



Leis e práticas de
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

no Estado de **Roraima**

Jeferson Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Brenda Brito
Pedro Gomes



Leis e práticas de
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

no Estado de **Roraima**

Jeferson Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Brenda Brito
Pedro Gomes

Março de 2021

Copyright © 2021 by Imazon

Autores

Jeferson Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Brenda Brito
Pedro Gomes

Design editorial e capa

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

Edição e revisão de texto

Glaucia Barreto
glauciabarreto@hotmail.com

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

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

42 p. : il., color.
ISBN 978-65-89617-02-0

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

CDD (21.ed.) 333.33098114

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



Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

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

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



amazon.org.br



facebook.com/imazonoficial



twitter.com/imazon



youtube.com/imazoninstitucional



instagram.com/imazonoficial



linkedin.com/company/imazon



Agradecimentos

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

Sobre os autores

Jeferson Almeida. Pesquisador Assistente I do Imazon.

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

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

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

Pedro Gomes. 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.....	22
3.1.4. Etapas da regularização.....	26
3.1.5. Titulação	27
3.2. Organização e práticas do órgão estadual	28
3.2.1. Metas	28
3.2.2. Recursos	29
3.2.3. Transparência	30
3.2.4. Gestão de informações e processos	31
3.2.5. Acervo e base de dados fundiários	32
3.2.6. Georreferenciamento de imóveis	32
3.2.7. Gestão de conflitos agrários.....	32
3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual.....	33
3.2.9. Destaques do órgão fundiário	34
4. Principais problemas e recomendações	35
Apêndice 1. Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado de Roraima.....	38

Lista de Figuras

Figura 1. Distribuição das áreas destinadas no Estado de Roraima 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 de Roraima	11
Figura 3. Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado de Roraima por esfera de governo responsável..	13
Figura 4. Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado de Roraima	14
Figura 5. Valores médios da terra nua praticados no Iteraima, Incra e mercado no Estado de Roraima em 2019	22
Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária no Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima	26
Figura 7. Conflitos fundiários no campo em Roraima e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019	33

Lista de Quadros

Quadro 1. Regras de transferência de terras da União para os Estados de Roraima e Amapá..	15
Quadro 2. Simulação do total de descontos para um imóvel de 1.000 hectares	25
Quadro 3. Cláusulas obrigatórias após a titulação eliminadas pela Lei Estadual n.º 1.351/2019	28

Lista de Tabelas

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado de Roraima..	18
Tabela 2. Principais fatores e percentuais de redução do VTN por hectare no Estado de Roraima.	24
Tabela 3. Simulação de cálculo do valor de venda do imóvel de mil hectares em Caracaraí-RR.	25
Tabela 4. Resultado da transparência ativa no Iteraima em 2018.	31
Tabela 5. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado de Roraima	35
Tabela 6. Fontes de dados utilizados na análise..	40

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 de Roraima e a atuação do Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima (Iteraima).

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

A análise abrange a identificação das principais modalidades de regularização fundiária executadas pelo órgão estadual e das práticas adotadas para aplicar a legislação vigente. Dessa forma, este estudo não aborda questões ligadas à demarcação de Terras Indígenas, um tema relevan-

te em Roraima e que tem sido explorado por outras avaliações. 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 aplica-

das 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 sete instituições em Boa Vista em julho de 2017^[1]. Também revisamos a legislação fundiária em vigor no estado e analisamos documentos fornecidos pelos entrevistados e os disponíveis no sítio eletrônico do Iteraima. Rece-

^[1] Instituições entrevistadas presencialmente em julho de 2017: Comissão Pastoral da Terra – CPT (3 representantes), Fundação Nacional do Índio – Funai (2 representantes), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (2 representantes), Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima – Iteraima (2 representantes), Ministério Público Federal – MPF (1 representante), Programa Terra Legal (1 representante), Secretaria de Patrimônio da União – SPU (1 representante).

bemos, ainda, em dezembro de 2018, comentários de revisão de uma avaliação prévia enviada ao Iteraima. Além disso, coletamos informações espaciais em órgãos federais para estimar o território do estado com situação fundiária já destinada, em processo de destinação, além de uma estimativa de áreas sob jurisdição estadual e fe-

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



2. Situação fundiária do estado

Estimamos que 66% (17,1 milhões de hectares) do Estado de Roraima já possua destinação fundiária, sem considerar sobreposições^[2]. Destacam-se as Terras Indígenas, ocupando 46% do território (10,3 milhões de hectares). Os imóveis privados abrangem 5% do estado^[3], desconsiderando-se dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR), já que estes são autodeclaratórios e não informam publicamente se foram titulados. Observamos também 8,5% de Unidades de Conservação (UCs) (sem incluir Área de Proteção Ambiental)^[4]; 5,5% de Projetos de Assentamento; e 1% de Áreas Militares no estado (Figura 1). O apêndice 1 descreve a metodologia usada para chegarmos aos resultados mostrados nesta seção, bem como apresenta as fontes dos dados usadas na avaliação.

As áreas não destinadas ou sem informação de destinação representam 34% do estado (7,5 milhões de hectares), sendo que a maioria

está em área de fronteira e necessita de autorização prévia do Conselho Nacional de Defesa para regularização fundiária^[5]. Em 56% da área não destinada (19% do estado), não encontramos informações disponíveis sobre processos de regularização ou destinação em curso (Figura 2). Outros 5% não destinados do estado estavam inscritos no CAR como imóvel privado. Porém, devido à ausência de informações públicas sobre a situação fundiária desses imóveis (se posse ou titulados), não os consideramos como imóveis privados (titulados), pois é possível que muitos sejam ocupações em terra pública sem titulação.

Identificamos ainda 10% do estado mapeados para titulação pelo Incra (Figura 2). Finalmente, havia uma área de 69 mil hectares de interesse para criação de Unidade de Conservação, de acordo com dados obtidos em 2016 com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

[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.

[5] Art. 2º, I da Lei Federal n.º 6.634/1979.

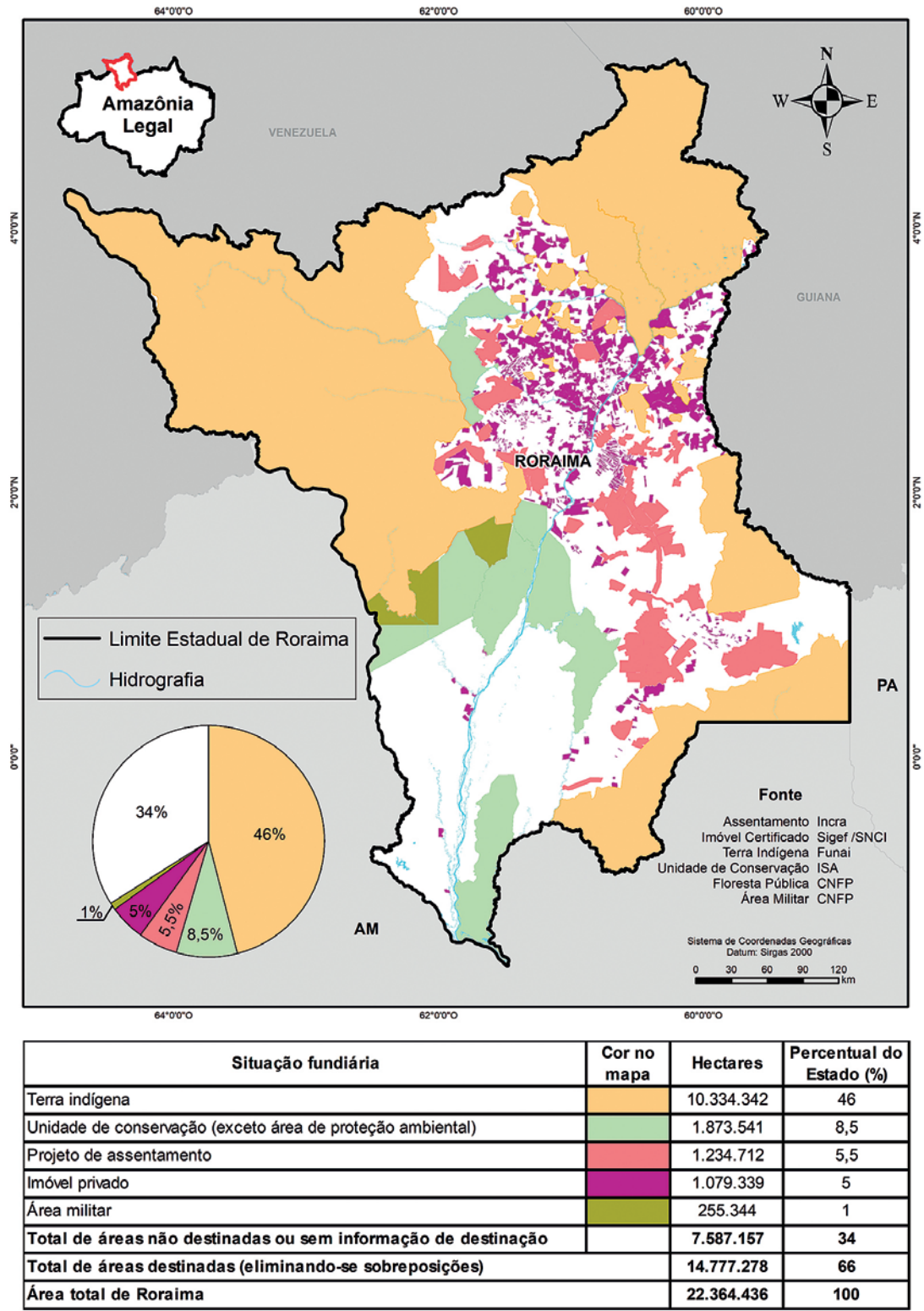
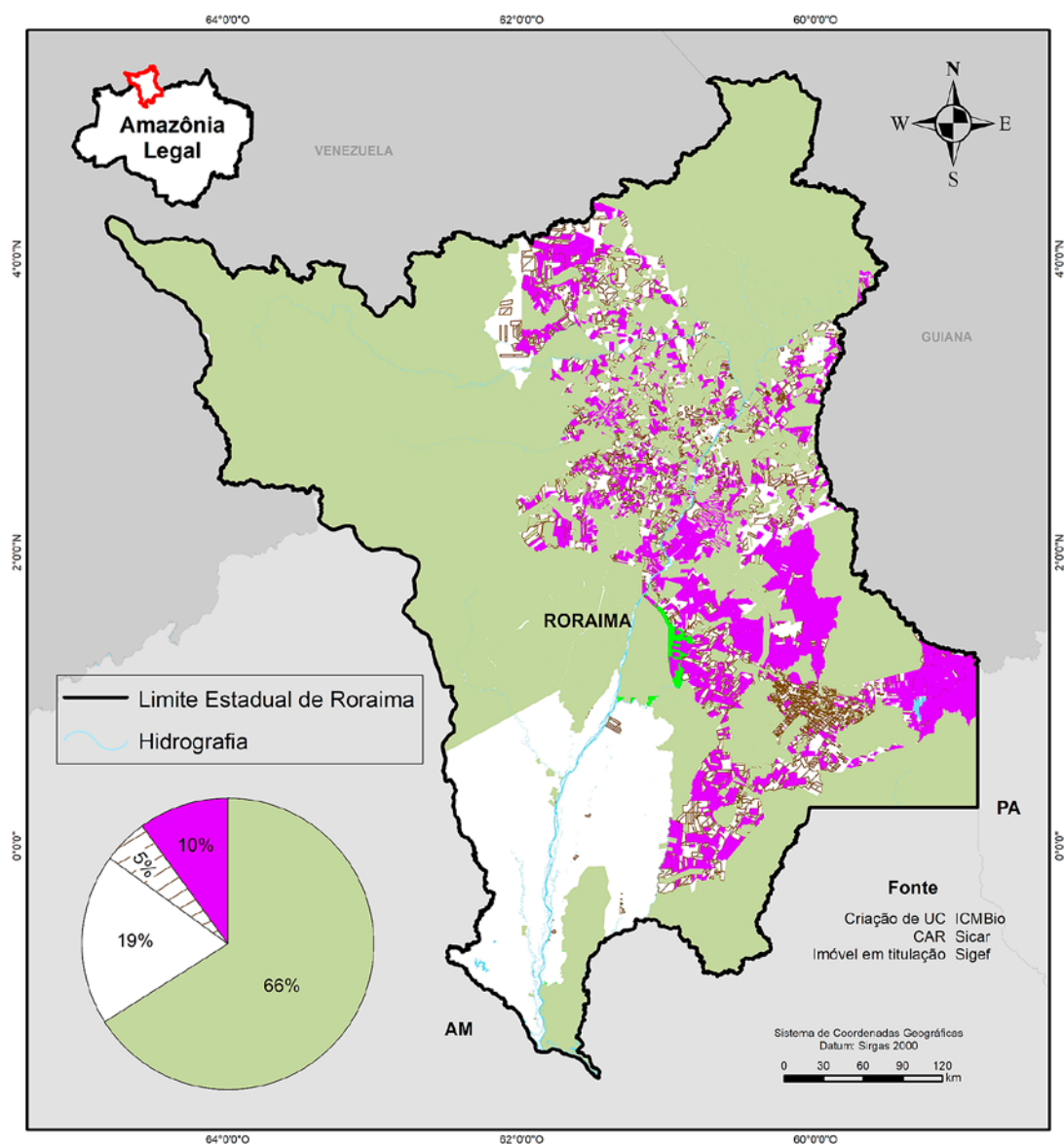


Figura 1. Distribuição das áreas destinadas no Estado de Roraima por situação fundiária



Situação fundiária		Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)			14.777.278	66
Área sem destinação ou sem informação de destinação	Sem CAR		4.251.790	19
	Com CAR		1.086.482	5
Imóveis mapeados para titulação ^{i,ii}			2.202.313	10
Área para criação de unidade de conservação federal ⁱ			69.899	*
Área total de Roraima			22.364.436	100

ⁱ Com sobreposição

ⁱⁱ Menos de 1% dessa área possui processo para regularização no Incra. A maioria possui apenas georreferenciamento do imóvel, sem a formalização de processo administrativo.

* Percentual inferior a 0,3%

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

Quase metade (46%) da área não destinada em Roraima é de responsabilidade do governo federal (Figura 3). Parte dessa área, correspondente a 7,5% do estado, havia sido destinada para regularização de posses pela Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal^[6]. Identificamos ainda que 8,5% possivelmente são terras estaduais, mas que ainda não foram arrecadadas e matriculadas em nome do estado. Sem esse passo, o governo não poderá realizar a regularização ou destinação dessas áreas. Outros 10% do estado seriam terras estaduais não destinadas já arrecadadas (Figura 3).

Porém, existe um processo de transferência das terras federais ao estado, que foi autorizado por lei em 2001^[7], mas que já se prolonga há anos sem conclusão e com problemas. Por exemplo, em 2012, o Ministério Público Federal (MPF) ingressou com ação civil pública contra o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Iteraima pedindo a nulidade da transferência, pois o órgão federal estava transferindo terras ao estado sem o devido georreferenciamento e sem excluir da doação áreas já destinadas ou de interesse do governo federal para conservação. O MPF também solicitou o cancelamento de 44 títulos emitidos pelo Iteraima nessas áreas, pois sem o cumprimento das regras de transferência das áreas ao governo estadual, o órgão não teria competência para essa

titulação. Além disso, o MPF também ingressou com uma representação criminal por identificar irregularidades do órgão estadual de terras na emissão de títulos nessas áreas federais. Dentre os problemas estava a titulação para pessoas que não atendiam os requisitos legais para dispensa de titulação^[8].

No caso da ação civil pública, após um acordo entre as partes, o Iteraima efetuou o georreferenciamento seguindo a legislação e foi autorizado a retomar os processos de regularização das glebas já transferidas. O Iteraima também anulou os títulos expedidos irregularmente. Em 2017, a sentença em primeira instância determinou a extinção da ação, devido ao cumprimento do acordo^[9]. Mesmo assim, o processo de transferência ainda não foi concluído, e em 2020 houve uma nova alteração da legislação federal no tema (Quadro 1).

Identificamos ainda que 31% da área do estado sem destinação (2,3 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^[10]. A maior parte seria de áreas classificadas como de importância biológica extremamente alta (1,9 milhão de hectares), seguida de 431 mil hectares de alta prioridade e de 46 mil hectares de prioridade muito alta (Figura 4).

^[6] A Câmara foi criada para estabelecer um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Extinta em junho de 2019, ela foi recriada alguns meses depois pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019. É formada por sete órgãos: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários; Serviço Florestal Brasileiro; Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados; Ministério do Meio Ambiente; Incra; Instituto Chico Mendes; Funai (Art. 14-A do Decreto Federal n.º 9.3096/2018, incluído pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019).

^[7] Lei Federal n.º 13.304/2001.

^[8] Procuradoria da República em Roraima. MPF ingressa com ação contra Iteraima, Estado de Roraima e Incra por irregularidades na transferência de terras. Jus Brasil. 2012. Disponível em: <https://pr-rr.jusbrasil.com.br/noticias/3180180/mpf-ingressa-com-acao-contra-iteraima-estado-de-roraima-e-incra-por-irregularidades-na-transferencia-de-terras>. Acesso em: 04 nov. 2019.

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

^[10] Portaria do MMA n.º 463/2018.

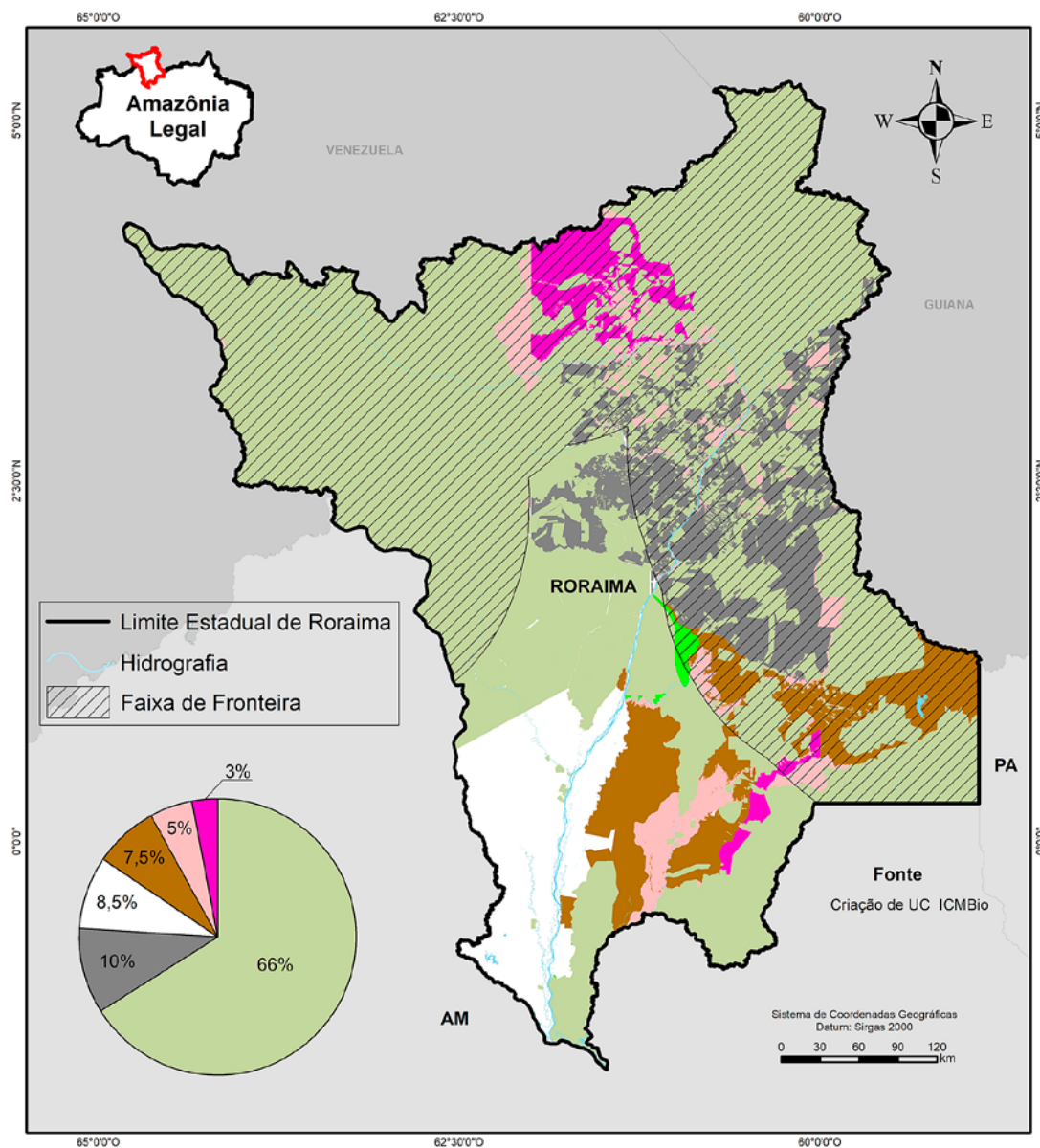
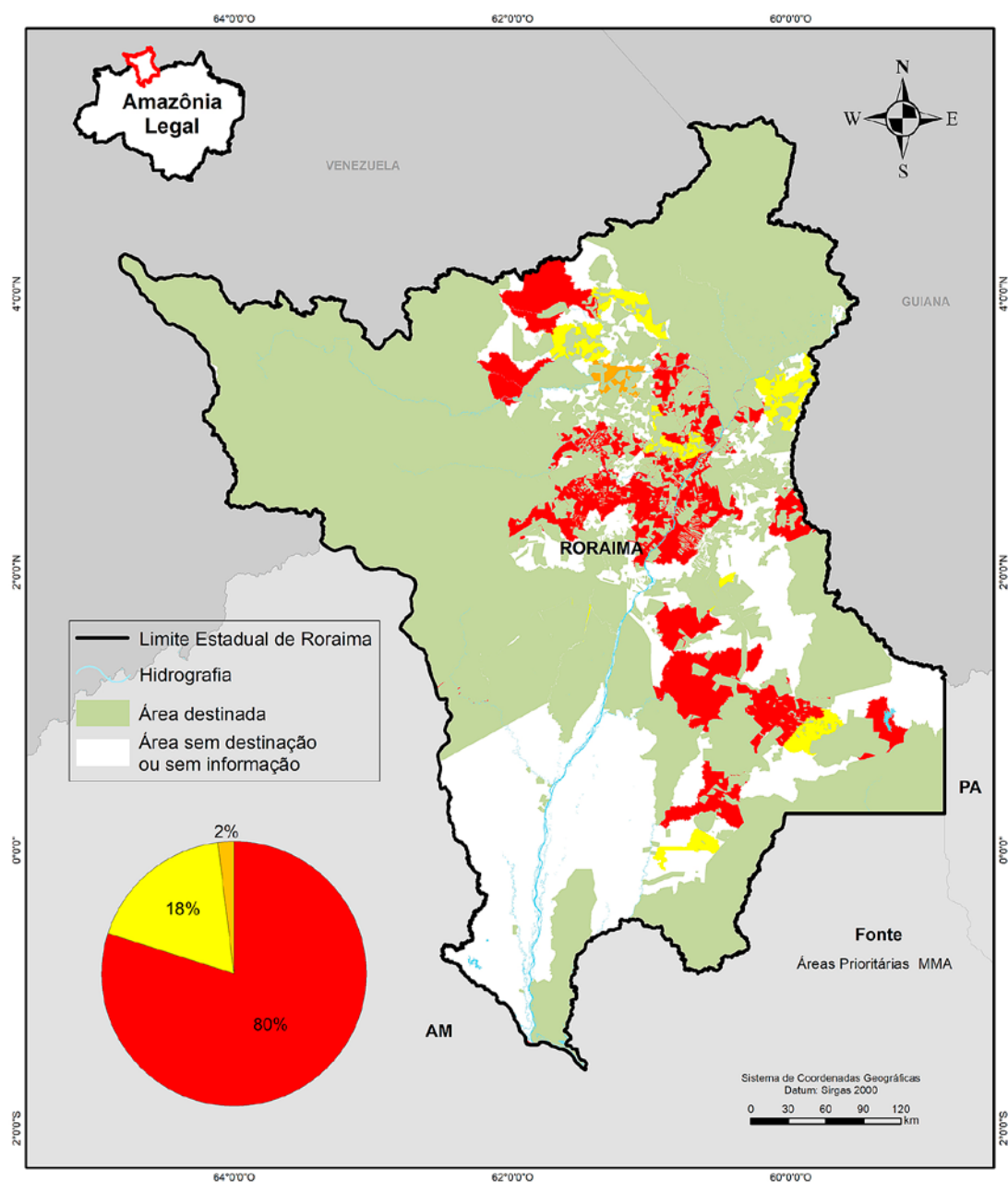


Figura 3. Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado de Roraima por esfera de governo responsável



Classe de importância biológica	Cor no mapa	Hectares	Percentual da área (%)
Extremamente Alta	Vermelha	1.902.903	80
Alta	Amarela	431.288	18
Muito Alta	Laranja	46.432	2
Total		2.380.623	100

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

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^[11]. 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^[12].

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 fede-

ral 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^[13], mas esse entendimento continuou sendo questionado e foi alterado na Lei Federal n.º 14.004/2020.

^[11] Art. 18, §2º da Constituição Federal de 1988.

^[12] 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).

^[13] Por exemplo, Processo n.º 0004653-70.2012.4.01.4200 – TRF 1 - 1ª Vara – Boa Vista.

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 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)^[14].

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^[15]. Com isso, a nova regra permite que a transferência ocorra independente de georreferenciamento prévio das áreas da União que precisam ser destacadas^[16].

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^[17]. 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.

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

[15] 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.

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

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

3. Órgão fundiário estadual

A gestão das áreas estaduais do Estado de Roraima é de responsabilidade do Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima (Iteraima), criado em 1992^[18] para atuar na regularização fundiária rural e urbana. O órgão foi alvo de operação da Polícia Federal em 2011, com prisão de servidores do Iteraima, Incra e do órgão estadual de meio ambiente por indícios de fraudes. Essa operação investigou a relação entre a regularização fundiária e a obtenção de documentos para extração ilegal de madeira. Além disso, houve denúncias de irregularidades em processos administrativos para a obtenção de títulos. Tais irregularidades incluíam emitir títulos para indivíduos que não atendiam requisitos legais para regularização fundiária^[19]. Por isso, os funcionários do Iteraima entrevistados

indicaram que uma das prioridades do órgão é recuperar sua credibilidade, desvinculando sua imagem de tais atividades ilegais.

3.1. Legislação estadual

3.1.1. Atribuições e normas

O Iteraima é responsável por nove diferentes modalidades de regularização fundiária previstos em lei (Tabela 1):

- I. doação de até 1 módulo fiscal à pessoa física^[20];
- II. venda sem licitação para pessoa física ou pessoas jurídicas, se cooperativas e associações comunitárias ligadas à agricultura familiar^[21];

^[18] Lei Estadual n.º 030/1992.

^[19] Procuradoria da República em Roraima. MPF ingressa com ação contra Iteraima, Estado de Roraima e Incra por irregularidades na transferência de terras. Jus Brasil. 2012. Disponível em: <https://pr-rr.jusbrasil.com.br/noticias/3180180/mpf-ingressa-com-acao-contra-iteraima-estado-de-roraima-e-incra-por-irregularidades-na-transferencia-de-terras>. Acesso em: 04 nov. 2019.

^[20] Art. 39 da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

^[21] Art. 1º, §4º e Art. 29, §2º da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

- III. venda com licitação a pessoas jurídicas ou outras situações previstas em lei^[22];
- IV. doação a instituições^[23];
- V. permuta^[24];
- VI. Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) onerosa ou gratuita, em caráter individual ou coletivo^[25];
- VII. autorização de ocupação, concedida aos que ocupam terra pública de forma mansa e pacífica, mas ainda não atendem a todos os requisitos para regularização por venda ou doação. Também é expedida em áreas que estão em faixa de fronteira e que aguardam por autorização do Conselho de Defesa Nacional para a regularização^[26];
- VIII. assentamentos estaduais^[27];
- IX. colônias agrícolas^[28].

Tabela 1. Principais normas fundiárias do Estado de Roraima

Tema	Legislação
Criação do Iteraima.	Lei Estadual n.º 030/1992, alterada pela Lei Estadual n.º 695/2008
Planilha de preços para titulação de terras	Portaria da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa) n.º 227/2017/Gabinete/Seapa
Política fundiária rural do estado	Lei Estadual n.º 976/2014, alterada pela Lei Estadual n.º 1.351/2019; Decreto Estadual n.º 22.552-E/2017
Procedimentos de regularização fundiária rural	Portaria n.º 220/2017

^[22] Art. 1º, §5º e Art. 22 da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

^[23] As instituições incluem a Administração Indireta Estadual, a União, os Municípios Roraimenses, as Entidades da Administração Federal e Municipal Direta e Indireta, bem como as Entidades Cíveis sem Fins Lucrativos (Art. 38 da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019).

^[24] Art. 41 da Lei Estadual n.º 976/2014.

^[25] Art. 42 da Lei Estadual n.º 976/2014.

^[26] Art. 26, §2º da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019. Ver também Seplan. Plano Plurianual 2016-2019. 2020. Relatório de Avaliação - Exercício 2019. Pg. 126. Boa Vista: Seplan. Disponível em: <http://www.seplan.rr.gov.br/index.php/downloads/send/20-ppa-2016-2019/67-relatorio-de-avaliacao-do-ppa-exercicio-2019>. Acesso em: 08 jul. 2020.

^[27] Art. 66 da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

^[28] Colônias agrícolas possuem área limite por beneficiário de até 2.500 hectares, maior que as áreas de assentamentos (lotes de até 4 módulos fiscais). Art. 67 da Lei Estadual n.º 976/2014.

3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública

a. Áreas com proibição à titulação individual

A legislação estadual define algumas áreas públicas que devem ser reservadas pelo governo estadual, o que pode implicar no impedimento à sua titulação. São elas^[29]:

- I. áreas que possuam recursos naturais que devam ser protegidos por interesses estéticos, recreativos, culturais, científicos, sanitários, sociais ou preservação de espécies da fauna e da flora;
- II. áreas de floresta e mata que protejam os mananciais de água, bem como as terras existentes nas cabeceiras dos rios, igarapés, nas cristas das serras, no terço superior das montanhas e as áreas de preservação permanente;
- III. áreas que contenham quedas d'água, jazidas ou minas, inclusive áreas adjacentes ou convenientes ao seu aproveitamento, pesquisa ou lavra;
- IV. áreas com referência histórica e cultural de Roraima.

Além disso, apesar de a legislação estadual não indicar explicitamente, o estado deve res-

peitar a prioridade constitucional de reconhecimento de territórios indígenas e de populações quilombolas que incidam em áreas estaduais, mesmo que tais procedimentos sejam realizados por órgãos da União (no caso de Terras Indígenas). Porém, não há um procedimento determinando que o Iteraima consulte outros órgãos ou organizações da sociedade civil sobre a existência de sobreposição de interesses prioritários antes de emitir um título de doação ou venda. Esse fato pode resultar na titulação de áreas sobrepostas a tais prioridades.

Por outro lado, no caso de destinação de áreas para conservação, a Constituição do Estado de Roraima estabelece um procedimento mais burocrático, pois a criação e ampliação de qualquer área de reserva ambiental ou de preservação deve ser feita por lei aprovada por maioria de dois terços da Assembleia Legislativa^[30].

b. Doação

A doação de terras estaduais pode ocorrer em áreas de até um módulo fiscal^[31], que representa, em média, 89 hectares no estado, variando de 80 a 100 hectares. Para isso, o requerente deve atender às seguintes condições:

- I. ocupação mansa e pacífica^[32];
- II. possuir renda mensal^[33].

[29] Art. 62 e incisos da Lei Estadual n.º 976/2014.

[30] Art. 12-A da Constituição do Estado de Roraima.

[31] Art. 39 da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

[32] Art. 39 da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

[33] Art. 39, §§ 1º e 3º da Lei Estadual n.º 976/2014.

- familiar de até três salários mínimos, enquadrando-se pelo ganho anual de agricultura familiar no Plano Safra^[34]; ou
 - de até três salários mínimos no caso de servidores ocupantes de cargo público de provimento efetivo, emprego público, cargo em comissão ou função de confiança;
- III. ter tornado a área produtiva com seu trabalho e o de sua família^[35];
- IV. não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária^[36];
- V. ocupante, cônjuge ou companheiro não podem exercer cargo ou emprego público no Iterraima, exceto áreas ocupadas antes da nomeação^[37];

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^[38].

Até 2019, apenas áreas públicas estaduais ocupadas até 17 de junho de 2009 poderiam ser

regularizadas por doação. Porém, a lei foi alterada em novembro de 2019 e excluiu esse requisito da modalidade de doação, sem inserir uma nova data limite. Apesar da nova lei indicar que os procedimentos previstos para a venda de terra pública se aplicam à doação^[39], não fica claro se os requisitos também se aplicariam. Caso positivo, o novo prazo previsto na modalidade de venda é de áreas ocupadas até 18 de novembro de 2017^[40]. Há também um dispositivo aplicável à venda indicando que a nova lei não autoriza regularização de área cuja ocupação tenha ocorrido após sua publicação.

c. Venda

A venda de áreas públicas acima de 1 módulo fiscal e até o limite de 2.500 hectares poderá ocorrer sem licitação^[41], de acordo com os seguintes requisitos:

- I. prática de cultura efetiva na área^[42];
- II. ocupação e exploração direta^[43], mansa e pacífica até 18 de novembro de 2017^[44];

^[34] O Plano Safra é uma política implementada pelo Ministério da Pecuária, Abastecimento e Pesca (MAPA) que abrange ações de fortalecimento da agricultura familiar, incluindo créditos, segurança jurídica da terra, seguro para a produção, assistência técnica e extensão rural, entre outros. Em 2018-2019, o limite de renda bruta anual para acessar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) era de R\$ 415 mil. Já para agricultores de baixa renda, o valor máximo de renda anual era de R\$ 23 mil.

^[35] Art. 39 da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

^[36] Art. 30, VI e Art. 39 da Lei Estadual n.º 976, alterada pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

^[37] Art. 32 da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

^[38] 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.

^[39] Art. 39 da Lei Estadual n.º 976, alterada pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

^[40] Art. 29, III da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

^[41] Art. 28 §1º da Lei Estadual n.º 1.351/2019.

^[42] Cultura efetiva é a exploração agropecuária, agroindustrial, extrativista, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo (Art. 2º, V da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019).

^[43] Ocupação direta é aquela exercida pelo ocupante e sua família (Art. 2º, I da Lei Estadual n.º 976/2014). Exploração direta é atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica, de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral (Art. 2º, III da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019).

^[44] A lei exige que a ocupação ocorra no mínimo dois anos antes da publicação da Lei n.º 1.351/2019, de 14 de novembro de 2019 (Art. 29, III da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019).

- III. posse mansa e pacífica pelo requerente ou por seus antecessores dois anos antes da publicação da Lei Estadual n.º 1.351/2019;
 - IV. área sem legítima contestação de terceiros;
 - ocupante e cônjuge ou companheiro devem ser brasileiros natos ou naturalizados^[45];
 - ocupante e cônjuge ou companheiro não podem exercer cargo ou emprego público no Iterraima, exceto se ocupava a área pretendida anteriormente à sua nomeação^[46];
 - V. ocupante não pode ser beneficiário de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural quando a soma dos imóveis ultrapassar 2.500 hectares^[47].
- 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.
- Assim como no caso de doação de terras públicas, até 2019 apenas áreas públicas estaduais ocupadas até 17 de junho de 2009 poderiam ser regularizadas por venda sem licitação. Porém, esse prazo foi ampliado em oito anos (até 2017) com a aprovação da Lei Estadual n.º 1.351/2019. Outras alterações trazidas pela Lei Estadual n.º 1.351/2019 para venda de terras públicas estaduais incluem:
- I. aumento da área passível de venda, que passou de 1.500 hectares para 2.500 hectares^[48];
 - II. possibilidade de a mesma pessoa receber título para mais de um imóvel, desde que a soma de todos não ultrapasse 2.500 hectares^[49];
 - III. desconto de 50% na área de reserva legal do imóvel, aplicável sobre o valor de venda já com outros descontos previstos em lei (ver seção 3.1.3)^[50];
 - IV. permissão para validação de títulos dentro de área de fronteira emitidos pelo Iterraima até 30 de junho de 2012, desde que tenham assentimento do Conselho de Defesa Nacional e que atendam os requisitos legais de regularização fundiária^[51];
 - V. possibilidade de regularizar por venda áreas em que o requerente tenha morada habitual e desenvolva atividades recreativas de cunho familiar^[52].

[45] Art. 29, I da Lei Estadual n.º 976/2014.

[46] Art. 32 da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

[47] Art. 1º, §3º e Art. 29, IV da Lei Estadual n.º 976/2014, alterada pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

[48] Art. 21 da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

[49] Art. 1º, §3º da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

[50] Art. 56-C da Lei Estadual n.º 976/2014, inserido pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

[51] Art. 17, Parágrafo Único da Lei Estadual n.º 976/2014, incluído pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

[52] Art. 29, §6º da Lei Estadual n.º 976/2014, acrescentado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

Finalmente, as áreas remanescentes do limite de 2.500 hectares, após arrecadação, deverão ser devolvidas ao patrimônio público e vendidas via licitação. No entanto, a licitação é dispensada para compra se as áreas forem ocupadas por pessoas retiradas de Terras Indígenas homologadas até a publicação da nova Lei Estadual de 2019^[53].

d. Passivo ambiental em imóveis

Não identificamos a exigência de comprometimento de recuperação de passivos ambientais, como desmatamento ilegal, eventualmente existentes nos imóveis antes da titulação. Também

não há impedimento para regularização de imóveis com desmatamentos ocorridos recentemente.

3.1.3. Valor da terra

O valor de venda de imóveis acima de 1 módulo fiscal e de até 2.500 hectares baseia-se no valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços elaborada pelo governo estadual^[54]. No entanto, a média do Valor da Terra Nua (VTN) mínimo cobrado pelo Iteraima^[55] é quase quatro vezes inferior ao valor médio de mercado de terra de Roraima^[56] (Figura 5). Além disso, esse valor cobrado pelo Iteraima representa 77% da média do VTN mínimo cobrado pelo Incra^[57].

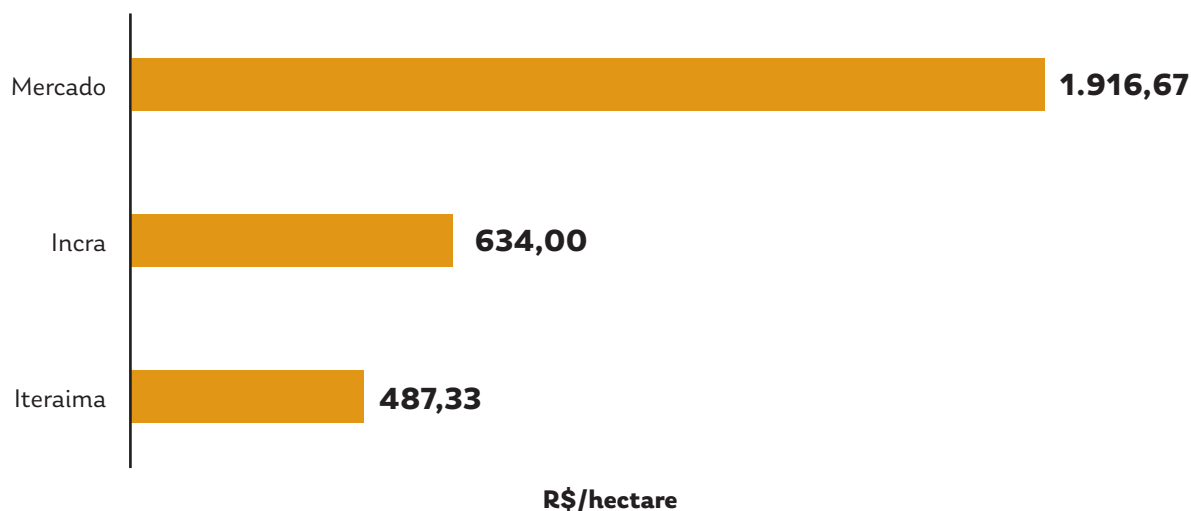


Figura 5. Valores médios da terra nua praticados no Iteraima, Incra e mercado no Estado de Roraima em 2019

^[53] Art. 22 da Lei Estadual n.º 1.351/2019.

^[54] Art. 49 da Lei Estadual n.º 976/2014 e Portaria n.º 227/2017/GABINETE/SEAPA.

^[55] Média aritmética do VTN mínimo da Planilha de Preços Referencial para fins de titulação das Terras da Portaria n.º 227/2017/Gabinete/Seapa. Disponível em: <http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2017/04/doe-20170425.pdf>. Pág.29. Acesso em: 08 jul. 2020.

^[56] Valor obtido por meio da média aritmética dos valores de terra de Roraima, por município, com base em FNP. Anualpec 2019. P 248-250. Informaecon: São Paulo, 2019.

^[57] Valor médio de terra nua obtido pelo cálculo da média aritmética do preço mínimo do VTN cobrado pelo Incra em cada município de Roraima. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/pauta-de-valores-de-terra-nua-para-titulacao.html>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

Porém, o valor final do imóvel é ainda menor que o VTN determinado pelo governo do estado, pois a lei prevê diferentes tipos de descontos. Considerando todas as possibilidades de redução, estimamos que um imóvel de 1.000 hectares poderia receber um desconto total de até 85% sobre o VTN mínimo (Quadro 2).

Primeiro, a lei prevê a aplicação de fatores que reduzem de 45% a 60% o valor final do imóvel (Tabela 2), dependendo do seu tamanho^[58]:

- I. de 1 a 4 módulos fiscais: não há limite para redução do valor;
- II. de 4 módulos fiscais a 1.000 hectares: até 60% de redução;
- III. de 1.001 a 1.500 hectares: até 55% de redução;
- IV. de 1.501 a 2.000 hectares: até 50% de redução;
- V. de 2.001 a 2.500 hectares: até 45% de redução.

Chama atenção que a lei determina um desconto de 10% para áreas com interesse

ecológico para a preservação dos ecossistemas, pressupondo que elas teriam menos valor que áreas sem essa característica (Tabela 2). De fato, áreas de tal natureza não deveriam ser privatizadas.

Segundo, nas áreas de reserva legal do imóvel há um desconto adicional de 50% no valor final da venda calculado por hectare, após aplicação dos fatores de redução.

Finalmente, dependendo da forma de pagamento, há mais descontos aplicáveis ao valor do imóvel ou facilidades:

- I. 50% de desconto no valor do título para pagamento à vista, aplicável sob o valor com os fatores de redução previstos em lei^[59];
- II. parcelado com prestações anuais em até vinte anos, com carência de trinta e seis meses para pagamento da primeira parcela^[60];
- III. à vista e sem desconto, quando se trata de titulação de imóvel adquirido de um ocupante anterior após a publicação da Lei Estadual n.º 976/2014, ou quando a aquisição ocorrer por licitação pública^[61].

[58] Art. 56-A da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

[59] Art. 55 da Lei Estadual n.º 1.351/2019.

[60] Art. 50, §§1º e 2º da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

[61] Art. 53 da Lei Estadual n.º 976/2014.

Tabela 2. Principais fatores e percentuais de redução do VTN por hectare no Estado de Roraima^[62]

Fatores de redução	Percentual de redução
Área de até 4 módulos fiscais	20%
Distância em linha reta da capital Boa Vista	1% para cada intervalo de 50 km
Efetiva recuperação de área degradada	10%
Existência de interesse ecológico para a preservação dos ecossistemas	10%
Imóvel possui projeto de recuperação de área degradada	5%
Inexistência de conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente	5%
Inexistência de rede externa de eletrificação rural ou se a rede foi construída pela iniciativa privada	5%
Reserva legal de 35% da área do imóvel para área de Cerrado	10%
Reserva legal de 80% ou mais da área do imóvel para área de floresta	20%
Sem acesso por rodovia pavimentada	5%
Sem acesso por vicinais	5%
Tempo de ocupação	2% (dois por cento) para cada ano de ocupação, limitado a, no máximo, 40%

^[62] Anexo Único da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.



Quadro 2.

Simulação do total de descontos para um imóvel de 1.000 hectares

Para exemplificar o impacto no valor final do imóvel da aplicação de todos os descontos previstos em lei, consideramos um imóvel de 1.000 hectares no município de Caracaraí com as seguintes condições:

- I. suas características permitem a aplicação de fatores de redução de 60% no VTN;
- II. possui reserva legal em 50% de sua área, sob a qual deve ser aplicado desconto de 50%, após a aplicação da redução dos 60% de desconto indicado no item I;

- III. o requerente escolhe pagamento à vista, tendo direito a mais 50% de desconto no valor final.

Se aplicado o VTN mínimo determinado pela tabela de preço do governo, o requerente pagaria R\$ 487.330 pela titulação. Porém, após aplicar os descontos previstos em lei, o valor final será de R\$ 73.099,50. Ou seja, apenas R\$ 73,10/hectare (Tabela 3). Isso representa uma redução total de 85% do VTN previsto na tabela do governo estadual e apenas 6% do preço médio de mercado^[63] no município de Caracaraí (R\$ 1.276/hectare).

Tabela 3. Simulação de cálculo do valor de venda do imóvel de mil hectares em Caracaraí-RR

Área e desconto aplicado	R\$
Valor inicial de 1.000 hectares	487.330,00
Fator de redução de 60% de desconto em 1.000 hectares	194.932,00
a. 50% de desconto em 500 hectares de Reserva Legal	48.733,00
b. 500 hectares fora da reserva legal	97.466,00
Total a + b	146.199,00
50% de desconto à vista (valor final)	73.099,50

^[63] Média aritmética dos preços médios do município de Caracaraí, em Roraima, com base em FNP. Anualpec 2019. P 248-250. Informaecon: São Paulo, 2019.

3.1.4. Etapas da regularização

De acordo com as regras estaduais^[64], o fluxo dos processos de regularização fundiária segue as etapas descritas na figura 6.



Figura 6. Fluxograma do processo de regularização fundiária no Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima

[64] Decreto Estadual nº 22.552-E/2017 e na Portaria nº 220/2017.

3.1.5. Titulação

A legislação estadual define algumas regras específicas para os títulos de terra emitidos pelo Iteraima:

- I. **Gênero:** os títulos de terra e as CDRUs devem ser expedidos em nome da mulher e do homem quando casados ou convivendo em união estável^[65].
- II. **Cláusulas resolutivas:** a legislação define cláusulas que devem ser cumpridas após a emissão dos documentos de terra, sob pena de os imóveis serem retomados pelo estado^[66]. As cláusulas variam de acordo com o tipo de regularização e são monitoradas por meio de vistoria pela Diretoria de Colonização e Assentamento (Dicoa) do Iteraima. As cláusulas para cada modalidade são:
 - Autorizações de Ocupação^[67]:
 - documento intransferível Inter vivos e inegociável, não podendo ser cedido a terceiros, além de ser proibido para penhora ou apreensão judicial;
 - uso racional e cumprimento da função social da propriedade;
 - prática de cultura efetiva^[68].
 - Títulos de Domínio (TD)^[69]: a Lei Estadual n.º 1.351/2019 extinguiu várias cláusulas resolutivas previstas inicialmente na Lei Estadual n.º 976/2019 (Quadro 3). Pela nova regra, permanecem três obrigações:
 - proibição de transmissão enquanto não ocorrer a quitação integral do imóvel, exceto se for por sucessão legítima;
 - licença ambiental para exercer atividades econômicas no imóvel;
 - proibição de desmatamento irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal após apuração em processo administrativo^[70].
 - Concessão de Direito Real de Uso (CDRU):
 - uso conforme a destinação específica e/ou cultura efetiva da área^[71];
 - proibição de dividir o imóvel^[72].
 - proibição de alienação do imóvel, exceto se transmissão por sucessão legítima^[73];
 - proibição de desmatamento irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal após apuração em processo administrativo^[74].

^[65] Art. 4º do Decreto Estadual n.º 21.379-E/2016.

^[66] Art. 74 da Lei Estadual n.º 976/2014.

^[67] Informações obtidas em cópia de modelo de Autorização de Ocupação fornecida durante coleta de dados no Iteraima em 2017.

^[68] Art. 29, §4º da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.352/2019.

^[69] Art. 36 da Lei Estadual n.º 976/2014.

^[70] Art. 36, §1º da Lei Estadual n.º 976/2014.

^[71] Art. 45, I da Lei Estadual n.º 976/2014.

^[72] Art. 45, III da Lei Estadual n.º 976/2014.

^[73] Art. 45, II da Lei Estadual n.º 976/2014.

^[74] Art. 36, §1º da Lei Estadual n.º 976/2014.

Quadro 3.

Cláusulas obrigatórias após a titulação eliminadas pela Lei Estadual n.º 1.351/2019

De acordo com a nova Lei Estadual n.º 1.351/2019, as seguintes cláusulas não serão mais exigidas aos que receberem títulos de doação ou venda de terras públicas estaduais^[75]:

- I. proibição de alienar o imóvel por cinco anos, contados a partir da emissão do título;
- II. obrigatoriedade de aproveitamento racional e adequado do imóvel;
- III. averbação de reserva legal junto ao órgão ambiental competente, incluída a possibilidade de compensação desta prevista no Código Florestal;
- IV. identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação de acordo com a legislação vigente;
- V. observância das disposições que regulam as relações de trabalho.

3.2. Organização e práticas do órgão estadual

3.2.1. Metas

Em 2017, o Iteraima lançou o Programa Título Legal, com a meta de titular 10 mil posses em cinco anos (até 2022), atingindo 2.411.866 hectares regularizados^[76]. Do total definido na meta, 80% correspondem a posses de agricul-

tores familiares^[77]. A única avaliação do desempenho sobre a implementação dessa meta disponível no sítio eletrônico da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento (Seplan) foi do ano de 2019. Nesse ano, o Iteraima atingiu apenas 8% da meta (43.723 hectares regularizados de um total esperado de 602.966 hectares). Segundo a Seplan, dentre os motivos para o baixo desempenho estavam:

^[75] Alteração no Art. 36 da Lei Estadual n.º 976/2014 feita pela Lei Estadual n.º 1.351/2019.

^[76] Iteraima. Relatório Regularização Fundiária em Roraima, 2017, p. 08; Seplan. Plano Plurianual 2016-2019. 2020. Relatório de Avaliação - Exercício 2019. Pg 126. Boa Vista: Seplan. Disponível em: <http://www.seplan.rr.gov.br/index.php/downloads/send/20-ppa-2016-2019/67-relatorio-de-avaliacao-do-ppa-exercicio-2019>. Acesso em: 08 jul. 2020.

^[77] Iteraima. Relatório Regularização Fundiária em Roraima, 2017, p. 08.

- I. ausência de autorização do Conselho Nacional de Defesa (CND) para regularizar áreas situadas em faixa de fronteira. Contudo, a maior parte do desempenho de 8% reportados pelo Iteraima incluía imóveis que receberam Autorização de Ocupação, que é uma modalidade aplicada enquanto não há o consentimento do CND para a titulação. Ou seja, se considerar apenas a quantidade de títulos definitivos emitidos, a meta seria inferior a 1%^[78];
- II. necessidade de remanejar recursos da atividade de titulação para cobrir o endividamento feito em governos anteriores, como despesas de pessoal do órgão. Por outro lado, ainda em 2019 o Iteraima arrecadou com a venda de terras um valor proporcional ao que foi realocado, mas isso ocorreu apenas em novembro e não houve tempo hábil para executá-lo^[79];
- III. demora em obter pareceres jurídicos para os processos, por conta da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que demandou a atuação da Procuradoria Geral do Estado na avaliação jurídica ao invés das procuradorias jurídicas em órgãos do estado^[80].

Apesar de o Programa Título Legal de 2017 ter indicado metas a serem atingidas até 2022, o novo Plano Plurianual (PPA) do Estado para 2020-2023 apresenta novas metas para o Iteraima^[81]:

- regularização de 4.547 imóveis rurais e de 6.345 imóveis urbanos;
- atendimento de 10.892 famílias com a regularização;
- reforma da sede do Iteraima.

3.2.2. Recursos

O orçamento anual do Iteraima até 2017 era de aproximadamente 12 milhões de reais. O instituto contava com 160 servidores entre efetivos e comissionados e não havia funcionários temporários. O último concurso ocorreu em 2013 e a principal carência de recursos humanos ocorria nos setores que envolvem as atividades finalísticas do órgão: o setor de regularização fundiária e de assentamento, incluindo trabalhos de vistoria. As tarefas de agrimensura, cartografia e topografia são geralmente terceirizadas.

^[78] Dos 47.574 hectares considerados como regularizados, 43.723,16 ha receberam Autorização de Ocupação e apenas 3.851,45 receberam título definitivo. Fonte: Seplan. Plano Plurianual 2016-2019. 2020. Relatório de Avaliação - Exercício 2019. Pg 126. Boa Vista: Seplan. Disponível em: <http://www.seplan.rr.gov.br/index.php/downloads/send/20-ppa-2016-2019/67-relatorio-de-avaliacao-do-ppa-exercicio-2019>. Acesso em: 08 jul. 2020.

^[79] Fonte: Seplan. Plano Plurianual 2016-2019. 2020. Relatório de Avaliação - Exercício 2019. Pg 127. Boa Vista: Seplan. Disponível em: <http://www.seplan.rr.gov.br/index.php/downloads/send/20-ppa-2016-2019/67-relatorio-de-avaliacao-do-ppa-exercicio-2019>. Acesso em: 08 jul. 2020.

^[80] Em 2019 o STF decidiu pela inconstitucionalidade dos cargos de procuradores jurídicos em autarquias e fundações do governo estadual, por entender que cabe à PGE atuar na representação judicial e de consultoria jurídica para administração (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.262). Com isso, todos os processos do Iteraima precisam ser submetidos à PGE para avaliação jurídica antes da decisão final sobre titulação. De acordo com o relatório da Seplan, a demora causada com esse novo procedimento seria uma das causas do baixo desempenho da meta de titulação para 2019. Fonte: Seplan. Plano Plurianual 2016-2019. 2020. Relatório de Avaliação - Exercício 2019. Pg 126. Boa Vista: Seplan. Disponível em: <http://www.seplan.rr.gov.br/index.php/downloads/send/20-ppa-2016-2019/67-relatorio-de-avaliacao-do-ppa-exercicio-2019>. Acesso em: 08 jul. 2020.

^[81] Governo de Roraima. Secretaria de Estado do Planejamento – Seplan. Plano Plurianual 2020 – 2023. Vol. I, pg. 33. Disponível em: <http://seplan.rr.gov.br/index.php/downloads/send/72-ppa-2020-2023/64-ppa-2020-2023-volume-i>. Acesso em 08 de jul. de 2020.

Além disso, até 2017 o Iteraima possuía as seguintes parcerias técnicas:

- I. Fundação do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Femarh): para regularização ambiental nas áreas tituladas, por meio de um projeto que a Femarh possui com o Fundo Amazônia para a realização do CAR em pequenas propriedades.
- II. Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa): assistência técnica nas áreas tituladas.
- III. Companhia de Desenvolvimento de Roraima (Codesaima) e Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (Setrabes): regularização urbana em áreas de propriedade do Estado.
- IV. Programa Terra Legal: Acordo de Cooperação Técnica para regularização fundiária rural, que previa a utilização dos sistemas federais (como o Sigef) e a titulação em conjunto, se necessário, em áreas onde havia dúvida sobre a jurisdição da área (federal ou estadual).
- V. Prefeituras (por meio do Programa Título Legal): iniciado nos municípios de Iracema e Amajari. Neste último, o Iteraima apoia a Prefeitura no ordenamento urbano, e esta oferece suporte na regularização fundiária rural, otimizando principalmente os recursos humanos.

O PPA 2020-2023 prevê a alocação de R\$ 8,1 milhões nos quatro anos para o programa de regularização fundiária. Desse total, 67% seriam do Tesouro e o restante, de outras fontes não identificadas^[82]. Esse valor não inclui o custeio de recursos humanos do órgão.

3.2.3. Transparência

O Iteraima ficou na 4º pior colocação no ranking de transparência ativa que abrange oito estados da Amazônia Legal avaliados^[83]. 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. Dos indicadores de transparência ativa avaliados no Iteraima, 57% estavam ausentes, 23% parciais e 20% satisfatórios.

A melhor avaliação do órgão foi obtida nos indicadores relacionados a informações administrativas, ficando na melhor colocação entre os oito estados, com 39% dos indicadores satisfatórios. Porém, na categoria de informações sobre suas ações e resultados, obteve a segunda pior colocação entre os estados (Tabela 4).

Nas informações de procedimentos da Lei de Acesso a Informações públicas (LAI), o Iterai-

[82] Governo de Roraima. Secretaria de Estado do Planejamento – Seplan. Plano Plurianual 2020 – 2023. Vol. II, Pg.33 e 67. Disponível em: <http://seplan.rr.gov.br/index.php/downloads/send/72-ppa-2020-2023/65-ppa-2020-2023-volume-ii>. Acesso em: 08 jul. 2020.

[83] 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.

ma também teve baixo desempenho, com a 4ª pior colocação, empatado com Mato Grosso, com 66% dos indicadores ausentes (Tabela 4). Essa categoria verifica se o órgão divulga as informações necessárias ao cumprimento da LAI.

Um ponto positivo observado na avaliação foi a divulgação no sítio eletrônico do Iteraima de uma lista com nomes e CPFs de beneficiários de títulos emitidos pelo órgão^[84]. No entanto, essa prática não foi continuada posteriormente.

Tabela 4. Resultado da transparência ativa no Iteraima em 2018

Tipo de informação*	Ausente	Parcial	Satisfatório
Avaliação geral	57%	23%	20%
Informações administrativas	23%	38%	39%
Informações de ações e resultados	91%	9%	0%
Informações sobre procedimentos da Lei de Acesso à Informação (LAI)	66%	17%	17%

*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 2016 o Iteraima contava com 5.000 processos de Autorização de Ocupação (AO) em trâmite. Os funcionários entrevistados não souberam informar sobre outros tipos de processo, já que o órgão não possui um sistema de informação que organize todas as etapas do processo de regularização fundiária no órgão. De acordo com as entrevistas, em 2017 o Iteraima estava realizando um diagnóstico institucional para mapear todos os procedimentos do instituto, as demandas de melhoria, bem como a necessidade de treinamento dos funcionários. Esse diagnóstico poderia levar à elaboração de um novo sistema, segundo os entrevistados.

Na ausência de um sistema integrado, o órgão utilizava quatro sistemas de gestão de informação fundiária que tratavam de etapas específicas:

- I. Sistema de protocolo e acompanhamento dos processos: neste sistema o requerente pode consultar o processo pela Internet. É utilizado desde 2010 e foi disponibilizado para consulta apenas em 2016. Em 2017 o sistema passou por atualização para que os requerentes pudessem acompanhar e atualizar as pendências dos processos sem a necessidade de consulta ao processo físico no órgão.

[84] Cardoso Jr. D.; Oliveira, R.; Brito, B. Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal (Belém, PA: Imazon, 2018).

- II. Sistema Estadual de Cadastro Técnico Rural (Siget): sistema desenvolvido pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento (Seplan) do Centro de Geotecnologia, Cartografia e Planejamento Territorial (CGPTER). É um sistema similar à plataforma i3Geo do Incra e disponibiliza uma ferramenta de criação de mapas interativos e geoprocessamento, direcionado a usuários das áreas institucionais.
- III. Sistema de Informação Geográfica de Roraima (Sigerr): possui os territórios de atuação do Iteraima.
- IV. Cadastro Estadual de Imóveis Rurais (CEIR): vinculado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra (SNCR) e ao Sigef, do Incra, no qual o Iteraima inclui os mapas das propriedades regularizadas. Após a inclusão ou atualização de dados do CEIR, o título é expedido pelo Iteraima e a informação é inserida no Sigef para certificação ou cadastramento.

3.2.5. Acervo e base de dados fundiários

O Iteraima possui uma base de dados fundiários com as áreas que titulou, com a localização espacial dos títulos expedidos. Em 2017, essa base ainda não estava totalmente atualizada com especificações técnicas exigidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ^[85]. No processo de atualização que estava em curso, alguns imóveis estavam apresentan-

do sobreposições, sendo necessário um trabalho de verificação e adequação dos dados da base.

Além disso, o acervo fundiário do instituto não está digitalizado, incluindo títulos emitidos e processos. Existe um livro fundiário no qual são armazenados todos os processos físicos. Uma das cópias do título fica no Iteraima e outra é entregue ao beneficiário. Há também um registro digital feito em planilha Excel para controle interno, com a quantidade de imóveis titulados por gleba.

3.2.6. Georreferenciamento de imóveis

O Iteraima realiza georreferenciamento gratuito de imóveis com pedidos de regularização de até quatro módulos fiscais. Em 2017, houve uma parceria para georreferenciamento de 7.409 imóveis rurais por empresas terceirizadas, por meio de um convênio entre a Seplan e o governo federal.

Em imóveis maiores, a responsabilidade do georreferenciamento é do interessado, existindo a possibilidade de o órgão realizá-lo mediante cobrança pelo serviço. Nesse caso, o valor é adicionado ao preço da terra titulada. Além disso, a validação das peças técnicas do georreferenciamento é feita no Sigef, do Incra.

3.2.7. Gestão de conflitos agrários

De acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra, Roraima foi o estado com menos conflitos no campo acumulados nos últimos dez anos na Amazônia Legal. Foram 84 conflitos identificados entre 2010 e 2019 (Figura 7) ^[86].

^[85] Estabelecido pela Resolução do Presidente do IBGE n.º 01/2015.

^[86] 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.

Os canais de denúncias e resolução de conflitos fundiários no estado são a Ouvidoria do Estado e o próprio Iteraima, por meio de suas vias de comunicação convencionais (site, telefone, protocolos). Porém, o órgão consegue resolver poucos conflitos

e, em alguns casos, demanda apoio de outras secretarias, como a Secretaria de Estado da Segurança Pública (Sesp). Além disso, o órgão não utiliza dados de conflitos identificados por outras instituições, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

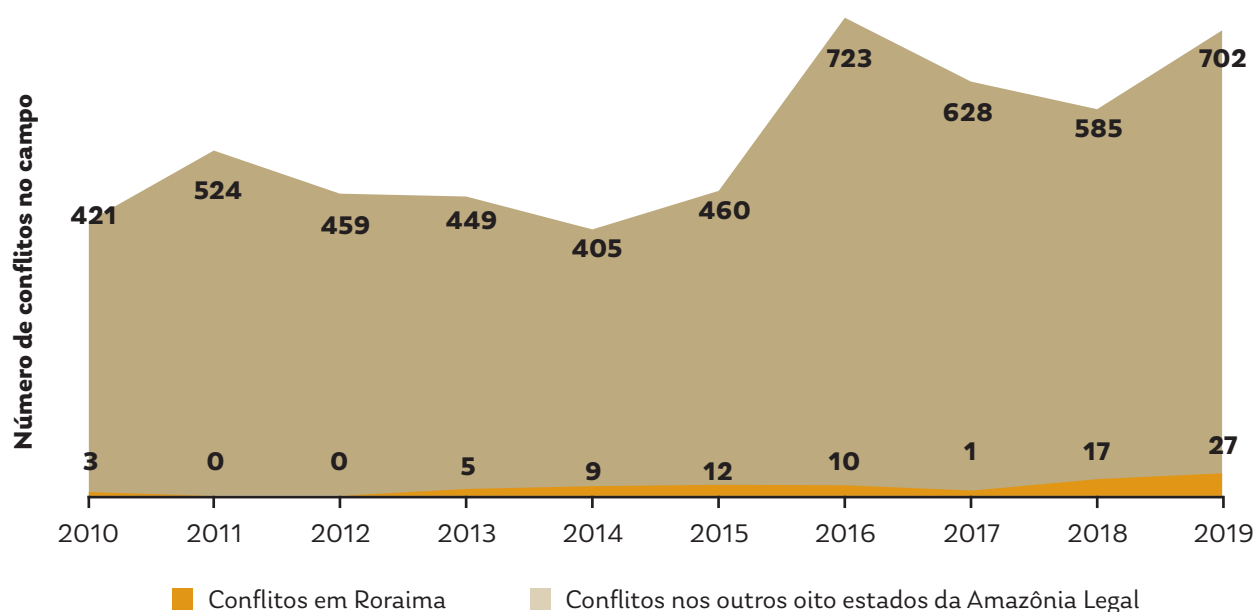


Figura 7. Conflitos fundiários no campo em Roraima e nos outros oito estados da Amazônia Legal entre 2010 e 2019

Fonte: Comissão Pastoral da Terra

3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual

Um mecanismo em potencial de discussão de temas fundiários no estado é a Câmara Recursal Fundiária (CRF) ^[87], criada em 2016, mas que ainda não havia iniciado seus trabalhos até 2017. A Câmara é coordenada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) e tem em sua compo-

sição órgãos governamentais, um participante da agricultura familiar, um membro do setor empresarial e um membro da Comissão Permanente de Terras, Colonização e Zoneamento Territorial da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima ^[88]. Essa Câmara tem como objetivo funcionar como uma segunda instância administrativa, na qual os requerentes podem recorrer das decisões do

^[87] Art. 72 da Lei Estadual n.º 976/2014.

^[88] Art. 72, §1º da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019. A composição dessa câmara foi alterada pela lei de 2019, com a redução de vagas da sociedade civil. Antes, havia dois membros da agricultura familiar e dois membros do setor empresarial.

Iteraima sobre o cumprimento ou não das condições previstas em lei, além de avaliar a nulidade de título e decidir sobre a retomada de imóvel.

Porém, essa câmara não possui em suas atribuições a participação na discussão e tomada de decisão das políticas fundiárias do estado. Também não há uma instância participativa de acompanhamento das ações do Iteraima.

3.2.9. Destaques do órgão fundiário

Destacamos dois aspectos positivos na gestão de terras públicas estaduais:

- I. Identificação detalhada das etapas do processo de regularização pelo Iteraima: esse levantamento pode ser usado para elaboração de um sistema de gestão dos processos de regularização no órgão.
- II. Criação da Câmara Recursal Fundiária: pode contribuir para o aumento de transparência e a participação na tomada de decisão do órgão, apesar de ser, na essência, uma instância para julgamento de recursos sobre decisões do Iteraima.



4. Principais problemas e recomendações

A partir dos resultados encontrados neste estudo, indicamos na tabela 5 os problemas e recomendações que deveriam ser priorizados pelo governo estadual de Roraima para aprimoramento da gestão fundiária pelo Iteraima.

Tabela 5. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado de Roraima

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	A legislação não exige a recuperação de passivo ambiental do imóvel antes de sua titulação e não impede regularizar imóveis que foram desmatados recentemente. Além disso, não exige explicitamente a reocupação de passivos ambientais para cláusula obrigatória após a titulação. A exigência é de ter licença ambiental para atividades produtivas, que pressupõe que os passivos seriam devidamente tratados pelo órgão ambiental. Porém, se o imóvel não requerer a licença, não haverá obrigação de regularizar um eventual passivo ambiental existente como obrigação para manter o título.	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 de todos os títulos emitidos por meio de doação e venda; - 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

➡ Continuação da Tabela 5

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	A legislação não impede a titulação para requerentes que aparecem na lista de trabalho análogo à escravidão.	Alterar a lei para incluir impedimento de regularização de imóveis a requerentes que aparecem na lista de trabalho análogo à escravidão.	Assembleia Legislativa
	Ausência de prazo limite para início da ocupação de áreas que podem ser regularizadas por doação. Apenas a regularização por venda exige ocupação até 18 de novembro de 2017. 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 por doação (dia, mês e ano).	Assembleia Legislativa
	Cobrança de preço de terra inferior ao valor de mercado na regularização por venda, com acúmulo de descontos que resultam em valores irrisórios cobrados pela regularização.	Aumentar valor cobrado pela terra em nova Portaria Administrativa. Alterar legislação para eliminar acúmulo de descontos.	Secretaria Estadual de Agricultura, Pesca e Abastecimento e 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 5

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Organização e práticas do órgão de terra	Recursos humanos insuficientes.	Realizar concursos para incorporação de profissionais ou ampliar terceirização de serviços técnicos.	Iteraima
	Carência de serviço de georreferenciamento para atender de forma adequada a demanda 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 Iteraima
	Inexistência de sistema de informação para a gestão de todo o processo de regularização fundiária.	Implementar sistema para gestão de informação para todas as etapas do processo de regularização fundiária.	Iteraima
	Base fundiária digital incompleta e ausência de digitalização de acervo de processos e títulos.	Organizar e atualizar base fundiária digital. Digitalizar documentos.	Iteraima
	Baixa transparência de informações.	Atuar ativamente para cumprimento da Lei de Acesso à Informação, incluindo o retorno no sítio eletrônico da divulgação sobre títulos emitidos.	Iteraima
	Não utiliza dados de conflitos fundiários coletados por outras instituições, além da Ouvidoria do Estado e do Iteraima. 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.	Iteraima
	Não há instância de acompanhamento e participação das ações específicas do Iteraima.	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 I.

Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado de Roraima

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 6). 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*^[89]. 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).

^[89] 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 6. 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 de Terras e Colonização de Roraima (Iteraima) 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) ^[90] 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

^[90] 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 como área sem destinação ou informação. Todo o processo foi realizado com os dados vetoriais na projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. A fonte de dados está detalhada na Tabela 6.

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^[91], avaliava a destinação de glebas públicas federais. A partir dos dados obtidos de áreas para futura regularização fundiária, conforme decisão da Câmara Técnica, verificamos a existência de áreas com interesse parcial da Funai. Dessa forma, optamos por identificá-las de forma separada das demais como área com possível demanda para Terra Indígena.

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

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

^[91] 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).

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

1.3. 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^[92]. 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^[93].

III. Áreas federais em transferência ao estado: utilizamos informações disponibilizadas pelo Iteraima sobre o nome das glebas federais em transferência ao estado.

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

[92] 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.

[93] 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.

