

## Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia

Brenda Brito\* e Paulo Barreto

A situação fundiária de cerca de metade da Amazônia Legal é incerta. Essa indefinição dificulta o desenvolvimento econômico e a gestão ambiental da região, estimula conflitos sociais e prejudica os direitos das populações locais. Em 2008 e 2009, o governo federal lançou normas para tentar definir os direitos de propriedade na região. Neste *O Estado da Amazônia*, destacamos os riscos dessas medidas e recomendamos quatro princípios para uma regularização fundiária eficaz e justa na Amazônia: o respeito a outros direitos e interesses, a eliminação de subsídios perversos, a transparência e a coordenação institucional. Ignorar esses princípios agravará os problemas ambientais (por exemplo, o aumento do desmatamento) e os conflitos fundiários na região.

### Incerteza fundiária

A clareza sobre o direito de propriedade garante estabilidade a seus possuidores e contribui com o desenvolvimento socioeconômico. No entanto, um estudo do Imazon<sup>1</sup> demonstrou a incerteza sobre o direito de propriedade de 53% do território da Amazônia Legal, o que afeta o avanço e o êxito de políticas na área ambiental e socioeconômica na região. Por exemplo, é inviável realizar a concessão de uso para a gestão de florestas públicas antes de definir claramente quais são as terras públicas.

Considerando a superfície terrestre da Amazônia Legal (4,91 milhões de quilômetros quadrados), em torno de 23% da região são supostamente propriedades privadas, mas sem qualquer validação pelo cadastro de terras administrado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Ainda há 9% de posses e os outros 21% são áreas supostamente públicas fora de áreas protegidas, mas que podem estar sendo ocupadas.

Há um pouco mais de certeza nos 47% restantes da região: 4% são áreas privadas com validação do cadastro de imóveis rurais do Incra e 43% são áreas protegidas<sup>2</sup>,

incluindo Unidades de Conservação e Terras Indígenas (Figuras 1 e 2).

É possível estimar a localização espacial dessa incerteza fundiária excluindo as áreas protegidas e os assentamentos de reforma agrária do Incra (Figura 2). Ao mostrar isso, a Figura 2 indica que falta completar o mapeamento e a definição dos direitos de propriedade de imóveis rurais nas áreas de ocupação consolidada (no interior e no entorno imediato das áreas desmatadas) e em zonas de ocupação esparsa. Contudo, mesmo as áreas protegidas são alvo de ocupações ilegais e necessitam de investimentos para definição fundiária. Por exemplo, estima-se que pelo menos 10 milhões de hectares dentro de Unidades de Conservação possuem pendências fundiárias, incluindo a necessidade de desapropriar imóveis privados e de resolver a situação de posseiros em seu interior<sup>3</sup>.

### Alterações na legislação fundiária

Na tentativa de diminuir essa incerteza de direitos e legalizar diversas ocupações existentes, o Governo Federal, juntamente com o Poder Legislativo, vem promovendo modificações na legislação fundiária. Por exemplo, os limites para alienação de terras públicas sem licitação foram ampliados em duas oportunidades entre 2005 e 2008, chegando aos atuais 15 módulos fiscais ou até 1.500 hectares<sup>4,5</sup>. Após essa alteração, o Incra publicou duas Instruções Normativas (INs) – nº 45 e nº 46 – para adaptar os procedimentos de regularização fundiária. Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) propôs em 2008 o programa Terra Legal, no qual pretende realizar em três anos a regularização fundiária das posses de até 15 módulos fiscais na Amazônia Legal. Esse programa foi incorporado na Medida Provisória nº 458/2009 de fevereiro de 2009, porém há vários aspectos dessa medida que ignoram princípios para uma regularização fundiária eficaz e justa, como será apresentado a seguir.

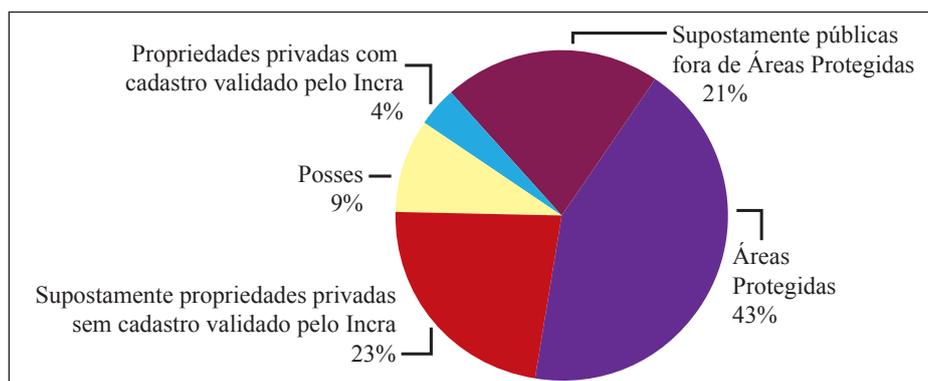


Figura 1: A distribuição incerta da situação jurídica das terras na Amazônia<sup>6</sup>.

# IMAZON O Estado da Amazônia

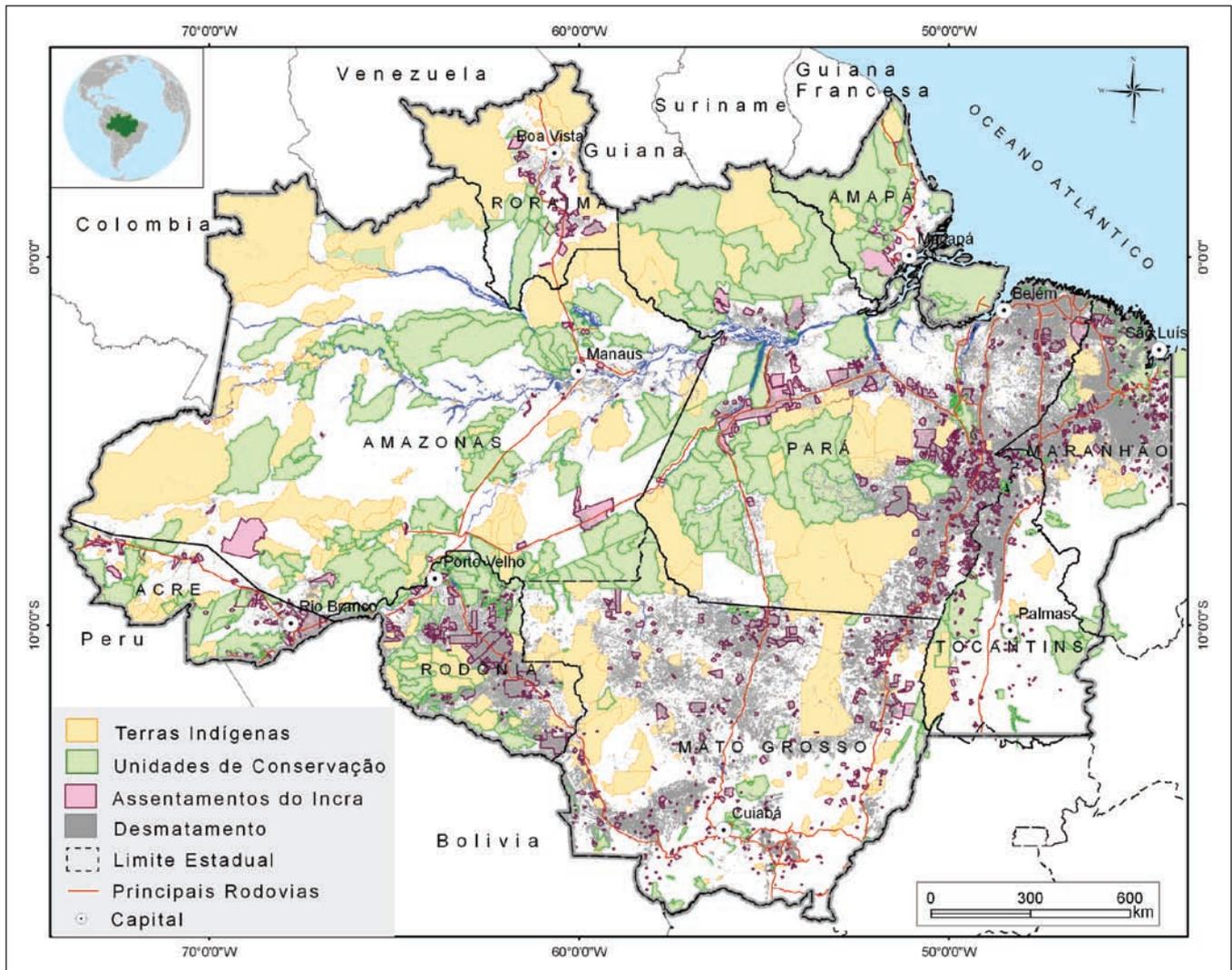


Figura 2. Geografia da incerteza fundiária na Amazônia<sup>7</sup>.

## Princípios para orientar o processo de regularização fundiária

Os esforços para promover a regularização fundiária atendem a diferentes interesses na região, incluindo o de conservação ambiental, reconhecimento de direitos de populações tradicionais e estímulo à produção sustentável. No entanto, para que esses interesses sejam harmonizados, recomendamos a adoção dos seguintes princípios para regularização:

- 1 • Regularizar ocupações privadas considerando e respeitando outros direitos prioritários na legislação (ex: Terras Indígenas) e interesses públicos (ex: conservação da biodiversidade e dos serviços ambientais);
- 2 • Eliminar subsídios perversos derivados do uso gratuito da terra pública;

- 3 • Evitar políticas contraditórias entre governos (federal e estadual) e entre órgãos da mesma esfera de governo; e

- 4 • Atuar com transparência para a sociedade civil.

A seguir destacamos aspectos das INs nº45 e nº46/2008 e da MP nº458/2009 que estão em desacordo com estes princípios.

**a. Doação de terra de até um módulo fiscal:** As INs estipulavam que a regularização das posses deveria ocorrer mediante pagamento, mesmo para imóveis de até 100 hectares. No entanto, a MP nº 458/2009 muda essas regras e estabelece que o governo doe terras de até um módulo fiscal (até 100 hectares na Amazônia) e cobre um valor reduzido para áreas entre 1 e 4 módulos fiscais (100 a 400 hectares em média). Essa proposta mantém os subsídios perversos, que podem estimular novos desmatamentos, já que a oferta de terra gratuita torna mais

lucrativo invadir e desmatar novas áreas do que investir no aumento de produtividade das áreas já abertas. Além disso, essa medida visa regularizar imóveis que já são ocupados e nos quais seus ocupantes usufruíram de terra pública sem pagar por isso. Dessa maneira, eles tiveram oportunidade de gerar renda, utilizaram e venderam a madeira extraída e implementaram outras atividades econômicas, a exemplo da pecuária.

**b. Pagamento de imóveis em até 20 anos com carência de três anos:** A MP nº 458/2009 permite um longo prazo (vinte anos) para pagamento do imóvel e ainda autoriza a permanência dos ocupantes por mais três anos nos imóveis sem pagar. Essa previsão deve ser excluída e deve ser privilegiado o pagamento à vista dos imóveis para o Poder Público. Uma alternativa viável seria estimular bancos públicos e privados a criarem linhas de crédito para compra de imóveis rurais. Dessa forma, o governo receberia o valor à vista e a cobrança ficaria a cargo de uma instituição especializada e com estrutura para garantir os pagamentos a longo prazo.

**c. Procedimento diferenciado para ocupações de 100 hectares em terra pública após dezembro de 2004:** as duas INs e a MP nº 458/2009 mantém dois procedimentos diferenciados para regularizar posses ocorridas até dezembro de 2004 e outras de até 100 hectares ocorridas após essa data. No primeiro caso, o ocupante recebe um Título de Domínio a ser pago a partir do terceiro ano de sua emissão (ver item anterior). Para posses mais recentes, o governo emite uma Licença de Ocupação gratuita de quatro anos e em seguida o ocupante recebe um Título de Domínio que deve ser pago a partir do terceiro ano de sua emissão. Na prática, essa segunda opção permite ocupação gratuita por no mínimo sete anos. Contudo, as regras de regularização deveriam ser unificadas para evitar multiplicidade de documentos precários, como a Licença de Ocupação. Além disso, o governo deve proibir a regularização de posses após 2004 para desestimular a continuidade da privatização de áreas de interesse público. Essa proibição também permitirá a execução de outras políticas já estabelecidas para a região, como as concessões de uso de florestas públicas.

**d. Regras de rescisão da titulação premiam maus ocupantes:** as INs estabelecem que os ocupantes que descumprem as regras contratuais de uso do imóvel (por exemplo, normas ambientais ou pagamento das parcelas) perdem o lote. No entanto, o governo devolve todo o valor que foi pago pelo ocupante, corrigido por índices oficiais, para que o ocupante quite ou amortize os empréstimos bancários que possuem o imóvel como

garantia. Essa regra mantém subsídios perversos ao permitir que o mau usuário da terra recupere o valor pago. A MP nº 458/2009 não especifica quais regras sobre valores pagos serão aplicadas em casos de quebra de contrato pelos ocupantes, o que abre margem para a continuidade do que foi estabelecido nas INs nº 45 e nº 46. A única previsão da MP nesse sentido é a proibição de pagamentos de benfeitorias em casos de retomada dos imóveis pelo Poder Público.

**e. Irregularidades e omissões nos mecanismos de recuperação ambiental:** As INs atuais determinam regras de recuperação de passivos ambientais que extrapolam a competência legal do Incra, já que esse assunto deve ser definido pelos órgãos ambientais e Ministério Público, seguindo as leis em vigor. Por exemplo, segundo as INs, desmatamentos em reserva legal nas posses menores que 100 hectares serão resolvidos com o acréscimo de uma área com floresta adjacente ao imóvel. Na ausência de área vizinha ou se o imóvel for maior que 100 hectares, o ocupante assina um Termo de Compromisso Ambiental (TCA) apenas com o Incra, sem participação dos órgãos competentes (órgão ambiental e Ministério Público).

Uma omissão ambiental também preocupante da MP nº 458/2009 é a dispensa da identificação e localização dos danos ambientais antes da emissão do Título de Domínio, bem como da sua forma de recuperação. Além disso, a MP não estabelece quais os órgãos competentes para tratar desse assunto. Portanto, essas inconsistências e omissões devem ser corrigidas de acordo com a legislação ambiental em vigor para facilitar a gestão ambiental desses imóveis.

**f. Transparência insuficiente do processo de reformulação e aplicação de regras:** A decisão de publicar uma medida provisória em vez da opção de um projeto de lei reduziu drasticamente as oportunidades de consulta pública, pois os prazos para apreciação de MPs são curtos e restritos ao Congresso Nacional. Além disso, apesar da MP nº 458/2009 estabelecer que o MDA deve divulgar informações sobre regularização fundiária na Internet, essa determinação é vaga. Ela não define os tipos de dados que devem ser divulgados ou quando isso deve ser feito. Por exemplo, para que a regularização fundiária seja transparente e permita o acompanhamento da sociedade civil, os dados pessoais dos que pleiteiam a regularização e localização geográfica completa com mapas dos imóveis pleiteados devem ser divulgados anteriormente à decisão sobre a titulação. Em seguida, o Título de Domínio emitido deve ser publicado integralmente na Internet, juntamente com a forma de recuperação do seu passivo ambiental. Essas informações

permitirão que a sociedade civil acompanhe e contribua com a implementação dessa norma, evitando a titulação de áreas nas quais existem outros direitos prioritários (ex: populações tradicionais ou área de interesse para conservação).

## Recomendações para políticas públicas

Recomendamos que as políticas de regularização fundiária na Amazônia considerem:

**“Blindar” terras públicas ainda não ocupadas ilegalmente.** A regularização fundiária de posses nas regiões de ocupação consolidada pode estimular uma nova corrida para ocupar as zonas esparsamente ocupadas por populações indígenas e tradicionais, com a expectativa de que futuras regularizações seriam possíveis. Isso colocaria em risco áreas ambientalmente sensíveis e estimularia conflitos entre as populações já existentes e os imigrantes. Para “blindar” essas regiões seria necessário criar Unidades de Conservação, reconhecer e demarcar Terras Indígenas, além de reconhecer e titular direitos de populações tradicionais como quilombolas e ribeirinhos.

**Concluir o Zoneamento Ecológico-Econômico para facilitar a regularização.** Apenas três Estados da Amazônia possuem ZEE sancionados por lei estadual (Acre, Pará e Rondônia) e o de Roraima está em processo de conclusão. Dos três que possuem lei, o Pará ainda

precisa realizar um detalhamento do seu macrozoneamento, o que começou a ser feito com uma lei de 2009 específica para o ZEE do oeste do Estado (regiões da BR-163 e BR-230)<sup>8</sup>. Porém, é importante que todos os Estados da Amazônia concluam o ZEE para orientar a regularização fundiária e evitar consolidação de posses em áreas com potencial para criação de Unidades de Conservação ou de reconhecimento de direitos de populações tradicionais.

**Criar consenso sobre direitos de posses não regularizáveis.** As regras atuais e propostas para regularização fundiária atendem parcialmente ao passivo na região. Por exemplo, elas desconsideram posseiros de imóveis maiores que 1.500 hectares. Porém, é necessário criar consenso jurídico sobre o destino dessas posses, principalmente em relação ao direito de indenização de benfeitorias feitas pelos posseiros<sup>9</sup>. Sem regras claras, a situação fundiária de uma área expressiva da Amazônia continuará confusa e a sua regularização será lenta e custosa, envolvendo longos processos judiciais para a retomada de grandes posses ilegais<sup>10</sup>.

**Evitar alterações legais por medida provisória.** A regularização fundiária da Amazônia deve ser baseada em regras estáveis, ao contrário do que tem ocorrido recentemente com o uso de medidas provisórias. As alterações legislativas devem passar pelo trâmite normal de criação de leis, antecedido de ampla divulgação e oportunidade de debates com a sociedade civil.

## NOTAS

\*Autora correspondente: brendabrito@imazon.org.br

<sup>1</sup> BARRETO, Paulo et al. Quem é dono da Amazônia? Uma análise do recadastramento de imóveis rurais. Belém: Imazon, 2008.

<sup>2</sup> Essa estimativa desconta a superfície marinha de uma Área de Proteção Ambiental e sobreposições entre áreas protegidas conforme estimativa do Laboratório de Geoprocessamento do Imazon.

<sup>3</sup> ISA. Estratégia para a consolidação territorial na Terra do Meio. Relatório de reunião técnica de 21-22 de novembro de 2006. Brasília: Instituto Socioambiental, 2006.

<sup>4</sup> As alterações nos limites foram efetuadas pela Lei nº 11.196/2005, Medida Provisória nº 422/2008 e Lei nº 11.763/2008.

<sup>5</sup> Um módulo fiscal geralmente varia entre 50 e 100 hectares.

<sup>6</sup> Essa estimativa considera a superfície terrestre dos Estados da Amazônia excluindo-se as grandes superfícies aquáticas; ou seja, um total de 4,91 milhões de quilômetros quadrados (BARRETO, op. cit.).

<sup>7</sup> Fonte dos dados. Desmatamento até 2008 – Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe); Terras Indígenas – ISA, 2005; Unidades de Conservação – ISA, 2008; Assentamentos do Inca – Inca, 2002. Rodney Salomão do Imazon preparou o mapa.

<sup>8</sup> A Lei Estadual do Pará nº 6.745/2005 instituiu o Macrozoneamento e a Lei estadual nº 7.243/2009 trata do ZEE - Zona Oeste.

<sup>9</sup> Juizes interpretam as regras de indenização de benfeitorias de diversas maneiras. Há desde aqueles que consideram que posseiros não têm direito à indenização, até aqueles que consideram que todas as benfeitorias devem ser pagas antes da retirada do posseiro. Ver detalhes em BARRETO, op.cit.

<sup>10</sup> Segundo dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Inca, em 2003, aproximadamente 14 milhões de hectares, ou 35% da área total de posses na Amazônia, eram de imóveis iguais ou maiores que 2 mil hectares, os quais continuariam irregulares de acordo com a proposta atual. De fato, a área seria ainda maior considerando novas ocupações após 2003.

*A Embaixada Britânica no Brasil e a Fundação Gordon e Betty Moore financiaram este estudo.*