Área de Proteção Ambiental (APA) é um tipo de Unidade de Conservação que não exclui a possibilidade de regularização fundiária para ocupações privadas. Assim, não consideramos área de APA quando calculamos a área que já possui clareza de direito à terra.



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Imóvel privado		7.875.897	30
Projeto de assentamento		2.864.122	11
Terra indígena		2.279.747	9
Unidade de conservação (exceto área de proteção ambiental)		1.520.586	6
Área militar		61.342	*
Território quilombola		62.413	*
Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação		11.470.974	44
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		14.664.107	56
Área total do Maranhão		26.135.081	100

*Percentual inferior a 0,5%

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



Situação fundiária		Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)			14.664.107	56
Área não destinada ou sem informação de destinação	Sem CAR		6.464.550	24,5
	Com CAR		4.666.297	18
Imóveis mapeados para titulação*			340.127	1,5
Área total do Maranhão			26.135.081	100

* 48% 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 Maranhão

A responsabilidade pela destinação dessa área é majoritariamente do governo estadual (10,2 milhões de hectares ou 89% da área não destinada e 39% da área do Maranhão). Porém, não encontramos informações se essas áreas estariam arrecadadas e matriculadas em nome do estado (Figura 3). A arrecadação é o primeiro passo necessário para a destinação da área, seja para titulação privada ou outras formas de destinação. Ou seja, para que a destinação fundiária avance, é necessário primeiro georreferenciar e matricular as áreas não destinadas em nome do estado.

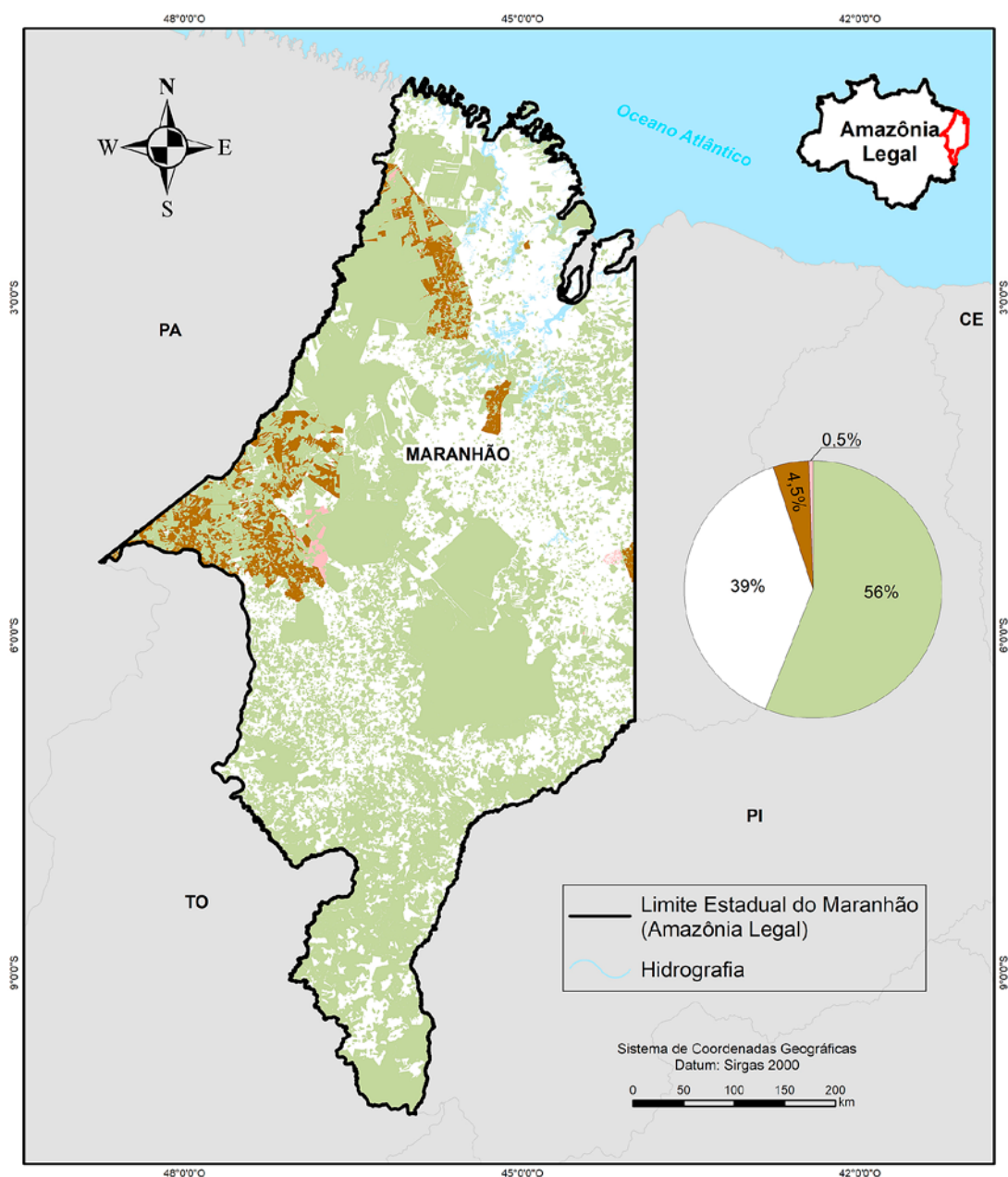
Em relação à jurisdição federal (11% da área não destinada e 5% da área do Maranhão), cerca de 1,1 milhão de hectares (4,5% do estado) estariam disponíveis para regularização fun-

diária de posses, conforme decisão da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal^[5]. Outros 93 mil hectares (0,5% do estado) aguardavam decisão para destinação pela Câmara.

Identificamos ainda que 11% da área não destinada (1,2 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, 601 mil hectares, representava áreas classificadas como de importância biológica extremamente alta, seguidas de 422 mil hectares de alta prioridade e 243 mil hectares de prioridade muito alta (Figura 4).

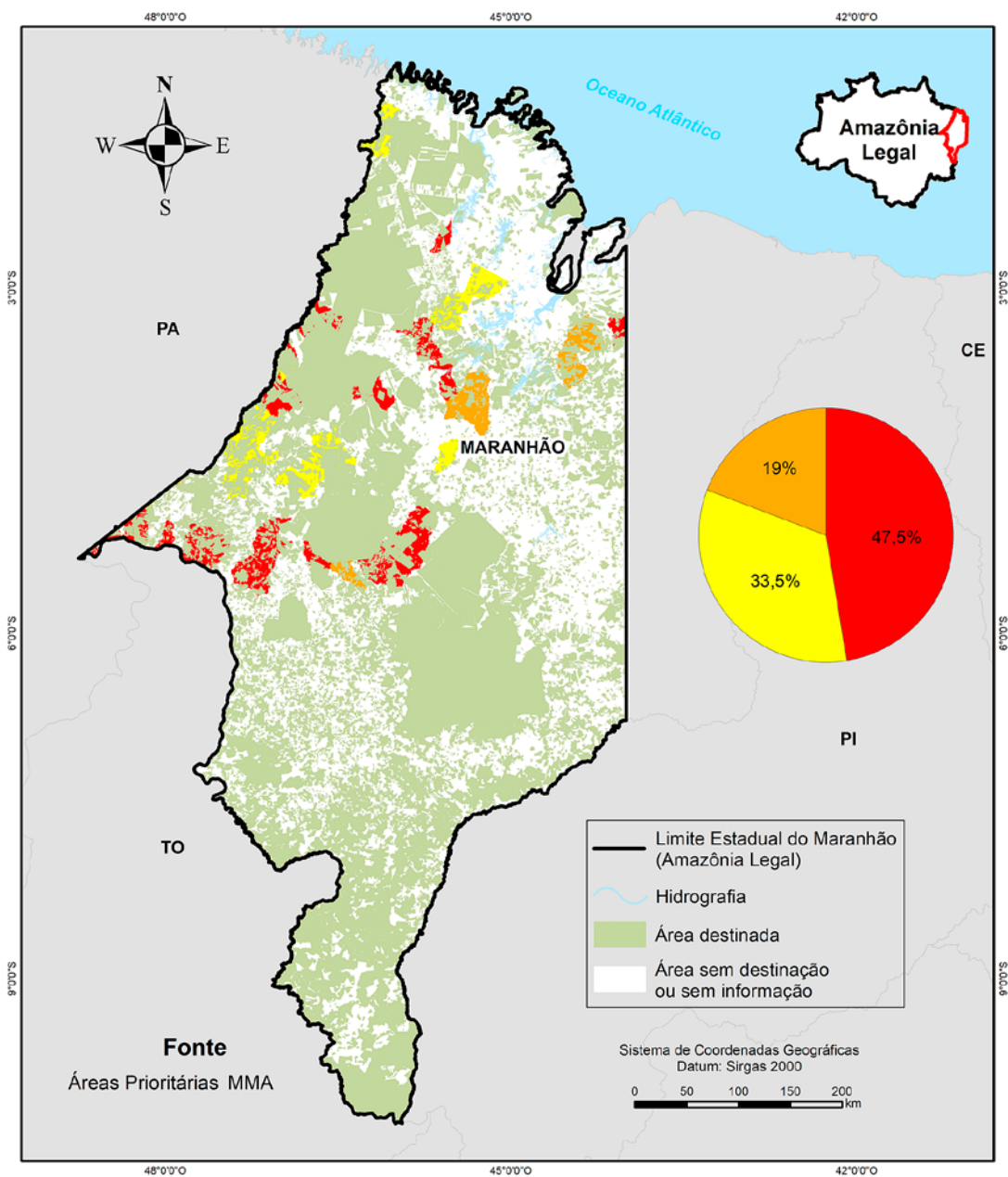
^[5] A Câmara foi criada para estabelecer um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Extinta em junho de 2019, ela foi recriada alguns meses depois pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019. É formada por sete órgãos: Secretaria Especial de Assuntos 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.



*Percentual inferior a 0,5%

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



Classe de importância biológica	Cor no mapa	Hectares	Percentual da área (%)
Extremamente Alta	Vermelha	601.531	47,5
Alta	Amarela	422.291	33,5
Muito Alta	Laranja	243.555	19
Total		1.267.377	100

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

3. Órgão fundiário estadual

A gestão das áreas estaduais no Maranhão é de responsabilidade do Instituto de Terras do Maranhão (Iterma), uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (SAF).

3.1. Legislação estadual

3.1.1. Atribuições e normas

O Iterma aplica oito diferentes modalidades de regularização fundiária, de acordo com legislação apresentada na Tabela 1. As modalidades são:

- I. legitimação de posse em áreas de até 50 hectares, com entrega de título de domínio^[7];
- II. concessão do direito de uso para projetos de assentamento de trabalhadores rurais^[8];
- III. doação a particulares (pequenos agricultores) de áreas até 1 módulo fiscal^[9];

- IV. doação a entes federativos e instituições^[10];
- V. permuta de terras rurais estadual por outras de propriedade pública ou privada, de igual valor e dimensão^[11];
- VI. reconhecimento de territórios quilombolas^[12];
- VII. venda com dispensa de licitação de até 200 hectares^[13];
- VIII. venda com licitação^[14].

Desde 2015, o Iterma tem priorizado a atuação nos 30 municípios que integram o programa “Mais IDH”^[15], focado em combater a extrema pobreza e as desigualdades sociais no estado, promovendo políticas públicas articuladas em setores de combate ao analfabetismo, escassez de água, habitação, geração de emprego e melhorias na produção da agricultura familiar^[16]. Nesse contexto, o Iterma tem privilegiado a titulação de pequenos posseiros e de comunidades quilombolas.

[7] Art. 12 da Lei Estadual n.º 5.315/1991.

[8] Art. 25 da Lei Estadual n.º 5.315/1991.

[9] Art. 1º, §3º da Lei Estadual n.º 10.398/2015.

[10] Art. 18 da Lei Estadual n.º 5.315/1991.

[11] Art. 23 da Lei Estadual n.º 5.315/1991.

[12] Lei Estadual n.º 9.169/2010 e Decreto Estadual n.º 32.433/2016.

[13] Art. 13 da Lei Estadual n.º 5.315/1991.

[14] Art. 19 da Lei Estadual n.º 5.315/1991.

[15] O Plano Mais IDH consiste em uma estratégia do governo do Maranhão para enfrentamento das desigualdades sociais em 30 municípios estratégicos com baixo IDH, instituído pelo Decreto n.º 30.612/2015, composto por diferentes programas e projetos, incluindo a questão fundiária. Mais informações em: Governo do Maranhão. Histórico. Governo do Maranhão: São Luiz, s/d. Disponível em: <http://www.maisidh.ma.gov.br/o-plano/contextualizacao/>. Acesso em: 14 mai. 2019.

[16] Secretaria de Agricultura Familiar do Estado do Maranhão. Mais IDH garante posse de propriedades para centenas de famílias de baixa renda. SAF: São Luiz, 2017. Disponível em: <http://www.saf.ma.gov.br/mais-idh-garante-posse-de-propriedades-para-centenas-de-familias-de-baixa-renda/>. Acesso em: 04 set. 2019.

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado do Maranhão

Tema	Legislação
Criação do Iterma.	Lei Estadual n.º 6.272/1995
Tipos de regularização fundiária e destinação de terras de domínio do Estado do Maranhão.	Lei Estadual n.º 5.315/1991 e Lei Estadual n.º 10.398/2015 Instrução Normativa Iterma n.º 005/2016
Regimento do Iterma.	Decreto Estadual n.º 17.746/2000
Legitimação de terras dos remanescentes das comunidades quilombolas.	Lei Estadual n.º 9.169/2010
Concessão de descontos no valor da aquisição das terras públicas estaduais.	Resolução Conselho de Administração Iterma n.º 008/2016.
Tabela de definição do Valor da Terra Nua (VTN).	Resolução Conselho de Administração Iterma n.º 009/2016
Regras para concessão de descontos no valor da aquisição das terras públicas estaduais na regularização fundiária.	Resolução Conselho de Administração Iterma n.º 008/2016
Cláusulas resolutivas em títulos de domínio.	Instrução Normativa Iterma n.º 001/2019

3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública

a. Áreas com proibição à titulação individual

Previamente à regularização por doação ou venda, é essencial que o órgão fundiário assegure que a área pleiteada não possui outras demandas prioritárias para reconhecimento territorial. Por exemplo, territórios de povos indígenas, de populações quilombolas, de comunidades tradicionais, ou ainda, áreas essenciais à conservação de ecossistemas. Nesses casos, o órgão fundiário deveria indeferir o pedido de titulação e contatar o órgão competente para o reconhecimento da

demanda prioritária (caso não seja o responsável). Porém, a legislação fundiária do Maranhão não determina um procedimento que promova esse tipo de verificação antes da titulação. Por exemplo, não há exigência da consulta a outros órgãos ou a organizações da sociedade civil sobre a situação das áreas nas quais se pretende realizar ações de regularização fundiária.

b. Doação

A doação de terra pública à pessoa física pode ocorrer em imóveis de até um módulo fiscal^[17] para pequenos agricultores, desde que atendidos os seguintes requisitos:

^[17] Um módulo fiscal no Maranhão varia de 15 a 75 hectares, sendo a média 65. Limite estabelecido pela Lei n.º 10.398/2015.

- I. não ser proprietário de imóvel rural^[18];
- II. ocupar a área por no mínimo um ano, sem data limite para início da ocupação^[19];
- III. possuir morada permanente no imóvel e implementar cultura efetiva, que consiste em exploração agrícola, pecuária, extrativista e florestal ou outros tipos de exploração cuja finalidade seja o cultivo racional da terra^[20];
- IV. exercer como atividade principal a agricultura, pecuária, extrativismo ou reflorestamento;
- V. ocupante não pode exercer emprego e cargo efetivo e em comissão ou função de confiança em órgãos públicos da administração direta ou indireta das esferas federal, estadual ou municipal^[21].

Não há impedimento de regularização por doação nos casos em que o requerente está na lista de exploração de mão de obra em condição análoga à escravidão, um cadastro feito pelo governo federal^[22].

c. Venda

A venda de terra pública estadual pode ocorrer com ou sem licitação. Para a venda sem licitação, os seguintes requisitos devem ser atendidos:

- I. tamanho máximo de 200 hectares^[23];
- II. não ser proprietário de imóvel rural^[24];
- III. Moradia habitual^[25] por no mínimo um ano, sem data limite para início da ocupação;
- IV. exercer e comprovar como atividade principal no imóvel a agricultura, pecuária, extrativismo ou reflorestamento^[26].

A venda com licitação só pode ocorrer para áreas que não foram destinadas para assentamentos, proteção ambiental, pesquisa, fomento agrícola, pastoreio, legitimação de posse ou regularização de até 200 hectares^[27]. Além disso, a venda de áreas entre 201 e 1.000 hectares necessita de autorização prévia da Assembleia Legislativa^[28]. Não encontramos previsão legal para regularização de áreas públicas acima de 1.000 hectares a particulares.

[18] Art. 3º, I, da IN nº 005/2016.

[19] Art. 12 da Lei Estadual n.º 5.315/1991 e Art. 2º, IV da IN n.º 005/2016.

[20] Art. 16 da Lei Estadual n.º 5.315/1991 e Art. 2º, IV, §1º da IN n.º 005/2016.

[21] Art. 14 da Lei Estadual n.º 5.315/1991.

[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.13 da Lei Estadual n.º 5.315/1991 e IN n.º 005/2016.

[24] Art. 2º, IV da IN n.º 005/2016.

[25] A legislação estadual não define o que caracteriza a moradia habitual, que é diferente de uma moradia permanente no imóvel. Com base em normas de outros estados, como o Amapá, adotamos neste estudo a definição de que o requerente tenha domicílio no estado do imóvel a ser regularizado e preste assistência permanente na área.

[26] Art. 15 da Lei Estadual n.º 5.315/1991 e Art. 2º, III da IN n.º 005/2016.

[27] Art. 12 e 13 da Lei Estadual n.º 5.315/1991.

[28] Art. 17 da Lei Estadual n.º 5.315/1991.

Finalmente, não há impedimento de regularização por venda nos casos em que o requerente está na lista de exploração de mão de obra em condição análoga à escravidão, um cadastro feito pelo governo federal^[29].

d. Passivo ambiental em imóveis

Não identificamos como exigência legal para titulação a assinatura de termo de ajustamento de conduta (TAC) 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

A venda de terras públicas estaduais no Maranhão considera o valor modal do preço de mercado regional, acrescido das despesas de vistoria e taxas administrativas. Os valores estão definidos na Resolução/Conselho de Administração Iterma n.º 009/2016, que indica cinco níveis de preço por município, conforme o grau de infraestrutura e acesso do imóvel^[30].

De acordo com a regra, o preço médio do Valor da Terra Nua (VTN) cobrado pelo Iterma^[31] representa menos de 70% do valor médio cobrado pelo Incra^[32]. Além disso, é quase 12 vezes inferior ao preço médio no mercado de terra no Maranhão^[33] (Figura 5).

[29] 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.

[30] Os níveis definidos na norma estadual são: i) nível 1: terras centrais com acesso precário, sem recursos hídricos, desprovidas de eletrificação, relevo acidentado e solos de baixa fertilidade; ii) nível 2: terras parcialmente providas de estrada secundária, com recursos hídricos temporários, relevo ondulado, sem eletrificação e solos de baixa a média fertilidade; iii) nível 3: terras providas de estradas vicinais, com recursos hídricos temporários, relevo ligeiramente ondulado, com eletrificação próxima e solos de média fertilidade; iv) nível 4: terras próximas a rodovias municipais, estaduais ou federais, com recursos hídricos permanentes, próximas à rede de eletrificação e com solos de regular fertilidade; v) nível 5: terras servidas por rodovias municipais, estaduais ou federais, com recursos hídricos permanentes, relevo relativamente plano, servidas de eletrificação e com regular e boa fertilidade.

[31] Média aritmética, por município, dos valores referentes aos níveis de 1 a 5, de acordo com a Resolução/Conselho de Administração Iterma n.º 009/2016.

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

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

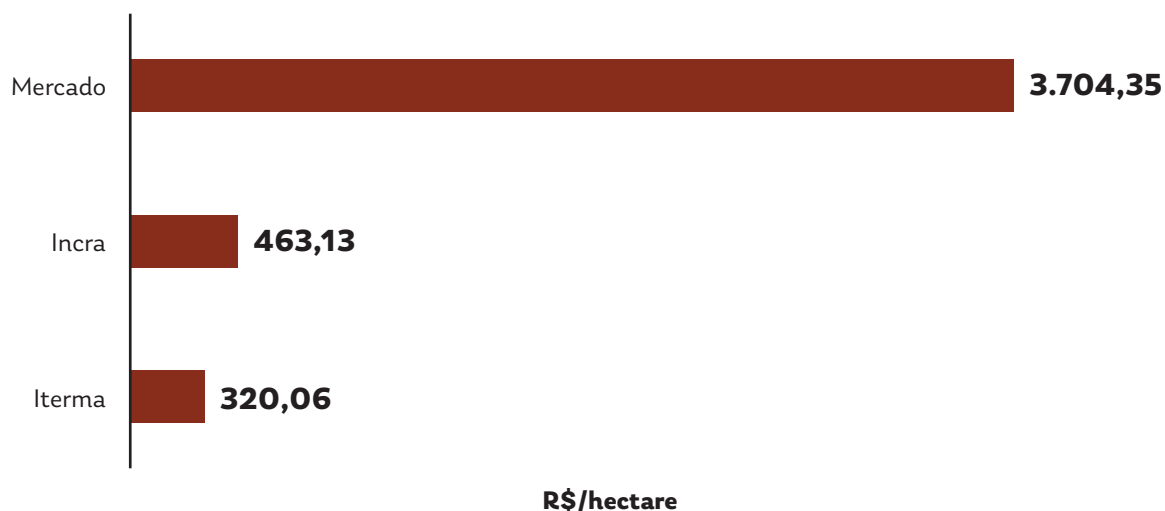


Figura 5. Valores médios da terra nua praticados no Iterma, Incra e mercado no Estado do Maranhão em 2019

O pagamento do valor da terra pode ocorrer à vista com 20% de desconto não cumulativo ou parcelado em até cinco parcelas anuais para os seguintes grupos^[34]:

- I. beneficiários de programas do governo federal e/ou estadual destinados a assistir famílias;
- II. associações, desde que o valor total encontrado, dividido pelo número de associados, resulte em parcelas individuais superiores a três salários mínimos;
- I. desconto de até 50% sobre o VTN no caso de titulação individual de área de até 100 hectares, aos detentores que comprovarem a condição de beneficiários de programas sociais do governo federal e/ou estadual direcionados à assistência de famílias de baixa renda^[37];
- II. desconto de até 80% sobre o VTN para titulação de caráter coletivo a associações e entidades semelhantes^[38].

Em caso de atraso no pagamento em prestações será aplicado índice definido pelo diretor presidente em janeiro de cada ano^[35].

Ainda há os seguintes descontos previstos na legislação estadual^[36]:

3.1.4. Etapas da regularização

A figura 6 demonstra as etapas do processo de regularização fundiária, com base na IN n.º 005/2016.

^[34] Conforme Resolução do Conselho de Administração do Iterma n.º 008/2016, que define as regras para a concessão de descontos para aquisição de terra pública estadual na regularização fundiária.

^[35] Resolução do Conselho de Administração do Iterma n.º 008/2016

^[36] Resolução/Conselho de Administração do Iterma n.º 008/2016.

^[37] Art. 2º, II, da Resolução do Conselho de Administração do Iterma n.º 008/2016.

^[38] Art. 2º, I, da Resolução do Conselho de Administração do Iterma n.º 008/2016.

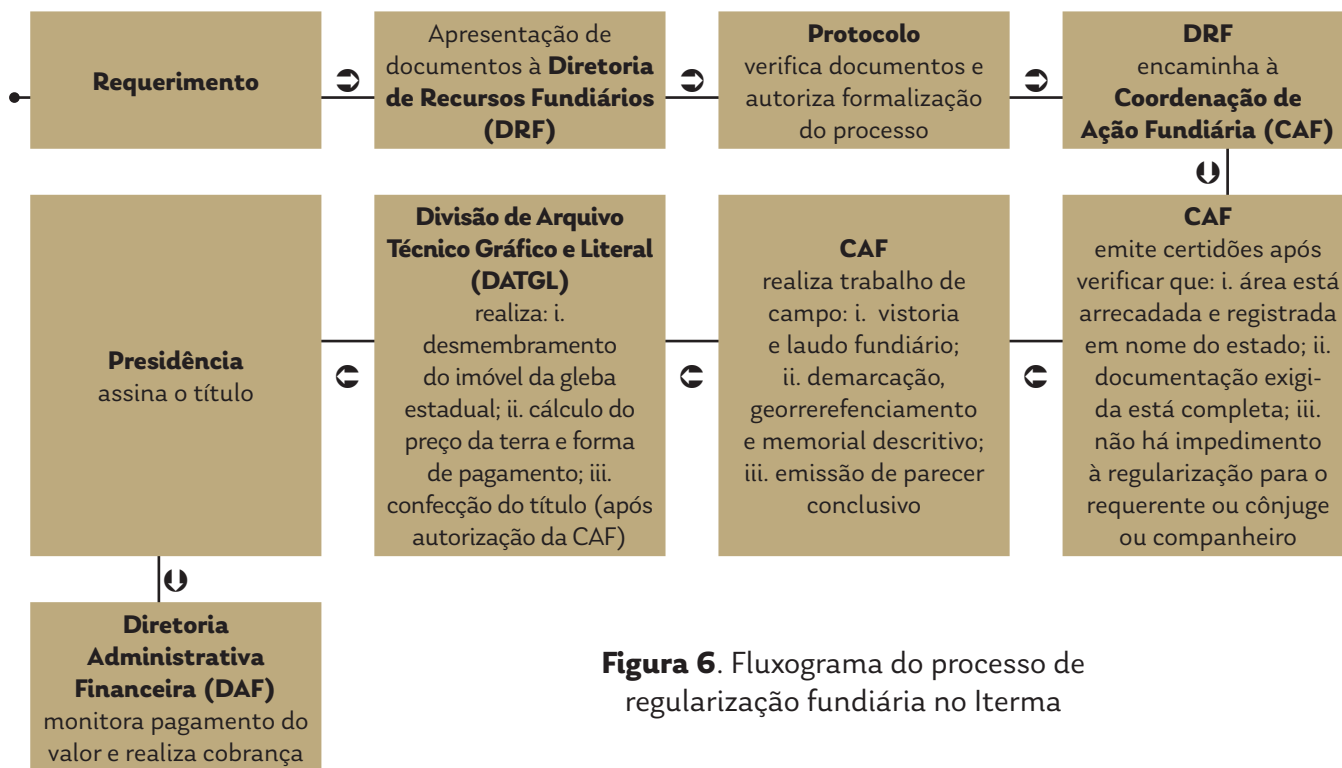


Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária no Iterma

3.1.5. Titulação

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

- I. **Gênero:** o título de domínio e de concessão de uso são expedidos tanto em nome da mulher quanto do homem, ou em nome de ambos, independentemente do estado civil^[39].
- II. **Cláusulas resolutivas:** os títulos contêm cláusulas que devem ser cumpridas, sob pena de retomada do imóvel e cancelamento do registro pelo governo estadual, independentemente de recurso judicial ou extrajudicial^[40]. No entanto, o Iterma não faz monitoramento do seu cumprimento. A

liberação das cláusulas só acontece após a avaliação da Diretoria Administrativa e Financeira do Iterma, mediante solicitação do interessado e comprovação do pagamento do título. As cláusulas, previstas na Instrução Normativa n.º 001/2019 são as seguintes^[41]:

- proibição de alienação do imóvel no prazo de 10 anos para títulos de legitimação e regularização;
- obrigação de implementar e/ou manter culturas efetivas, assim consideradas as explorações agrícolas, pecuária, extrativas, ou outra que tenha por finalidade o cultivo racional da terra;
- pagamento integral do preço da alienação.

^[39] Art. 193 §2º da Constituição Estadual.

^[40] Art. 5º da Instrução Normativa n.º 001/2019.

^[41] Art. 4º da Instrução Normativa n.º 001/2019.

Não há cláusula resolutiva prevendo a retomada do imóvel no caso de ocorrência de trabalho análogo à escravidão.

3.2. Organização e práticas do órgão estadual

3.2.1. Metas

Até 2017, o Iterma tinha como meta beneficiar 6.000 famílias com titulação de terras. O acompanhamento mensal de desempenho do órgão é feito por meio de dois programas estaduais, o Mais IDH e o Maranhão Quilombola. Este último prevê estratégias e ações que garantam melhores condições de vida à população quilombola. Porém, os dados desse acompanhamento não estão disponíveis ao público.

Outra meta do Iterma é aprimorar seu sistema de gestão de informação. Nesse último caso, havia uma parceria com a Universidade Federal do Pará (UFPA) para desenvolvimento de um novo sistema (Ver mais informações na seção seguinte).

3.2.2. Recursos

O orçamento anual do Iterma em 2018 foi de aproximadamente R\$ 14,2 milhões^[42]. Em 2017, o órgão estava levantando oportunidades

de captação de recursos junto ao governo federal ou organizações de fomento para complementar sua receita.

Quanto ao suporte operacional, o órgão apresenta precariedade na infraestrutura, materiais e equipamentos e quadro técnico insuficiente^[43]. Há carência de engenheiros agrônomos, técnicos em georreferenciamento, agrimensores, equipes de campo, entre outros. Em especial, a área de georreferenciamento foi indicada pelo órgão como a que requer maiores reforços.

Em relação a parcerias com outras instituições, havia três casos principais em 2017. O primeiro era um convênio com o Programa Terra Legal, do governo federal, para realizar georreferenciamento de 65 mil hectares em 11 municípios.

A segunda parceria ocorria com a UFPA e Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) para apoiar a melhoria de sistemas de informação. A co-operação tinha como objetivo a elaboração de um projeto piloto e implantação do sistema SIG Fundiário no estado, com apoio financeiro da Fundação Ford^[44]. Em 2017, o sistema estava sendo implementado em caráter piloto em dois municípios.

Finalmente, o órgão também tinha parceria com o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para criação e desenvolvimento de assentamentos e territórios quilombolas.

[42] Maranhão. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento (Seplan). Lei Orçamentária Anual – LOA 2019 do Governo do Estado do Maranhão - São Luís 2018, p. 42.

[43] Secretaria de Planejamento e Orçamento do Maranhão. Relatório de avaliação do PPA 2016-2019 Exercício 2016. Seplan, São Luiz, 2017. Disponível em: http://www.seplan.ma.gov.br/files/ppa/PPA_2016-2019_Exercicio_2016.pdf. Acesso em: 04 set. 2019.

[44] O Governo do Estado do Maranhão e a Fundação Ford firmaram parceria em 2015 para integrar o sistema geográfico de informação fundiária (SIG Fundiário). Esse sistema envolve a criação de um banco de dados com informação digitalizada de registros cartoriais e de documentos do Iterma, além de usar informações de outros órgãos do estado, como o Cadastro Ambiental Rural. Isso permite, por exemplo, a organização do banco de dados de títulos emitidos pelo Iterma e a integração de informações fundiárias. O projeto aplicou inicialmente R\$ 1 milhão para custeio de operação. Na primeira fase, o Iterma já tinha digitalizado 16 mil processos.

3.2.3. Transparência

O Estado do Maranhão apareceu na 5ª pior colocação de transparência ativa do órgão fundiário, que avaliou oito estados da Amazônia Legal^[45]. Dos indicadores de transparência ativa avaliados no Iterma, 54 % estavam ausentes, 29% apresentavam-se de maneira parcial e somente 17%, de forma satisfatória. A transparência ativa diz respeito à publicação espontânea de dados pelos órgãos fundiários; tanto os de natureza administrativa e institucionais quanto os de ações e resultados. Esse último grupo está diretamente relacionado à localização das terras públicas, titulação de imóveis, criação de assentamentos, entre outras destinações para esses imóveis. Além disso, até 2018 o Iterma não divulgava

relatório anual de gestão. Segundo entrevistas no órgão, cada setor fazia um controle de ações, mas essa informação não era divulgada ao público.

Na categoria de informações administrativas, o Iterma obteve a 2ª pior colocação do ranking, com apenas 36% dos indicadores satisfatórios. Quanto às informações sobre suas ações e resultados, o estado obteve a 6ª pior colocação. Além disso, na categoria de procedimentos da Lei de Acesso à Informação (LAI), que avalia se o órgão divulga as informações necessárias ao seu cumprimento, o Iterma ficou na 2ª pior colocação, juntamente com o Estado do Acre, com 80% de indicadores ausentes. A tabela 2 apresenta os resultados da avaliação de transparência ativa no Iterma.

Tabela 2. Resultado da transparência ativa no Instituto de Terras do Estado do Maranhão em 2018

Tipo de informação*	Ausente	Parcial	Satisfatório
Avaliação geral	54%	29%	17%
Informações administrativas	46%	18%	36%
Informações de ações e resultados	50%	50%	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.

^[45] Cardoso Jr., D., Oliveira, R. & Brito, B. 2018. Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal (p. 116). Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/transparencia-de-orgaos-fundiarios-na-amazonia-legal/>. Acesso em: 15 out. 2020.

3.2.4. Gestão de informações e processos

Até 2016, havia 8 mil processos em trâmite no Iterma. O órgão não contava com um sistema de gestão de informação que abrangesse todas as fases do processo de regularização. Por isso, usava três sistemas com funções parciais e não integrados:

- I. Sistema que permite algumas consultas ao acervo digitalizado do órgão, cujo nome não foi informado;
- II. Sig-Fundiário: desenvolvido em parceria com a Universidade Federal do Pará, que estava sendo usado em caráter piloto em dois municípios na digitalização do acervo de títulos e processos;
- III. Divisão de Arquivo Técnico Gráfico e Literal (DATGL): é utilizado há vários anos com objetivo exclusivo de emissão de títulos.

3.2.5. Acervo e base de dados fundiários

O Iterma trabalha com uma base digital fundiária disponibilizada pelo Incra. Essa base atende as especificações técnicas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)^[46], que exige o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (Sirgas) do ano 2000, em substituição ao sistema SAD 69.

No entanto, essa base só possui os imóveis georreferenciados a partir de 2010. Ou seja, não possui todos os títulos já emitidos pelo órgão.

Além disso, os assentamentos mais antigos não possuem georreferenciamento geodésico.

Em relação ao acervo de processo e documentos, estava em processo de digitalização por meio de uma parceria com o Projeto SIG Fundiário (Ver item 3.2.2). Em 2017, a meta era digitalizar 16 mil processos, mas o Iterma não soube indicar o quanto isso representava do total estimado de processos existentes. Na rotina de trabalho, o órgão costuma digitalizar os processos à medida que enchem as caixas que armazenam os processos em papel.

3.2.6. Georreferenciamento de imóveis

O georreferenciamento dos imóveis em processo de regularização é feito apenas pelo Iterma, que não permite que os interessados na regularização apresentem o georreferenciamento produzido por um técnico contratado. Isso resulta em um dos principais entraves no processo de regularização do Iterma, que é a realização do georreferenciamento. Segundo o órgão, além de ser um procedimento caro, exige tempo da equipe responsável, que não possui condições financeiras e estruturas suficientes para atender todas as demandas.

No caso dos assentamentos, a maioria dos projetos são antigos e não tem georreferenciamento. O Iterma fez algumas experiências de terceirização para o georreferenciamento, mas os técnicos do órgão avaliam que foi negativo. Isso ocorreu porque a empresa contratada não foi devidamente fiscalizada, o que gerou inúmeros pro-

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

blemas, retrabalho e poucos resultados efetivos. Houve também um problema de planejamento e deficiência na checagem de informações prévias ao trabalho de campo, pois a empresa acabou georreferenciando áreas que já haviam sido regularizadas no passado e que, portanto, não poderiam ser arrecadadas pelo órgão para regularização fundiária. Ou seja, o investimento em georreferenciamento não resultou (e não resultará) na titulação de imóveis.

3.2.7. Gestão de conflitos agrários

De acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Maranhão ocupa o primeiro lugar entre os nove estados da Amazônia Legal em número de conflitos no campo acumulados nos últimos dez anos. Foram 1.684 conflitos identificados entre 2010 e 2019 (Figura 7)^[47].

O Iterma não possui uma instância própria de resolução de conflitos ou um banco de dados com casos de conflitos fundiários no estado. Porém, o governo estadual criou em 2015 a Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), vinculada à Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular (Sedihpop)^[48]. A COECV possui as seguintes atribuições:

- I. realizar estudos, projetos e formular ações coordenadas para prevenir e punir e combater a violência oriunda de conflitos fundiários no campo e nas cidades;
- II. realizar o estudo e avaliação de ações possessórias coletivas, dialogando com o Ministério Público e o Judiciário;
- III. sugerir métodos para agilizar o andamento processual administrativos e judiciais relacionados à regularização fundiária, bem como fazer recomendações para que as medidas judiciais nesse tema sejam cumpridas, respeitando os direitos humanos;
- IV. elaborar semestralmente relatório sobre as decisões judiciais referentes a ações possessórias e conflitos fundiários, dentre outras ações que visam o enfrentamento da violência no campo e na cidade^[49];

Esta comissão atua em casos coletivos classificados como consolidados, ou seja, conflitos que duram pelo menos um ano e um dia, e que estão em áreas de jurisdição estadual. Seu objetivo é realizar a mediação para que não ocorra o uso abusivo da força policial e para que se tenha o respeito às demandas de direitos humanos. A COECV realiza uma triagem de casos analisando se estão de acordo com o escopo de atuação da comissão. A COEVC também estava trabalhando em 2017 na elaboração de um mapa de conflitos no estado.

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

^[48] Lei Estadual n.º 10.246/2015.

^[49] Informações disponíveis em: <https://sedihpop.ma.gov.br/comissao-estadual-de-prevencao-a-violencia-no-campo-e-na-cidade/>. Acesso em 28 mai. 2020.

Para casos de conflitos individuais ou relativos à área de preservação ambiental, a COECV não atua na mediação, mas toma medidas como oficiar a prefeitura do município sobre a família/comunidade em questão, informando que vai acontecer uma reintegração de posse e que é importante que o município tenha conhecimento e tome providências no que diz respeito às políticas de assistência social e habitação.

Já para casos de conflitos coletivos, a comissão faz o estudo do caso, identificando o local, número de pessoas e famílias envolvidas, características da comunidade, tempo da ocupação, entre outras informações, e posteriormente realiza

a visita técnica no local. Na visita de campo, os técnicos da Sedihpop fazem a avaliação da situação, registro fotográfico e produzem um relatório final, que posteriormente é levado à comissão. Os membros da comissão então decidem por maioria simples os encaminhamentos e atuam de acordo com suas competências. Por exemplo, o Iterma faz levantamentos cartoriais e avalia se a área é de fato devoluta; a Defensoria Pública atua na defesa da comunidade, caso essa não tenha advogado.

Além da COECV, a Promotoria Agrária do Ministério Público do Estado foi indicada nas entrevistas como um espaço para mediação e resolução desses conflitos agrários no Maranhão.

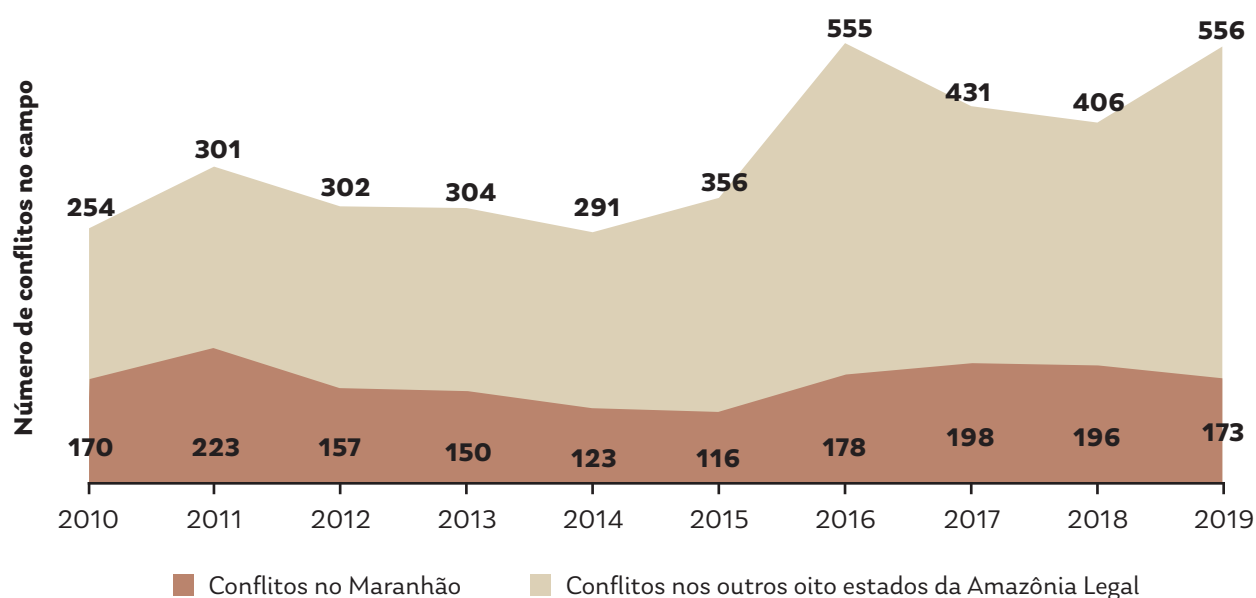


Figura 7. Conflitos fundiários no campo no Maranhão e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019

Fonte: Comissão Pastoral da Terra

3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual

Além da COECV, que possui representantes da sociedade civil, o Maranhão conta com a Mesa de Diálogos Quilombola, coordenada pelo Incra, que reúne diversos atores para discutir o reconhecimento de territórios quilombolas. Os participantes incluem o Ministério Público Federal, Defensoria Pública, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Igualdade Racial, Sedihpop, bem como sociedade civil representada pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e CPT.

3.2.9. Destaques do órgão fundiário

Entre 2015 e 2017, houve um esforço do

Iterma para normatizar e organizar seus procedimentos internos, como indicam as seis instruções normativas publicadas nesse período envolvendo diretrizes sobre arrecadação de terras, georreferenciamento, dentre outros temas. Além disso, o órgão procurou parcerias para promover a digitalização de seu acervo fundiário, que é um passo essencial para a identificação do território que de fato já foi regularizado.

Outro destaque observado foi a integração das ações do Iterma ao programa Mais IDH, priorizando a atuação do órgão nos municípios mais necessitados de políticas públicas e vulneráveis do ponto de vista socioeconômico.

Finalmente, a criação da COEVC trouxe um modelo mais participativo para a prevenção de conflitos com reintegração de posses, que poderia ser adotado por outros estados.



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 Maranhão para aprimoramento da gestão fundiária pela Iterma.

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

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	Ausência de prazo limite para início da ocupação em terra pública. A exigência legal é de ocupação por um ano. Porém, sem a definição de um limite temporal, 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 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	A legislação não contempla a exigência 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 no imóvel em caso de ocorrência de trabalho escravo.	Assembleia Legislativa



➡ Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Organização e práticas do órgão de terra	Recursos humanos insuficientes.	Realizar concurso público. Captar recursos externos e/ou celebrar parcerias para terceirizar serviços e aumentar capacidade de execução. Investir em automação e digitalização de procedimentos.	Iterma, Casa Civil
	Infraestrutura precária de trabalho.	Adquirir equipamentos e móveis.	Iterma
	Ausência de metas para todas as principais atividades do órgão. Mesmo com a definição da meta de beneficiar 6 mil famílias, faltam metas relacionadas à arrecadação de terras estaduais, por exemplo.	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 digital (por glebas ou percentual de glebas, por exemplo) e georreferenciamento.	Iterma
	Base de dados fundiária incompleta.	Investir na consolidação de dados na base fundiária do órgão.	Iterma
	Inexistência de banco de dados de conflitos fundiários.	Apesar de existir uma iniciativa na COECV para elaborar um mapa de conflitos no Estado, o Iterma poderia usar bases de dados organizadas por instituições não governamentais, como o levantamento da Comissão Pastoral da Terra.	Iterma
	Atribuição exclusiva do georreferenciamento pelo Iterma.	Terceirizar georreferenciamento com fiscalização adequada dos trabalhos, além de permitir que interessados em qualquer categoria de regularização apresentem georreferenciamento da área pretendida.	Iterma



➔ Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Organização e práticas do órgão de terra	Assentamentos mais antigos não possuem georreferenciamento.	Fazer o georreferenciamento geodésico dos assentamentos por meio de terceirização de serviços ou realização de parcerias com instituições governamentais, não governamentais e acadêmicas.	Iterma
	Não publica relatório anual de atividades.	Elaborar e publicar relatório anual de atividades do Iterma.	Iterma
	Apenas 17% das informações exigidas por lei eram publicadas de forma ativa pelo Iterma até 2017.	Capacitar funcionários para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação e divulgar dados exigidos por lei no sítio eletrônico do órgão.	Iterma



Apêndice

Apêndice 1.

Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado do Maranhão**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 geoprocessamen-

to *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*^[50]. 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).

^[50] 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 4. Fontes de dados utilizados na análise

Descrição	Fonte	Ano
Área Militar	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas com possível demanda para Terra Indígena	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas em processo de criação de Unidade de Conservação federal	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	2016
Áreas estaduais matriculadas em nome do estado	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas federais aguardando decisão sobre destinação	Programa Terra Legal e Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas federais destinadas para futura regularização fundiária	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Cadastro Ambiental Rural	Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	2020
Imóveis mapeados para titulação	Incra	2021
Imóveis privados	Imóveis certificados na base do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) ^[51] 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

^[51] Apesar de considerarmos os dados de imóveis privados no SNCI e no Sigef como titulados e regulares, esse dado deve ser tratado com cautela, pois o Incra não verifica a validade da documentação do imóvel.

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

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

Em seguida, identificamos nesta área três camadas de dados:

- I. área com possível demanda para Terra Indígena a partir de informações da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. Essa Câmara, formada por diferentes órgãos da administração pública federal com competência fundiária^[52], 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 como 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, nesse estudo optamos por usar o CAR como indício de ocupação ao invés 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

^[52] 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 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).

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^[53]. 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^[54].

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

[53] 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.

[54] 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 978-65-89617-03-7



9 786589 617037