

**WORLD BANK  
LAND EQUITY INTERNATIONAL  
Governança Fundiária no Brasil Utilizando a Metodologia LGAF**

**Deliverable 5: Draft Report on Land Governance**

**Prof. Dr. José Heder Benatti**  
Coordenador Estadual

**Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani**  
Pesquisador (Perito Adicional)

**Prof<sup>a</sup>. Msc. Luly Rodrigues da Cunha Fischer**  
Assistente de Pesquisa

**Belém-Pa  
Julho / 2013**

## Sumário

1. O Que é o LGAF . . . . .	03
2. Objetivos do LGAF . . . . .	04
2.1. Metodologia Desenvolvida para Elaboração do Relatório do Estado do Pará . . . . .	04
3. Informações Gerais sobre a Situação Fundiária do Estado do Pará . . . . .	05
4. Levantamento sobre Desempenho das Instituições Relacionadas a Governança da Terra no Pará . . . . .	11
4.1. Governança Fundiária . . . . .	11
4.2. Planejamento e Uso das Terras Urbanas . . . . .	24
4.3. Planejamento e Uso das Terras Rurais . . . . .	38
4.4. Avaliação e Tributação de Terra . . . . .	50
4.5. Gestão de Terras Públicas . . . . .	60
4.6. Informações Públicas sobre a Terra . . . . .	71
4.7. Resolução de Conflitos Fundiários . . . . .	83
4.8. Aquisição de Grandes Propriedades . . . . .	90
4.9. Gestão de Florestas . . . . .	103
4.10 Programa de Regularização Fundiária . . . . .	111
5. Principais Pontos e Propostas Apresentadas nos Painéis de Especialistas . . . . .	122
6. Scorecard – LGAF Pará. . . . .	132
7. Principais Propostas para Assegurar a Governança da Terra no Estado do Pará . . . . .	148
8. Propostas de Novos Estudos para Assegurar a Governança da Terra no Estado do Pará . . . . .	156
9. O Estado do Pará e a Governança da Terra . . . . .	159
10 Referências Bibliográficas . . . . .	162
ANEXOS . . . . .	164
Lista de Participantes no Painéis do Estado do Pará . . . . .	164
Tipologia de Situações de Posse e Propriedade: Definições . . . . .	170

## 1. O que é o LGAF?

A LGAF (Land Governance Assessment Framework - Estrutura de Avaliação da Governança de Terras) é uma ferramenta metodológica para diagnosticar o desempenho das instituições vinculadas a administração da terra do país. Busca proporcionar aos governos um instrumento que possibilite uma análise objetiva sobre os problemas e as áreas que precisam ser aperfeiçoadas.

A LGAF foi desenvolvida pelo Banco Mundial para a avaliação da estrutura jurídica, das políticas e das práticas relativas à política, à administração, ao uso e à gestão de terras. Para ajudar a avaliação foram divididos em dez áreas temáticas relacionadas a questão da terra urbana e rural: 1- Governança Fundiária: Aspectos Legais e Institucionais; 2- Planejamento do Uso de Terras Urbanas; 3- Planejamento do Uso de Terras Rurais; 4- Avaliação e Tributação de Terras; 5- Gestão de Terras Públicas; 6- Informações Públicas sobre Terras; 7- Resolução de Conflitos Fundiários; 8- Aquisição de Grandes Propriedades; 9- Gestão de Florestas; 10- Programas de Regularização Fundiária.

Para cada área temática foram desenvolvidos vários indicadores com dimensões de subníveis, os quais foram avaliados com base nas informações quantitativas e qualitativas apresentadas durante a realização de painéis que discutiram cada uma das temáticas, contando com a presença de peritos sobre o tema. Os coordenadores responsáveis pela realização da avaliação também levantaram dados e informações sobre o assunto.

Por meio de uma avaliação baseada em consenso desses indicadores que foi construído durante a realização dos painéis que discutiram as temáticas acima relatada, a LGAF destacará áreas para reformas jurídicas, políticas ou procedimentais para melhorar a governança no setor fundiário.

Outro produto importante é a possibilidade de que os indicadores do LGAF podem ser “apropriados” pelo Poder Público para monitorar o desenvolvimento das políticas públicas voltadas a governança da terra. Nessa mesma linha, a academia e as ONGs podem dar continuidade ao acompanhamento da evolução da implementação, apresentando críticas e diagnosticando a evolução temporal da implementação das políticas públicas.

Devido a dimensão territorial do Brasil, foram realizados três diagnósticos: um no Estado do Pará, outro no Estado do Piauí e o terceiro focado mais na discussão urbana, na cidade de São Paulo.

Deve destacar que o diagnóstico não separa a discussão rural e urbana, pois parte do pressuposto da interrelação das temáticas, tanto que os temas estão presentes nos estudos. Este relatório trata somente do diagnóstico do Estado do Pará.

## **2. Objetivos do LGAF**

Auxiliar o Governo brasileiro a construir indicadores para medir a capacidade e o desempenho das instituições relacionadas com a administração de terras;

Criar indicadores que auxiliam os tomadores de decisão (governo, agências de desenvolvimento) para programas estratégicos de investimentos, capacitação e incentivo para aplicar reformas regulatórias para governança fundiária.

### **2.1. Metodologia Desenvolvida para Elaboração do Relatório do Estado do Pará**

Para realizar o diagnóstico do Estado do Pará foi seguida a mesma metodologia empregada em outros estudos de diferentes países: primeiro foi elaborado um levantamento prévio sobre cada temática a fim de subsidiar a discussão; segundo foram convidados representantes dos órgãos públicos, da sociedade civil e pesquisadores das universidades para participarem dos painéis dos peritos.

Conforme as instruções do manual do LGAF foram organizadas dez painéis com a presença de especialistas governamentais, sociedade civil e pesquisadores das Universidades, com 5 a 9 membros em cada painel. No total participaram 50 especialistas, sendo 37 trabalham no setor público (selecionados levando em conta a relevância das instituições que atuam no Estado do Pará (no âmbito federal, estadual e municipal). Da sociedade civil participaram 13 especialistas representando advogados e ONGs, estiveram presentes 10 pesquisadores das universidades. Também foram convidados representantes do Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual e da Procuradoria do Estado, que foram computados como membros do Poder Público. Nos anexos apresentamos a lista completa dos participantes por painel.

Com as informações levantadas nos painéis, a equipe responsável pelo diagnóstico no Pará fez uma primeira sistematização da discussão realizada, complementou com alguns dados e foram realizadas duas reuniões de entrega das principais conclusões da discussão, uma realizada com os especialistas que participaram dos painéis e outra com os dirigentes dos órgãos envolvidos com a temática.

### **3. Informações Gerais sobre a Situação Fundiária do Estado do Pará**

A triste realidade paraense possui uma história fundiária um pouco parecida com outros Estados Brasileiros, isto é, a propriedade das terras originariamente foi pública. De fato, a apropriação privada das terras e dos recursos naturais ocorreu de forma desordenada e predatória. Mas observa-se que a intensificação dos problemas sociais, ambientais e as disputas pelas terras não se deu ao mesmo tempo.

A ocupação do Estado do Pará, em alguns aspectos diferenciou-se da que foi observada no restante do país. A província do Grão-Pará e Maranhão só se unificou administrativamente à colônia com a chegada da Família Real em 1808. Antes, a província resolvia seus assuntos diretamente com a Metrópole Portuguesa.

O objetivo de ocupação das áreas que hoje compreendem grande parte da Amazônia Legal era consolidar a posse portuguesa sobre as terras pertencentes à Espanha em razão do Tratado de Tordesilhas (7 de junho de 1494). Foram instaladas fortificações militares portuguesas e adotadas inúmeras ações missionárias católicas, com o intuito de “civilizar” os povos indígenas que aqui viviam. Com o Tratado de Madri (13 de janeiro de 1750) as terras espanholas são transferidas para o domínio português, consolidando-se a propriedade portuguesa sobre a Amazônia.

A província do Grão Pará e Maranhão foi desbravada a partir de suas estradas naturais: os rios. A economia baseou-se, primeiramente, na exploração de drogas do sertão. Os índios sofreram enorme ataque contra sua cultura e seu modo de vida. Foram obrigados a aderir à outra religião, trabalhar na procura das drogas do sertão e ver sua população dizimada por guerras e doenças.

Nos primeiros séculos de ocupação, não se observou grande concentração de terras, seja mediante a concessão de sesmarias, seja através do apossamento primário. Isto porque, a região era considerada economicamente estagnada, o que não despertou forte interesse pela sua exploração.

O problema fundiário do Pará não era o mesmo do Brasil. Ambos resultantes de soluções políticas diferentes para os problemas econômicos. Com a predominância de uma economia de subsistência e apenas uma pequena produção mercantil, no Pará não se ensejara a formação do latifúndio, nos dois primeiros séculos de colonização portuguesa. O latifúndio só irá se formar no Vale Amazônico após a incorporação do mesmo ao Império Brasileiro e da desorganização de toda a economia de subsistência da região para a introdução da economia de mercado<sup>1</sup>.

É no final do século XIX que a região Amazônica desperta interesse do mercado com a economia da borracha. A mão de obra era explorada mediante

---

<sup>1</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA: ITERPA, 2001, p. 59.

o sistema do aviamento e era formada principalmente por nordestinos flagelados da seca. O prestígio político e econômico dos seringalistas adivinha da produção de látex, não fazendo sentido, portanto, demarcar as áreas concedidas pelo Poder Público mediante aforamento, pois as fronteiras eram abertas na busca de novos seringais e também de castanhais. Na Amazônia, não se adotou, nesse momento histórico, a transferência de propriedade do domínio público para o privado. Aplicou-se o sistema do aforamento, no qual o seringalista não era proprietário, mas detentor do domínio útil, devendo pagar ao Estado um foro anual, pertencendo a este o domínio direto.

Nestes séculos as mais de mil e quinhentas leis fundiárias dos diferentes governos centrais (colonial, imperial e republicano) e as dezenas de leis estaduais do Pará deram origem a mais de trinta documentos. Alguns deles, como os mais de cinquenta mil títulos de posse expedidos pelo governo estadual, precisavam ser legitimados para se transformarem em “propriedade particular”. Conforme reconheceu a Corregedoria das Comarcas do Interior no Provimento nº 13, de 21 de junho de 2006, estes documentos, apesar de não serem translativos de domínio: “milhares deles foram, indevidamente levados a registro nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado”.

Em meados da década de 20 do século passado a região Amazônica e o Pará enfrentaram um novo momento de estagnação econômica. Foi com os Governos Militares, a partir da década de 60, com seus discursos integracionistas e de segurança nacional que o Pará enfrentou uma mudança radical em aspectos políticos, econômicos e sociais. Com a instalação de Grandes Projetos, forte movimento de migração de pessoas para a região, rodovias federais, federalização de áreas, projetos de colonização, assentamentos e inserção do capital estrangeiro, se intensificaram a degradação ambiental, os casos de conflitos no campo, o caos fundiário e a grilagem de terras.

Na década de 70, o Governo Federal buscando intervir na Amazônia editou o Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. O objetivo era declarar indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura do eixo de cada lado das rodovias federais já construídas, em construção ou projetadas na Amazônia Legal. Em seu art. 5º, foram ressalvadas as situações jurídicas constituídas. Com essa medida cerca de 70% do Estado do Pará foi federalizada.

Em 1987, tal norma foi revogada pelo Decreto-Lei nº 2375, de forma que as terras devolutas antes federalizadas foram novamente repassadas ao domínio dos Estados, com exceção às situadas nos municípios de Altamira, Itaituba e Marabá, afetadas ao Exército. O Decreto-Lei revogador ressaltou que não são devolutas, entre outras, as terras objeto de situações jurídicas já constituídas ou em processo de formação. Com esta ressalva até a atualidade nenhuma das terras “federalizadas” voltou efetivamente para o domínio público estadual.

Esses decretos-lei, atrelados às constantes fraudes cartorárias e grilagens de terra favoreceram a insegurança fundiária que hoje permeia o Estado do Pará.

Sob slogan “terra sem homens para homens sem terra” e sob a justificativa que de que a Amazônia constituía um “vazio demográfico”, sua ocupação foi incentivada pelos militares. Em apenas 21 anos de Governo Militar, a ocupação da Amazônia foi maior que em cinco séculos de história. Uma série de projetos de colonização foi implantada de maneira desarticulada e desordenada. A ideia era atrair e transferir 100 mil famílias que viviam em zonas de tensão social nas regiões Nordeste e Sul do país<sup>2</sup>.

Um relato da década de 70 reflete bem a situação em que se encontrava o Estado do Pará no meio dessas políticas integracionistas: “Você está embarcando na grande Transamazura. Essa é a estrada do pobre. Ela liga a pobreza do Nordeste com a miséria da Amazônia”<sup>3</sup>.

Os militares pretendiam colocar em prática um ambicioso projeto geopolítico de integração e controle da Amazônia. Durante os vinte e um anos de Ditadura, as terras da Amazônia têm ocupação maior do que em cinco séculos de história, pois se decide estimular a ocupação da Amazônia. O objetivo principal desta medida de migração dirigida era transferir 100 mil famílias que viviam em zonas de tensão social nas regiões Nordeste e Sul do país.<sup>4</sup>

A situação de caos fundiário se agravou ulteriormente nas últimas quatro décadas devido à progressiva expansão da fronteira. Durante o regime militar foi apregoada a falsa ideologia que apresentava a Amazônia como um vazio demográfico, como uma “terra sem ninguém”. Justificava-se, desta maneira, a política de “integração nacional” que federalizou mais de 75% do território estadual. Isso favoreceu a ocupação desordenada da região, patrocinou a entrada de grupos econômicos dominantes do sul-sudeste do Brasil e internacionais, fortaleceu algumas das oligarquias locais e permitiu uma nova concentração da propriedade da terra e da renda.

Com a federalização das terras estaduais operada pelo Decreto-Lei 1164/1971<sup>5</sup>, este quadro ficou ainda mais indefinido, pois, até hoje, existem dúvidas sobre quais são as terras estaduais e quais as federais. Por isso qualquer trabalho de regularização fundiária atual terá que analisar não só as diferentes jurisdições, mas as formas específicas de titulação adotadas ao longo do tempo pelo Estado do Pará e pela União.

---

<sup>2</sup> Informação disponível em: <<http://multimedia.brasil.gov.br/regularizacaofundiaria/infografia-timeline.html>>. Acesso em 15 de maio de 2013.

<sup>3</sup> Declaração feita por um frentista de posto de gasolina aos pesquisadores Marianne Schmink e Charles Wood enquanto abasteciam seu carro nos primeiros quilômetros da Rodovia Transamazônica em meados dos anos 70. In: SCHIMINK, Marianne & WOOD, Charles H. Conflitos Sociais e a Formação da Amazônia. Belém: UFPA, 2012, p. 38.

<sup>4</sup> <http://multimedia.brasil.gov.br/regularizacaofundiaria/infografia-timeline.html>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

<sup>5</sup> Além do Decreto Lei nº 1473, de 13 de julho de 1976, que ampliou o número de casos de áreas federalizadas, este processo se intensificou com a incorporação entre os bens da União de terra indígenas e a criação de unidades de conservação federais, fazendo com que mais de 70% do território do Estado do Pará tenha sido federalizado.

Após cessada a intervenção federal no Estado do Pará, a estrutura fundiária ficou com a seguinte situação que até hoje não foram completamente resolvidas e dirimidas todas as dúvidas entre o Governo Federal e Estadual:

a) As Áreas Institucionais Federais: são os terrenos de marinha e terrenos marginais e seus acrescidos, áreas afetadas ao Patrimônio da União, por força do Decreto Lei n.º 9760, 05 de setembro de 1946;

b) As Terras Indígenas: reconhecidas oficialmente; homologadas; delimitadas; regularizadas; reservadas; interditadas; não reconhecidas oficialmente; em identificação; e as sem providência;

c) As Unidades de Conservação: criadas pela União, pelo Estado e se for o caso, pelos municípios;

d) As Áreas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 1164/1971. Embora já revogado pelo Decreto-Lei n.º 2375/1987. Esse é um ponto de discordância entre os dois órgãos fundiários, INCRA e ITERPA.<sup>6</sup> Esta divergência é agravada pela ausência de uma sistematização das informações relativas à lista e a localização das áreas arrecadadas pela União. A própria arrecadação pode ser questionada, pois muitas vezes não foram realizados trabalhos de demarcação que permitissem visualizar quais imóveis foram efetivamente incorporados no domínio da União.<sup>7</sup>

Portanto, pertencem ao Estado do Pará as terras abrangidas pelo Decreto 1164/71, que se encontram nas seguintes situações: i) as devolutas; e ii) as áreas discriminadas, arrecadas e até matriculadas, mas não foram destinadas para fins de reforma agrária pelo INCRA.

e) As áreas afetadas aos Ministérios do Exército, Aeronáutica ou as Forças Armadas: as áreas relacionadas no Decreto 95859, de 22 de março de 1988, que afeta a uso especial do Exército, terras referidas no Art. 3º e § 1º, do Decreto-lei n.º 2375, de 24 de novembro de 1987; e no Decreto n.º 97596, de 30 de março de 1989, que afeta a uso especial do Exército, terras públicas federais, referidas no Art. 2º do Decreto n.º 95859, de 22 de março de 1988, não incidem em terras do Estado do Pará. Logo, as possíveis terras constantes no Decreto n.º 2180/97, que estavam afetadas ao uso das Forças Armadas e foram transferidas ao INCRA estão fora da área jurisdicional do Estado.

f) As Áreas sob jurisdição do Estado paraense que não foram afetadas pelo Decreto-Lei n.º 1164/71;

---

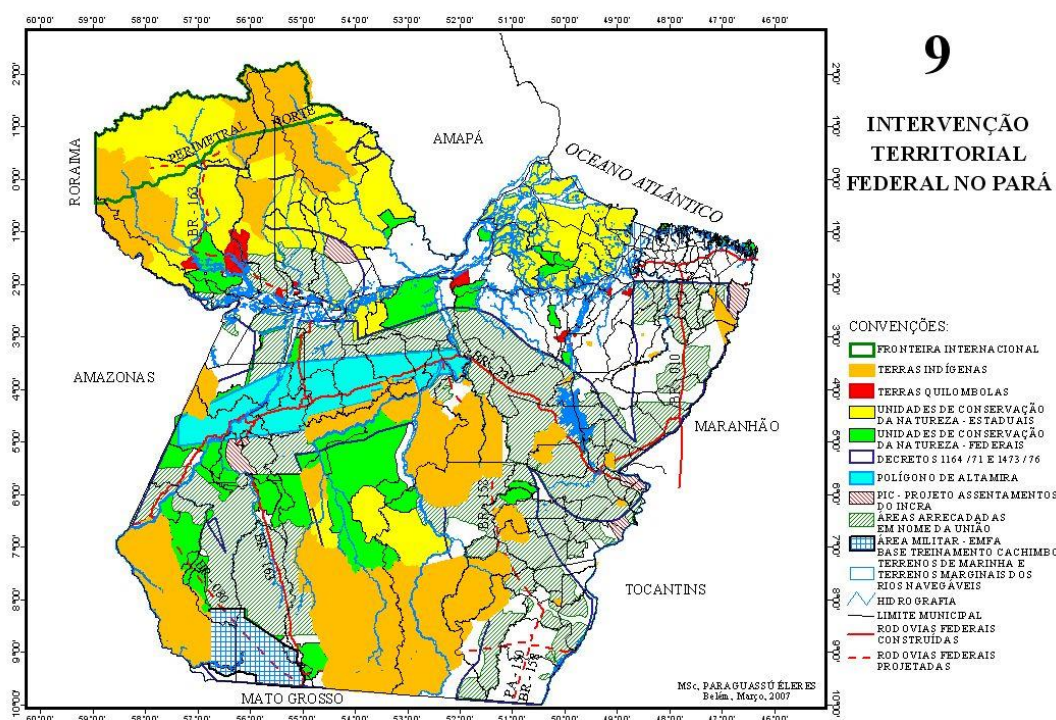
<sup>6</sup> Sobre a discussão das terras públicas federais e estaduais e a divergência sobre a dominialidade das terras ver Relatório da Comissão de Estudos das Áreas de Jurisdição Federal no Território do Estado do Pará (1996) e ÉLERES (2002).

<sup>7</sup> Segundo Éleres (2002, p. 134) documentos da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CRPM a área arrecadada pela União seria de 717.380 Km<sup>2</sup>, enquanto o GT-Pará teria identificado 537.647 Km<sup>2</sup>. Por isso conclui: “Assim, fica a dúvida sobre quanto foi, efetivamente, arrecadado”.

g) A Faixa de Fronteiras Internacionais no Estado do Pará: o Art. 5º, § 1º do Decreto-Lei n.º 2375/87, prevê a possibilidade da União transferir aos Estados as terras localizadas na Faixa de Fronteira, desde que vincule o uso destas áreas aos objetivos do Estatuto da Terra e legislação conexas e respeitadas as condições impostas nos parágrafos 2º e 3º deste Decreto. De fato, o Art. 20, § 2º da Constituição Federal recepcionou o Decreto-Lei supra citado como também a Lei 6634/79.

h) Áreas não arrecadas pela União nos processos discriminatórios: entre as situações jurídicas constituídas que foram ressalvadas no art. 5º do Decreto-Lei n.º 1164/71 estão os Títulos de Posse e os Títulos Provisórios. Caso estes documentos não tenham sido legitimados ou transformados em Definitivos conforme a legislação estadual em vigor, são áreas que voltaram a integrar o patrimônio público estadual. Além disso, foram excluídos os imóveis cujos registros imobiliários foram considerados válidos pela Comissão Especial que presidiu as discriminatórias. O eventual cancelamento administrativo ou judicial destes registros determina que aquelas áreas voltassem a serem terras devolutas estaduais, devido a impossibilidade atual de sua arrecadação por parte da União. Por isso é de fundamental importância verificar cada uma das listas das áreas excluídas da arrecadação.

Mapa 1: Intervenção Territorial Federal no Pará.



Fonte: Paraguassu Éleres, 2002.

Analisando as informações disponíveis pode-se afirmar que o poder público federal e estadual desconhecem os diferentes tipos de documentos emitidos ao

longo do tempo, a quantidade de títulos, para quem, onde e qual o tamanho das áreas alienadas.

As incertezas fundiárias, a expansão da fronteira agrícola, o fluxo migratório para a região, os interesses mercadológicos, ao lado de populações tradicionais amazônicas, todos com interesses antagônicos voltados ao uso das terras, configuraram o atual contexto socioambiental, colocando o Estado do Pará no topo das listas de conflitos rurais e desmatamento.

Atualmente o Estado do Pará possui um território de 1.247.689,5 km<sup>2</sup>, com uma população de 7.588.078 (Censo 2010), divididos em 144 municípios. As principais atividades econômicas desenvolvidas são: agricultura, pecuária, extrativismo vegetal e mineração. Dentro desta macro situação que se deve trabalhar as soluções para assegurar uma governança da terra.

#### 4. Levantamento sobre o Desempenho das Instituições Relacionadas a Governança da Terra no Pará

A avaliação sobre o desempenho das instituições públicas federais, estaduais e municipais seguiu os questionamentos e indicadores apresentados na metodologia do LGAF.

##### 4.1- Governança Fundiária

LGI	Descrição da Dimensão	Pontuação			
		A	B	C	D
1 i	Reconhecimento de direitos de posse de terra (área rural)	X			
1 ii	Reconhecimento de direitos de posse de terra (área urbana)		X(*)		X(*)
1 iii	Reconhecimento de direitos de grupos rurais		X		
1 iv	Reconhecimento de direitos de grupos urbanos em áreas informais	X			
1 v	Oportunidades para individualização de posse	X			
2 i	Levantamento/mapeamento e registro de direitos para terra comunal		X		
2 ii	Registro de terra de propriedade privada em áreas rurais				X
2 iii	Registro de terra de propriedade privada em áreas urbanas				X
2 v	Um sistema de condomínio estabelece uma gestão apropriada de propriedade/bem comum	X			
2 vi	Indenização devido a mudanças no uso da terra				X
3 i	Uso de formas não documentais de evidências para reconhecimento de reivindicações de propriedade			X	
3 ii	Reconhecimento formal de posse incontestada, de longo prazo	X			
3 vi	Processo eficiente e transparente para formalizar posse		X		

(\*) OBS: optou-se por dividir esta resposta considerando duas realidades distintas: B – Estrutura jurídica existente reconhece direitos de 70%-90% da população urbana, tanto por meio de sistemas consuetudinários ou estatutários de posse de terra. Para Belém e região metropolitana. D – Estrutura jurídica existente reconhece direitos de menos de 50% da população urbana, tanto por meio de sistemas consuetudinários ou estatutários de posse de terra. Para os municípios do interior do estado.

LGI 1, Dimensão i	Avaliação
Direitos de posse de terra rural são reconhecidos legalmente.	<b>A</b> – Estrutura jurídica existente reconhece direitos de mais de 90% da população rural, tanto por meio de sistemas consuetudinários ou estatutários de posse de terra.

Avaliou-se que seja a legislação federal que estadual apresentam uma grande quantidade de instrumentos jurídicos para o reconhecimento da posse e propriedade da terra. Apesar de ter escolhido a alternativa “A”, se percebeu a dificuldade de uma quantificação exata. Chegou-se ao consenso de que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece formalmente os direitos da maioria da população rural, mas que ainda persiste uma grande dificuldade na sua efetiva implementação. Legalmente os direitos são reconhecidos, no entanto, há precariedade na regulamentação dos procedimentos administrativos. O representante do Instituto de Terras do Pará (ITERPA) apontou que nas terras sob o domínio do Estado do Pará, a regularização é dificultada pela centralização do órgão que atua exclusivamente a partir da capital.

Considerando a extensa dimensão territorial do estado esta centralização é um grande obstáculo para o acesso das populações rurais. Outra dificuldade é a falta de um levantamento efetivo sobre a quantidade e localização das terras ocupadas pelas populações tradicionais: o poder público atende demandas pontuais, sem ter um planejamento mais efetivo de suas ações.

Outro obstáculo apontado de um ponto de vista jurídico-formal é a existência de uma legislação relativa a ilhas, terrenos de marinha e áreas de várzea que é antiquada, gerando problemas de interpretação entre os órgãos estaduais e federais. Por exemplo: onde era a linha de preamar médio de 1831?

A legislação estadual atual prevê vários caminhos para reconhecer o direito à regularização de terras, o primeiro deles é a: “legitimação de posse” (Art. 10, IV da Lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009 que dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso e Permissão de Passagem das terras públicas pertencentes ao Estado do Pará). Esta lei permite regularizar as posses em terras públicas levando-se em consideração o tamanho da área e as condições socioeconômicas dos beneficiários: doação e venda.

Não oneroso: áreas de até 100 (cem) hectares para quem, entre outras obrigações, ocupe terras públicas estaduais e “as tenha tornado produtivas com seu trabalho e o de sua família” e comprove: “morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de 1 (um) ano” (Art. 28 caput e inciso II do Decreto nº 2.135, de 26 de fevereiro de 2010, que regulamenta a Lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009). Um trabalho desenvolvido pela Fundação

Universidade de Brasília (FUBRA) estima que teriam sido expedidos 7.970 títulos com uma área de 406.970 hectares (1992-2004)<sup>8</sup>.

Oneroso: “venda direta aos legítimos ocupantes de terras públicas estaduais” (Art. 7º, caput da Lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009), desde que: “comprove a morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de cinco anos” (Art. 7º, § 2º, I). Esta forma de acesso á propriedade é permitida seja para pessoas físicas que jurídicas. A FUBRA afirma que teriam sido expedidos 1.782 títulos onerosos, com uma área total de 2.980.343 ha (1976-2003).

Um trabalho importante é o acompanhamento das áreas arrecadas pelo governo do Estado, pois uma das dificuldades enfrentadas para uma boa governança fundiária é o conhecimento das áreas incorporadas ao patrimônio público escriturado e as que permanecem devolutas. De novembro de 1977 a maio de 2013 foram arrecadados 341 imóveis com uma área de 19.935.909,9313 ha.

Na Amazônia Legal a legislação federal também permite a regularização fundiária:

Programa Terra Legal: regulariza em favor de quem, além de outros requisitos: “comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004” (Art. 5º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009). A Lei e seu Decreto regulamentador (Decreto nº 6.992, de 28 de outubro de 2009) estabelecem critérios diferenciados para os detentores de terras até 1 módulo fiscal, acima de 1 até quatro e acima de 4 até 15 módulos fiscais). Acima deste limite o acesso à terra só é permitido por meio de licitação (Art. 17, I da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Além de não permitir o acesso á propriedade para pessoas jurídicas por meio do Programa Terra Legal, a legislação federal não utiliza a expressão “posse”, mas: “I - ocupação direta: aquela exercida pelo ocupante e sua família” e: “II - ocupação indireta: aquela exercida somente por interposta pessoa”. (Art. 2º, II e III da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal).

Na legislação federal é também permitida ao: “ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares” (art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976).

Segundo o site do Programa Terra Legal na Amazônia apresenta 107.215 pessoas cadastradas, com uma área Declarada de: 13.326.034 hectares. No estado do Pará foram cadastrados 49.389 posseiros, numa área declarada de

---

<sup>8</sup> Existem outros levantamentos, mas nenhum deles apresenta garantia de informações corretas. Só a digitalização de todo o arquivo do ITERPA, iniciada em 2009, permitirá saber quantos títulos foram expedidos, quais seus beneficiário, seu tamanho e em quais municípios.

6.126.847 hectares.<sup>9</sup> Os títulos emitidos até 30 de junho de 2013 foram 1.200, com uma área total de 150.798 ha e uma área média de 125,66 ha. O Pará detém cerca de 46% do beneficiários e da área pretendida, 28,65% dos títulos e 48,32% da área titulada.

Para conhecer quantos títulos foram emitidos pelo governo estadual e federal foi digitalizado parte do acervo dos processos do INCRA (SR 01 Pará) e do ITERPA. Dos 129.770 processos cadastrados no SIGLO<sup>10</sup> 54.362 foram deferidos tendo sido emitido o título correspondente (42% do total), destes 34.188 apresentam dados espaciais que permitem sua localização. O término do trabalho deste trabalho de digitalização e espacialização dos títulos e sua expansão para que possam ser incluídos os acervos do INCRA de Marabá (SR 27) e Santarém (SR 30) permitirá se conhecer quantos títulos foram emitidos pelo poder público, em favor de quem, com qual tamanho e onde.

LGI 1, Dimensão ii	Avaliação
Direitos de posse de terra urbana são reconhecidos legalmente.	<p><b>B</b> – Estrutura jurídica existente reconhece direitos de 70%-90% da população urbana, tanto por meio de sistemas consuetudinários ou estatutários de posse de terra.</p> <p><b>D</b> – Estrutura jurídica existente reconhece direitos de menos de 50% da população urbana, tanto por meio de sistemas consuetudinários ou estatutários de posse de terra.</p>

Em relação às alternativas concluiu-se que para a região metropolitana de Belém aplica-se a alternativa “B”, para o interior do Estado a alternativa “D”.

Um ponto que torna a questão mais complexa é a existência de domínialidades distintas dentro do município, ou seja, terras da União, do Estado e do Município. Até 2003, a empresa que detém a responsabilidade de regularizar as terras municipais, utilizava o aforamento. Devido à extinção deste instituto jurídico pelo Código Civil (Lei n o 10.406, de 10 de janeiro de 2002), passou-se a utilizar a compra e venda. O município de Belém ainda não regulamentou o plano diretor (Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008). Este fato gerou uma situação de insegurança pois as pessoas não tinham acesso a compra. No Pará, somente Belém dispõe de legislação municipal para a regularização fundiária.

Há um problema de falta de cruzamento de dados entre os órgãos. A grande parte dos municípios do Pará não tem nem legislação sobre o tema, o que

<sup>9</sup> Em 30 de junho de 2013 comparando os dados do Estado do Pará ([http://portal.mda.gov.br/terralegal/dados/agggregator-view?page=1&filter7=Titulado&filter3=PA&data\\_id=3292164](http://portal.mda.gov.br/terralegal/dados/agggregator-view?page=1&filter7=Titulado&filter3=PA&data_id=3292164). com os da Amazônia ([http://portal.mda.gov.br/portal/serfal/dados/agggregator-view?data\\_id=3292164](http://portal.mda.gov.br/portal/serfal/dados/agggregator-view?data_id=3292164)) se percebe como o Pará detém 45,94% dos posseiros cadastrados e 45,75% da área pretendida. Na Amazônia temos 104.747 posseiros cadastrados e uma área declarada de 12.966.910,0000 hectares. Já os posseiros titulados correspondem a 26,44% do total, mas detém 46,10% da área. Acesso em 01 de julho de 2013.

<sup>10</sup> Contrato 007/2009 ITERPA, de 10 de setembro de 2009.

trava o processo de regularização fundiária. Há necessidade de se criar instrumentos jurídicos mais adequados para a região amazônica.

Um dos grandes obstáculos é a característica geográfica peculiar que a legislação não trata adequadamente. Muitos municípios sequer detém área patrimonial, em muitos outros esta área não delimitada. Este fato dificulta seja a regularização fundiária urbana que da área periurbana que pertence ora ao Estado, ora a União. Municípios como Faro e Aveiro tem sua sede municipal inserida em Unidade de Conservação adicionando problemas de gestão do espaço urbano.

Não há cultura de planejamento urbanístico. Inadequação da legislação federal para a região. Ausência do exercício do poder legislativo nos municípios menores: criação e regulamentação do plano diretor.

As áreas tituladas nos últimos anos pelos órgãos estadual e federal foram devidamente levadas a registro público. Vale destacar que estes registros, por serem de interesse social, foram realizados gratuitamente.

Não existe um monitoramento das políticas de regularização fundiária e nem um indicador que mensure a informalidade da moradia urbana no Brasil, assim como não existe estatísticas que evidenciem o montante de moradias regularizadas diante do universo da informalidade das habitações.

<b>LGI 1, Dimensão iii</b>	<b>Avaliação</b>
Direitos de grupos rurais são formalmente reconhecidos.	<b>B</b> – A posse de terra da maioria dos grupos em áreas rurais é formalmente reconhecida, mas suas formas de obtenção de representação legal ou de sua própria organização não são regulamentadas.

Existe legislação para a propriedade individual, apenas os grupos indígenas, remanescentes de quilombos e demais populações tradicionais têm legislações específicas. No caso dos quilombolas, a titulação é coletiva, um dos poucos problemas legais é o caso de alguém sair da associação. Como conciliar um título coletivo e indivisível com a fração individual?

Outro fator a ser considerado é pluralismo jurídico. Seja as comunidades quilombolas que os povos indígenas, têm formas próprias de utilização da terra e demais recursos naturais. As regulamentações acabam interferindo nas organizações originárias destes povos.

Uma questão que foi discutida é que o Brasil tem dificuldade em reconhecer direito para quem não tem personalidade jurídica. Podemos citar como exemplo o caso dos quilombolas, que a Constituição federal reconhece o direito á terra dos “remanescentes”, não faz qualquer menção a “associação”, nem exigiu como requisito qualquer forma de organização, contudo, seja a legislação federal ou estaduais (inclusive a do Pará), determinam que o título só pode ser outorgado a uma associação legalmente constituída. Este fato gera

problemas quando um sócio é expulso ou decide abandonar a associação<sup>11</sup>. Outro exemplo que podemos citar é a indígena, não há regulamentação legal que trate da auto representação dos indígenas.

LGI 1, Dimensão iv	Avaliação
Direitos de grupos urbanos são reconhecidos em áreas informais.	<p><i>Somente classifique essa dimensão se houver posse de terra de grupos em áreas urbanas.</i></p> <p><b>A</b> – A posse de terra de grupos em áreas urbanas informais é formalmente reconhecida e existem regulamentações claras em termos de organização interna e representação legal de grupos.</p>

É diferente dos rurais. Existe reconhecimento, no entanto, só ocorre quando for impossível a regularização individual. O direito coletivo na área urbana está previsto como uma fase para a individual. Há na legislação o que deve ser feito, como será a organização interna e a representação legal dos grupos (Lei Federal 11.977/2009).

As modalidades de uso coletivo são: usucapião coletivo, regularização fundiária de direito específico, especial, condomínio fechados são modalidades de regularização que tem cunho de reconhecimento da propriedade privada.

Uma parte considerável do território de Belém é considerado terreno de marinha. É atribuição do SPU regularizar estas áreas. No entanto, o aparato técnico deste órgão, no Pará, é deficiente para cumprir a sua missão.

LGI 1, Dimensão v	Avaliação
<b>Quando conveniente</b> , oportunidades para individualização de posse existem e são acessíveis.	<b>A – Quando conveniente</b> , a legislação fornece oportunidades para as pessoas que detêm a posse de terra em sistema consuetudinário, em grupo ou coletivo para individualizar total ou parcialmente a propriedade/o uso da terra. Os procedimentos para isso têm um custo acessível e são claramente especificados, salvaguardados e seguidos na prática.

Na área rural esta situação é frequente, na urbana não. Na área rural quando uma associação solicita do Poder Público a criação de um assentamento apresenta também sua modalidade e escolhe entre se o contrato será coletivo ou individual. Quando a decisão for por um projeto coletivo, o mesmo não poderá ser posteriormente subdividido.

Para as comunidades quilombolas a titulação é sempre coletiva. No caso dos povos indígenas a individualização sequer é cogitada uma vez que eles possuem a posse e o usufruto exclusivo e coletivo das áreas ocupadas tradicionalmente. Em ambos os casos não há possibilidade legal de desmembramento dos imóveis.

<sup>11</sup> O art, 5º, XX da CF de 1988 prevê: “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”

Na área urbana, o custo é alto. Há programas como o Minha casa minha vida que possibilita maior acessibilidade.

LGI 2, Dimensão i	Avaliação
A maioria das terras comunais ou indígenas <sup>12</sup> é mapeada e os direitos são registrados.	<i>Somente classifique essa dimensão se houver posse de terra comunal ou consuetudinária.</i> <b>B</b> – 40%-70% da área em terra comunal ou indígena têm limites demarcados e pesquisados e reivindicações associadas registradas.

Levando em consideração a demanda real, o mais adequado é a alternativa B, mais próximo dos 40%. Existem grandes áreas que urgem de mapeamento. Há diferentes tipos de etnias, algumas com mais facilidades de reconhecimento do que outras. No caso do Pará, há uma certa dificuldade por parte do Poder Público em reconhecer alguns grupos indígenas que reivindicam sua identidade e território. É o caso, por exemplo, dos índios Tembés de Santa Maria do Pará e de vários outros povos. Nos últimos anos a Universidade Federal do Pará (Núcleo de Altos estudos da Amazônia) e a Universidade da Amazônia (UNAMAZ) realizaram o mapeamento participativo de comunidades quilombolas e demais populações tradicionais.

Dados da Diretoria de Assuntos Fundiários da FUNAI, em fevereiro de 2012 apontavam 71 povos indígenas presentes no Estado do Pará cujos processos estão em diferentes estágios de tramitação, envolvendo mais de 30 milhões de hectares de terra.

A Constituição Estadual de 1989 (art. 322), a Lei 6.165, de 2 de dezembro de 1998, o Decreto Estadual 3.572, de 22 de julho de 1999 e a Instrução Normativa ITERPA nº 02, de 16 de novembro 1999, determinam a tramitação do processo administrativo de reconhecimento de domínio das terras ocupadas por: “remanescentes das comunidades de quilombo”, transformando posses étnicas tradicionais em propriedade. O Estado do Pará se mantém como o líder nacional no reconhecimento destes direitos territoriais tendo expedido 47 títulos que beneficiaram 101 comunidades, espalhadas em 33 municípios. Com uma área total de 457.185,9819 ha e beneficiando 4.677 famílias. Boa parte das áreas tituladas foi transformada em Territórios Estaduais Quilombolas (TEQ) tendo a possibilidade de acessar às demais políticas públicas. Os TEQ são criados depois da aprovação por parte do ITERPA do Plano de Uso elaborado pela Associação.

No Estado do Pará foi expedido o primeiro título federal em favor de uma comunidade remanescente de quilombo. De 1995 a 2012 o INCRA expediu 9 títulos que beneficiaram 18 comunidades, com uma área de 105.655,8308 ha na qual vivem 663 famílias. A Fundação Cultural Palmares expediu um título

<sup>12</sup> ‘Terra comunal’ é a terra sobre a qual um grupo ou uma comunidade rural tem direitos ou acesso. Essa terra pode ser mantida em posse consuetudinária e, em alguns casos, os ocupantes podem pertencer a "comunidades indígenas" ou equivalente (p. ex., "tribos programadas" na Índia), conforme definido por lei.

para 6 comunidades, com uma área de 17.189,6939 ha beneficiando 445 famílias. A fundamentação legal destes reconhecimentos está prevista no Art. 68 do ADCT da Constituição Federal, o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 e a Instrução Normativa INCRA nº 57, de 20 de outubro de 2009. As áreas tituladas pela União foram incorporadas nos Projetos Especiais Quilombolas (PEQ) nos quais as normas de uso dos recursos naturais estão estabelecidas nos Planos de Uso.

O acesso à terra se dá, também, por meio da criação de projetos de assentamento estaduais:

“I - Projeto Estadual de Assentamento Sustentável - PEAS; e  
II - Projeto Estadual de Assentamento Agroextrativista – PEAEX” (art. 4º, I e II do Decreto nº 2.280, de 24 de maio de 2010, que cria o Pró-Assentamento Estadual - PROA-PA e os Projetos Estaduais de Assentamentos. Entre 2008-2010 o governo do Pará criou 11 PEAS com 27.472,5535 ha, beneficiando 957 famílias e 9 PEAEX com 310.536,5274 ha, beneficiando 2.870 famílias.

Os projetos criados pelo Estado foram reconhecidos pelo INCRA permitindo que as famílias beneficiadas sejam incluídas na Relação dos Beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária. Os beneficiários dos projetos terão que elaborar um Plano de Uso que estabeleça como se dará a utilização dos recursos naturais (§ 1º do art. 31 da Instrução Normativa ITERPA nº 03, de 09 de junho de 2010. Os Contratos de Cessão de Direito Real de Uso serão devidamente assinados e registrados no Cartório de Registro de Imóveis (art. 32).

No que diz respeito aos assentamentos estaduais existe uma demanda reprimida: mais de quarenta processos foram solicitados por sindicatos de trabalhadores rurais sem que sua demanda fosse atendida.

O acesso à terra está também garantido nas diferentes modalidades de assentamento federais: Projeto de Assentamento (PA), Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) e Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS). Os Planos de Desenvolvimento Sustentável, elaborados de comum acordo entre as associações representativas dos assentados e o órgão fundiário, estabelecem quais as normas de uso dos recursos naturais.

Também a nível federal é importante destacar os mais de quarenta mil Termos de Autorização de Uso Sustentável – TAUS expedidos pela Secretaria de Patrimônio da União em favor de famílias e comunidades ribeirinhas (Portaria SPU nº 89, de 15 de abril de 2010). Este documento, quando individual, é expedido prioritariamente em nome da mulher. O TAUS é devidamente averbado em favor do(s) beneficiário(s) à margem da matrícula dos imóveis (art. 10 da Portaria). Um dos problemas a ser enfrentado é que estes imóveis não foram arrecadados em nome da União e devidamente registrados nos Cartórios de Registros de Imóveis.

Em 2012 a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) iniciou estudos para viabilizar a regularização fundiária das populações tradicionais que ocupam

terras em Unidades de Conservação de Uso Direto. Nestas áreas o Estado se compromete a assinar um Contrato de Direito Real de Uso (CDRU) por prazo indeterminado e gratuito vinculado ao cumprimento dos Planos de Uso estabelecidos de comum acordo entre as comunidades e o órgão ambiental. O Plano de Uso terá que ser compatibilizado com o Plano de Manejo da Unidade.

As populações tradicionais que moram nas Unidades de Conservação Federais de Uso Direto foram incluídas na Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, criado pela Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, está estudando a celebração de Contratos de Cessão de Uso em favor destas populações. Estes contratos terão que respeitar os Planos de Manejo da Unidade.

No caso de posses incidentes em terras privadas o ordenamento jurídico brasileiro prevê a possibilidade de usucapião (Arts. 1.238 a 1.245 do Código Civil e Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981).

LGI 2, Dimensão ii	Avaliação
As propriedades privadas em áreas rurais são formalmente registradas.	<b>D</b> – Menos de 50% das terras privadas em áreas rurais são formalmente registradas.

Não há um levantamento confiável para se afirmar qual a porcentagem de terras públicas ou particulares estejam registradas nos Cartórios de Registros de Imóveis. Nem o governo estadual nem o federal dispõem de dados que contenham o total de propriedades privadas em áreas rurais. As áreas tituladas nos últimos anos pelos órgãos estadual e federal foram devidamente levadas a registro público. Vale destacar que estes registros, por serem de interesse social, foram realizados gratuitamente.

Os dados disponíveis nos cartórios, cadastro da receita e do Incra têm validade duvidosa e apresentam dados contraditórios.

Um levantamento realizado pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem<sup>13</sup> com dados obtidos os Cartórios de Registros de Imóveis em relação às matrículas bloqueadas por iniciativa da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior<sup>14</sup> mostrou que os 10.386 registros bloqueados apresentam uma área de 494.786.345,3070, isto é, 3,9 vezes tamanho do Estado do Pará, que detém tão somente 124.768.951,50 ha!! Esta situação é ainda mais grave quando se leva em consideração que milhares de registros com área inferior a 2.500 ha não foram bloqueados e não constam neste levantamento. Retirando-se os

<sup>13</sup> Esta Comissão foi criada pela Portaria nº 0271, de 31 de janeiro de 2007 do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

<sup>14</sup> Provimento CJCI nº 13, de 21 de junho de 2006.

410.247.202,33 ha cancelados em 2009 pelo CNJ, ainda teríamos 84.539.142,98 ha registrados e bloqueados. A Comissão comprovou que, no Estado do Pará existem: “vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial”.

O Cadastro do INCRA no Pará apresenta 135.623 imóveis, com uma área de 61.924.301,2382 ha (49,63%) do território estadual<sup>15</sup>, já o da Receita Federal tem 119.322 imóveis e ocupa 53.134.432,0000 ha (42,59%)<sup>16</sup>.

A partir de 2006 a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) iniciou o processo de coletar informações em relação ao uso dos imóveis rurais criando o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Em 04/2/2013 o número de estabelecimentos rurais cadastrados em todos os municípios do Pará era de 69.460, com uma área total de 33,9 milhões de hectares. Se se considera a exiguidade do tempo de sua implementação pode se dizer que se trata de um resultado muito significativo, sobretudo quando se leva em consideração que todos estes cadastros estão georreferenciados permitindo-se saber sua localização.

Também a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará – ADEPARÁ detém um cadastro de imóveis para fins fitossanitários com cerca de cem mil unidades. Existe, enfim, o cadastro das Declarações de Aptidão Agrícola (DAP) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará – EMATER-PA, que também conta com dezenas de milhares de imóveis.

Para se conhecer a real situação fundiária há dois caminhos possíveis: unificar as bases de dados dos diferentes órgãos e digitalizar os acervos dos órgãos fundiários e dos Cartórios de Registros de Imóveis. Estas duas iniciativas permitirão saber quais e quantos títulos foram expedidos e quantos deles foram registrados.

Este trabalho permitirá também verificar a possível existência de registros que não comprovem o devido destaque daquele imóvel do patrimônio público ensejando seu cancelamento. Para agilizar a tramitação dos processos de cancelamento as Corregedorias da Região Metropolitana de Belém e das Comarcas do Interior baixaram o Provimento nº 10, de 17 de dezembro de 2012.

---

<sup>15</sup> Só 49,63% da área paraense está cadastrada, em compensação 25 municípios, isto é 17%, tem mais uma área cadastrada maior que seu território: São Domingos do Capim (387,17%); Tucumã (240,77%); Itupiranga (226,21); Concórdia do Pará (218,98%); Ourém (210,31%); Viseu (189,43%); Acará (153,55%); Moju (151,71%); Xinguara (135,19%); Conceição do Araguaia (124,24%); São João do Araguaia (119,21%); Irituia (116,37%); São Geraldo do Araguaia (111,14%); Tomé-Açu (110,26%); Breu Branco (109,60%); Novo Progresso (107,74%); Parauapebas (107,51%); Pacajá (105,03%); Cachoeira do Piriá (104,45%); Capitão Poço (103,99%); Currealinho (103,21%); Palestina do Pará (102,52%); Tailândia (102,38%); Mãe do Rio (101,86%) e Vitória do Xingu (101,50%). Numa situação contrária só 1,68% da superfície de Oriximiná está cadastrada.

<sup>16</sup> Também no caso da Receita Federal têm municípios com mais área cadastrada que territorial: Juruti (309,15%); Moju (307,15%); São Domingos do Capim (184,92%); Tomé-Açu (124,99%); Rondon do Pará (106,35%); Brejo Grande do Araguaia (103,09%); Ourém (101,31%).

<b>LGI 2, Dimensão iii</b>	<b>Avaliação</b>
As propriedades privadas em áreas urbanas são formalmente registradas.	<b>D</b> – Menos de 50% das terras privadas em áreas urbanas são formalmente registradas.

No caso de Belém 38% é regularizados, portanto, pressupõe-se que são formalmente registradas. Para registrar, necessariamente, deve haver loteamento. Belém tem 75 bairros, desse total pode-se dizer que 5 são planejados, o resto é ocupação. Nas áreas de macrodrenagem os lotes são irregulares, passaram por regularização urbanística, mas não por regularização patrimonial.

<b>LGI 2, Dimensão v</b>	<b>Avaliação</b>
Um sistema de condomínio estabelece uma gestão apropriada de propriedade comum.	<b>A</b> – Uma propriedade comum em sistema de condomínio é reconhecida e existem disposições jurídicas claras para estabelecer disposições para a gestão e a manutenção dessa propriedade comum.

O condomínio é previsto para a área urbana (regulamentado pela Lei 4.591/1964 e o Código Civil). No caso rural, o art. 16 da Lei 12.651/2012, estabelece que pode instituir Reserva Legal em regime de condomínio ou coletiva entre propriedades rurais, respeitado o percentual previsto no art. 12 em relação a cada imóvel.

<b>LGI 2, Dimensão vi</b>	<b>Avaliação</b>		
Existe uma indenização para a perda de direitos devido a mudanças no uso da terra.	<i>Preencha a matriz a seguir para informações de referência e utilize-a para selecionar a classificação a seguir:</i>		
	<b>D</b> – Nos casos onde as pessoas perdem direitos devido a mudanças no uso da terra fora do processo de desapropriação, nenhuma indenização é paga.		
Nível de indenização	Direitos indenizados	Implementação	Comentários
Não há.	3	3	
Caso seja UC.	2	3	

1 = Indenização paga em espécie ou em dinheiro na mesma base ou em base semelhante à da aquisição compulsória; 2 = Indenização paga em espécie ou em dinheiro, mas em nível consideravelmente inferior ao nível da aquisição compulsória; 3 = Pequena ou nenhuma indenização paga.	1 = Todos os direitos secundários reconhecidos; 2 = Alguns direitos secundários reconhecidos; 3 = Nenhum direito secundário reconhecido.	1 = Consistentemente implementado; 2 = Implementado com certa arbitrariedade; 3 = Implementado de maneira bastante arbitrária.	
--	--	--	--

Na área urbana é regularizada da seguinte forma: se o indivíduo tiver o uso permitido, enquanto não se mudar o uso não se perde o direito. Se o indivíduo requer nova licença o mesmo não tem direito adquirido.

Nos casos de criação de Unidades de Conservação a legislação protege os direitos de posse e propriedade sendo os mesmos garantidos judicialmente. Apesar de várias unidades de conservações terem sido criadas há vários anos, as indenizações, na quase totalidade dos casos, ainda não foram pagas.

LGI 3, Dimensão i	Avaliação
Formas não documentais de evidências para reconhecimento de reivindicações de propriedade são aceitáveis	<b>C</b> – Formas não documentais de evidências são usadas para obter o reconhecimento de uma reivindicação de propriedade, juntamente com outros documentos (p. ex.: receitas fiscais ou notas de compra informais), quando outras formas de evidências não estão disponíveis. Têm menos poder do que os documentos fornecidos.

A legislação brasileira permite utilizar outras evidências ao lado daquelas descritas acima. São consideradas, por exemplo: provas testemunhais, receitas fiscais, comprovantes de venda de produtos agrícolas, comprovantes de insumos, sementes, etc.

LGI 3, Dimensão ii	Avaliação
Existe um reconhecimento formal de posse incontestada, de longo prazo.	<b>A</b> – Existe uma legislação que reconhece formalmente a posse incontestada, de longo prazo, e isso se aplica a terras públicas e privadas, apesar de diferentes regras poderem ser aplicadas.

O mecanismo de reconhecimento da posse foi usado deliberadamente desde, pelo menos, a Lei de Terras de 1850, como forma de legitimar a apropriação de terras devolutas. Em 1891 até aos dias atuais também a legislação estadual oferece mecanismos de proteção jurídica e instrumentos de conversão da posse incontestada em propriedade. Quando se trata de terras públicas é utilizada a legitimação de posse. Já quando se trata de terras particulares o detentor da posse pode solicitar ao poder judiciário o reconhecimento de seu direito à propriedade da terra por meio das diferentes formas de usucapião: extraordinário (15 anos); ordinário (10 anos) e especial (5 anos).

LGI 3, Dimensão vi	Avaliação			
Existe um processo eficiente e transparente para formalizar a posse.	<p><i>Preencha a matriz a seguir para informações de referência e utilize-a para selecionar a classificação a seguir:</i></p> <p><b>B</b> – Existe um processo claro e prático para o reconhecimento formal de posse, mas esse processo não é implementado de forma efetiva, consistente ou transparente.</p>			
Formalização	Processo de formalização	Implementação	Crescimento da informalidade	Comentários
1. Assentamento urbano informal em terras privadas	2	2	*	
2. Ocupação urbana informal em terras públicas	2	2	*	
3. Ocupação informal de áreas florestais ou áreas protegidas (parques nacionais, reservas naturais, etc.)	1	2	*	
4. Outra opção				
Códigos: O Anexo trás as principais legislações para regularização das moradias nas áreas urbanas	1 = Regras claramente definidas que abrangem a maioria dos casos; 2 = Regras claramente definidas que abrangem cerca de metade dos casos; 3 = Regras não estão claramente definidas e/ou a maioria dos casos não é abrangida.	1 = Eficiente e transparente; 2 = Certa arbitrariedade na implementação; 3 = Arbitrariedade significativa.	1 = Número bem limitado de novos colonos informais no ano passado; 2 = Alguns novos colonos informais no ano passado; 3 = Muitos novos colonos informais no ano passado. *Os especialistas não se sentiram seguros para se manifestar sobre este tópico.	

O processo acaba sendo mais transparente do que eficiente e consistente. O órgão responsável, SPU, tem infraestrutura de pessoal e recursos financeiros precária, é centralizada na capital e detém pouquíssima autonomia administrativa. Considerando que existe uma grande demanda seja na capital que no interior (terrenos de marinha, marginais de rios e várzeas) sua eficiência fica prejudicada.

## 4.2- Planejamento e Uso das Terras Urbanas

LGI	Descrição da Dimensão	A	B	C	D
3 v	A formalização de moradias urbanas é viável e acessível			C	
4 i	As restrições relativas ao uso, propriedade e possibilidade de transferência de terras urbanas são justificadas	A			
5 iv	Intercâmbio de informações			C	
7 i	Em áreas urbanas, os planos de uso da terra e as alterações a esses planos baseiam-se na contribuição pública				D
7 iii	Obtenção pública dos benefícios resultantes das alterações na permissão de uso da terra				D
7 iv	Velocidade da mudança no uso da terra				D
8 i	Processo para desenvolvimento urbano planejado na maior cidade do país				D
8 ii	Processo para desenvolvimento urbano planejado nas quatro maiores cidades do país, excluída a maior de todas.				D
8 iii	Capacidade de planejamento urbano para lidar com o crescimento urbano			C	
8 iv	Adesão à dimensão do lote residencial em áreas urbanas		D		
9 i	Os pedidos de alvarás de licença e construção de residências têm preços razoáveis e são processadas de forma imparcial			C	
9 ii	Tempo necessário para obter um alvará de construção residencial				B

LGI 3, Dimensão v	Avaliação
A formalização de moradias urbanas é viável e acessível.	<b>C</b> – Os requisitos para a formalização de moradias em áreas urbanas não são claros, objetivos nem têm preços razoáveis, mas muitos candidatos de áreas informais estão conseguindo cumprir esses requisitos.

A análise da formalização de moradias urbanas no Estado do Pará foi feita com base na realidade do Município de Belém. Na elaboração do plano estadual de habitação de interesse social há a indicação que o custo para a formalização de habitação é variável no Estado e não necessariamente o custo é mais elevado na região metropolitana (COHAB, 2009).

Não existe um monitoramento da eficácia dos programas de regularização fundiária no Estado do Pará. O único levantamento disponível sobre o déficit habitacional do Estado foi realizado para a elaboração da política estadual de habitação de interesse social (COHAB, 2009), coordenado pela Companhia de Habitação do Estado do Pará, mas não há um acompanhamento de como as diferentes políticas federais, estaduais e municipais contribuíram para a

redução desse déficit ou qual a porcentagem de crescimento de novas áreas sujeitas a ocupação irregular.

O último estudo sobre a formalização de moradias foi divulgado pelo IPEA (2013), no qual foi constatado que uma melhora no indicador do déficit habitacional em termos relativos e absolutos no Brasil de 10% para 8,8% do total de domicílios estimados no país (2007-2011). No estado do Pará o déficit habitacional atual estimado é de 200 mil habitações, e é o segundo Estado com o maior número de habitações precárias, ficando apenas atrás do Estado do Maranhão.

Segundo o último censo do IBGE (2010) o Estado do Pará tinha 1.877.876 domicílios, possuindo um déficit de 393.486 moradias, o que representa mais de 20% dos domicílios. Segundo estimativa do IPEA (2013) apenas o déficit moradias no município de Belém totaliza 61.695 domicílios, o que representa aproximadamente 17% dos domicílios da cidade.

Segundo o mapa da exclusão social no Estado do Pará, elaborado pelo IDESP (2011) não existem informações do número de pessoas que vivem em loteamentos irregulares, sendo utilizados como referência para a elaboração do indicador de déficit habitacional (inadequação domiciliar e deficiência de serviços básicos) os dados do IBGE de 2010. Com base nesses dados calcula-se que na Região Metropolitana de Belém, em 2010, de cada 100 domicílios, aproximadamente 58 eram considerados carentes de infraestrutura, apresentando o melhor resultado entre as regiões. Apesar do índice não ser o ideal, é a região metropolitana de Belém apresenta os melhores índices do Estado do Pará<sup>17</sup>.

Não há estudos comparativos entre os custos da regularização feita diretamente pelo Estado e pela iniciativa privada. O único levantamento disponível sobre a temática no Estado do Pará está contido no diagnóstico para a elaboração da Política Estadual de Habitação de interesse social, que demonstra a variação de mais de 100% do custo da habitação de interesse social no Estado (COHAB, 2009).

No que concerne a regularização fundiária na posse, em nível estadual, uma vez que a questão possui natureza fundiária, o principal fator de entrave ao processo de formalização é a falta de dados precisos sobre a dominialidade dos bens e a falta de integração entre os entes fundiários.

Há também casos de sobreposição da atuação municipal com a do Estado, uma vez que o município jamais demarcou parte de seu patrimônio, o que permite que o Estado continue a titular áreas, gerando dupla titulação (caso

---

<sup>17</sup> Segundo o IDESP (2011) “Apesar das regiões Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Marajó, Rio Caetés, Rio Capim e Tapajós terem apresentado reduções entre 2000 e 2010, o quadro ainda é extremamente preocupante, visto que em alguns casos os valores aproximam-se de 100% de deficiência. O estado do Pará apresentou aumento no indicador, que em 2000 era da ordem de 78,25%, e em 2010 chegou a 81,06%”.

pratinha II). Ainda no que toca a questão fundiária foi apontada a necessidade para definir procedimentos de regularização fundiária plena em área de várzea.

Outro problema é que trabalho conjunto é raramente uma opção para dar seguimentos a programas de regularização, por questões de ordem político-partidária (para quem fica o crédito da entrega do título/concessão) e diferenças na legislação no que se refere ao procedimento de regularização e o tipo de documento que poderá ser expedido em favor do beneficiário. Esse ponto necessita de maior aprofundamento em razão da insegurança fundiária existente, pois viabilizaria a regularização fundiária e reduziria conflitos que criam entraves aos processos de regularização.

Cumprir mencionar que a partir da edição da Lei 11977/2009 a simples regularização fundiária na posse não é mais considerado um procedimento adequado para garantir o direito social à moradia digna. Não obstante, no Estado do Pará, mesmo devendo adimplir com a obrigação de promover a regularização fundiária plena desde 2009, até o presente momento o Município de Belém possui pouca integração entre os órgãos que devem intervir no processo, bem como do município com os registros de imóveis. Até hoje não existem procedimentos padronizados para a execução de programas de regularização fundiária, sendo que o processo de licenciamento ocorre de forma ad hoc.

Assim, é necessário para garantir a efetividade de projetos de regularização fundiária plena, além de linhas de crédito para a execução das atividades, uma legislação que permita a criação de um procedimento uniforme, que não apenas estabeleça critérios uniformes, mas também viabilize a atuação interinstitucional necessária para a regularização fundiária plena. Muitos programas municipais no Pará chegam até a serem executados, mas muitos dos procedimentos legais não são exigidos ou mesmo cumpridos no que concerne a regularização fundiária plena, seja em razão do desconhecimento da legislação pertinentes, seja pela baixa capacidade técnico-institucional dos municípios paraenses.

<b>LGI 3, Dimensão v</b>	<b>Avaliação</b>
A formalização de moradias urbanas é viável e acessível.	<b>A</b> – Os requisitos para a formalização de moradias em áreas urbanas são claros, objetivos, têm preço razoável e são implementados consistentemente de maneira transparente.

As limitações relativas ao uso, propriedade e transferência de terras públicas no Brasil estão previstas em lei. As restrições relativas ao uso de imóveis urbanos são em regra decorrentes de limitações administrativas, que por serem decorrentes de determinações legais de cunho geral, não geram direito de indenização. Toda a restrição não genérica incidente sobre o direito de

propriedade é indenizável no Brasil, desde que o proprietário comprove a perda patrimonial. As principais limitações ao uso dos bens imóveis urbanos estão previstas na legislação ambiental e urbanística.

Vale mencionar que em razão da organização de nosso sistema federativo, apesar de nosso país apresentar grande diversidade, essa característica não se reflete nas restrições relativas ao uso dos bens, uma vez que os Estados e Municípios pouco legislam a respeito, o que torna a aplicação das normas federais a principal fonte de restrições ao direito de propriedade. A exceção a essa regra são os parâmetros urbanísticos, eminentemente locais, mas que representam apenas uma parte das normas urbanísticas, que são em grande parte regulamentadas em nível federal. No entanto, essa legislação é apenas parcialmente seguida nas cidades, uma vez que é ignorada nas áreas informais. Esse processo é complementado pela deficiente implementação dos instrumentos urbanísticos obrigatórios por parte dos municípios paraenses.

As seguintes leis ambientais podem ser citadas como diretamente relacionadas com o uso e fruição dos imóveis urbanos: Código de águas (Decreto 24643/1934); Novo Código Florestal (Lei 12651/2012); Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9985/2000), Tombamento (Decreto-Lei 25/1937). O Código de águas estabelece a figura da servidão de trânsito (art. 11) sobre todos os imóveis em que se localizem águas correntes não navegáveis fica instituída uma faixa de 10 metros para fins de servidão de trânsito para os agentes da administração pública, quando em execução de serviço. Já o novo código florestal disciplina a obrigatoriedade da observância das faixas de área de preservação permanente nos casos previstos no art. 4º da referida lei. O sistema nacional de unidades de conservação limita o uso do solo nos casos de áreas urbanas incidentes em área de proteção ambiental (art. 15) ou nos casos de áreas próximas a zonas de amortecimento (art. 2º, XVIII) e corredores ecológicos (art. 2º, XIX). O tombamento recai sobre os bens imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico (art. 1º).

No que toca às restrições à aquisição da propriedade o Estado do Pará essa não possui regras especiais, apenas aplicando-se as restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a aquisição de propriedades em faixas de fronteira e zonas de segurança, sendo essas aplicáveis também aos terrenos de marinha, segundo entendimento da SPU.

Não há limite de área para a aquisição de imóveis urbanos a título oneroso no Brasil, havendo apenas um projeto de emenda constitucional no Brasil que visa reduzir o tamanho máximo de áreas dos imóveis rurais, em razão da grande concentração de terra no país.

Já no que toca as limitações impostas a aquisição de imóveis urbanos a título não oneroso, várias restrições de aplicam e que estão fundamentadas na legislação federal. Tais restrições são de duas ordens: a) finalidade de

utilização do bem; e b) liberdade para a disposição do bem em decorrência do tipo de direito real reconhecido.

No caso de aquisição de imóvel urbano não oneroso, a principal limitação que se coloca é que o bem deve ser utilizado para fins de moradia, ou pelo menos que o bem possua uso misto para que possa ser regularizado. Essa condição estende-se não apenas à aquisição, mas à manutenção do bem. O direito à moradia é um direito social previsto em nossa Constituição e é o que justifica o tratamento diferenciado para a aquisição de imóveis públicos e privados com fins à implementação desse direito, através do usucapião especial e administrativo, ou é a concessão especial para fins de moradia.

No que toca a forma do reconhecimento desse direito não há grande considerações a tecer no que tange aos bens privados. A área passa a ser de domínio pleno, sendo a única limitação a impossibilidade de sua utilização por mais de uma vez ao mesmo beneficiário. Essa limitação é considerada justificada pelo fato da moradia apenas poder ser exercida de forma direta (individual ou familiar) e para resguardar o direito de propriedade, também considerado um direito fundamental.

O grande debate existente, mas não restrito ao nível estadual, é sobre os tipo de instrumento e as limitações impostas às terras públicas. Nesse caso a legislação federal recomenda a concessão especial para fins de moradia (Medida Provisória 2220/2001) ou outro tipo de direito real, devendo-se evitar a transferência de domínio pleno, preservando assim o patrimônio público e retirando os imóveis regularizados da possibilidade de especulação imobiliária por segmentos econômicos distintos. Essas concessões também possuem tamanho de área máximo de 250m<sup>2</sup>.

Nesse caso, entende a doutrina administrativista majoritária no país de o direito social à moradia justifica a privatização de bens públicos que não gerem dano à população e não inviabilizem projetos urbanísticos, mas que devem ser garantidos em outro local. O segundo é que historicamente os projetos de concessão de áreas para fins de moradia possuem pouca efetividade e acabam por ser vendidos a particulares que não o utilizam para fins de moradia e essa conduta acaba por dilapidar o patrimônio público. Há ainda a dificuldade de se justificar a inexigibilidade da aplicação da lei 8666, uma vez que existe a concessão que atinge o objetivo de garantir o direito à moradia sem importar em uma perda patrimonial para o ente que a regularizou caso a mesma tenha sua finalidade desvirtuada.

As grandes críticas feitas em relação às concessões especiais para fins de moradia são de que elas representam uma limitação ao processo econômico e social das classes menos favorecidas, pois não permitem a acumulação de uma concessão com outra propriedade. Já a segunda é de que a concessão de direito real liga permanentemente o beneficiário ao poder público, que tutela seu uso, uma vez que deve verificar o cumprimento das obrigações do beneficiário e a possibilidade de transferência do direito.

Uma sugestão que nos parece pertinente, feita pela representante da FASE em um dos painéis é de que uma forma de reduzir os aspectos negativos dessas restrições à população beneficiária de projetos de regularização fundiária de interesse social é necessidade de que os programas de regularização sejam complementados por acompanhamentos psicológicos e técnicos adequados (assistentes sociais, arquitetos e arquitetas) para que a população beneficiária se sinta titular da moradia, a despeito das limitações impostas.

A limitação imposta de 250m<sup>2</sup> também gera conflitos com a legislação urbanística de muitos municípios paraenses, uma vez que o lote mínimo admitido na legislação urbanística é geralmente superior a 300m<sup>2</sup>. A legislação federal estabelece o a fração de parcelamento mínima para imóveis urbanos provenientes de projetos de loteamento, que é de 125m<sup>2</sup> (art. 4º, II da Lei 6766/1976). No entanto, tal limite não se aplica a projetos de construção de habitações populares e aos projetos de regularização fundiária de interesse social ou de interesse específico. No caso da Companhia de Habitação do Estado do Pará, o tamanho médio da casa produzida para habitação de interesse social em Belém é de 39m<sup>2</sup> (COHAB, 2009).

A questão dos tamanhos do lote no Estado do Pará necessita ser avaliada com maior cuidado, uma vez que esse lote mínimo é para fins de loteamento urbano e não para a regularização fundiária.

As restrições relacionadas ao uso, propriedade e possibilidade de transferências de terras urbanas são reguladas por normas gerais e pela legislação municipal. Segundo o ordenamento jurídico brasileiro as terras urbanas sofrem as seguintes limitações:

<b>Base Legal</b>	<b>Limitação</b>
<b>Lei federal 6766/1979</b>	<i>Estabelece as normas para a conversão de áreas rurais em urbanas, bem como a subdivisão de áreas urbanas. Estabelece ainda os critérios mínimos exigidos para a produção de lotes urbanos.</i>
<b>Lei federal 12651/2012</b>	<i>Estabelece limitações ao uso do solo urbano no que se refere à ocupação de áreas de preservação permanente, bem como a conversão de reservas legais em áreas verdes urbanas.</i>
<b>Lei Municipal 8655/2008</b>	<i>Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém</i>
<b>Lei Complementar Municipal 2/1999</b>	<i>Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do espaço urbano no município de Belém.</i>

Não foram identificados estudos sobre o tempo necessário para a obtenção de alvarás de construção residencial, mas conforme consulta telefônica à Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB) o tempo médio para a obtenção de uma construção residencial unifamiliar é de 30 a 60 dias. O procedimento de

licenciamento da de uma obra residencial unifamiliar passa pelas seguintes etapas:

<b>ETAPA</b>	<b>FINALIDADE</b>	<b>CUSTO</b>
<b>Habitação unifamiliar</b>	<i>Solicitação junto a Secretaria Municipal de Urbanismo para fins de análise do Projeto a ser executado, com base na legislação vigente, carimbado nos devidos Órgãos. Estando o mesmo de acordo, será emitido o documento que autorizará o início da obra (Alvará de Obra).</i>	Taxa de Expediente R\$ 27,18 Taxa de Alinhamento R\$ 1,52/ metro linear por testada ART (CREA) do autor do projeto arquitetônico e do responsável técnico pela execução da obra.
<b>Habite-se de uso</b>	<i>Documentação fornecida pela Secretaria Municipal de Urbanismo para fins constatar as condições de habitabilidade bem como o cumprimento da legislação vigente.</i>	Taxa de Expediente R\$ 27,18

<b>LGI 7, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
Em áreas urbanas, os planos de uso da terra e as alterações a esses planos baseiam-se na contribuição pública.	<b>C</b> – A contribuição do setor público é solicitada na preparação e correção dos planos de uso da terra, mas os comentários públicos são amplamente ignorados na finalização dos planos de uso da terra.

A Lei 10257/2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, denominada Estatuto da Cidade, estabelece como diretriz geral a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II).

Esse preceito permeia todos os principais dispositivos dessa lei, uma vez que o art. 4º, IV, s elenca como instrumento da política urbana o referendo popular e plebiscito; determina no art. 40 §4º que o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e no seu processo de elaboração e fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a

publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O não atendimento desses pressupostos, em especial a realização de audiências públicas, caracteriza a nulidade do processo de planejamento. Para que seja dado efetivo seguimento às disposições relativas ao controle social, estabelece a lei ainda em seu art. 42, III que no conteúdo do plano diretor deverá constar um sistema de controle e acompanhamento de sua implementação. Cumpre observar, contudo, que não há disposição, contudo, que vincule o resultado final das políticas e programas urbanos à aquiescência da sociedade civil, mas tão somente sua consulta.

Também a lei federal 11977/2009 estabelece que o processo de regularização fundiária de interesse social deve ser elaborado com a participação dos interessados em todas as fases do processo (art. 48, II), o que não importa em uma atuação mais ativa da população do processo decisório no processo de alteração de padrões urbanísticos para fins de regularização.

<b>LGI 7, Dimensão iii</b>	<b>Avaliação</b>
O público capta os benefícios resultantes das alterações na permissão de uso da terra.	<b>D</b> – Mecanismos para permitir que o público capte uma parcela significativa dos ganhos obtidos com as alterações no uso da terra (ex.: imposto de melhoria de terras, impostos de infraestrutura, imposto predial) não são usados ou não são aplicados de forma transparente.

No Brasil, a experiência com mecanismos de redistribuição de ônus e benefícios decorrentes dos ganhos obtidos com o uso da terra é bastante débil, restringindo-se praticamente à utilização do IPTU progressivo no tempo, em algumas capitais do país.

A outorga onerosa do direito de construir é o único instrumento que prevê a instituição de um fundo na legislação urbanística que poderia ser gerido de forma mais transparente, mas que nos municípios do Estado do Pará, ainda hoje não é aplicado. Em verdade, mesmo na capital do Estado do Pará, os instrumentos que permitiriam o exercício da justa distribuição de ônus e benefícios não foram sequer regulamentados pelas câmara municipal. Os instrumentos que permitem que se capte parcela significativa dos ganhos obtidos com as alterações no uso da terra, segundo a lei 10257/2001, são os seguintes: imposto predial e territorial urbano progressivo (IPTU), contribuição de melhoria, e outorga onerosa de direito de construir.

No caso da conversão de áreas rurais em urbanas, não há instrumentos jurídicos hoje em vigor para fazer a captação do ganho patrimonial obtido nesse processo.

LGI 7, Dimensão iv	Avaliação
Reais alterações no uso da terra para o uso designado de maneira oportuna.	<b>D</b> – Menos de 30% das terras que sofreram alteração na designação do uso da terra nos últimos 3 anos, mudaram para o uso destinado.

No Município de Belém, capital do Estado, não há um sistema de monitoramento que permita ser feita uma análise objetiva da questão. Segundo consulta à CODEM, responsável pela questão fundiária do Município de Belém, essa medida sequer é uma prioridade para a administração municipal, ainda que seja considerada um ponto importante. Também em consulta a especialistas da SEFIN (Secretaria de Finanças do Município de Belém) e da SEURB (Secretaria de Urbanismo de Belém) mesmo o cruzamento de informações fiscais e urbanísticas não ocorre com regularidade.

Um grande problema apontado está ligado à falta de uma regulamentação adequada ao processo de conversão do solo de uso do solo rural em urbano. Mesmo que o município aprove lei municipal que altere o uso do solo, cabe ao INCRA autorizar a conversão do solo rural em urbano, persistindo essa determinação da lei de parcelamento do solo urbano, em seu art. 53. As decisões do STJ corroboram com o entendimento de que em caso de conflito entre o uso agrário e o urbanístico, prevalece o uso urbanístico.

A despeito de algumas críticas apresentadas na literatura sobre o processo de urbanização no Brasil, não há estudos específicos sobre a regulação jurídica das áreas periurbanas. Em pequenos municípios que sofrem rápido processo de transformação territorial, a existência de áreas rurais no meio urbano é uma realidade, e os instrumentos urbanísticos, mesmo se implementados, são ineficazes para forçar o proprietário a fazer uso distinto do rural.

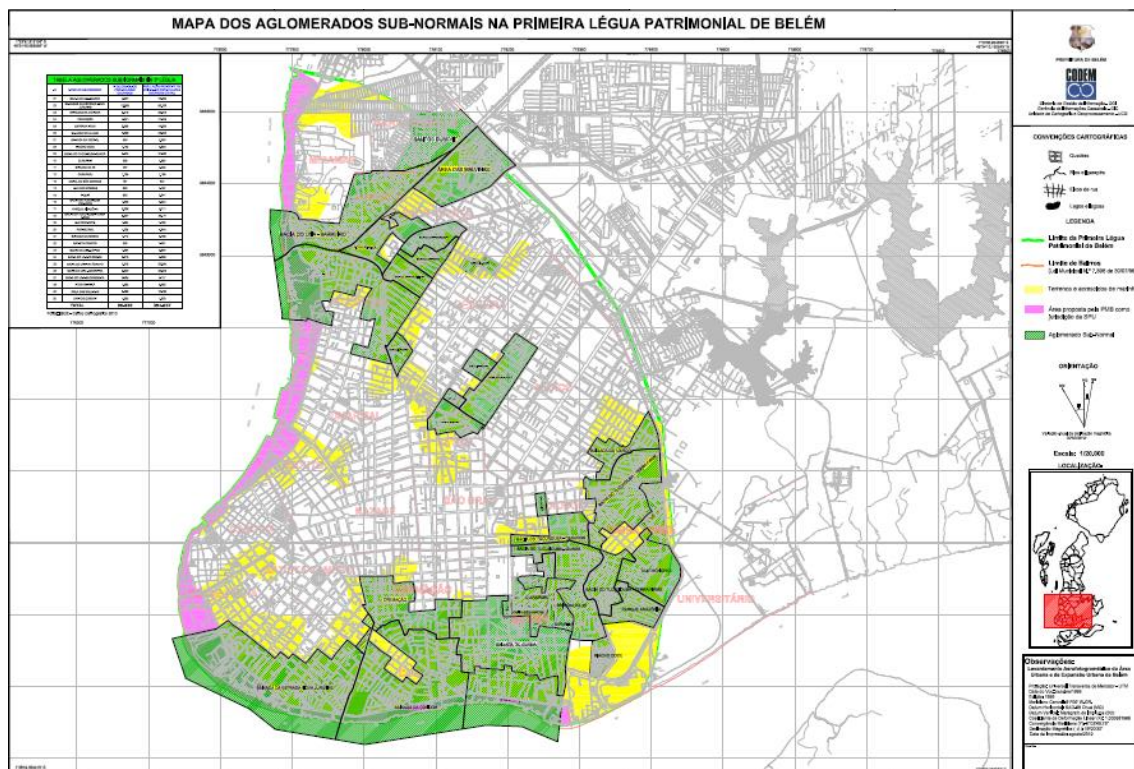
A conclusão que se pode tirar dos debates dos painéis é que a modificação do uso do solo no Estado do Pará é uma medida de consolidação de realidades já consumadas, não havendo alteração do uso *a priori* e sim *a posteriori*. Especialmente nas áreas impactadas por grandes projetos é a mudança espontânea do uso do solo que é seguida por alteração da legislação e não o inverso, como sugere o enunciado da questão.

Essa dinâmica merece um estudo aprofundado para uma melhor compreensão do processo de urbanização e suas estratégias de controle para municípios no entorno de grandes projetos. A única disposição existente na legislação a respeito é a obrigatoriedade da elaboração de plano diretor para os municípios na área de influência de grandes projetos (art. 41, V da Lei 10257/2001).

LGI 8, Dimensão i	Avaliação
O planejamento de uso da terra controla com eficácia a <b>expansão espacial</b> urbana na maior cidade do Estado.	<b>D</b> – Na maior cidade do país, embora uma hierarquia de planos de uso da terra regionais/detalhados possa ou não ser especificada por lei, na prática, a <b>expansão espacial</b> urbana ocorre de maneira <i>ad hoc</i> , com o fornecimento de pouca ou nenhuma infraestrutura na maioria das novas áreas em desenvolvimento.

No Município de Belém, em razão da não implementação de um controle urbanístico efetivo, o processo de urbanização informal é dominante no meio urbano. Também não há qualquer controle da construção de moradias pelo Município no espaço urbano. Há licenciamento urbanístico no Município, mas a fiscalização das obras não consegue acompanhar o processo ilegal de ocupação e edificação do solo urbano. Não há dados precisos sobre a ocupação ilegal do solo no Município de Belém, mas o diagnóstico elaborado para a revisão do plano diretor apurou que há várias áreas de ocupação irregular da porção continental do Município, caracterizadas no plano diretor como ZEIS.

Abaixo segue mapa obtido pela CODEM que demonstra a localização de habitações subnormais na zona central do Município (áreas verdes)



Na maior cidade do Estado (Belém) o plano municipal é apenas minimamente detalhado e a maior parte dos seus dispositivos não foi regulamentada, o que os torna não auto-aplicáveis, permitindo a expansão espacial não seja acompanhada pelo Poder Público na maioria dos casos e que o planejamento apenas seja aplicados a essas áreas em programas de regularização fundiária.

Outro problema que a maior cidade do Estado sofre é a não articulação entre os municípios que integram sua região metropolitana, pois não há instrumentos jurídicos que vinculem uma atuação conjunta, o que somente é feito se houver interesse político comum.

LGI 8, Dimensão ii	Avaliação
O planejamento de uso da terra controla com eficácia o desenvolvimento urbano nas quatro maiores cidades do Estado, excluída a maior de todas.	<b>D</b> – Nas quatro maiores cidades do país, uma hierarquia de planos de uso da terra regionais/detalhados pode ou não ser especificada por lei e, na prática, o desenvolvimento urbano ocorre de maneira <i>ad hoc</i> , com o fornecimento de pouca ou nenhuma infraestrutura na maioria das novas áreas em desenvolvimento.

Nas quatro maiores cidades do Estado depois da capital, o planejamento é menos detalhado e sua implementação é mais débil, o que aumenta significativamente o controle do poder público municipal sobre o uso do território e a elaboração de programas de fornecimento de infraestrutura para as novas áreas sempre acontece à posteriori. Os motivos apontados para esse cenário são: a) baixa capacidade institucional dos municípios, inclusive dos prefeitos; b) ausência de prática de planejamento municipal; c) algumas medidas de planejamento contrariam interesses econômicos locais ou não são bem percebidos pela população eleitoral.

LGI 8, Dimensão iii	Avaliação
Processos de planejamento devem enfrentar o crescimento urbano	<b>C</b> – No maior cidade do Estado o processo/autoridade de planejamento urbano está se esforçando para fazer frente à crescente demanda de unidades/terras atendidas, conforme comprovado pelo fato de que as novas moradias são, em sua maioria, informais.

A partir do programa estabelecido pela lei 11.977/2009 (minha casa, minha vida) houve um crescimento de construções formais de moradia ou sua adequação, o que atende parcialmente ao déficit de moradia, mas permanece o segundo mais alto do país (IPEA, 2013). Segundo dados da Caixa Econômica Federal (2012) o déficit habitacional absoluto no Estado do Pará é de 427.412 unidades, mas não foram disponibilizados dados sobre o número

de habitações construídos no Estado do Pará através dos programas minha casa, minha vida. Como podemos perceber o déficit habitacional apresentado pelo IPEA (20130), IBGE (2010) e Caixa Econômica Federal (2012) são divergente, uma vez que adotam critérios distintos para a quantificação do déficit habitacional.

O problema do déficit habitacional no Estado do Pará, além de seguir lógica semelhante ao restante do país, possui uma particularidade que é a intensa migração para áreas em que estão sendo instalados grandes empreendimentos. Nesses municípios o déficit habitacional aumenta significativamente, bem como a demanda por serviços, mas não há uma política específica ou mesmo teorias de como atender essa demanda de forma eficaz.

É necessária a elaboração de estudos específicos sobre essa questão, tendo em vista que, segundo o planejamento federal para a Amazônia, esse tipo de projetos de infraestrutura, tenderá a crescer nos próximos anos, agravando o déficit habitacional na região.

LGI 8, Dimensão iv	Avaliação *
Os tamanhos dos lotes residenciais são cumpridos nas áreas urbanas <sup>18</sup> .	<b>D</b> – Os requisitos existentes para os tamanhos dos lotes residenciais são cumpridos em menos de 50% dos lotes.

Em todos os loteamentos regularmente autorizados pelo poder público municipal é observada a dimensão mínima do lote prevista em lei, mas o número de loteamentos formais é ainda inferior aos de natureza informal. Além disso, o tamanho do lote de 125m<sup>2</sup> estabelecido pela legislação federal não se aplica ao projetos de regularização fundiária de interesse social. Por exemplo, a COHAB constrói casas com o tamanho médio de 39m<sup>2</sup>, em um lote de 60m<sup>2</sup>, mas essas dimensões podem ser menores em caso de condomínios edifícios, desde que aprovado pelo poder público municipal.

Não há tamanho mínimo pré-estabelecido na legislação para a construção de moradias para a população de baixa renda, mas isso não significa que não existam critérios a serem observados, mas esses limites são definidos em cada projeto. Nos casos de regularização fundiária em regra o reconhecimento do tamanho do lote se dá à revelia do mínimo estabelecido na legislação municipal. Consideramos adequada a instituição de limites mínimos para os projetos de regularização, evitando assim edificações tão diminutas que não permitirão condições mínimas ao exercício do direito à moradia.

<sup>18</sup> Esta avaliação abrange todo o estoque de moradia e inclui tanto o setor formal quanto o informal, se houver.

Conforme levantamento realizado na CODEM, em processo de regularização em curso foram concedidos lotes edificados com área inferior a 60m<sup>2</sup>. Segundo relatos de servidores envolvidos nos processos de regularização há décadas na CODEM esses não são casos isolados e foram realizados pelo fato de haver parecer jurídico autorizando a emissão do título, com base na teoria de que os ocupantes possuem direito adquirido à regularização. No entanto, a legislação urbanística (Medida Provisória 2.220/2001 e Lei 11.977/2009) estabelece que o direito à moradia é de natureza subjetiva, mas deve ser reconhecido em local diverso se as condições de habitação foram consideradas contrárias a padrões urbanísticos mínimos.

LGI 9, Dimensão i	Avaliação
As inscrições para alvarás de licença e construção de residências têm preços razoáveis e são processadas com eficácia.	<b>C</b> – Os requisitos para a obtenção de alvará de construção são tecnicamente justificados, mas não têm preços razoáveis para a maioria das pessoas afetadas.

A análise foi feita com base em Belém a partir dos casos protocolizados na Secretaria de Urbanismo (construções formais), mas não há um sistema de acompanhamento na referida secretaria que informe o tempo médio dos processos de forma global, sendo a estimativa feita por amostragem, o que pode gerar distorções no resultado. O prazo médio informado pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB) é de 120 dias, segundo consulta feita ao órgão por contato telefônico, mas não foi possível confirmar essa informação, pois alguns demoraram apenas algumas semanas e outros ainda não haviam sido concluídos. Para um levantamento preciso desse item será necessária uma amostragem maior, com critérios específicos a serem identificados para o cômputo do tempo médio de concessão de licença para os diferentes tipos de obras.

No entanto, ficou claro nas discussões do painel que em muitos municípios paraenses, sobretudo os de pequeno porte, a construção das habitações se dá sem qualquer controle municipal. Mesmo na capital somente as construções da população de alta renda e classe média nos bairros centrais passa pelo processo de licenciamento construtivo, especialmente pelo fato da fiscalização ser ainda insuficiente para o número de obras realizadas no município.

A classe com menor poder aquisitivo não conta com assistência técnica gratuita para a construção (autoconstrução e a regra) ou mesmo pode requerer alvarás de construção por ocupar áreas públicas ou não passíveis de construção (áreas inundáveis, em baixo de linhas de transmissão de alta tensão, etc), a despeito de haver uma lei de assistência técnica gratuita em

vigor no país (Lei n. 11888/2008). Assim, como se trata de processo alheio à obtenção de alvarás essa situação não foi considerada na análise.

Os requisitos para a concessão de alvarás no município de Belém são acessíveis, mas são complexos e estão previstos na Lei Complementar Municipal 2/1999 e no Código de Posturas do Município. As regras diferem de acordo com o tipo de construção da moradia.

LGI 9, Dimensão ii	Avaliação
O tempo necessário para obter um alvará de construção residencial é curto	<b>B</b> – Todos os pedidos de alvarás de construção recebem uma decisão dentro de 6 meses.

*Com base nas entrevistas conduzidas com os servidores municipais da SEURB e CODEM, mesmo para os licenciamentos executados pelo Poder Público municipal para a execução de projetos de habitação de interesse social, os atrasos ocorrem pelos seguintes motivos: a) falta de infraestrutura técnica e operacional no município para cumprir os requisitos estabelecidos na lei; e b) A falta de clareza nos procedimentos internos para a obtenção dos alvarás, especialmente no que toca a legislação para a habitação de interesse social.*

*Para encaminhar a questão, sugerimos os seguintes encaminhamentos:*

1. Que os municípios elaborem normas e procedimentos administrativos para a tramitação de processos, bem como criem procedimentos diferenciados para pedidos de loteamentos e de regularização fundiária, pois os requisitos técnicos exigidos não poderão ser os mesmos.
2. Em se tratado de habitações provenientes de programas de regularização fundiária de interesse social, é necessário que esses procedimentos administrativos sejam realizados de forma integrada, pois o processo de concessão de licenças deve ser integrado, devendo haver um consenso entre os atores envolvidos de quais as reais necessidades das exigências a serem solicitadas, bem como de qual é a viabilidade de exigi-las dos moradores.

### 4.3- Planejamento e Uso das Terras Rurais

LGI	Descrição da Dimensão	Pontuação			
		A	B	C	D
4 ii	As restrições relativas ao uso, à propriedade e à transferência de terras rurais são justificadas		B		
5 i	Separação de formulação, implementação e arbitragem de políticas			C	
5 ii	Prevenção de sobreposição institucional (horizontal)		B		
5 iii	Prevenção de sobreposição administrativa (vertical)			C	
6 i	Política fundiária clara desenvolvida de forma participativa			C	
6 ii	Incorporação e monitoramento significativos das metas de equidade			C	
6 iii	A política de implementação é orçada, comparada com os benefícios e dispõe dos recursos adequados			C	
6 iv	Relatórios regulares e públicos que indicam o andamento da implementação da política			C	
7 ii	Nas áreas rurais, os planos de utilização das terras e as mudanças nesses planos baseiam-se na contribuição do público.				D
8 i	Os planos de uso para determinadas classes de terras rurais (florestas, pastagens, etc.) estão de acordo com o uso				D

LGI 4, Dimensão ii	Avaliação
As restrições relativas ao uso, à propriedade e à transferência de terras rurais são justificadas.	<b>C</b> – Existe uma série de regulamentos que geralmente não são justificados, mas não são aplicados.

A legislação brasileira (federal e estadual) estabeleceu diversos critérios de restrições relativas ao uso, à propriedade e à transferência de terras públicas federais ou estaduais. A questão não é de falta de comando normativos, mas de fiscalização do cumprimento do que está estabelecido legalmente. A falta de fiscalização e o descumprimento ao passar do tempo acaba criando situações irregulares que dificultam a implementação das políticas de desenvolvimento rural, pois o que possui o documento da terra não pode usufruir das políticas públicas, seja creditícias ou ambientais, porque está irregular.

Podemos citar como exemplo da legislação que trata de restrições relativas ao uso, à propriedade e à transferência da terra pública:

a) Quanto ao uso – a obrigação de cumprir a função social da terra (art. 186 da Constituição Federal). O exercício do direito de propriedade sobre a terra tem que levar em consideração também a conservação do solo e a proteção da natureza. A compreensão restrita de que a propriedade cumpre a sua função social quando produz alimentos, sem colimar outros interesses, parece não ser suficiente para abranger as novas necessidades sociais e ambientais surgidas na contemporaneidade.

É preciso ampliar a compreensão da função social da propriedade para que se possa incluir em sua definição uma interpretação da proteção ambiental, que favoreça uma utilização mais responsável dos recursos naturais, com a busca tanto dos benefícios econômicos que o imóvel pode produzir, como também dos ambientais.

Incorporando o princípio da *responsabilidade ambiental*, a Constituição de 1988 é categórica ao definir, no art. 186, que a função social<sup>19</sup> é cumprida quando a propriedade rural atender simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização racional dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores.

Nesses mandamentos constitucionais estão explicitados os três elementos necessários para a efetivação da função social: o econômico, o social e o ambiental. A conciliação da utilidade privada (atividade agrária ou da função produtiva) e dos interesses públicos ocorre quando a exploração econômica leva em consideração os aspectos social e ambiental. Essa orientação constitucional é asseverada também nos princípios gerais da atividade econômica que determinam que a ordem econômica deve observar os princípios da propriedade privada, a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente (art. 170, incisos II, III e VI da CF, respectivamente).

Não obstante essas determinações, encontra-se também no art. 225 da Constituição a vinculação da apropriação privada dos bens que compõem o meio ambiente ao ônus da função social. O artigo assegura que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

---

<sup>19</sup> O Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), em seu art. 2º, § 1º, já prevê a função social da propriedade, afirmando que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente, a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias, b) mantém níveis satisfatórios de produtividade, c) assegura a conservação dos recursos naturais, d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Portanto, de acordo com os preceitos constitucionais anteriormente descritos, para que o conteúdo da propriedade agrária seja a expressão de uma exploração socialmente útil da terra e dos recursos naturais, precisa ser efetivado de tal forma que garanta a utilização ecologicamente equilibrada.

A função social, como elemento que estrutura e modifica o conteúdo mesmo do direito de propriedade, previsto no art. 186 da CF, vincula a atividade agrária a duas atuações simultâneas: a produção de bens e a proteção (preservação e/ou conservação) dos recursos naturais. De sorte que se pode deduzir que os elementos configuradores da função social da propriedade agrária são dois: função produtiva: utilização dos bens econômicos<sup>20</sup> nas diversas atividades agrárias<sup>21</sup> desenvolvidas na propriedade; função ecológica: interesses ecológicos, ambientais, paisagísticos, com o objetivo de proteger o meio ambiente e de manter os serviços ambientais<sup>22</sup>.

Dentro deste contexto que se coloca a proteção da reserva legal e a área de preservação permanente prevista no Código Florestal (Lei 12.651/2012).

b) Quanto a transferência – A Constituição Federal restringe a transferência da terra pública. A primeira restrição define que a transferência de terra pública acima de 2500ha somente com autorização do Congresso Nacional (Arts. 49, XVII e 189 da CF). Outro artigo da Constituição Federal limita a transferência de terras ao beneficiários da Reforma Agrária, condicionando que somente após 10 anos pode negociar o título da terra (Art. 188, § 1º da CF); na Amazônia Legal a transferência de domínio pleno ou do Contrato de Direito Real de Uso tem o tempo flexibilizado em 10-7-3 anos de acordo com a área regularizada Lei 11.952/2009).

---

<sup>20</sup> Os bens econômicos devem ser entendidos de uma forma mais ampla do que a empregada na utilização econômica, pois o fato de um bem não estar sendo “aproveitado” economicamente (por questões de limitações do estágio tecnológico, de mercado ou por restrição legal) não implica que não poderá ser utilizado no futuro ou que não terá algum aproveitamento útil (produtivo e ambiental) para o proprietário ou para a sociedade.

<sup>21</sup> Com a vinculação constitucional da atividade agrária à proteção ambiental, define-se atividade agrária como sendo as tarefas decorrentes do trabalho individual, familiar ou coletivo, reguladas pelo Direito Agrário e pelo Direito Ambiental; em outras palavras, a atividade agrária é a ação humana direcionada para a produção e a proteção dos bens ambientais. Assim, a atividade agrária ocorre no desenvolvimento da agricultura, da pecuária, do extrativismo ou na conjugação de mais de uma dessas ações. Para Sodero (1978:406), a finalidade da atividade agrária é justamente dar uma determinada destinação à terra, “quer tornando-a mercancia, onde já há o intuito de lucro, quer lhe retirando tal caráter, com o intuito meramente alimentar ou de satisfação de outras necessidades, quer resguardando-a a uma premência conservacionista, quer atentando-a num interesse científico, propriamente dito”.

<sup>22</sup> A proteção ambiental engloba a defesa dos bens ambientais e dos serviços ecológicos. Os serviços ecológicos ou ambientais serão tratados no próximo capítulo. A terra, a água, o solo, a floresta podem ser integrados na categoria de recursos naturais renováveis. A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, no seu art. 3º, V, enumera os recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. Portanto, recursos naturais renováveis têm uma abrangência numérica mais limitada do que bens ambientais.

Na reforma agrária, a prioridade de titularidade é para a mulher (art. 189, Parágrafo único da Constituição federal e art. 19 da Lei 8.629/93).

Contudo, a Constituição Federal ao estabelecer critérios para destinação das terras públicas para a propriedade familiar e a proteção ambiental, não criou nenhum obstáculo a concentração da terra.<sup>23</sup> O principal comando constitucional que apresenta algum embaraço ao grande latifúndio é a obrigação de cumprir a função social da terra.<sup>24</sup> Contudo, isso não é suficiente para impedir a formação da grande propriedade no Brasil, se faz necessário a constitucionalização do limite do direito de propriedade, estabelecendo uma restrição ao tamanho da área e a quantidade de imóveis rurais que uma pessoa pode possuir no Brasil.

Enquanto não houver uma limitação ao tamanho da propriedade, o processo de poucos possuírem muito continuará, com uma forte tendência de aumentar ainda mais a atual concentração de terra.

c) Outras limitações - O Estatuto da Terra (Lei 4504/1964), no seu art. 94 afirma que “É vedado contrato de arrendamento ou parceria na exploração de terras de propriedade pública, ressalvado o disposto no parágrafo único deste artigo.” Portanto, o Poder Público não pode estabelecer contrato de arrendamento da terra para terceiro. No caso de exploração florestal, a Lei 11284/2006 estabelece os critérios para gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, possibilitando a exploração florestal por terceiro, com a realização de licitação pública.

Nos casos de unidades de conservação que reconhece o direito a terra das populações tradicionais (reserva extrativistas e reserva do desenvolvimento sustentável) e as terras indígenas a terra é pública e não pode ser alienadas. A área quilombola é privada, mas há restrição para a venda da terra e não há parcelamento da terra, que é coletiva.

---

<sup>23</sup> O artigo 188 da Constituição Federal determina que “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. O § 5º do artigo 225 preconiza que “São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.”

<sup>24</sup> A função social da propriedade está presente nos artigos 5º, XXIII; 170, III e 186 da Constituição Federal.

<b>LGI 5, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
Existe uma separação adequada entre as funções de formulação, implementação e arbitragem de políticas.	<b>C – Em situações que possam gerar conflitos de interesse ou abuso (ex., transferências de direitos à terra) existe uma certa separação entre as funções de formulação de políticas, implementação de políticas por meio de gestão e administração da terra e a arbitragem de quaisquer conflitos que possam surgir como resultado da implementação da política, mas existem responsabilidades sobrepostas e conflitantes que acarretam problemas frequentes.</b>
<b>LGI 5, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação</b>
As responsabilidades dos ministérios e órgãos que tratam da terra não se sobrepõem (sobreposição horizontal)	<b>B – As responsabilidades atribuídas das várias autoridades que lidam com questões de administração de terras são definidas com um nível limitado de sobreposição com as de outros órgãos do setor fundiário, mas existem poucos problemas.</b>
<b>LGI 5, Dimensão iii</b>	<b>Avaliação</b>
A sobreposição administrativa (vertical) é evitada.	<b>C – A divisão das responsabilidades relativas à terra entre os diferentes níveis de administração e governo é caracterizada por grandes sobreposições.</b>

O problema da execução e planejamento do uso da terra não é a falta de previsão das competências institucionais, mas sim a definição da dominialidade das terras públicas e o que foi transferido para o privado. O conflito institucional ocorre nos casos concretos, o que vai ocasionar nas políticas fundiárias uma certa insegurança quanto ao órgão competente devido a falta de um cadastro confiável.

As definições legais e os mandatos institucionais relativos à regulamentação e gestão do setor fundiário estão claramente definidos. Não há dúvida sobre o objeto de atuação dos diversos órgãos relacionados a governança da terra no Estado do Pará, tanto no âmbito federal [Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Programa Terra Legal/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Serviço Florestal Nacional (SFN) e Fundação Nacional do Índio (FUNAI)] ou estadual [Instituto de Terras do Pará (ITERPA), Secretaria de Meio Ambiente do Estado

do Pará (SEMA) a o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará (IDEFLOR)].

O maior problema é a definição da dominialidade das terras públicas e o que foi transferido para o privado. A situação de insegurança na definição da dominialidade foi agravada na década de 70 do século passado, quando o Governo Federal buscando intervir nos Estados amazônicos editou o Decreto-Lei n.º 1.164, de 1º de abril de 1971. A norma objetivava declarar indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura do eixo de cada lado do eixo das rodovias federais já construídas, em construção ou projetadas na Amazônia Legal. Em seu art. 5º, foram ressalvadas as situações jurídicas constituídas. Com essa medida 70% do Estado do Pará foi federalizada.

O referido Decreto-Lei foi revogado pelo Decreto-Lei nº 2375, de 24 de novembro de 1987, fazendo retornar ao domínio dos Estados a faixa de terras devolutas em questão, exceto as situadas nos municípios de Altamira, Itaituba e Marabá, afetadas ao Exército, ao tempo em que ressaltou e considerou não devolutas, entre outras, as que estivessem a configurar objeto de situações jurídicas já constituídas ou em processo de formação.

Com a federalização das terras estaduais operada pelo Decreto-Lei 1164/1971<sup>25</sup>, este quadro ficou ainda mais indefinido, pois, até hoje, existem dúvidas sobre quais são as terras estaduais e quais as federais. Por isso qualquer trabalho de regularização fundiária atual terá que analisar não só as diferentes jurisdições, mas as formas específicas de titulação adotadas ao longo do tempo pelo Estado do Pará e pela União.

O maior problema do conflito institucional ocorre devido a falta de informação sobre o que foi arrecadado e destinado pelo INCRA, a localização dos imóveis rurais que foram afetados para o privado. Portanto, é mais um problema de cadastro do que de clareza do papel institucional de cada órgão.

O trabalho do Terra Legal no georreferenciamento de 47 Glebas, das quais 18 certificadas vem de encontro ao afirmado sobre a falta de informação quanto ao arrecadado e destinado pelo INCRA, estando disponível nas bases cartográficas dos órgãos citados.

Outro fator que causa conflito no âmbito vertical, ou seja a sobreposição de atuação, é decorrente da falta de articulação entre os órgãos públicos (federal, estadual e municipal). A atuação simultânea e sem coordenação pode levar a uma disputa pela mesma área, ocasionando a paralisação da ação até que se resolva de quem é a competência (ou quem tem a prioridade) na destinação das terras ou dos recursos naturais. A falta de uma coordenação ou atuação

---

<sup>25</sup> Além do Decreto Lei nº 1473, de 13 de julho de 1976, que ampliou o número de casos de áreas federalizadas, este processo se intensificou com a incorporação entre os bens da União de terra indígenas e a criação de unidades de conservação federais, fazendo com que mais de 70% do território do Estado do Pará tenha sido federalizado.

conjunta dificulta a sinergia de planejamento e ação, tendo como resultado o gasto elevado ou a sobreposição de ações que mais confunde a sociedade do que dirimindo o conflito existente.

Em uma mesma região ou municípios pode atuar diferentes órgãos (federal ou estadual), cada um buscando “assegurar” sua independência funcional e institucional. A atuação simultânea e sem coordenação pode levar a uma disputa pela mesma área, ocasionando a paralisação da ação até que se resolva de quem é a competência (ou quem tem a prioridade) na destinação das terras ou dos recursos naturais.

A falta de uma coordenação ou atuação conjunta dificulta a sinergia de planejamento e ação, tendo como resultado o gasto elevado ou a sobreposição de ações que mais confunde a sociedade do que dirimindo o conflito existente.

A Constituição Federal e legislações infraconstitucionais definem as prioridades para destinação das terras públicas em caso de conflito ou sobreposição de interesse, que são: primeiro para os grupos Indígenas; depois para as áreas protegidas, quilombolas ou populações tradicionais; em terceiro lugar a prioridade é para a destinação urbana; em quarto para a ocupação familiar ou para assentamentos rurais e por último para a média e grande ocupação. Historicamente, na prática, tem ocorrido o inverso do descrito.

Portanto, a superação da divisão das responsabilidades relativas à terra entre os diferentes níveis de administração e governo é caracterizada por grandes sobreposições que pode ser superada com a criação de uma instância ou atuação conjunta, com orçamento próprio, a fim de coordenar as ações das diversas instituições que atuam na destinação ou gestão da terra e dos recursos naturais.

<b>LGI 5, Dimensão iv</b>	<b>Avaliação</b>
As informações sobre terras são compartilhadas com as instituições interessadas.	<b>C</b> – As informações relativas aos direitos sobre a terra estão disponíveis para as instituições interessadas, mas essas informações não são prontamente acessíveis, nem disponíveis a custos razoáveis.

As informações existem e até estão disponíveis, para quem as solicitar, entretanto o efetivo acesso é restringido por questões como a demora na sua prestação, e necessidade de tradução de muitos documentos, consideradas, ainda, as dificuldades materiais e de pessoal. Assim, a informação existe, mas não está trabalhada e nem é compartilhada com os diferentes órgãos que trabalham com a temática agrária ou ambiental. Uma medida que se está tentando implementar no estado do Pará é a digitalização dos documentos armazenados em cartório e órgãos públicos de gestão fundiária.

No âmbito do estado do Pará, para melhorar o acesso à informação e aumentar o controle sobre o patrimônio público e privado, foi iniciada em 2009 o processo de captura digital dos documentos fundiários existentes no ITERPA e do INCRA, no Estado do Pará. O objetivo é ter as informações fundiárias do Estado do Pará, plenamente acessíveis nas operações de busca, disponibilização, manutenção e atualização. Com a digitalização do arquivo fundiário do ITERPA e do INCRA, irá permitir o mapeamento completo da situação das terras públicas e particulares existentes no estado. Esse é um trabalho urgente e preliminar para garantir a agilidade das demais ações de combate a grilagem e a violência rural.

A concretização do projeto vai modernizar o fluxo operacional, armazenamento, gerenciamento e distribuição das informações fundiárias do estado. Além da instalação de um banco de dados corporativo, a digitalização vai permitir a implantação de base cartográfica estadual, sistematização do acervo fundiário federal e estadual e a disponibilização de informações relativas a limites político-administrativos, terras indígenas, unidades de conservação federal e estadual, infraestrutura de transporte, as quais poderão ser acessadas por instituições públicas e privadas, assim como por cartórios de registros de imóveis.

Outra medida paralela e complementar é a modernização do acesso às informações de todos os cartórios de registros de imóveis existentes no Pará, que irá contribuir decisivamente para a sistematização dos dados nessa área.

Os objetivos do projeto não se limitam apenas a facilitar o acesso às informações dos cartórios, mas pretende também possibilitar a capacitação técnica e a reciclagem profissional dos atores envolvidos com o registro de imóveis, a recuperação dos documentos danificados e a regulamentação do sistema registral, a fim de orientar os cartórios na nova dinâmica de registros introduzida pela legislação.<sup>26</sup>

Todas essas medidas são importantes para combater a grilagem de terra e a insegurança jurídica e buscar uma governança da terra.

É necessário melhorar o acesso à informação fundiária para aumentar o controle sobre o patrimônio público e privado através do exercício do direito à informação.

---

<sup>26</sup> Entre as normas recentes que introduziram modificações no regime registral, podem ser citadas, entre outras, a edição da Lei 10267, de 28 de agosto de 2001, objetivando a incorporação de bases gráficas georreferenciadas de imóveis rurais no Registro de Imóveis para acabar com a grilagem de terras; as alterações ocorridas na Lei 9636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União; a Lei 11481, de 31 de maio de 2007, que estabeleceu novas diretrizes para a regularização da propriedade imobiliária bem como criou novos direitos reais.

Política Fundiária e a sua transparência (6, i, ii, iii, iv)

<b>LGI 6, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
A política fundiária é desenvolvida de forma participativa.	<b>C</b> – A política existe ou pode ser deduzida pela legislação vigente, mas é incompleta (faltam alguns aspectos-chave ou ela abrange apenas parte do país, como somente as áreas urbanas ou rurais) ou as decisões de política fundiária que afetam certas partes da comunidade são tomadas sem consulta aos afetados.
<b>LGI 6, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação</b>
Existe um nível significativo de incorporação e monitoramento das metas de equidade na política fundiária.	Preencher a matriz a seguir para informações de referência e utilizá-la para selecionar a classificação a seguir:  <b>C</b> – As políticas fundiárias possuem alguns objetivos de equidade, mas eles não são monitorados de forma regular e significativa.
<b>LGI 6, Dimensão iii</b>	<b>Avaliação</b>
A implementação da política fundiária é orçada, comparada com os benefícios e possui os recursos adequados.	<b>C</b> – A implementação da política fundiária não foi totalmente orçada e/ou existem sérios problemas de adequação em pelo menos uma área de orçamento, recursos ou capacidade institucional para implementar a política.
<b>LGI 6, Dimensão iv</b>	<b>Avaliação</b>
Existem relatórios regulares e públicos que indicam o andamento da implementação da política.	<b>C</b> – As instituições fundiárias formais informam sobre a implementação das políticas fundiárias de uma forma que não permite um acompanhamento significativo do andamento em diferentes áreas ou de forma esporádica.

A despeito da existência de uma política fundiária, um dos problemas encontrados para implementar a política é de orçamento, incapacidade operacional e de pessoal enfrentados. Essa situação é agravada com a atuação individualizada dos órgãos estadual e federal que têm competência de realizar a regularização fundiária acaba demonstrando a fragilidade dos mesmos em cumprir sua missão legal. Não é por outro motivo que boa parte dos assentamentos não estão regularizados, o mesmo acontecendo com as

unidades de conservação, os direitos das populações indígenas, quilombolas e tradicionais não foram totalmente reconhecidos e os pequenos e médios ocupantes de terras públicas não possuem títulos de suas terras.

A reclamação dos órgãos são as mesmas: falta de pessoal, equipamentos e orçamento para fazer o trabalho de campo ou indenizar as propriedades. A questão que se levanta é se um trabalho conjunto não seria uma alternativa para superar, mesmo que em parte, das dificuldades apresentadas e, conseqüentemente, ter ações mais eficazes.

A escolha das áreas para reforma agrária sempre tiveram a participação ativa dos sindicatos dos trabalhadores rurais, suas federações e o Movimento dos Sem Terra (MST). São os movimentos sociais que indicam quais as áreas prioritárias para fazer a vistoria e a desapropriação para fim de reforma agrária. Portanto, as áreas para reforma agrária advém de um conjunto de demandas pontuais e não de uma política pública estrutura e organizada.

Em relação a consulta a política fundiária, o Estatuto da Terra não possui qualquer previsão de consulta à população local. A Reforma Agrária tem sido implementada, não por meio de uma política de discussão pública, mas atendendo às reivindicações apresentadas pelos movimentos sociais. A previsão de gestão participativa, no ordenamento jurídico brasileiro, atualmente, são os planos de implementação da agricultura familiar, que requerem uma gestão democrático-participativa.

Outras normas legislativas que preveem a participação dos interessados na discussão são: a criação de unidade de conservação (Lei 9985/2000, art. 22, §§ 2º, 3º e 4º), a de Concessão Florestal (Lei 11284/2006, Art. 8º), a demarcação das áreas quilombolas e indígenas.

Portanto, é necessário criar instrumentos que privilegiem a participação das populações no processo decisório referente à regularização fundiária e à reforma agrária. Exemplos de como esse processo pode funcionar na legislação agrária são as experiências com a criação de unidades de conservação e de áreas para concessão florestal;

Em relação a transparência e a prestação de contas das atividades realizadas, ainda que existente, não é contínua e não está disponível ao público. É necessário formular estratégias para que a gestão fundiária seja mais transparente.

Quanto as metas de equidade, necessariamente, estão relacionadas à finalidade de proteção dos grupos mais hipossuficientes, destacando a tutela institucional à agricultura familiar, às comunidades quilombolas e indígenas e à preferência à mulher, perante o homem, quanto à titulação e iniciativas de financiamento. Contudo, a grande maioria destas políticas não é monitorada de forma eficaz e são recentes.

<b>LGI 7, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação</b>
Nas áreas rurais, os planos de utilização das terras e as mudanças nesses planos baseiam-se na contribuição do público.	<b>D</b> – A contribuição do público não é solicitada na preparação e na alteração dos planos de uso da terra.
<b>LGI 8, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
Os planos de uso para determinadas classes de terras rurais (florestas, pastagens, pantanais, parques nacionais, etc.) estão de acordo com o uso real.	<b>D</b> – A parcela de terras destinada a um uso específico que é utilizada para fins não especificados em contravenção com as regulamentações existentes é maior que 50%.

Não há um plano de utilização das terras públicas, ou seja o ordenamento territorial. Na realidade ocorreu uma certa disputa entre os órgãos públicos (federais e estaduais), como também dos diferentes grupos sociais, sobre qual deve ser destinação e o uso da terra e dos recursos naturais.

Pensando que a legislação define diferentes órgãos que serão responsáveis pela reforma agrária, regularização fundiária, concessão florestal e proteção ambiental, o processo de planejamento do uso da terra tem ocorrido de forma pontual ou nos momentos de conflitos.

Logo, é preciso estabelecer políticas setoriais que visam executar o planejamento territorial, é necessário mudar as formas tradicionais de relacionamento institucionais entre a União, Estado, municípios e a sociedade civil. Para assegurar eficácia das políticas públicas de ordenamento territorial, o *locus* político de articulação deve ser o município ou a região, numa parceria com instituições públicas em nível federal, estadual e municipal, assim como contando com a participação da sociedade civil.

Não há necessidade de alterar as competências constitucionais do ordenamento territorial ou ambiental, mas sim a forma de “pensar” o planejamento e sua execução. No local onde as coisas acontecem é mais prático averiguar os seus efeitos e mais rapidamente reavaliar seu rumo.

Com uma nova forma de pensar e com uma política de ordenamento territorial será possível superar as sobreposições institucionais (horizontal) e administrativas (vertical), pois as sobreposições estão mais no âmbito do fazer do que da definição legal.

Assim, será possível contar com a participação da sociedade civil na discussão da elaboração e implementação da política e planejamento fundiário, facilitando a definição de um orçamento e planos mais próximo da realidade.

#### 4.4- Avaliação e Tributação de Terra

LGI	Descrição da Dimensão	Pontuação			
		A	B	C	D
10 I	Processo claro de avaliação de propriedades	A		C	D
10 ii	Disponibilidade pública de listas de avaliação				D
11 I	As isenções de impostos sobre a propriedade são justificadas e transparentes		B		
11 ii	Os proprietários responsáveis pelo pagamento de impostos sobre a propriedade são listados na relação de impostos			C	D
11 iii	Os impostos sobre a propriedade avaliados são arrecadados			C	D
11 iv	Correspondência entre os impostos sobre a propriedade e os custos de arrecadação	A			

LGI 10, Dimensão i	Avaliação
Existe um processo claro de avaliação de propriedades.	<p><b>A</b> – A avaliação de terras/propriedades para fins de tributação baseia-se nos preços de mercado, com diferenças mínimas entre os valores registrados e os preços de mercado nos diversos usos e tipos de usuários e as listas de avaliação são atualizadas regularmente (pelo menos a cada cinco anos). (Rural)</p> <p><b>C</b> – A avaliação de terras/propriedades para fins de tributação tem alguma relação com os preços de mercado, mas existem diferenças significativas entre os valores registrados e os preços de mercado nos diversos usos e tipos de usuários e as listas de avaliação não são atualizadas regularmente. (Urbano Capital)</p> <p><b>D</b> – A avaliação de terras/propriedades para fins de tributação não se baseia claramente nos preços de mercado. (Urbanos demais municípios)</p>

O ITR é previsto constitucionalmente, através do inciso VI do art. 153 da Constituição Federal. É um imposto de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano. (Lei nº 9.393, de 1996, art. 1º; RITR/2002, art. 2º; IN SRF nº 256, de 2002, art. 1º).

Esse imposto possui ainda um caráter extrafiscal, e deveria funcionar como um desincentivo aos usos desconformes à função social da propriedade rural. No entanto, essa função também fica prejudicada em razão da pequena importância dada ao ITR pelos proprietários/possuidores rurais, bem como pelo agente arrecadador, uma vez que sua receita representa menos de 1% do PIB (BRASIL, 2008 apud AFONSO, 2009. p. 8)

**ARRECAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS**
**PERÍODO: JANEIRO A MARÇO - 2009/2008**
**(A PREÇOS DE MARÇO/09 - IPCA)**

RECEITAS	2009 [A]	2008 [B]	VAR. (%) [A]/[B]	Variação		
				2009-2008 R\$	% Var.C	% Var.Part.
<b>I.P.I-TOTAL</b>	<b>6.831</b>	<b>9.494</b>	<b>(28,1)</b>	<b>(2.663)</b>	<b>26,6%</b>	<b>38,0%</b>
I.P.I-FUMO	803	846	(5,2)	(44)	0,4%	0,6%
I.P.I-BEBIDAS	631	700	(9,9)	(70)	0,7%	1,0%
I.P.I-AUTOMÓVEIS	125	1.470	(91,5)	(1.345)	13,4%	19,2%
I.P.I-VINCULADO À IMPORTAÇÃO	2.233	2.219	0,6	14	-0,1%	-0,2%
I.P.I-OUTROS	3.039	4.258	(28,6)	(1.219)	12,2%	17,4%
<b>IMPOSTO SOBRE A RENDA-TOTAL</b>	<b>48.772</b>	<b>51.124</b>	<b>(4,6)</b>	<b>(2.352)</b>	<b>23,5%</b>	<b>33,6%</b>
I.RENDA-PESSOA FÍSICA	1.734	2.336	(25,8)	(602)	6,0%	8,6%
I.RENDA-PESSOA JURÍDICA	23.118	26.601	(13,1)	(3.483)	34,8%	49,7%
ENTIDADES FINANCEIRAS	4.334	6.384	(32,1)	(2.050)	20,5%	29,3%
DEMAIS EMPRESAS	18.785	20.217	(7,1)	(1.432)	14,3%	20,4%
I.RENDA-RETIDO NA FONTE	23.920	22.187	7,8	1.733	-17,3%	-24,7%
I.R.R.F-RENDIMENTOS DO TRABALHO	14.212	13.987	1,6	225	-2,3%	-3,2%
I.R.R.F-RENDIMENTOS DE CAPITAL	5.206	4.508	15,5	698	-7,0%	-10,0%
I.R.R.F-RENDIMENTOS DE RESIDENTES NO EXTERIOR	3.020	2.290	31,9	730	-7,3%	-10,4%
I.R.R.F-OUTROS RENDIMENTOS	1.482	1.403	5,6	79	-0,8%	-1,1%
<b>ITR - I. TERRITORIAL RURAL</b>	<b>27</b>	<b>33</b>	<b>(17,7)</b>	<b>(6)</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>
<b>CIDE-COMBUSTÍVEIS</b>	<b>117</b>	<b>2.105</b>	<b>(94,5)</b>	<b>(1.989)</b>	<b>19,9%</b>	<b>28,4%</b>
<b>= SOMA: TRIBUTOS REPARTIDOS OUTROS GOVERNOS</b>	<b>55.747</b>	<b>62.756</b>	<b>(11,2)</b>	<b>(7.010)</b>	<b>70,1%</b>	<b>100,0%</b>
DEMAIS TRIBUTOS (NÃO REPARTIDOS)	100.411	103.408	(2,9)	(2.997)	29,9%	
<b>RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB [C]=[A]+[B]</b>	<b>156.158</b>	<b>166.165</b>	<b>(6,0)</b>	<b>(10.007)</b>	<b>100,0%</b>	

Elaboração própria das variações em montante e determinantes e dos demais tributos (Incluem contribuições previdência social, COFINS, PIS, CSLL).
Repartição constitucional para outros governos: 58% do IPI (23,5% FPM); 21,5% FPE; 3% FR; e 10% FPEX); 48% do IR (como IPI, sem FPEX); 50% ITR; e 29% da CIDE (25% para Munic.).
Não computada na repartição a do IOF-Curo. Também não considerado o IR Retido na Fonte diretamente pelos Estados e Municípios.
A Receita Administrada inclui a Previdenciária: 45.142 em 2009 e 42.776 em 2008, com incremento de 2.336, sempre em milhões de reais constantes.

O método para avaliação das terras rurais brasileiras, para arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR), não se baseia nos preços de mercado, pois é autodeclarado (impostos de lançamento) pelos proprietários de terras. O INCRA e a Secretaria da Receita Federal, (SRF) não fiscalizam e não avaliam as informações declaradas. Os dados da SRF e do INCRA não são os mesmos, o que impossibilita o cruzamento de dados dos imóveis. Por essa razão, como os proprietários sabem que não há controle por parte do poder público, declaram suas informações de forma a fazer com a que cobrança do ITR não seja relevante. A alíquota do ITR é indiretamente proporcional ao Grau de Utilização da Terra (GUT) e está regulada pela Lei 9.393/1996. É possível que o município, através de convênio com a União arrecade o ITR, ficando com a receita proveniente da cobrança.

A avaliação do valor da terra urbana na capital possui certo grau de subjetividade, mas existem metodologias científicas, estabelecidas pela ABNT para reduzir discrepâncias, como a utilização do cadastro de forma sistemática.

No Município de Belém a avaliação de imóveis urbanos para fins de tributação (sobretudo, nos municípios capitais) tem relação direta com os preços de mercado, na medida em que tomam por base valores referenciais obtidos a partir de serviços técnicos especializados – da área de engenharia de avaliações – em conformidade com a metodologia científica estabelecida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, quais sejam: atualização (ou elaboração) da Planta de Valores Genéricos de Terrenos (valor médio/homogeneizado do metro quadrado da terra urbana) e atualização (ou

elaboração) dos Custos Unitários de Reprodução das Edificações (valor do metro quadrado construído – considera os custos dos serviços do setor da construção civil para produção de benfeitorias, de acordo com o padrão construtivo (luxo, alto, médio, popular, primário etc.) e o estado de conservação (bom, regular e ruim). No entanto, essas pautas de valores referenciais – tão logo elaboradas / atualizadas – não conseguem acompanhar a dinâmica das ofertas e transações do mercado imobiliário. Até o presente momento, não existe na legislação municipal previsão legal que estabeleça uma frequência para atualização das listas de avaliação. Há um projeto em debate ainda na esfera técnica do Poder Executivo para revisão do Código Tributário do Município, na qual está sendo proposto o intervalo de quatro anos como frequência de atualização das listas de avaliação, mas não há prazo para sua aprovação.

Para tentar sanar esse problema é promovida anualmente a atualização monetária dos valores do metro quadrado de terreno, adotando-se – de forma linear, para todo o território municipal – a variação acumulada de um índice econômico oficial. No entanto, essa atualização periódica (anual), com base em índice inflacionário, gera após alguns anos uma distorção na distribuição da carga tributária, favorecendo os imóveis que se valorizaram rapidamente, pois esse incremento não será refletido no pagamento do imposto. Essa não é uma especificidade de Belém, mas uma realidade vivenciada também pela maioria dos municípios que arrecadam o IPTU no Brasil. O que se faz necessário, é constituir uma comissão permanente para atualização da PVG do município, formada por técnicos capacitados com a metodologia científica de avaliação de imóveis urbanos e rurais, evitando-se assim a adoção de índice inflacionário a cada novo exercício fiscal.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é um imposto de competência privativa dos Municípios cujo fato gerador, conforme determinado no art. 32 do Código Tributário Nacional, é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física. É um imposto que recai sobre o bem imóvel e não sobre o contribuinte. O Município de Belém realiza a cobrança do IPTU com base na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), do Código Tributário e de Rendas do Município de Belém (Lei nº 7.056/1977) e na Lei Municipal nº-7.933/1998, que dispõe sobre isenções tributárias no Município de Belém.

As alíquotas do IPTU são progressivas de acordo com faixas de valor venal e seletivas quanto ao uso e à localização do imóvel, fixadas por lei municipal e incidem sobre o valor venal do imóvel, previamente inserido no Cadastro Técnico Multifinalitário (definido a partir da planta de valores genéricos de terrenos). Segundo a Prefeitura Municipal de Belém, o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) abrange cerca de 90% dos proprietários, possuidores ou detentores dos imóveis urbanos. No entanto, como não há ligação entre o cartório de registro de imóveis e o CTM sob a administração da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), não é possível confirmar o domínio privado dos imóveis urbanos.

O cálculo do tributo no município de Belém é feito com base na seguinte fórmula: VALOR DO IPTU = VALOR VENAL DO IMÓVEL (Base de Cálculo) X ALÍQUOTA (%). O valor do IPTU é atualizado monetariamente pelo IPCA-E (Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial) que é produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Segundo informações fornecidas pelo painalista Mauro Gaia em 2012 foram considerados isentos de pagamento do IPTU em Belém os imóveis residenciais com valor venal de até R\$ 33.820,00, o que correspondeu a cerca de 130 mil unidades habitacionais. Portanto, as isenções de impostos patrimoniais são justificadas por lei e transparentes.

Com base na experiência da painalista Maria do Carmo Silva – que participou do programa estadual de educação fiscal dos municípios paraenses (2007-2010) – foi possível concluir que um número significativo de municípios no Estado do Pará não recolhe o IPTU, e quando o faz não há uma planta de valores baseada em uma metodologia similar ao município de Belém. Por essa razão não é possível classificar a capital da mesma forma que os demais municípios. No entanto, não há um estudo institucional ou acadêmico sobre quais municípios arrecadam IPTU e qual os critérios adotados para cobrança e isenções no Estado do Pará.

Várias foram as razões apontadas para a baixa arrecadação/inexistência de cobrança de IPTU nos municípios paraenses, segundo suas experiências profissionais: (a) a crença de que somente é possível cobrar IPTU sobre áreas de propriedade privada e como em grande parte deles a irregularidade fundiária é uma realidade, acaba-se não realizando a tributação; (b) os administradores consideram que a instituição do imposto é uma política impopular, retirando-lhes a possibilidade de reeleição; (c) custos para a instituição da cobrança e falta de pessoal habilitado para fazê-lo.

LGI 10, Dimensão ii	Avaliação
As listas de avaliação são acessíveis ao público.	<b>D</b> – Não existe nenhuma política que determine que as listas de avaliações sejam acessíveis ao público.

A experiência na área rural quanto urbana relataram que se a informação sobre as listas de avaliação for solicitada individualmente é possível que o interessado a obtenha em alguns dias ou meses, dependendo do grau de detalhamento da informação, mas esses dados não estão de pronto disponíveis ao público ou há políticas para torná-las disponíveis. Atualmente existe a Lei de Acesso à Informação Pública (*Lei nº 12.527/2011*), porém essa lei ainda não está sendo efetivada pela maioria dos órgãos e entidades da administração pública.

LGI 11, Dimensão i	Avaliação
As isenções de impostos sobre propriedade são justificadas e transparentes	<b>B</b> – Existem isenções limitadas ao pagamento de impostos sobre propriedade e as isenções existentes são claramente baseadas em aspectos de equidade ou eficiência, mas não são aplicadas de forma transparente e coerente.

No caso do Estado do Pará houve necessidade de alterar a redação do indicador, pois é possível que algumas isenções não sejam coerentes, mas todas são aplicadas de forma transparente, pois somente podem ser realizadas através de lei.

No ordenamento jurídico brasileiro existem imunidades e isenções tributárias. Todas as imunidades estão previstas na Constituição Federal. Já as isenções relacionadas ao ITR e IPTU necessariamente devem estar previstas em lei (federal e municipal, respectivamente) e necessitam ser solicitadas pelo contribuinte, que não se exonera, no entanto, das obrigações tributárias acessórias. Ocorre que as justificativas aceitas, sobretudo pelos entes municipais, podem refletir interesses de determinados grupos de poder no Município e não necessariamente representarem uma questão relacionada com a capacidade contributiva ou justiça social. Ademais, algumas vezes a interpretação dessas isenções gera grandes incertezas, o que pode comprometer a transparência de sua aplicação.

Cumprе ressaltar que a própria Constituição de 1988 estabelece hipóteses de imunidade tributária no Brasil.

São imunes ao ITR, desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais: (a) a pequena gleba rural<sup>27</sup>; (b) os imóveis rurais da União<sup>28</sup>, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (c) os imóveis rurais de autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (d) os imóveis rurais de instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos<sup>29</sup>

<sup>27</sup> A pequena gleba rural é imune do ITR, desde que a explore o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título que não possua qualquer outro imóvel, rural ou urbano, vedado arrendamento, comodato ou parceria (CF/1988, art. 153, § 4º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, art. 1º; Lei nº 9.393, de 1996, art. 2º; RITR/2002, art. 3º, I; IN SRF nº 256, de 2002, art. 2º, I).

<sup>28</sup> As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União, porém os índios têm a posse permanente, a título de usufruto especial. Essas terras são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas imprescritíveis. Por conseguinte, são imunes do ITR as áreas tradicionalmente ocupadas pelos índios (CF/1988, arts. 20, XI, e 231, §§ 2º e 4º; Parecer PGFN/CAT nº 2475/2008; Parecer PGFN/CAT nº 996/2011)

<sup>29</sup> Entidade sem fins lucrativos é aquela que não apresenta superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine o referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais (Lei nº 9.532, de 1997, art. 12, § 3º; Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, art. 10).

(Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 - CF/1988, art. 150, VI, “a” e “c”, e §§ 2º a 4º, e art. 153, § 4º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, art. 1º; Lei nº 9.393, de 1996, art. 2º; RITR/2002, art. 3º; IN SRF nº 256, de 2002, art. 2º)

Para fins de pagamento de ITR é considerada pequena gleba rural o imóvel rural com área igual ou inferior a 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense; e 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental (Lei nº 9.393, de 1996, art. 2º, parágrafo único; RITR/2002, art. 3º, § 1º; IN SRF nº 256, de 2002, art. 2º, § 1º) São isentos do ITR, desde que atendidas as condições estabelecidas em lei: (a) o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, caracterizado pelas autoridades competentes como assentamento; e (b) o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título, cuja área total em cada região observe o respectivo limite da pequena gleba rural (Lei nº 9.393, de 1996, art. 3º; RITR/2002, art. 4º; IN SRF nº 256, de 2002, art. 3º).

Há ainda a hipótese de isenção nos casos de cumprimento da legislação ambiental, como nos casos de instituição de Reserva Natural do Patrimônio Natural, averbação de reserva legal no cartório de registro de imóveis ou no cadastro ambiental rural e instituição de servidão florestal. Essa isenção não é total, mas somente sobre a área em que a limitação ambiental foi efetivamente instituída, mediante verificação do órgão ambiental competente, através de vistoria. Tal área é excluída para fins do cálculo do ITR do imóvel<sup>30</sup>

No que se refere ao lançamento do IPTU, há hipóteses previstas na Constituição Federal de 1988 de imunidade tributária (art. 150), bem como situações devidamente identificadas em lei de isenção do pagamento do tributo, seja por critérios culturais (Lei Municipal nº 7.709/1994, que trata da redução/isenção do pagamento do IPTU para os imóveis tombados e mantidos em boa condição de preservação no Município de Belém), socioeconômicos e ambientais (Lei Municipal nº 7933/1998 e Decreto nº 66.587/2011).

---

<sup>30</sup> As áreas não tributáveis do imóvel rural são as: (a) de preservação permanente; (b) de reserva legal; (c) de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); (d) de interesse ecológico, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, que sejam: destinadas à proteção dos ecossistemas e que ampliem as restrições de uso previstas para as áreas de preservação permanente e de reserva legal; e comprovadamente impréstáveis para a atividade rural; (e) de servidão florestal; (f) de servidão ambiental; (g) cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração; (h) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo Poder Público (Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, art. 41, II, c; Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 9º-A, acrescentado pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006; Lei nº 9.393, de 1996, art. 10, § 1º, II, com a redação dada pela Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, e pela Lei nº 11.727, de 23 de junho de 2008; Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, art. 21; Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, art. 104, § único; Decreto nº 1.922, de 5 de junho de 1996; RITR/2002, art. 10; IN SRF nº 256, de 2002, art. 9º)

LGI 11, Dimensão ii	Avaliação *
Os proprietários responsáveis pelo pagamento de impostos sobre propriedade são listados na relação de impostos.	<p><b>C</b> – Entre 50% e 70% dos proprietários responsáveis por impostos sobre propriedade são listados na relação de impostos. (Área Rural)</p> <p><b>D</b> – Menos de 50% dos proprietários responsáveis por impostos sobre propriedade são listados na relação de impostos. (Área Urbana)</p>

O ITR é um imposto de natureza declaratória e não existem no Brasil, seja no INCRA, Receita Federal ou Cartório de Registro de Imóveis, dados que permitam verificar a validade da assertiva. Assim, não há como saber exatamente quantos são os proprietários de imóveis rurais no Brasil. Além disso, os dados disponíveis na atualidade não permitem o cruzamento das informações entre os diferentes cadastros, o que inviabiliza esse tipo de abordagem. Somente a partir do cruzamento dos dados do número de domicílios rurais elaborado pelo Censo Agropecuário (IBGE) com as listagens do INCRA e da Receita Federal será possível ter uma estimativa deste indicador.

No caso das áreas urbanas não há dados confiáveis sobre o assunto. Segundo dados fornecidos pela SEFIN estima-se que cerca de 50% a 60% dos proprietários responsáveis pelos pagamentos de impostos estão hoje incluídos no Cadastro Multifinalitário de Belém (GAIA, 2013). No entanto, é difícil definir o real universo de proprietários, pois as informações apresentadas ao Município são inconsistentes e há dificuldades de adquirir listagens confiáveis com o nome e CPF dos possíveis proprietários de imóveis urbanos no município. Segundo o painalista apenas 30% dos 400 mil imóveis cadastrados estarão registrados em cartório, conforme informação divulgada por titular do 1º ofício registral da Capital. Esclarecemos que, conforme já explicado acima, esse percentual é mera estimativa do SRI do 1º ofício, sem embasamento técnico, até mesmo por que esse SRI não é detentor de todos os registros de imóveis da área urbana de Belém.

Em levantamento preliminar feita pelo especialista Mauro Gaia para esse estudo, atualmente o Cadastro Multifinalitário da PMB encontra-se constituído por cerca de 380 mil inscrições imobiliárias. Desse universo, existem aproximadamente 165 mil inscrições imobiliárias isentas em geral (imóveis residenciais isentos pelo valor venal; órgãos públicos; partidos políticos; entidades declaradas de utilidade pública; templos religiosos; aposentados por invalidez etc.). Com efeito, pode-se considerar que a 'base tributável' é da ordem de 60% da base cadastrada. No entanto, esse dado não reflete a realidade da cidade, pois o cadastro multifinalitário foi instituído em 1998 e nunca foi atualizado em sua totalidade. As atualizações ocorrem somente quando há a criação de programas de regularização fundiária ou pedidos de compra e venda de áreas públicas ou resgates de aforamento, o que não

compreende as transações realizadas pelos particulares que não necessitam de prévia anuência do Poder Público.

Esse indicador é bem inferior para os demais municípios do Estado do Pará, tomando por base o fato de que um número considerável desses entes federados sequer arrecada IPTU.

Para obter dados precisos para o indicador é será necessário realizar estudos de caso em diferentes municípios. Através dos dados do número de domicílios, elaborado pelo Censo Demográfico (IBGE) e tendo em mãos as listagens dos contribuintes que pagam o IPTU será possível estimar este indicador. No entanto, somente será possível afirmar se eles são ou não proprietários da terra ser houver o cruzamento das informações com o cartório de registro de imóveis.

LGI 11, Dimensão iii	Avaliação *
Os recebimentos dos impostos sobre propriedade excedem o custo de arrecadação.	<p><b>C</b> – Entre 50% e 70% dos impostos sobre propriedade avaliados são arrecadados. (Área rural)</p> <p><b>D</b> – Menos de 50% dos impostos sobre propriedade avaliados são arrecadados. (Área urbana)</p>

Não há dados sobre o custo operacional dos tributos federais e municipais, sendo que o indicador foi estabelecido a partir da experiência dos avaliadores. Para fins de estimar o custo foi realizado um estudo de caso no Município de Belém, referente à arrecadação tributária dos últimos 5 anos (2008-2012), por Mauro Gaia, para subsidiar o presente diagnóstico.



Prefeitura Municipal de Belém  
Secretaria Municipal de Finanças

#### HISTÓRICO DA RECEITA - ÚLTIMOS 05 ANOS

RECEITA	2008	2009	2010	2011	2012
<b>IMPOSTOS</b>	224.921.543	242.554.416	300.860.613	345.185.475	407.880.069
<b>IPTU</b>	36.556.274	40.300.098	47.629.279	52.074.446	58.148.999
<b>IRRF</b>	23.794.918	20.972.651	26.376.094	33.872.033	45.950.063

ITBI	9.669.662	12.791.350	20.291.667	21.768.586	30.869.260
ISS	154.900.689	168.490.318	206.563.573	237.470.409	272.911.747
<b>TAXAS</b>	<b>23.946.345</b>	<b>26.623.356</b>	<b>29.902.902</b>	<b>33.182.967</b>	<b>39.221.520</b>
Resíduos Sólidos - cobrada c/IPTU	17.440.662	19.523.728	22.119.144	24.373.519	28.949.242
Urbanização - cobrada c/IPTU	1.453.025	1.626.143	1.788.022	1.985.318	2.478.991
Licença Funcionamento - Alvará	5.052.658	5.473.485	5.995.735	6.824.130	7.793.287
<b>MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS</b>	<b>12.309.085</b>	<b>9.831.792</b>	<b>14.309.072</b>	<b>15.309.912</b>	<b>15.810.846</b>
Multa e Juros do IPTU	7.693.009	7.462.714	9.817.229	9.147.720	9.157.788
Multa e Juros do ISS	3.978.434	1.711.591	3.910.315	5.818.966	5.874.107
Multa e Juros de Outros Tributos	637.643	657.486	581.529	343.226	778.951
<b>RECEITA DA DÍVIDA ATIVA</b>	<b>30.539.105</b>	<b>20.737.511</b>	<b>37.739.969</b>	<b>35.300.572</b>	<b>40.106.079</b>
Dívida Ativa do IPTU	28.689.993	19.328.687	36.137.176	32.072.219	36.981.981
Dívida Ativa do ISS	400.454	221.667	218.056	1.141.404	509.252
Dívida Ativa de Outros Tributos	1.448.658	1.187.156	1.384.737	2.086.950	2.614.846
<b>TOTAL</b>	<b>291.716.079</b>	<b>299.747.074</b>	<b>382.812.556</b>	<b>428.978.926</b>	<b>503.018.514</b>

Fonte: Balanço Geral/PMB

O valor arrecadado com a cobrança dos impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária urbana (IPTU e ITBI), no Município de Belém, excede o custo da remuneração do pessoal encarregado. Nos últimos cinco exercícios fiscais (2008 a 2012), os valores médios (anuais) arrecadados de IPTU e ITBI foram R\$ 46.941.819,20 e R\$ 19.078.105,00, respectivamente. (Totalizando um valor médio (anual) de impostos imobiliários arrecadados no Município da ordem de R\$ 66.019.924,20.)

Ao passo que o custo médio mensal da remuneração do pessoal encarregado está em torno de 115 mil reais, totalizando um custo médio anual da ordem de 1,5 milhão de reais. Ou seja, o custo médio anual da remuneração do pessoal encarregado é inferior a 5% (está em torno de 2,25%) do valor médio total dos impostos imobiliários arrecadados nos últimos exercícios fiscais.

O valor arrecadado com a cobrança dos impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária urbana, no Município de Belém, excede o seu custo operacional. Segundo estimativas de técnicos da Secretaria, o custo operacional médio anual para realização das atividades do departamento de tributos imobiliários é inferior a 0,5% do valor médio (anual) total dos impostos imobiliários arrecadados nos últimos exercícios fiscais (ou seja, inferior a 25 mil reais/mês). Os principais custos operacionais considerados na estimativa foram: fração do consumo de energia elétrica da Secretaria, atribuída às

instalações do departamento de tributos imobiliários; consumo de material de expediente; consumo de combustível utilizado pelas viaturas à disposição do departamento etc.

É necessário complementar que do universo de propriedades cadastradas (residenciais e não residenciais), pouco mais de 30% pagam impostos sobre a terra. (Ou seja, dentre os “imóveis tributáveis”, a adimplência está em torno de 52%). Essa proporção revela-se pouca expressiva, haja vista a amplitude do cadastramento multifinalitário, no qual passam a compor o acervo cadastral imobiliário todas as parcelas existentes no território, independente do valor da terra, ainda que seja desatualizado (elaborado em 1998).

Contudo, não é possível generalizar essas conclusões para os demais municípios do Estado, pois como o IPTU é um imposto municipal, há grande heterogeneidade entre as realidades municipais. Assim, para termos uma estimativa mais precisa da realidade dos municípios paraenses será necessário realizar estudos de caso, identificando municípios com situações representativas no Estado do Pará. Sugerimos que sejam identificados os municípios que arrecadem IPTU a partir das microrregiões do Estado, pois as realidades são mais homogêneas.

<b>LGI 11, Dimensão iv</b>	<b>Avaliação *</b>
Os recebimentos dos impostos sobre propriedade excedem o custo de arrecadação.	<b>A</b> – O valor dos impostos sobre propriedade arrecadados excede o custo do pessoal encarregado da arrecadação em um fator de mais de 5.

A estimação foi feita com base na experiência dos painelistas, mas não há estudos já realizados sobre o assunto. Todos os painelistas concordaram que o custo de arrecadação é muito inferior aos impostos e que é vantajoso para o município cobrá-los.

Contudo, como o IPTU é um imposto municipal, há grande heterogeneidade entre as realidades municipais. Assim, para se ter uma estimativa mais precisa da realidade dos municípios paraenses será necessário realizar estudos de caso, identificando municípios com situações representativas no Estado do Pará. Sugere-se que sejam identificados os municípios a partir das microrregiões do Estado, pois as realidades são mais homogêneas. Igualmente, não poderão ser realizados estudos de caso nos municípios que não arrecadam IPTU.

#### 4.5- Gestão de Terras Públicas

LGI	Descrição da Dimensão	Pontuação			
		A	B	C	D
12 i	Propriedade de terras públicas é justificada e implementada no nível apropriado de governo			C	
12 ii	Registro completo de terras públicas		B		
12 iii	Atribuição de responsabilidade de gestão a terras públicas			C	
12 iv	Recursos disponíveis para cumprir com as responsabilidades				D
12 v	Inventário de terras públicas é acessível ao público			C	
12 vi	Principais informações sobre concessões de terras são acessíveis ao público		B		
13 i	Transferência de terra desapropriada para interesses privados				D
13 ii	Rapidez de uso de terra desapropriada	A			
14 i	Indenização para desapropriação de propriedade registrada		B		
14 ii	Indenização para desapropriação de todos os direitos			C	
14 iii	Rapidez na indenização				D
14 iv	Canais independentes e acessíveis para recorrer contra desapropriação		B		
14 v	Decisões oportunas em termos de reclamações sobre desapropriação				
15 i	Abertura de transações de terras públicas				D
15 ii	Coleta de pagamentos para arrendamentos públicos				
15 iii	Modalidades de arrendamento ou venda de terras públicas	A			

LGI 12, Dimensão i	Avaliação
Propriedade de terras públicas é justificada e gerida no nível apropriado de governo.	<b>C</b> – A propriedade de terras públicas é justificada na maioria dos casos pelo fornecimento de bens públicos, mas a responsabilidade geralmente ocorre no nível errado de governo.
LGI 12, Dimensão ii	<b>Avaliação</b>
Existe um registro completo de terras públicas.	<b>B</b> – Entre 30% e 50% das terras públicas são claramente identificadas no local ou em mapas.
LGI 12, Dimensão iii	<b>Avaliação</b>

A responsabilidade de gestão das terras públicas é atribuída sem ambiguidades.	<b>C</b> – Existe ambiguidade suficiente na atribuição da responsabilidade de gestão de diferentes tipos de terras públicas para impactar de certa forma a gestão dos bens públicos.
LGI 12, Dimensão iv	<b>Avaliação</b>
Recursos suficientes estão disponíveis para cumprir com as responsabilidades de gestão de terras.	<b>D</b> – Existem recursos significativamente inadequados ou uma capacidade organizacional bastante ineficiente, resultando em uma gestão mínima ou inexistente de terras públicas.
LGI 12, Dimensão v	<b>Avaliação</b>
O inventário de terras públicas é acessível ao público.	<b>C</b> – Todas as informações no inventário de terras públicas estão disponíveis somente para um conjunto limitado de propriedades públicas e existem poucos motivos ou mesmo nenhum motivo para justificar a não acessibilidade desses registros.
LGI 12, Dimensão vi	<b>Avaliação</b>
As informações-chave sobre as alocações (destinação) de terras estão disponíveis para o público.	<b>B</b> – As informações-chave para as alocações de terras (a localização e a área da alocação de terras, as partes envolvidas e os termos financeiros da alocação de terras) são apenas parcialmente registradas, mas estão publicamente disponíveis; ou as informações-chave estão registradas mas somente parcialmente disponíveis ao público.

A gestão das terras públicas no Pará é mais complexa devido a intervenção federal com o Decreto-lei n.º 2375, de 24 de novembro de 1987, que passou para a jurisdição federal aproximadamente 70% do território paraense, conforme discutido anteriormente. Portanto, a primeira dificuldade é a definição da dominialidade públicas das terras, se federal ou estadual.

A segunda dificuldade está na diversidade de tipos de terras públicas. Com um número extenso de tipologias de terras públicas e a falta de exatidão do limite físico de cada uma torna a questão da terra mais complexa (ver tabela abaixo da tipologia).

### **Tipologia de Situações de Posse e Propriedade (pública e privada)**

<b>Categoria Jurídica</b>	<b>Órgão Responsável</b>	<b>Extensão em Hectares</b>	<b>Observações (Sombreamento e Fonte)</b>
<b>Imóvel Rural Cadastrado (INCRA/SNCR - 2003)</b>	INCRA, Terra Legal e ITERPA	140.095.952	O Censo Agropecuário de 2006 cadastrou 222.028 estabelecimentos rurais em uma área de 22.446.025ha. No cadastro da Receita Federal constam outros números. São 119.322 imóveis com uma área de 51.134.432 ha. (dados da CONTAG – junho 2012).
<b>Propriedade Quilombola</b>	INCRA, Terra Legal e ITERPA	683.804,2444	Fonte: INCRA, junho 2012.
<b>Território Indígena</b>	FUNAI	27.368.267	Fonte: informações no site do ISA – Instituto Socioambiental ( <a href="http://ti.socioambiental.org/#!/terras-indigenas/3849">http://ti.socioambiental.org/#!/terras-indigenas/3849</a> - Acessado em 31/07/2012).
<b>Floresta Pública Federal</b>	SFB	51.266.781	10.805.876ha sem destinação. Fonte: PAOF 2012, SFB.
<b>Floresta Pública Estadual</b>	IDEFLOR	16.729.261	2.442.445,31ha sem destinação. Fonte: PAOF 2012, IDEFLOR.
<b>UC de Uso Sustentável Federal</b>	ICMBio	12.906.456	No âmbito federal: APA, Floresta Nacional, Reserva Extrativista e Reserva Desenvolvimento Sustentável. Fonte: ICMBio 2011.
<b>UC de Uso Sustentável Estadual</b>	SEMA	7.888.358	No âmbito estadual: Floresta Estadual e Reserva Desenvolvimento Sustentável. Fonte: PAOF 2012, IDEFLOR.
<b>UC de Proteção Integral Federal</b>	ICMBio	6.536.903	No âmbito federal: Estação Ecológica, Parque e Reserva Biológica – 09 = 6.536.903ha. Fonte: ICMBio 2011.
<b>UC de Proteção Integral Estadual</b>	SEMA	5.388.678	No âmbito estadual: Estação Ecológica, Parque e Reserva Biológica. Fonte: PAOF 2012, IDEFLOR.
<b>Áreas Reservadas Militares (EMFA)</b>	Presidência da República	4.711.267	Fonte: PAOF 2012, IDEFLOR.
<b>Terreno de Marinha</b>	SPU	623.000,00	O GT Pará, em 1996, estimava que os terrenos de marinha e marginais representariam 0,5% do território estadual (623.000,00 ha).
<b>Várzea Amazônica</b>	SPU	- - -	Sem estimativas.
<b>Projetos de Assentamento (PA, PAE, PDS, PAC e PCA)</b>	INCRA	13.457.414,3950	Fonte: <a href="http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/31-relacao-de-projetos-de-reforma-agraria...">http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/31-relacao-de-projetos-de-reforma-agraria...</a>
<b>Projetos Estaduais</b>	ITERPA	338.009,08	Fonte: Treccani, Girolamo Domenico. <i>DVD de Legislação Agroambiental</i> ,

<b>Assentamento (PEAS e PEAEX)</b>			<i>ITERPA</i> , agosto de 2010, atualizado a partir da sistematização de informações do DOE.
<b>Gleba de Terra Pública Federal (discriminada e/ou arrecadada)</b>	INCRA	404.532.268	Fonte: Treccani, Girolamo Domenico. <i>DVD de Legislação Agroambiental, ITERPA</i> , agosto de 2010
<b>Gleba de Terra Pública Estadual (discriminada e/ou arrecadada)</b>	ITERPA	19.219.867,3931	Fonte: Treccani, Girolamo Domenico. <i>DVD de Legislação Agroambiental, ITERPA</i> , agosto de 2010, atualizado até 19 de novembro de 2012 a partir da sistematização de informações do ITERPA e do DOE.
<b>Terras Devolutas Estaduais e Federais</b>	INCRA e ITERPA	13.084.085	Não há um dado recente confiável de quantos hectares de terras são devolutas. Segundo o SFB, PAOF /2012, as áreas de florestas federais não destinadas são de 10.805.876 (p. 33), enquanto que o IDEFLOR, PAOF/2012, as florestas públicas não destinadas são 2.279209 (p. 13). Por exclusão, as terras devolutas estão entre as florestas não destinadas. Lembrando que uma parte das florestas públicas não destinadas já está arrecadada, logo, não são devolutas.

Com os dados acima, podemos dizer que aproximadamente 63,5% do Estado do Pará já está destinado, seja para as terras indígenas, unidades de conservação federal e estadual, áreas reservadas militares, projetos de assentamentos federais e estaduais e propriedade quilombola.

Essa porcentagem é aproximada porque existe sobreposição de áreas entre terras indígenas e unidades de conservação. Não foram computados as áreas de várzea e terreno de marinha por falta de dados confiáveis. Do mesmo modo não estão entre as áreas públicas já destinadas as propriedades privadas porque o cadastro de imóveis rurais do INCRA ou da Receita Federal são declaratórios e nem tudo que foi declarado é propriedade privada.

Também não estão computados as áreas patrimoniais urbanas. O motivo se deve a falta de um banco de dados sobre esse item. Outro limite em ter um número aproximado se deve ao fato que uma parte dos municípios não tem definido o perímetro urbano e nem a dominialidade do mesmo.

Mesmo com todas essas limitações para se ter um dado preciso, pode-se afirmar que no mínimo 50% do território paraense já tem uma destinação, seja público ou privado.

Outro sério problema decorrente da falta de um banco de dados confiáveis sobre as terras públicas e sua dominialidade é a ambiguidade existente na

atribuição da responsabilidade de gestão de diferentes tipos de terras públicas. A dúvida acaba impactando de certa forma gestão dos bens públicos.

Uma restrição apresentada para se ter uma governança da terra, em particular pelos funcionários públicos dos órgãos fundiários, é a falta de recursos disponíveis para cumprir com as responsabilidades. A previsão orçamentária sempre é aquém da necessidade do órgão.

Somado a limitação financeira, há também a quantidade restrita do número de funcionários dos órgãos públicos. As obrigações institucionais e a área física e atuação dos órgãos fundiários são muito além da capacidade de pessoal existente.

Atualmente o Brasil construiu uma política pública para resolver os problemas agrários e ambientais.<sup>31</sup> Como exemplo de mecanismos jurídicos federais criados para esse fim podemos citar o Estatuto da Terra (Lei 4504/1964), a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/1981), a Constituição Federal de 1988, a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9605/1998) o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (Lei 9985/2000), a Lei de Gestão dos Recursos Hídricos (Lei 9984/2000), a Lei de Gestão das Florestas Públicas (Lei 11284/2006), a Lei de Regularização Fundiária (Lei 11952/2009) e o novo o Código Florestal (Lei 12651/2011).<sup>32</sup>

Com esse arcabouço jurídico, e as centenas de normas complementares e regulamentadoras, é possível afirmar que os mecanismos legais existentes possibilitam assegurar o direito a terra aos diferentes segmentos sociais (indígenas, quilombolas, populações tradicionais, posseiro familiar, médio e grande ocupante de terra pública), destinar para os diferentes usos e proteção (para as atividades agropastoris, extrativismo ou proteção ambiental), ou seja, dizer quem tem direito a ter direito a terra.

A fim de que ocorra uma governança fundiária no Estado do Pará o primeiro passo é definir a competência de cada órgão público e construir uma articulação de ação conjunta dos órgãos fundiários (federais e estaduais) para

---

<sup>31</sup> No âmbito estadual podemos citar as seguintes leis: Lei 4584/1975, que cria o Iterpa; Lei Estadual 6462/2002, que dispõe sobre a Política Estadual de Florestas e demais Formas de Vegetação; Lei Estadual 6745/2004, que cria o Macrozoneamento Estadual; Lei Estadual 6963/2007, que cria Ideflor; Lei Estadual 7289/2009, cria os mecanismos jurídicos para a -regularização fundiária estadual; Lei Estadual 7243/2009, cria o Zoneamento Ecológico e Econômico da Zona Oeste e a Lei Estadual 7398/2010, que cria o Zoneamento Ecológico e Econômico da Zona Leste e Calha Norte.

<sup>32</sup> Além de leis, decretos, o Governo Federal também criou programas objetivando a proteção ambiental. Relacionado ao tema em discussão, destacamos o lançado em abril de 2004 do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm), contendo os seguintes eixos: i) ordenamento fundiário e territorial; ii) monitoramento e controle ambiental; e iii) fomento a atividades produtivas sustentáveis. O objetivo principal do PPCDAm foi reduzir substancialmente a taxa de desmatamento na Amazônia brasileira. Outra política importante foi o Plano Amazônia Sustentável (PAS), que foi um conjunto de estratégias e orientações para as políticas dos governos federal, estaduais e municipais. O Plano sinaliza aos setores produtivos e à sociedade em geral caminhos para o desenvolvimento da Amazônia.

assegurar uma ação eficaz na destinação das terras públicas. Deve-se buscar com essa política um processo de gestão territorial contínua, transparente e democrática, pactuado com os diferentes atores sociais (federal, estadual, municipal e sociedade civil). Sendo assim, os objetivos que tal política deverá alcançar são: diminuir a violência rural e o desrespeito aos direitos humanos; assegurar o direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais, priorizando a ocupação familiar; diminuir o desmatamento e garantir a sustentabilidade ambiental, numa ação conjugada e agregadora.

Para se ter uma ideia das instituições que atual no Estado do Pará, no âmbito federal são cinco órgãos que têm responsabilidade institucional de atuar de alguma forma na regularização fundiária: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Programa Terra Legal/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (*ICMBio*), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Serviço Florestal Nacional (SFN) e Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

No âmbito estadual temos: Instituto de Terras do Pará (ITERPA), Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará (SEMA), Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará (IDEFLOR) e Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP).

Além dos órgãos estaduais e federais, os municípios também têm competência para regularizar as áreas urbanas e periurbanas, o que pode ser mais um elemento complicador se não houver clareza das competências e uma atuação conjunta.

A sobreposição de competências comuns acaba estimulando a disputa pelo mesmo espaço e incentivando o corporativismo no momento em que há necessidade de conciliar uma solução conjunta.

O trabalho conjunto entre os órgãos fundiários estaduais e os órgãos federais é de fundamental importância em todas as regiões do Brasil, mas é sobretudo na Amazônia, onde os governos militares federalizaram uma parcela significativa das terras devolutas e hoje nem sempre é fácil estabelecer a exata localização das diferentes jurisdições.

Na eventual falta de sintonia entre os governos estadual e o federal corre-se o risco de acontecer a sobreposição de competências e duplicidade de titulações. Abaixo apresentaremos os órgãos que atuam no âmbito da regularização fundiária no Estado do Pará.



LGI 13, Dimensão i	<b>Avaliação</b>
Existe transferência mínima de terras desapropriadas para interesses privados. <sup>33</sup>	<b>D</b> – Mais de 50% das terras desapropriadas nos últimos três anos são utilizados para fins privados.
LGI 13, Dimensão ii	<b>Avaliação</b>
As terras desapropriadas são transferidas para o uso destinado de forma oportuna.	<b>A</b> – Mais de 70% das terras que foram desapropriadas nos últimos três anos foram transferidas para o uso ao qual foram destinadas.
LGI 14, Dimensão i	<b>Avaliação</b>

<sup>33</sup> Em alguns países em processo de expansão urbana, as terras privadas podem ser adquiridas antes que o planejamento de uso da terra seja implementado e depois vendidas/devolvidas aos proprietários anteriores de forma diferente. Esse fato não deve ser considerado na classificação desta dimensão.

É paga uma indenização pela desapropriação da propriedade registrada.	<b>B</b> – Quando a propriedade é desapropriada, é paga uma indenização, em espécie ou em dinheiro, para que as famílias deslocadas tenham bens comparáveis, mas essas famílias não podem continuar mantendo sua situação social e econômica anterior.
LGI 14, Dimensão ii	<b>Avaliação</b>
É paga indenização pela desapropriação de todos os direitos independentemente das condições de registro.	<b>Preencher a matriz a seguir para informações sobre antecedentes e classificar, usando este material de apoio, além das informações contidas na matriz para LGI 14 (i):</b>  <b>C</b> – É paga indenização, em espécie ou em dinheiro por alguns direitos não registrados (tais como posse, ocupação, etc.), contudo, aqueles que têm outros direitos não registrados (que podem incluir pasto, acesso, coleta de produtos florestais, etc.) geralmente não são indenizados.
LGI 14, Dimensão iii	<b>Avaliação</b>
Os proprietários desapropriados são prontamente indenizados.	Usando as informações contidas na matriz em LGI 14 (i) e (ii):  <b>D</b> – Menos de 50% dos proprietários de terras desapropriadas recebem indenização dentro de um ano
LGI 14, Dimensão iv	<b>Avaliação</b>
Existem vias independentes e acessíveis para reclamações contra a desapropriação.	<b>B</b> – Existem vias independentes para apresentar uma queixa contra desapropriação, mas há restrições ao acesso (ex. acessíveis apenas por pessoas de renda média e alta).
LGI 14, Dimensão v	<b>Avaliação *</b>
São tomadas decisões oportunas acerca das reclamações relativas a desapropriações.	Não há informação sobre essa questão.

A Desapropriação é uma faculdade que cabe à Administração Pública e consiste na retirada da propriedade de alguém sobre um bem, desde que motivada por uma necessidade ou utilidade pública, ou ainda, existir um

interesse social que justifique tal conduta. Este procedimento está fundamentada no princípio da Supremacia do Interesse coletivo sobre o individual.

A Constituição Federal prevê requisitos que autorizam o procedimento de desapropriação. Entre eles, estão elencados os seguintes: Necessidade Pública (quando, por algum problema inadiável, a Administração Pública encontra-se forçada a incorporar o bem do particular ao seu domínio), utilidade pública (a obtenção do domínio do bem é vantajoso ao interesse público, entretanto, não chega a ser inadiável), ou interesse social (quando a desapropriação interferir e ir ao encontro dos interesses da população carente, de forma a aliviar suas condições de vida).

A competência para desapropriar, por interesse social, para fim de reforma agrária é da União, através de seu órgão executor da reforma agrária, que é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Toda propriedade que não cumpre a função social pode ser desapropriada, com as exceções previstas no art. 185 C.F., ou seja, a pequena e média propriedade (desde que o proprietário não possua outra) e a propriedade produtiva. Portanto, as áreas desapropriáveis para fins de reforma agrária são as grandes propriedades improdutivas.

Agora, para fim de proteção ambiental cabe aos órgãos ambientais fazerem a desapropriação.

Dentro deste quadro, entendemos que a discussão da transferência mínima de terras desapropriadas para interesses privados, está relacionado a criação de assentamentos ou unidades de conservação para assegurar o território das populações tradicionais, já que o Poder Público não pode desapropriar imóvel (urbano ou rural) para atender interesse individual ou privado, sempre desapropria objetivando o interesse coletivo ou da administração pública.

Segundo a Procuradoria do Estado do Pará e a Procuradoria do INCRA, pode-se afirmar que mais de 50% das terras desapropriadas nos últimos três anos são utilizados para fins privados, analisando somente os processos que envolvem terra, excetuando as desapropriação de áreas urbanas. Como não se tem um banco de dados sobre o tema e boa parte das desapropriações ocorridas nos últimos anos foram para criação de assentamentos, reconhecimento de terra quilombola e das populações tradicionais (reserva extrativista) e para criar unidades de conservação, pode-se deduzir que o índice será maior que 50%.

Pode-se também afirmar que todos as propriedades privadas rurais desapropriados nos últimos três anos foram transferidas para o uso ao qual foram destinadas, já que devido a previsão legal e o processo de fiscalização dos atos públicos, é possível afirmar que mais de 70% das terras que foram desapropriadas nos últimos três anos foram transferidas para o uso ao qual foram destinadas.

Em relação ao valor da indenização paga, em espécie ou em dinheiro, quando se trata de pequena e média propriedade rural, as famílias terão dificuldade em continuar mantendo sua situação social e econômica anterior, devido o valor baixo calculado das benfeitorias e a dificuldade de encontrar outra propriedade correspondente à desapropriada na mesma região.

Devido todo o trâmite do processo desapropriatório, muitas desapropriações foram superfaturadas, em particular quando tratava-se de grandes imóveis rurais. No Livro Branco das Superindenizações, divulgado em 30/9/1999 pelo Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar, estão expostas informações sobre mais de 70 processos judiciais movidos por donos de terras desapropriadas contra o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra). As chamadas superindenizações da reforma agrária, somadas, alcançam mais de R\$ 7 bilhões, dinheiro suficiente para assentar 300 mil famílias. Num relatório redigido pelo próprio INCRA (2012), constam detalhes sobre diversos destes mesmos casos.

O mesmo não ocorre quando o pequeno é desapropriado. Por isso que pode-se afirmar que “para que as famílias deslocadas tenham bens comparáveis, mas essas famílias não podem continuar mantendo sua situação social e econômica anterior.” Pode-se utilizar como exemplo o deslocamento para construção de hidrelétricas, unidades de conservação ou grandes obras públicas.

São indenizados as benfeitorias úteis e necessárias, as acessões artificiais e o domínio. Os valores pagos são calculados a partir de uma tabela da ABNT ou do próprio órgão desapropriante. A dificuldade é de incluir no cálculo o extrativismo vegetal realizado pelas populações ribeirinhas, ou dimensionar o aspecto social, como por exemplo, a solidariedade de vizinhança construída em anos de convivência.

Devido o trâmite legal do processo desapropriatório, boa parte dos proprietários de terras desapropriadas recebem indenização após alguns anos do início da desapropriação.

LGI 15, Dimensão i	Avaliação *
São realizadas transações de terras públicas de forma aberta e transparente.	<p><i>Levando em conta as terras alocadas nos últimos 3 anos, preencher a matriz a seguir para informações sobre antecedentes e utilizá-la para selecionar a classificação abaixo:</i></p> <p><b>D</b> – A parcela de terras públicas alienadas nos últimos 3 anos por meio de venda ou arrendamento via processo de leilão ou concurso público é menor do que 50%.</p>

LGI 15, Dimensão ii	<i>Avaliação</i>
Os pagamentos pelos arrendamentos (concessão) públicos são cobrados.	<i>Essa questão não foi respondida porque as terras públicas não podem ser arrendadas.</i>
LGI 15, Dimensão iii	<b>Avaliação</b>
As terras públicas são arrendadas (concessão) e/ou vendidas a preços de mercado.	<i>A – Todos os tipos de terras públicas são em geral alienados a preços de mercado em um processo transparente independentemente da situação do investidor (ex.: interno ou estrangeiro).</i>

Segundo as informações do INCRA e do ITERPA, não foram realizadas alienações de terras públicas nos últimos dez anos no Estado do Pará. As alienações de terras públicas são realizadas por via da licitação pública, possibilitando a participação e qualquer interessado em adquirir um imóvel rural do Poder Público.

Outra forma para adquirir terra é com a regularização fundiária prevista no Programa Terra Legal.

Em relação a arrendamento de terra pública, as terras públicas não podem ser arrendadas, conforme prevê o Estatuto da Terra (Lei 4504/64). O artigo 94 diz que:

É vedado contrato de arrendamento ou parceria na exploração de terras de propriedade pública, ressalvado o disposto no parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. Excepcionalmente, poderão ser arrendadas ou dadas em parceria terras de propriedade pública, quando:

- a) razões de segurança nacional o determinarem;
- b) áreas de núcleos de colonização pioneira, na sua fase de implantação, forem organizadas para fins de demonstração;
- c) forem motivo de posse pacífica e a justo título, reconhecida pelo Poder Público, antes da vigência desta Lei.

#### 4.6- Informações Públicas sobre a Terra

LGI	Descrição da Dimensão	Pontuação			
		A	B	C	D
2 iv	Os direitos das mulheres são reconhecidos na prática pelo sistema formal (áreas urbanas e rurais)	X			
3 iii	O primeiro registro por demanda não é restringido pela incapacidade de pagar as taxas formais		X		
3 iv	O primeiro registro não implica taxas informais significativas	X			
16 I	Mapeamento dos documentos do registro				X
16 ii	Obstáculos particulares economicamente relevantes	X			
16 iii	Restrições ou encargos públicos economicamente relevantes	X			
16 iv	Capacidade de pesquisa do registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)		X		
16 v	Acessibilidade dos documentos no registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)	X			
16 vi	Resposta oportuna a uma solicitação de acesso aos documentos no registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)			X	
17 I	Foco em satisfação do cliente no registro				X
17 ii	As informações do Registro/cadastro estão atualizadas				X
18 I	Custo do registro de uma transferência de propriedade			X	
18 ii	Sustentabilidade financeira do registro	X			
18 iii	Investimento de capital			X	
19 I	Cronograma de taxas está disponível ao público	X			
19 ii	Pagamentos informais são desaconselhados				X

LGI 2, Dimensão iv	Avaliação
Os direitos das mulheres <sup>34</sup> são reconhecidos na prática pelo sistema formal (áreas urbanas e rurais)	<b>A</b> – Mais de 45% das terras registradas para pessoas físicas estão no nome de mulheres, quer individualmente ou em conjunto.

O registro civil no Brasil diz que no casamento, a não ser com regime de separação total de bens, a esposa tem que aparecer e outorgar. Seu nome consta no registro mesmo não sendo a proprietária inicial do bem.

Segundo o art. 1.240-A do Código Civil, aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade dívida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar,

<sup>34</sup> Os direitos das mulheres podem ser registrados individualmente ou em conjunto; neste caso, em conjunto significa que uma mulher está cadastrada junto com outras pessoas nos registros. Essas outras pessoas podem ser o marido ou outros membros da família ou podem incluir membros de um grupo mais amplo.

utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais, os registros são feitos preferivelmente em nome da mulher.

A regularização de lotes nas áreas urbanas, cerca de 80% são registrados em nomes de mulheres.

Levou-se em conta a realidade da mulher como “chefe de família”.

LGI 3, Dimensão iii	Avaliação
O primeiro registro por demanda não é restringido pela incapacidade de pagar as taxas formais	<b>B</b> – Os custos do primeiro registro esporádico para uma propriedade urbana típica não ultrapassam 2% do valor da propriedade.

Valores especificados na lei 6094/67:

**ATOS DOS OFÍCIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS**

I - ABERTURA DE MATRÍCULA R\$ 59,20

II - REGISTRO; VALOR DO ATO (R\$):

a) de 0,00 a 9.861,00 29,50

b) de 9.861,01 a 19.722,10 49,40

c) de 19.722,11 a 59.166,20 98,60

d) de 59.166,21 a 118.332,40 355,10

e) de 118.332,41 a 197.220,80 887,50

f) de 197.220,81 a 315.553,20 1.281,90

g) de 315.553,21 a 394.441,30 1.873,40

h) de 394.441,31 a 591.662,20 2.563,80

i) de 591.662,21 a 788.882,70 4.338,80

j) de 788.882,71 a 1.774.986,50 7.691,60

k) a cada limite de 1.774.986,50 cobrar 7.691,60, não podendo exceder de 19.722,10

III - REGISTRO (PRÉDIOS):

a) de incorporação imobiliária qualquer que seja o número de unidades R\$ 2.465,30

b) Instituição de Condomínio considerando o custo global da obra, calculado consoante a Lei nº 4.591/64, art. 32, "h"), qualquer que seja o número de unidades. Os mesmos valores previstos para o item II desta tabela, até o máximo de R\$ 7.888,80.

IV - REGISTRO DE CONVENÇÃO DE CONDOMÍNIO, QUALQUER QUE SEJA O NÚMERO DE UNIDADES R\$ 986,10.

V - LOTEAMENTO: REGISTRO DE LOTEAMENTO OU DESMEMBRAMENTO, URBANO OU RURAL, EXCLUÍDAS AS DESPESAS DE PUBLICAÇÃO PELA IMPRENSA, POR LOTE (R\$).

a) de 0,00 a 9.861,00 19,80

b) de 9.861,01 a 19.722,10 39,40

c) de 19.722,11 a 39.444,10 78,80

d) de 39.444,11 a 59.166,30 118,20

e) de 59.166,31 a 78.888,30 157,70

f) acima de 78.888,30 cobrar o valor de 197,10

VI – AVERBAÇÃO (R\$):

- a) de 0,00 a 9.861,00 14,90
- b) de 9.861,01 a 19.722,10 24,50
- c) de 19.722,11 a 59.166,30 49,40
- d) de 59.166,31 a 118.332,40 177,50
- e) de 118.332,41 a 197.220,80 443,70
- f) de 197.220,81 a 315.553,20 640,90
- g) de 315.553,21 a 394.441,30 936,80
- h) de 394.441,31 a 591.662,20 1.281,90
- i) de 591.662,21 a 788.882,70 2169,40
- j) de 788.882,71 a 1.774.986,50 3.845,70
- k) a cada limite de 1.774.986,50 cobrar 3.845,70, não podendo exceder de 9.861,00.

Fonte: TJ/PA-2013

Os emolumentos são os previstos na legislação federal sendo reduzidos de metade, quando da primeira aquisição, pelos atos relativos a:

a) aquisição imobiliária para fins residenciais, financiada pelo Sistema Financeiro de Habitação sendo que a redução será aplicada exclusivamente sobre o valor da parte financiada;

b) contratos particulares de compromisso de venda e compra oriundos de loteamentos regularizados pelas Prefeituras Municipais, de conformidade com os artigos 40 e seguintes da Lei Federal nº 6.768 de 19/12/79, e desde que sua área não ultrapasse a 100 (cem) metros quadrados.

c) contratos particulares e escrituras públicas de compromisso de venda e compra, não quitados, de lotes isolados de loteamentos registrados, desde que seu valor venal não seja superior a R\$867,70, e sua área não ultrapasse a 100 (cem) metros quadrados.

Taxas de cartórios variam de acordo com o tamanho do imóvel e o programa a qual o imóvel está relacionado. Quando for uma titulação por interesse social o registro será gratuito.

No âmbito federal, o agricultor familiar não efetua o registro imobiliário de sua propriedade por falta de conhecimento desta obrigação legal e até mesmo por falta de recursos financeiros. Pode-se afirmar que o não registro do imóvel é algo cultural.

A falta da abertura da matrícula para o registro do título é um grande problema na área rural, pois se a legislação fosse efetivamente respeitada não se poderia ter qualquer transferência posterior do imóvel nem "*causa mortis*", nem "*inter vivos*". Até o passado recente, nas áreas sob a responsabilidade do Estado, não havia, em muitos casos, a matrícula dos imóveis estaduais. Nos últimos anos aumentaram de maneira significativa as arrecadações estaduais diminuindo as terras devolutas. Porém, o poder público ainda desconhece qual

sua área territorial permanece devoluta (terra pública sem qualquer forma de registro imobiliário ou de destinação por parte do Estado).

O título, para parcela significativa dos proprietários de imóveis, é visto como documento mais essencial do que o registro no cartório. Na área rural esse fato fica mais evidente pela falta de conhecimento e orientação adequada.

A sugestão é que os órgãos fundiários (ITERPA, INCRA e o Programa Terra Legal) deveriam ser responsáveis pelos registros dos imóveis antes de entregar o título, cobrando-se ou não as taxas devidas.

<b>LGI 3, Dimensão iv</b>	<b>Avaliação</b>
O primeiro registro não implica taxas informais significativas.	<b>A</b> – Não há taxas informais a serem pagas para a entrada em vigor do primeiro registro.

Existem casos que ocorrem à cobrança de taxas informais. Não é possível ter conhecimento ou estimar o valor dessas taxas. Essas taxas são vistas como “ajudas”, “agrados”, “troca de favores”.

Nem toda vez essa taxas são pagas com dinheiro, mas sim com troca de “favores”.

<b>LGI 16, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
O mapeamento ou o gráfico dos documentos sobre o registro está completo.	<b>D</b> – Menos de 50% dos documentos para as terras particulares inscritas no registro são prontamente identificáveis nos mapas do registro ou cadastro.

O Cadastro de Imóveis Rurais é praticamente uma informação literal, servindo apenas como para efeitos puramente cadastrais. Este cadastro foi construído em meras declarações apresentadas pelos detentores dos imóveis.

Os altos índices de grilagens de terras e sobreposição de imóveis contribuem a criar uma situação confusa. Por isso, a nível nacional e estadual, existem divergências nos números: recentemente o Sindicato de Peritos Agrários

detectou que fazendo a soma da área de todos os imóveis rurais cadastrados no (INCRA), o território brasileiro alcançaria 9,1 milhões de km<sup>2</sup>.<sup>35</sup>

A Certificação do Imóvel Rural foi criada com o objetivo de fazer um ordenamento fundiário dos imóveis. Atualmente, no Estado do Pará, há 1.186 imóveis certificados: 72 imóveis pela SR 01, 1.035 imóveis pela SR 27 e 79 imóveis pela SR 30.<sup>36</sup>

Manifesta-se uma grande preocupação com a revogação da Norma de Execução 96, de 15 de setembro de 2010, que exigia que só as propriedades devidamente comprovadas fossem certificadas<sup>37</sup>. A Norma de Execução n° 105, de 26 de novembro de 2012, atualmente em vigor remete aos Cartórios a responsabilidade comprovar o domínio do imóvel:

A certificação da poligonal objeto do memorial descritivo pelo INCRA não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário, bem como não dispensará a qualificação registral, atribuição exclusiva do oficial de registro de imóveis.

Apesar de ser formalmente correta a nova posição do INCRA<sup>38</sup>, considerando que no estado do Pará milhares de registros imobiliários foram cancelados pela decisão do CNJ<sup>39</sup>, esse posicionamento transforma o processo de certificação num cadastro declaratório georreferenciado mantendo inalterado o quadro de insegurança jurídica que se pretendia combater.

Analisando os imóveis certificados em São Félix do Xingu se comprova que uma parte considerável dos mesmos teve seu registro cancelado recentemente (ver Of. n° 132/2012, de 19/06/2012 do CRI). Com o cancelamento do registro os imóveis certificados perdem sua sustentação jurídica.

Fragiliza-se o objetivo fundamental de se montar uma base cartográfica georreferenciada confiável que pudesse espelhar a realidade jurídico-fundiária nacional e que permitiria verificar quais imóveis foram efetivamente destacados do patrimônio público e quais permanecem como mera ocupação. A certificação agregaria a esta informação documental e a localização exata do

---

<sup>35</sup> Ver ARRUDA Roldão, No papel, Brasil é dois Estados de SP maior do que o oficial, In O Estado de S. Paulo, 02 de fevereiro de 2013 | 21h 44, in <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,no-papel-brasil-e-dois-estados-de-sp-maior-do-que-o-oficial,992268,0.htm> acesso em 3 de fevereiro de 2013.

<sup>36</sup>

[http://200.252.80.40/Certifica/certREPR\\_GRAFICA\\_IMOVELlist.asp?x\\_UF\\_MUNICIPIO=PA&z\\_UF\\_MUNICIPIO=LIKE](http://200.252.80.40/Certifica/certREPR_GRAFICA_IMOVELlist.asp?x_UF_MUNICIPIO=PA&z_UF_MUNICIPIO=LIKE) acesso em 24 de junho de 2013.

<sup>37</sup> O ponto 4.1.1 do Anexo previa: "O domínio é considerado como comprovado, portanto, não se admite certificação que incida área de mera posse".

<sup>38</sup> Esta posição já estava prevista no § 2º do Art. 9º, do Decreto n° 4.449, de 30 de outubro de 2002, que regulamenta a Lei n° 10.267, de 28 de agosto de 2001.

<sup>39</sup> Ver BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Decisão do Ministro Gilson Dipp, Corregedor Nacional de Justiça*, no Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.000. Brasília, 16 de agosto de 2010.

imóvel. Por isso deveria ser obrigatória a apresentação da cadeia dominial que permita evidenciar quando e como se deu este destaque.

O parágrafo segundo do Art. 1º do Provimento Conjunto CJCI-CJRMB nº 10, de 17 de dezembro de 2012 determina que os oficiais dos Cartórios de Registros de Imóveis (CRIs) remetam para a corregedoria as informações relativas aos cancelamentos e requalificações efetuados a partir da decisão do CNJ.<sup>40</sup> Esta comunicação será de fundamental importância para se conhecer quais e quantos registros foram cancelados. É necessária uma integração de esforços entre as Corregedorias e a Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem<sup>41</sup> criando-se um banco de dados que permita acompanhar esta dinâmica.

Há um a grande demora na certificação expedida pelo INCRA. Os motivos para um trabalho lento são: a equipe diminuta de funcionários responsáveis pela tarefa; a falta de investimento tecnológico e de reciclagem dos funcionários do órgão. O retardo poderá ser superado com a nova dinâmica implementada a partir de 2013, que não exige mais a análise documental e só verifica, por meio de um sistema, a localização do imóvel.

Outra alternativa para agilizar o levantamento das informações confiáveis é a implementação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR (previsto na Lei 10.271/2001). Todos os imóveis públicos e particulares deveriam ser georreferenciados considerando-se o Sistema Geodésico Brasileiro, com base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

Não é a falta de instrumentos jurídicos, porém, que inviabiliza o efetivo combate da grilagem. O Decreto nº 4.449 que regulamenta nº a Lei 10.267/2001 já determinava a necessidade da perfeita localização do imóvel.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> “Art. 1º. Parágrafo Segundo - Os oficiais dos Cartórios de Registros de Imóveis terão o prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da publicação deste Provimento para remeter as informações solicitadas, sob pena de responsabilidade”. O Parágrafo Quarto do Art. 3º prevê: “Os arquivos vetoriais em formato *shapefile* dos imóveis cujas matrículas forem requalificadas serão encaminhados pelas Corregedorias de Justiça das Comarcas do Interior do Estado e da Região Metropolitana de Belém para o Sistema de Informações Geográficas - SIGEO do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, que deverá providenciar a devida inclusão no Sistema Estadual de Informações de Registros de Imóveis” (grifo nosso).

<sup>41</sup> Esta Comissão foi criada pela Portaria nº 0271, de 31 de janeiro de 2007 do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

<sup>42</sup> No art. 9º do 4449/12, “Art. 9º A identificação do imóvel rural, na forma do § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da Lei nº 6.015, de 1973, será obtida a partir de memorial descritivo elaborado, executado e assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, e com precisão posicional a ser estabelecida em ato normativo, inclusive em manual técnico, expedido pelo INCRA”

Outro elemento importante na discussão sobre a destinação das terras públicas para o privado é o cartório de registro de imóveis. Dentro deste contexto, será necessária a criação de um Cadastro Público de Registros de Imóveis, acessível a toda a sociedade, conforme determina a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Neste sentido o recente acordo de Cooperação entre CNJ e Conselho Federal dos Notários e a Portaria 46/2013 do CNJ que apresenta o S-REI (Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis) criou as condições para a existência de um registro cartorial integrado reunindo as informações de todos os Cartórios.

O Ministério Público Estadual e Federal, conjuntamente com o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, os Cartórios e vinte e quatro órgãos públicos fundiários e ambientais estaduais e federais que atuam no Estado do Pará, estão negociando a assinatura de um Acordo de Cooperação que visa o compartilhamento de todas as informações:

- a) Os partícipes conjuntamente se obrigam compartilhar informações agrárias, fundiárias e ambientais, incluindo documentos e mapas em formato analógico ou digital, para a construção de um banco de dados geográficos e alfa numéricos que permita o mapeamento histórico e a localização geográfica atual das propriedades rurais no Estado do Pará.
- b) A estrutura gerencial da nova governança de terras no estado do Pará, e no Brasil, passa pela verificação do destaque do imóvel do patrimônio público (digitalização e espacialização do acervo documental do ITERPA e INCRA/GETAT), análise da cadeia dominial (digitalização e espacialização dos Cartórios de Registros de Imóveis).

Apesar de não ser um órgão fundiário, mas a Secretaria de Meio Ambiente do Pará encontra-se no mesmo patamar de certificações de imóveis rurais e possui as mesmas dificuldades técnicas que o INCRA. Segundo a SEMA encontra-se na base do órgão 1.721 Cadastro Ambiental Rural (CAR) definitivos, e 70.166 Provisórios, até junho de 2013.

Cerca de 400 processos tramitam em regime especial na SEMA por apresentarem indícios de irregularidades de apropriação de terras indígenas ou Unidades de Conservação.

O CAR obteve um crescimento exponencial com o passar dos anos. Em 2006 o estado do Pará possuía 35 CAR e hoje chegamos a mais de 70.000.

Uma das políticas federal que poderia agilizar a titulação da terra, o Programa Terra Legal, ainda não conseguiu deslanchar e até junho de 2013 tinha expedido 1004 títulos em diferentes municípios do Estado.

<b>LGI 16, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação</b>
Obstáculos (direitos reais) particulares economicamente relevantes são documentados.	<b>A</b> – Obstáculos particulares relevantes são documentados de forma consistente e confiável e podem ser verificados a um custo baixo por qualquer parte interessada.

Os direitos reais no direito brasileiro são registrados no Cartório de Registro de Imóveis. Se um pessoa solicita ao cartório uma Certidão de Ônus Reais de um determinada propriedade que está registrada, o cartório irá certificar se existe algum gravame (foros, penhoras, hipotecas, etc.) sobre o imóvel. Portanto, é um procedimento simples e basta pagar os emolumentos para ter acesso a informação.

<b>LGI 16, Dimensão iii</b>	<b>Avaliação</b>
Restrições ou encargos públicos relevantes do ponto de vista social ou econômico são documentados.	<b>A</b> – Restrições ou encargos públicos relevantes são documentados de forma consistente e confiável e podem ser verificados a um custo baixo por qualquer parte interessada.

Como foi explicado anteriormente, não há dificuldade em conseguir a informação. O limite que pode-se levantar é que a propriedade registrada no cartório trata-se uma grilagem, ou seja, foi indevidamente registrada. Contudo, isso é outra coisa, não está relacionada as restrições ou encargos públicos.

<b>LGI 16, Dimensão iv</b>	<b>Avaliação</b>
O registro (ou organização com informações sobre os direitos à terra) pode ser pesquisado.	<b>B</b> – Os documentos do registro somente podem ser pesquisados pelo nome do titular do direito.

Não houve discussão acerca do ranking assinalado. Esta situação gera uma enorme dificuldade na pesquisa, pois o correto seria ter acesso à informação levando em consideração o imóvel rural e não seu detentor. Dependendo do cartório, se estiver informatizado e com um banco de dados minimamente organizado, é possível pesquisar pelo CPF do proprietário o imóvel rural.

<b>LGI 16, Dimensão v</b>	<b>Avaliação</b>
Acessibilidade dos documentos no registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)	<b>A</b> - As cópias ou extratos dos documentos que atestam os direitos à propriedade podem ser obtidos por qualquer pessoa que pague a taxa formal necessária, se houver.

A lei de Registro Público (Lei nº 6.015/1973) garante este acesso, mas a falta de digitalização dos registros e sua manutenção em livros antigos de conservação muitas vezes precária e de difícil consulta, dificulta este direito. Só a digitalização do acervo irá permitir que se supere este obstáculo (como já acontece nos cartórios de registro de imóveis do Estado de São Paulo).

<b>LGI 16, Dimensão vi</b>	<b>Avaliação</b>
Existe uma resposta oportuna para uma solicitação de acesso aos documentos no registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)	<b>C</b> – Geralmente leva mais de uma semana após a solicitação para que seja produzida uma cópia ou extrato dos documentos que atestam o direito à propriedade.

Em Belém, tem-se a estimativa que em órgãos privados leva-se 5 dias para que essa solicitação seja cumprida. Diferente da situação no interior do Estado, que pode demorar cerca de 3 a 60 dias quando solicitado por órgãos públicos. Em se tratando de um pedido particular, que paga os emolumento e taxas, que não é o caso do Poder Público, pode ser mais célere a emissão da informação.

<b>LGI 17, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
Os padrões de serviço são publicados e monitorados.	<b>D</b> – Não há padrões de serviço significativos definidos, nem qualquer tentativa de monitorar o serviço a clientes.

Ver, supra, a necessidade de digitalizar o acervo dos CRIs.

<b>LGI 17, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação *</b>
As informações do Registro/cadastro estão atualizadas.	<b>D</b> – Menos de 50% das informações sobre propriedade do registro/cadastro estão atualizadas.

O cadastro do INCRA é de 1972, mas sua última efetiva atualização geral data de 1996. Apesar da legislação prever um recadastramento a cada cinco anos, nas últimas décadas só foram realizadas atualizações pontuais. Este é um dos fatores que gera a atual situação de descompasso entre a realidade e o que está no cadastro. Não se acredita que seja possível possuir um cadastro refletindo fielmente a realidade, pois esta é dinâmica e muda rapidamente, mas algo que se aproxime do que acontece na sociedade.

<b>LGI 18, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>	
O custo para registrar uma transferência de propriedade é baixo.	<b>C</b> – O custo para registrar uma transferência de propriedade é entre 2% e menos de 5% do valor da propriedade.	
Liste os procedimentos ou a documentação necessária para registrar uma transferência de propriedade para uma propriedade avaliada em R\$ 100.000,00	Custos relacionados à transferência (custo ou % do valor)	
1. Abertura de matrícula	R\$ 59,00	
2. Registro	R\$ 355,00	
Total:	R\$ 88,00	
	R\$ 502,00	

<b>LGI 18, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação</b>
O Registro é financeiramente sustentável mediante a cobrança de taxas	<b>A</b> – O total de taxas cobradas pelo registro ultrapassam o total dos seus custos operacionais. <sup>43</sup>

Não há estudo sobre a matéria, empiricamente pode-se afirmar que as taxas e emolumentos cobrados pelos cartórios podem ultrapassar os seus custos operacionais. Contudo, deve-se levar em conta o volume e o tamanho do cartório de imóveis, pois alguns do interior, devido a baixa demanda, estão em estado de penúria.

<sup>43</sup> O total de custos operacionais inclui todos os custos de investimentos que não sejam de capital (ou seja, salários e remunerações, materiais, transporte, etc.) associados à operação do registro. Os custos operacionais do registro não incluem investimento de capital de longo prazo nem despesas de depreciação associadas.

<b>LGI 18, Dimensão iii</b>	<b>Avaliação</b>
Existe investimento de capital suficiente no sistema.	<b>C</b> – Existe investimento em capital no sistema para documentar os direitos à terra, mas ele é insuficiente para garantir que o sistema seja sustentável no curto prazo.

Como os cartórios são concessões públicas, o investimento é feito pelo próprio concessionário e não pelo poder público.

A decisão do CNJ relativa à Altamira/Vitória do Xingu que determinou o cancelamento de uma matrícula com mais de 400 milhões de hectares, apresenta como sugestão de que o órgão correcional regulamente a modernização dos cartórios com a adoção de um sistema baseado em tecnologia da informação:

#### 3.1.5 – Informatização mínima

Abertura de expediente para edição de Resolução que **regulamente a modernização das unidades do serviço de notas e de registro, com a adoção de meios adequados, baseados na tecnologia da informação. A criação de programas computacionais livres e padronizados**, que garantam rotina mínima de trabalho, disponibilizados sem ônus para os Notários e Registradores, pode ser autorizada pelo Conselho Nacional de Justiça, de modo que se alcance padrão básico e adequado na qualidade dos serviços; (grifo nosso).

A efetiva implantação do Termo de Cooperação Técnica nº 024/2012, assinado em 08 de agosto de 2012 entre o CNJ e o Colégio Notarial do Brasil visando criar Centrais de Informações que reúnam os dados relativos a escrituras e procurações existentes é um passo significativo para o controle de todas as transações imobiliárias.

<b>LGI 19, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
O cronograma de taxas é acessível ao público:	<b>A</b> – Um cronograma claro de taxas para os diferentes serviços é acessível ao público e são emitidos recibos para todas as transações.

Como não se conseguiu informação oficial dos cartórios sobre a questão, deduz-se pela prática cotidiana e pelo que está previsto na lei, há expedição de recibos no valor que foi cobrado.

LGI 19, Dimensão ii	Avaliação
Pagamentos informais são desaconselhados.	<b>D</b> – Praticamente não existem mecanismos para detectar e lidar com o comportamento ilegal dos funcionários.

Não se conhece um mecanismo interno dos cartórios. Se houver alguma irregularidade deve-se denunciar ao concessionário o cartório. A outra possibilidade, que é o controle externo, a denúncia ou reclamação pode ser encaminhada a corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Outra instância de controle é o Conselho Nacional de Justiça, que é um órgão de *controle externo* das atividades do Poder Judiciário.

#### 4.7- Resolução de Conflitos Fundiários

LGI	Descrição da Dimensão	Pontuação			
		A	B	C	D
20 i	Acessibilidade dos mecanismos de resolução de conflitos				X
20 ii	Resolução de conflitos informal ou baseada na comunidade			X	
20 iii	Busca do foro mais favorável ( <i>foro shopping</i> )			X	
20 iv	Possibilidade de recursos			X	
21 i	Resolução de conflitos no sistema jurídico formal	X			
21 ii	Rapidez da resolução de conflitos no sistema formal				X
21 iii	Conflitos antigos (casos não solucionados há mais de 5 anos)				X

LGI 20, Dimensão i	Avaliação
Existem mecanismos de resolução de conflitos acessíveis.	<b>D</b> – Menos de um quarto das comunidades possui instituições formalmente investidas de poder para resolver conflitos e diversas instituições informais podem estar disponíveis no restante.

O caos fundiário está relacionado diretamente com a falta de governança fundiária, então há grande dificuldade de associá-los, estruturá-los.

As instituições disponíveis para a resolução de conflitos no âmbito local são: INCRA, ITERPA, Comissão Permanente de Combate à Grilagem do Tribunal do Estado do Pará. Após o surgimento da Ouvidoria Agrária Nacional no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cada superintendência do Incra criou uma Ouvidoria Agrária Regional. No caso do Estado do Pará existe também a Ouvidoria Agrária ligada ao Tribunal de Justiça, a Comissão de Mediação de Conflitos (integradas por órgãos governamentais e da sociedade civil e coordenada pelo Ouvidor Agrário Estadual), as Promotorias Agrárias e as Defensorias Públicas Agrárias Estaduais (criadas e regulamentadas pela Resolução 064/2010 - CSDP - DP/PA - <http://www.defensoria.pa.gov.br/conteudos.php?area=legislacao>), sem falar nas DECAs (Delegacias Especializadas em Conflitos Agrários), localizadas em Marabá, Redenção e Belém.

O artigo 126 d Constituição Federal de 1988 definiu a necessidade os Tribunais de Justiça Estaduais criarem uma justiça especializada com competência

exclusiva para questões agrárias.<sup>44</sup> O parágrafo único do mesmo artigo instituiu um importante instrumento de solução dos conflitos: a ida pessoal do juiz no local do conflito. Também o artigo 167 da Constituição do Estado do Pará de 1989 prevê a criação de: “varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias”.<sup>45</sup> Essa norma foi regulamentada pela Lei Complementar 14/1993 que estabeleceu a criação de dez varas agrárias. Ressalta-se porém, que atualmente, há cinco varas agrárias funcionando e que as mesmas atuam com muita dificuldade, devido ao tamanho das áreas de sua atuação e a estrutura precária que possuem.<sup>46</sup> Em 1997 surgiu a Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários<sup>47</sup>, coordenada pela Ouvidoria. A nível federal há a estrutura criada pelo MDA e a nível estadual há a estrutura criada pelo Judiciário.

Chegou-se a conclusão que no âmbito do Estado do Pará, os mecanismos existem, porém não apresentam bom funcionamento. Há problemas em sua estrutura interna (competência), divergências políticas, diferentes pontos de vista sobre a questão; informações que chegam aos órgãos desencontradas/equivocadas; ausência de um banco de dados confiável com

---

<sup>44</sup>Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias. Parágrafo único. Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio”.

<sup>45</sup> Art. 167. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias.

§ 1º. A lei de organização judiciária definirá a competência dos juízes referidos neste artigo que, ressalvada a competência privativa da Justiça Federal, poderá abranger os processos relativos:

- a) ao Estatuto da Terra, Código Florestal e legislações complementares;
- b) à política agrícola, agrária e fundiária, nos termos previstos pelas Constituições Federal e Estadual;
- c) aos registros públicos no que se referirem às áreas rurais;
- d) REVOGADA.
- e) ao crédito, à tributação e à previdência rurais.

§ 2º. Também competirão aos juízes a que se refere este artigo as matérias ora enumeradas, que sejam de competência da Justiça Federal, não estando a mesma instalada nas respectivas comarcas, e havendo lei permissiva, conforme o artigo 109, § 3º., da Constituição Federal.

§ 3º. As Varas Agrárias são providas por Juízes de Direito de 2ª Entrância, na forma prevista pelo Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado, desde que aprovados em curso de aperfeiçoamento.

§ 4º. Os Juízes de que trata este artigo deverão residir em regiões judiciárias ou comarcas onde sejam mais graves e sensíveis os conflitos e questões de sua competência, e sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, far-se-ão presentes no local do litígio.

§ 5º. É pressuposto para designação que o Juiz tenha sido aprovado em curso de aperfeiçoamento de Direito Agrário, organizado pela Escola Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado, preferencialmente com a colaboração das Universidades e da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Pará.

Este artigo teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional n° 30, de 20 de abril de 2005. A redação original atribuía aos juízes da vara agrária também as lides ambientais e minerais, além de julgarem: “d) os delitos cuja motivação for predominantemente agrária;”

<sup>46</sup> A Resolução Tribunal de Justiça do Estado do Pará n° 21, de 04 de outubro de 2006 criou as seguintes varas: I - Região Agrária de Castanhal: 74 municípios; II- Região Agrária de Santarém: 18; III- Região Agrária de Marabá: 23; IV- Região Agrária de Altamira: 12 e V- Região Agrária de Redenção: 15.

<sup>47</sup> Decreto n° 2.410, de 06 de outubro de 1997.

as informações técnicas dos órgãos de maneira integrada; dificuldades orçamentárias. Há ineficiência dos órgãos fundiários: os conflitos não são resolvidos rapidamente, alguns demoram anos até chegar a uma conclusão em outros, o próprio órgão acaba alimentando o litígio devido a falta de informação ou de uma ação concreta.

Os elementos para a efetivação da governança são: legislação compatível, cadastro confiável e integrado de informações técnicas, sistema de monitoramento, instituições para executarem as atribuições com competências reconhecidas e delimitadas, capilaridade de funcionários e estrutura, articulação das instituições.

Não há fluxo claro de políticas públicas, logo elas têm uma entrada e não têm uma saída, dificultando o controle social, apresentando consequências como: personalismo, corporativismo, elitismo e sistema burocrático ultrapassado. Há políticas públicas, mas que se baseiam em uma desorganização do sistema, ocasionando a omissão do Estado.

Em alguns casos os grandes interesses econômicos e políticos acabam dificultado a chegada de uma resolução dos conflitos. Pode-se enumerar as causas dos conflitos fundiários, além da disputa pela terra, as relacionadas com o trabalho escravo, violações ambientais, a questão policial, entre outras.

Para dar uma resposta aos conflitos o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu o Fórum Nacional para monitoramento e resolução dos conflitos fundiários rurais e urbanos<sup>48</sup>. A ausência de representantes da sociedade civil dificulta sobremaneira a solução destes conflitos.

A interpretação conferida à expressão “âmbito local” foi de que tratava-se do âmbito do município, após discussão sobre a compreensão do termo que se deu de forma dificultosa. Entendeu-se como instituição formal aquela que é oficial, regulamentada legalmente para a resolução de conflitos agrários.

Houve dificuldade na conceituação jurídica de conflito agrário, visto que há uma tipologia do conflito agrário (conflito entre pequenos e grandes proprietários, entre Estado e proprietários, entre Estado e Estado, entre não proprietários e proprietários, entre proprietários e comunidades tradicionais/indígenas). Adotou-se a concepção ampla do conflito agrário e da sua resolução.

---

<sup>48</sup> Portaria nº 491, de 11 de março de 2009.

<b>LGI 20, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação</b>
As decisões tomadas por sistemas de resolução de conflitos informais ou baseados na comunidade são reconhecidas.	<b>D</b> – Existe um sistema informal ou baseado na comunidade que toma decisões que nem sempre são equitativas, mas que têm reconhecimento no sistema formal de resolução de conflitos judiciais ou administrativos.
<b>LGI 20, Dimensão iii</b>	<b>Avaliação</b>
Existe uma clara atribuição de responsabilidade para a resolução de conflitos.	<b>C</b> – Há <b>vias paralelas para a resolução de conflitos e é possível tratar casos em paralelo por intermédio de canais diferentes, mas o compartilhamento de evidências e decisões pode ocorrer de forma ad hoc.</b>

Na discussão sobre a resolução de um conflito, quando há um consenso entre as partes envolvidas nas decisões tomadas, as medidas são cumpridas. São boas, respeitadas e reconhecidas. No entanto, nem sempre são equitativas.

A expressão “equitativa” foi interpretada como de maior proximidade legal, como direitos e garantias definidos pela lei.

É necessário fazer uma observação no que diz respeito à ideia de comunidade, visto que no Brasil, juridicamente, os conceitos de comunidade apresentam distinções (comunidade tradicional, comunidade local...). Convencionou-se o entendimento de comunidade populacional, a comunidade da região.

O termo *ad hoc* foi entendido como “caso a caso” e não de forma sistemática.

<b>LGI 20, Dimensão iv</b>	<b>Avaliação</b>
Existe um processo para recorrer das decisões sobre conflitos.	<b>C</b> – Existe um processo para recorrer das decisões sobre os casos fundiários, mas os custos são elevados e o processo é muito demorado.

LGI 21, Dimensão i	Avaliação
Os conflitos de terras constituem uma pequena percentagem dos casos no sistema jurídico formal.	<b>A</b> – Os conflitos de terras no sistema judiciário formal representam menos de 10% do total de casos judiciários.

Não há um estudo que calcule o valor dos custos processuais, que deve envolver o pagamento de honorários advocatícios, taxas, emolumentos. Outra dificuldade é o acompanhamento do processo. Algumas vezes o local físico do Poder Judiciário é distante onde a comunidade reside, dificultando o acompanhamento, a citação das fases processuais. Com esse conjunto de situações é que se conclui que o custo é alto.

Apesar da porcentagem de conflitos judicializados ser pequena, comparando com o número total dos processos em tramitação, há uma demanda significativa de pessoas que não consegue acessar a justiça. De maneira especial os crimes de assassinatos de trabalhadores(as) rurais, lideranças sindicais, religiosas e políticas, quando instaurados, dificilmente chegam ao veredicto final.

Analisando os relatórios da Comissão Pastoral da Terra do Pará se pode ver como nos últimos dez anos no Estado do Pará foram registrados: 1.323 conflitos pela posse da terra. No mesmo período foram assassinatos 557 trabalhadores (as) lideranças sindicais, políticas e religiosas.

O mais grave é que em pouco mais de 30% dos casos de homicídio denunciados foi aberto inquérito policial, só 16% dos casos chegaram a ser formalizados processos judiciais visando punir os culpados destes crimes e em 3% dos casos a Justiça se pronunciou condenando ou absolvendo os responsáveis.

O Conselho Nacional de Justiça,<sup>49</sup> a partir de dados divulgados pelo Secretariado Nacional da Comissão Pastoral da Terra, afirma:

Um dos dados existentes que nos traz grande preocupação no âmbito de atuação do Judiciário é o baixo número de casos de homicídios julgados num período de 23 anos. Dos 1.129 casos de conflitos com mortes que vitimizaram 1.521 pessoas, apenas 85 foram julgados” (CNJ - 2009).

O mesmo documento destaca:

<sup>49</sup> BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Preliminar sobre a Situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil*. Brasília: CNJ 28 de setembro 2009.

Os dados sobre pessoas assassinadas no Brasil em razão de conflitos agrários foram coletados pela CPT no período que vai de 1985 a 2008. Observamos que a situação mais grave é a da Região Norte, com 504 casos e um total de 760 vítimas (representando um percentual de 44,6% dos casos e 50,0% das vítimas), com destaque para o estado do Pará (34,6% dos casos e 39,1% das vítimas). O estado do Pará possui um número de assassinatos e de vítimas maior que o de todas as regiões brasileiras, exceto da própria região Norte onde se situa (grifo nosso).

O gráfico abaixo exemplifica a problemática:

UF-Região	Casos	Vítimas	Casos julgados	% casos julgados
<b>Pará</b>	391	595	15	3,84
Norte	504	760	25	4,96
Nordeste	336	377	18	5,36
Centro-Oeste	114	165	11	9,65
Sudeste	113	144	27	23,89
Sul	62	75	4	6,45
<b>Brasil</b>	<b>1.129</b>	<b>1.521</b>	<b>85</b>	<b>7,53</b>

Fonte: Dados fornecidos diretamente pelo Setor de Documentação da Secretaria Nacional da CPT.

A Região Norte detém 44,64% dos casos denunciados, 49,97% das vítimas e 4,96% dos casos foram julgados. O Estado do Pará apresenta 34,63% dos casos denunciados, 39,12% das vítimas e 3,84 dos casos foram julgados.

<b>LGI 21, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação</b>
Os conflitos no sistema formal são solucionados de maneira oportuna.	<b>D</b> – Uma decisão relacionada a conflito de terras é alcançada em tribunal de primeira instância dentro de um ano em menos de 50% dos casos.
<b>LGI 21, Dimensão iii</b>	<b>Avaliação</b>
Existem alguns conflitos de terras antigos (mais de 5 anos)	<b>D</b> – A parcela de conflitos de terras antigos é superior a 20% do total de ações judiciais pendentes relativas a disputas de terras.

Levou-se em consideração os dados da CPT, da FETAGRI e inclusive dados do Tribunal de Justiça que apresentavam elevado número de casos que foram prescritos. A prescrição se configura quando, depois de determinada a pena pelo juiz, transcorre o prazo máximo para que o réu seja preso. Em muitos casos a prescrição ocorre sem a conclusão do inquérito policial.

As cortes internacionais já se manifestaram em relação à lentidão da justiça brasileira em manifestar na apuração da violência rural. Podemos citar como exemplo o caso da morte do advogado e assessor dos trabalhadores em Marabá. Em 17 de outubro de 2008, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) admitiu o caso Gabriel Sales Pimenta contra o Estado Brasileiro. O relatório de admissibilidade nº. 73/08 foi o resultado de uma denúncia apresentada pelo Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos (CEBRASPO), pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL) e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) da diocese de Marabá em 8 de novembro de 2006.

Os fatos do caso em tela remontam ao ano de 1982, quando o advogado e defensor de direitos humanos Gabriel Sales Pimenta foi vítima de homicídio na cidade de Marabá, localizada na região sudoeste do estado do Pará. O assassinato ocorreu num contexto de violência relacionado com os conflitos decorrentes da luta pelo acesso à terra no Brasil.

#### 4.8- Aquisição de Grandes Propriedades

LSLA	Descrição da Dimensão	Pontuação			
		A	B	C	D
1	A maioria das terras de florestas é mapeada e os direitos são registrados.			C	
2	A aquisição de terras gera poucos conflitos, os quais são tratados com rapidez e transparência.				D
3	As restrições ao uso da terra em lotes de terras rurais geralmente podem ser identificadas				D
4	As instituições públicas envolvidas na aquisição de terras operam de forma clara e coerente				D
5	Os incentivos para os investidores são claros, transparentes e coerentes		B		
6	Os mecanismos de participação nos benefícios relativos aos investimentos em agricultura (culturas de alimentos, biocombustíveis, silvicultura, pecuária, fazenda de caça/conservação) são usados com regularidade e aplicados de forma transparente			C	
7	Existem negociações diretas e transparentes entre os investidores e os detentores do direito	A			
8	São requeridas informações suficientes dos investidores para avaliar a conveniência dos projetos em terras públicas/comunais				D
9	Nos casos de aquisição de terras públicas/comunitárias, os investidores fornecem as informações requeridas e essas informações são disponibilizadas ao público			C	
10	As disposições contratuais relativas à aquisição de terras de comunidades ou do público são obrigadas por lei a mencionarem explicitamente a maneira como os benefícios e os riscos serão divididos.				D
11	O procedimento para obter aprovação para um projeto, quando necessário, é razoavelmente curto				D
12	Os requisitos sociais dos investimentos em larga escala em agricultura são claramente definidos e implementados			C	
13	Os requisitos ambientais dos investimentos em larga escala em agricultura são claramente definidos e implementados			C	
14	Para transferências de terras públicas/comunitárias, as instituições públicas têm procedimentos definidos para identificar e selecionar investimentos benéficos do ponto de vista econômico, ambiental e social, e implementá-los de modo eficaz.				D
15	A conformidade com as salvaguardas relativas a investimentos em agricultura é verificada			C	
16	Existem vias para apresentação de queixas caso os investidores agrícolas não cumpram os requisitos			C	

LSLA 1	Avaliação
A maioria das terras de florestas é mapeada e os direitos são registrados.	C – 10-40% da área em terras de florestas têm limites demarcados e reivindicações levantadas e associadas registradas.

Segundo o que foi divulgado pelo IBGE (2013) no Relatório sobre Cobertura do Uso da Terra no Estado do Pará, o Estado do Pará ainda preserva cerca de 77% de suas áreas de vegetação natural, segundo dados do, divulgado ontem pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com os dados de 2010, as florestas respondem por 909 mil quilômetros quadrados (km<sup>2</sup>), ou 72,9% do território paraense, e os campos, por 54 mil km<sup>2</sup> (ou 4,3%). A maior parte das áreas de floresta preservadas está nas mesorregiões do Sudoeste Paraense e do Baixo Amazonas paraense, que representam a metade ocidental do Estado, ou seja, a região com o maior número de unidades de conservação e de terras indígenas nessas regiões.

Das áreas que já sofreram com a ação do homem no Estado, as pastagens para pecuária ocupam 187 mil km<sup>2</sup>, ou 15,2% do território paraense. A maior parte das pastagens fica na mesorregião Sudeste Paraense, que faz divisa com o Tocantins e o sul do Maranhão. As áreas urbanizadas ocupam 7,5% do Pará e a mineração, 9,7%.

Os dados vão variar conforme a fonte, mas o consensual é de que pelo menos 50% das terras do Estado do Pará são unidades de conservação e áreas indígenas. Para todas essas áreas existem decreto de criação e a definição dos limites, possibilitando a formação de um mapa. Porém, nem todas as áreas estão demarcadas e pouca possuem regularização fundiária.

LSLA 2	Avaliação
A aquisição de terras gera poucos conflitos <sup>50</sup> , os quais são tratados com rapidez e transparência.	D – Os conflitos relativos aos direitos de uso ou propriedade e direta ou indiretamente relacionados com a aquisição de terras são relativamente frequentes (mais de 5% da área de terras rurais afetadas) e a falta de capacidade de abordar esses conflitos com rapidez e de forma transparente resulta em disputas longas e pendentes.

Um dos grandes problemas do Estado do Pará, em regra geral na região amazônica, é a falta de informação confiável sobre o domínio de propriedade, sendo a base de boa parte dos conflitos pela disputa da terra. Alguns conflitos se arrastam por anos e não chegam a uma definição. Nem o Estado ou a União não sabem o que titulóu e a localização exata destes títulos, como o cartório registrou muitos documentos que não possuem base legal para transferir domínio ao seu possuidor.

Esse quadro é agravado com a vasta e confusa gama de documentos expedidos nestes cinco séculos. A atual situação de existência de documentações duvidosas é fruto de legislações do tempo colonial, imperial e republicano (federal e estaduais) que favoreceram a expedição de um grande número de modalidades de documentos sem que, em muitos casos, ficasse

<sup>50</sup> Um conflito é definido como uma disputa entre as partes sobre os direitos de propriedade ou de uso que elas não conseguem resolver por sua conta e para os quais precisam buscar mediação ou assistência externa a fim de resolver

evidente o limite entre os que transmitem títulos de domínio e os que são meros registros de situações jurídicas em fase de consolidação

Para se ter uma ideia da situação foram expedidos ao longo do tempo pelos diferentes órgãos responsáveis pela alienação de terras públicas dezesseis documentos: Cartas de Sesmaria (confirmadas ou não); Registros Paroquiais ou Registros do Vigário; Registros Torrens; Títulos de Posse; Títulos de Legitimação; Títulos Provisórios; Títulos Definitivos; Títulos de Arrendamento; Títulos de Aforamento; Títulos de Ocupação; Títulos Coloniais; Títulos de Ocupação de Terras Devolutas; Licenças de Ocupação; Autorizações de Detenção; Autorizações de Utilização de Bens Públicos e Contratos de Alienação de Terras Públicas.

Parte do caos fundiário existente é fruto de um processo de ocupação desordenada nestes últimos séculos, intensificada partir de 1970, que buscava integrar a Amazônia ao mercado brasileiro.

Os dados mais precisos sobre as terras de florestas demarcadas e/ou delimitadas são as unidades de conservação (floresta nacional, parque, reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável), as áreas indígenas e quilombolas. Não se tem um número correto das áreas privadas porque não se pode basear no cadastro do INCRA, já que nem tudo que está cadastrado trata-se de propriedade privada.

No estado do Pará o Cadastro do INCRA de 2010 revela que há 26.747.247 hectares ocupados por 97.841 imóveis declaradamente pelos seus ocupantes que não possuem documentos comprobatórios de propriedade dos mesmos. Deste total há 86.906 imóveis (88,8%) que são passíveis de legitimação, enquanto que há também, 4.949 imóveis (5,1%) classificados como médias propriedades e outros 45.772 imóveis (5,9%) que são grandes propriedades que ocupam, simultaneamente, 5.069.691 hectares aqueles minifúndio e pequenas propriedades passíveis de legitimação. Porém, as médias propriedades apropriaram 2.804.170 hectares e as grandes propriedades abocanharam 18.597.507 hectares das terras não passíveis de legitimação excluída a possibilidade de o serem, pelo Programa Terra Legal, e que alcançaria aquelas consideradas médias. Dessa forma, pelos menos 69,5% das terras públicas devolutas ou não griladas no Estado do Pará não poderão ser legitimadas ou sequer legalizadas pela legislação em vigor, conforme tabela abaixo. (BRASIL. Relatório Recuperação de Terras Públicas e Modernização do Registro de Imóveis. Coordenador: José Rodrigo Rodriguez. São Paulo / Brasília: Cebrap / Ministério da Justiça, 2013).

## ESTADO DO PARÁ - 2010

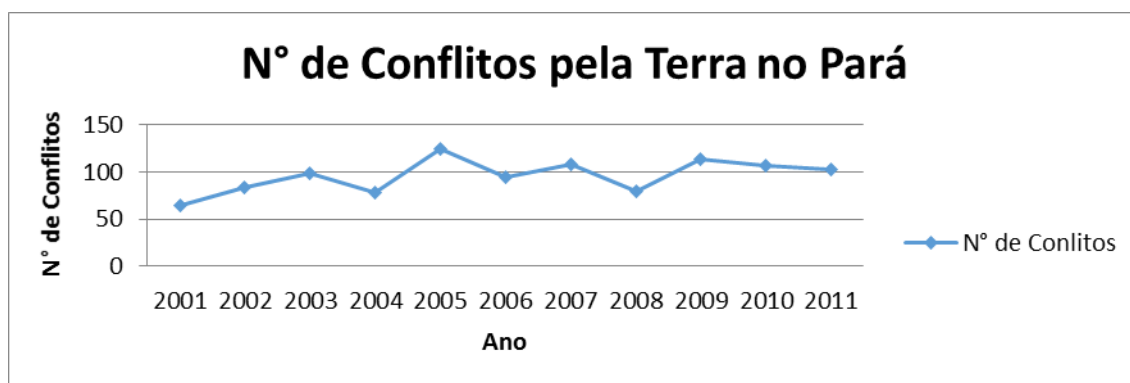
### Imóveis declarados sem documentos de propriedade

PARÁ	TOTAL DE IMÓVEIS	%	TOTAL DE ÁREA (ha)	%
TOTAL	97.841	100	26.747.247	100
Minifúndio	56.038	57,3%	1.777.760	6,6%
Pequena Propriedade	30.868	31,5%	3.291.931	12,3%
Média Propriedade	4.949	5,1%	2.804.170	10,5%
Grande Propriedade	5.772	5,9%	18.597.507	69,5%
Não Classificada	214	0,2%	275.879	1,0%

Fonte: INCRA (Relatório Recuperação de Terras Públicas e Modernização do Registro de Imóveis. Coordenador: José Rodrigo Rodriguez. São Paulo/Brasília: Cebrap/Ministério da Justiça, 2013).

Em relação aos conflitos fundiários, o Estado do Pará é o campeão. O número de trabalhadores rurais assinados no período 1995 a 2004 (169 ocorrências) é superior do que nos primeiros quinze anos de ditadura militar (1964-1979), com 89 mortes.

Tabela 1



Fonte: PINHEIRO, Raony Barbosa. Justiça Agrária e Conflitos no Campo na região agrária de Castanhal. Belém: UFPA, Trabalho de Conclusão de Curso, 2013.

LSLA 3	Avaliação
As restrições ao uso da terra <sup>51</sup> em lotes de terras rurais geralmente podem ser identificadas.	D – As restrições ao uso da terra aplicáveis a qualquer lote de terras rurais podem ser determinadas sem ambiguidade no local para terras ocupadas por menos de 10% da população.

As principais restrições ao uso da terra estão relacionadas as previstas no Código Florestal (Lei 12651/2012), que são a reserva legal e a área e preservação permanente. O proprietário ou posseiro de um determinado

<sup>51</sup> A restrição ao uso da terra é uma restrição imposta aos detentores da terra sobre o uso específico da terra.

espaço rural não dispõe necessariamente da mesma intensidade de domínio sobre cada uma das partes da área apropriada (área de preservação permanente e reserva legal). Certos usos continuam sendo soberanos, outros serão controlados ou até proibidos.

O Código Florestal passou a ser a principal norma jurídica que regula o uso e a proteção das florestas e as demais formas de vegetação em áreas de propriedades privadas. Os dois principais instrumentos encontrados no código que definem os tipos possíveis de uso e proteção da floresta são a área de preservação permanente (APP) e a reserva legal (RL).

Desse modo, a legislação trata de forma diferenciada as florestas e demais formas de vegetação de propriedades privadas e as encontradas em propriedades públicas. A utilização e a proteção das primeiras estão descritas no Código Florestal, e as segundas estão previstas na Lei do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC – Lei 9985/2000).

Por outro lado, devido as constantes modificações na legislação, apesar do conhecimento que a cobertura vegetal dentro dos imóveis rurais são protegidos, há o desconhecimento sobre o significado de cada uma das categoriais e os tipos de restrições impostas pela legislação, assim como o que pode ser realizado.

Em geral a maiorias das pessoas sabe que existe uma porcentagem que deve ser protegida dentro do imóvel rural. No entanto, não é muito claro se a área pode ou não ser manejada, ou seja, utilizada economicamente para exploração madeireira. Também não é claro o percentual que deve ser protegido.

Existe confusão sobre o que seja área de preservação permanente (APP) e reserva legal. Se elas são cumulativas ou se a APP pode ser somada com a reserva legal para dar o percentual de obrigação legal de proteção.

A APP é definida como sendo “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (Art. 3º, II da Lei 12.651/2012). Já a reserva legal é a “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”. (Art. 3º, III da Lei 12.651/2012).

Na reserva legal é permitido o uso dos recursos florestais, ao contrário na APP, que é proibido.

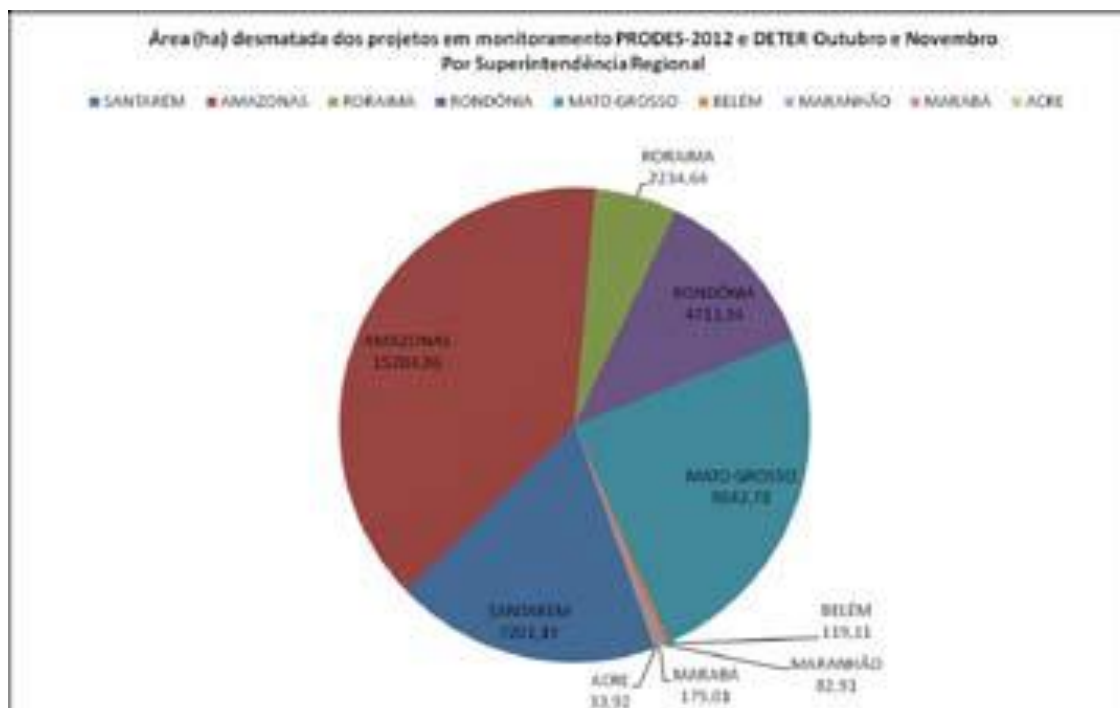
Esse desconhecimento se deve a mudança da legislação, que alterou o tamanho da reserva legal de 50% para 80% na Amazônia, para imóveis rurais com floresta. Outro fator foi a falta de cumprimento da legislação. Todos

sabiam que havia uma limitação legal, mas não existia fiscalização para exigir o cumprimento da lei.

Como exemplo do desconhecimento ou a falta de fiscalização podemos citar os assentamentos rurais criados pelo INCRA. A partir do momento que começou a ação de educação ambiental e fiscalização o quadro mudou.

O estado do Pará ainda concentra a maior parcela do desmatamento em assentamentos, no entanto, a área desflorestada nos projetos de reforma agrária reduziu de 771 quilômetros quadrados para 439 quilômetros quadrados, o que representa um decréscimo de 43%. Em 2011, a contribuição dos assentamentos no estado do Pará sobre o total desmatado em áreas de reforma agrária na Amazônia foi de 57%. Em 2012, essa participação foi reduzida para 44% do total. Somados ao Pará, Mato Grosso e Amazonas respondem por 79% de todo o desmatamento em assentamentos. Nos dois últimos, a participação é de 20% e 15% respectivamente (Boletim de análise sobre o desmatamento em assentamentos na Amazônia. Brasília: MDA, Dezembro 2012).

Contudo, o percentual mais significativo de redução foi observado nas áreas de reforma agrária sob a jurisdição da Superintendência do Incra (SR-01) sediada em Belém (PA), onde houve queda de 59% na área desmatada em assentamentos, no período analisado. Em 2012, foi registrado o desmatamento de 31 quilômetros quadrados, contra 76 quilômetros quadrados no ano anterior (gráfico a seguir).



Fonte: Boletim de análise sobre o desmatamento em assentamentos na Amazônia. Brasília: MDA, Dezembro 2012.

LSLA 4	Avaliação
As instituições públicas envolvidas na aquisição de terras operam de forma clara e coerente.	D – Os padrões de desempenho ético das instituições que promovem, canalizam ou adquirem terras para os fins previstos neste estudo não estão claramente definidos e as contas não são auditadas regularmente.

As contas são auditadas regularmente por determinação legal. Não que haja qualidade nas auditorias, mas elas são feitas. O Tribunal de Conta do Estado (TCE) analisa a prestação de conta do órgão fundiário.

As limitações deste processo de controle podem ser enumeradas em duas: as auditorias não são disponíveis ao público, ou seja, os relatórios não estão publicamente disponíveis para acompanhamento ou análise das conclusões.

A segunda limitação está na metodologia empregada pelo TCE, que baseia-se no controle de contas. O ideal para auditar essas contas dos gastos públicos é que esse controle seja feito em tempo real, e não dois três anos depois de ter fechado a prestação de contas. Afirma-se que não são auditadas regularmente, não significa que não ocorre, mas que não se respeita uma periodicidade, demora para ter um resultado ou análise conclusiva.

LSLA 5	Avaliação
Os incentivos para os investidores <sup>52</sup> são claros, transparentes e coerentes.	B – Existem disposições por escrito nas leis ou regulamentos relativos a incentivos para investidores, mas as mudanças frequentes (ou seja, previsibilidade limitada) não garantem a sua aplicação consistente no futuro.

No âmbito estadual não há incentivos para a aquisição de terra. Para a escolha da alternativa, baseou-se mais na experiência federal, onde os incentivos existentes não são formais, mas indiretos. Podemos denominar de imposto indireto quando permite o abatimento no imposto de renda a compra de terra na Amazônia, como ocorreu na década de 70 e 80 do século passado; os empréstimos bancários subsidiados, que eram utilizados pelo Banco da Amazônia e a SUDAM. Outra forma de subsidiar é estabelecer um preço da terra barato, abaixo do valor de mercado. Por último, o pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR) é extremamente baixo no Brasil.

Na realidade, existe uma desproporção em imposto sobre propriedades rurais pune pequenos produtores e estimula concentração de terras, pois Com tributações desatualizadas e reduzidas, os latifúndios pagaram em 2011 apenas 0,04% de todos os impostos arrecadados pela União (governo federal,

---

<sup>52</sup>Os incentivos para os investidores incluem qualquer mecanismo para aumentar a atração dos investimentos (redução de impostos, subsídios, isenção de taxas ou requisitos de licenciamento, melhor mecanismo de crédito, melhor mecanismo de seguros, etc.)

estados e municípios), segundo cálculo do Dieese publicado na cartilha 10 *Ideias para uma Tributação mais Justa* (2013). O Dieese ainda não tem os dados fechados de 2012, mas já sabe que, em relação à arrecadação federal (R\$ 992 bilhões), os grandes proprietários arcaram com menos de 0,07% (<http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2013/04/latifundios-pagaram-menos-0-07-do-total-de-impostos-do-pais-em-2012.>)

Além de os impostos serem baixos, o problema é reforçado porque os latifundiários designam grandes extensões das suas propriedades como área de conservação, que não são oneradas.

LSLA 6	Avaliação
Os mecanismos de participação nos benefícios dos investimentos em agricultura (culturas de alimentos, biocombustíveis, silvicultura, fazenda de caça/conservação) são usados com regularidade e aplicados de forma transparente	C – Os mecanismos que permitem que o público obtenha benefícios do investimento (ou parte investidora) que não sejam remuneração (p. ex., escolas, estradas, etc.) são usados raramente ou aplicados de maneira arbitrária.

Não há uma política bem definida, por isso é feito de forma arbitrária porque dificilmente a comunidade tem interferência na aplicação desses recursos.

LSLA 7	Avaliação
Existem negociações diretas e transparentes entre os investidores e os detentores do direito.	A – As decisões finais sobre aquisição de terras para investimentos em larga escala são feitas entre os detentores dos direitos envolvidos e os investidores; o papel do governo é limitado à verificação da conformidade com as regulamentações aplicáveis, o que é feito de maneira transparente e com prazos claramente definidos.

No estado do Pará a aquisição de terra para investimentos em larga escala segue a legislação federal. Primeiro que pode ocorrer somente por licitação, ou seja, concorrência pública. Se a área for para atividade agrária, a venda de área superior a 2500ha tem que ser consultado o Congresso Nacional (art. 188, § 1º da Constituição Federal). Se o objetivo for concessão florestal, para exploração de recursos madeireiro, a área pode ser superior a 2500ha (Lei 11284/2006).

A limitação na aquisição de terra é somente para estrangeiros. A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo nº 171 o conceito de empresa nacional, distinguindo-as em empresas brasileiras, empresas brasileiras de capital nacional e empresas não brasileiras (nestas compreendidas as empresas estrangeiras e as empresas multinacionais ou transnacionais). O artigo 190 da Constituição Federal determina que aprovação depende da decisão do Congresso Nacional nos casos de arrendamento ou aquisição de imóveis rurais por pessoa física ou jurídica estrangeira. As leis que regulamentam a matéria seriam: a Lei 5709/1971; a Lei 8629/1993, particularmente o artigo 23, que trata

da autorização do Congresso Nacional para aquisição e arrendamento por estrangeiros de áreas superiores às fixadas na Lei nº 5.709/71.

A Advocacia-Geral da União (AGU) demonstrou, na Justiça, que as restrições impostas para aquisições de terras no Brasil por estrangeiros é aplicável, também, às empresas nacionais com maioria de capital internacional. Os advogados públicos comprovaram que a Constituição Federal recepcionou a Lei nº 5.709/1971 que limita o comércio e conseguiram manter posicionamento adotado pela AGU no parecer nº 01/2008.

A Constituição Federal foi clara ao determinar no artigo nº 190 que a compra de terras por estrangeiros deve ser regulada por Lei e agregou à legislação a norma editada em 1971. Segundo os advogados, no mesmo sentido decidiu o Superior Tribunal de Justiça.

Portanto, a Constituição não impede que a legislação estenda os limites de aquisição e arrendamento de propriedades rurais por pessoas equiparadas a estrangeiros. Esse posicionamento reforça o parecer da AGU de 2008, que deve ser seguido por toda a Administração Pública Federal, reconhece a necessidade de autorização para que as pessoas jurídicas brasileiras com capital majoritariamente estrangeiro adquiram imóveis rurais, conforme a Lei 5.709/71.

<b>LSLA 8</b>	<b>Avaliação</b>
São requeridas informações suficientes dos investidores para avaliar a conveniência dos projetos em terras públicas/comunitárias.	<b>D</b> – As informações exigidas dos investidores não são consistentes e em geral não são suficientes para avaliar a viabilidade e os benefícios do projeto.

Uma pessoa interessada em comprar terra do Estado para desenvolver atividade agrícola ou pecuária, o primeiro passo é comprovar que já ocupa a mais de cinco anos a área (Lei Estadual 7289/2009). São exigidos diversos documentos, entre deve elaborar Plano de Aproveitamento Técnico e Laudo de Avaliação da área, assinado por profissional habilitado, com a respectiva ART/CREA, conforme normas legais.

Contudo, a documentação exigida não é suficiente para avaliar a viabilidade e os benefícios do projeto, até porque o órgão não possui estrutura de pessoal para fazer a análise do projeto apresentado. Do mesmo modo, não há uma fiscalização posterior para verificar se está havendo o cumprimento do projeto apresentado.

<b>LSLA 9</b>	<b>Avaliação</b>
Nos casos de aquisição de terras públicas/comunitárias, os investidores fornecem as informações solicitadas e essas informações são disponibilizadas ao público.	<b>C</b> – Os investidores fornecem algumas ou todas as informações solicitadas, mas essas informações não são disponibilizadas ao público.
<b>LSLA 10</b>	<b>Avaliação</b>
As disposições contratuais relativas à aquisição de terras de comunidades ou do público são obrigadas por lei a mencionarem explicitamente a maneira como os benefícios e os riscos serão divididos.	<b>D</b> – Os contratos não precisam especificar os acordos de compartilhamento de riscos nem de compartilhamento de benefícios.

O processo de aquisição de terras públicas no Brasil é regulado pelo regime de licitações, regido pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 – mais especificamente no artigo 17, capítulo I, sobre alienação de bens imóveis da Administração Pública.

No âmbito estadual não há previsão legal de especificar os acordos de compartilhamento de riscos nem de compartilhamento de benefícios. O que deve constar no título de domínio são as seguintes cláusulas previstas no art. 11 da Lei 7.289/2009: impossibilidade de negociação pelo prazo de dez anos, exceto para os casos de quitação integral do valor da terra e demais encargos; possibilidade de transmissão por sucessão legítima ou testamentária; aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; outras condicionantes de interesse público.

<b>LSLA 11</b>	<b>Avaliação</b>
O procedimento para obter aprovação para um projeto, quando necessário, é razoavelmente curto.	<b>D</b> – Na maioria dos casos, os documentos relativos à solicitação do investimento são analisados e recebem uma resposta em um prazo superior a nove meses após a data da apresentação.

Na compra de terras públicas estaduais o processo dura muito mais de nove meses, podendo chegar a anos na maioria das vezes. Em relação a aprovação de projetos de investimentos de estrangeiros que envolvam terras (aquisição

ou arrendamento de imóvel rural), o processo é regido pela Instrução Normativa de número 70, de 6 de dezembro de 2011, pelo INCRA.

<b>LSLA 12</b>	<b>Avaliação</b>
Os requisitos sociais dos investimentos em larga escala em agricultura são claramente definidos e implementados.	<b>C</b> – Os requisitos de salvaguardas sociais para os investidores estão claramente definidos e documentados (ou seja, com detalhes relativos aos processos e elementos específicos na avaliação), mas foram implementados de forma arbitrária.

Não há uma previsão legal sobre requisitos sociais obrigatórios para investimentos em larga escala em agricultura, estes ficam ao critério das políticas sociais das próprias empresas, e são incluídos quando a empresa busca conseguir algum selo de qualidade (ambiental ou social), ou seja, é de iniciativa particular.

<b>LSLA 13</b>	<b>Avaliação</b>
Os requisitos ambientais dos investimentos em larga escala em agricultura são claramente definidos e implementados.	<b>C</b> – Os requisitos de salvaguardas ambientais para os investidores estão claramente definidos e documentados (ou seja, com detalhes relativos aos processos e elementos específicos na avaliação), mas foram implementados de forma arbitrária.

As cláusulas de cumprimento ambientais estão claramente definidos, previstos no Código Florestal (Lei 12.651/2012) ao tratar da reserva legal e a área de preservação permanente. Pode-se alegar que existe uma margem de interpretação dada pelos órgãos ambientais estaduais ou federal, que em campo avaliará em campo se ocorreu dano ou não, ou se o proprietário está ou não cumprindo o que a legislação determina.

<b>LSLA 14</b>	<b>Avaliação</b>
Para transferências de terras públicas/comunitárias, as instituições públicas têm procedimentos definidos para identificar e selecionar investimentos benéficos do ponto de vista econômico, ambiental e social, e implementá-los de modo eficaz.	<b>D</b> – Os procedimentos fornecem no máximo uma cobertura parcial das questões econômicas, sociais e ambientais e não estão implementados de forma efetiva.

Os procedimentos para a cobertura das questões econômicas, sociais e ambientais são parcialmente implementadas. Apesar de haver previsão legal para indenização, a legislação não leva em consideração os aspectos sociais e ambientais locais.

A dificuldade encontrada é promover a justa indenização por perda do patrimônio das comunidades tradicionais e também possibilitar a continuidade das atividades produtivas que serão impactadas. Não é levado em conta as áreas de extrativismo e os vínculos com a terra e a natureza, possibilitando um ressarcimento suficiente para a sua auto reinserção na economia da região.

Para superar essa injustiça terá que mudar a coleta de dados que subsidiam o processo de indenização. Para esse fim, deve-se ter um cadastro socioeconômico que leve em conta no levantamento os dados como tamanho e característica das áreas ocupadas; o grau de dependência econômica na exploração agrícola e extrativa; o nível socioeducacional e as tradições culturais de todas as famílias atingidas.

LSLA 15	Avaliação
A conformidade com as salvaguardas relativas a investimentos em agricultura é verificada	C – Os órgãos governamentais responsáveis acompanham os acordos para verificar a conformidade, mas não tomam medidas razoáveis nos casos de não conformidade.

O acompanhamento maior ocorre por parte dos bancos que financiam atividades nos imóveis rurais nas suas linhas de créditos, e mesmo assim é limitada e esporádica. Os órgãos ambientais têm dificuldades em fazer uma fiscalização mais intensa, atuando nos casos de maior repercussão ou em ações localizadas e temporalmente restritas.

Um exemplo de ação de sucesso foi a Campanha “Carne Legal” realizada pelo Ministério Público Federal, que iniciou em 2009. A campanha institucional é um alerta sobre as ilegalidades presentes na cadeia da pecuária. A primeira ação da campanha institucional foi combater a ilegalidade na cadeia da pecuária no Estado do Pará, iniciando com a assinatura de responsabilidade com os frigoríficos, onde estes ficaram responsáveis em não adquirir gado bovino de fazendas que figurem nas listas de áreas embargadas e de trabalho escravo divulgadas na internet pelo IBAMA e pelo Ministério do Trabalho, respectivamente, ou que venham a ser comunicadas à Empresa pelo Ministério Público Federal; estejam localizadas no Estado do Pará nas quais ocorreram fatos geradores de ações judiciais criminais ou civis oferecidas pelo Ministério Público Federal e/ou Ministério Público Estadual contra seus respectivos proprietários, gestores e empregados pela prática de trabalho escravo, entre outras restrições.

A campanha institucional Carne Legal chamou a atenção da sociedade brasileira a refletir e a impulsionar supermercados, frigoríficos e pecuaristas, mas também as instituições do governo, para que a informação sobre a origem da carne esteja disponível para todos no momento da venda. Até agora, apesar dos avanços obtidos, essa informação é encontrada apenas em alguns pontos de comercialização.

LSLA 16	Avaliação
Existem vias para apresentação de queixas caso os investidores agrícolas não cumpram os requisitos.	<b>C</b> – Existe um processo pelo qual as partes afetadas ou o público em geral podem apresentar queixas relativas à conformidade do investidor com as salvaguardas, mas não existem mecanismos para tratar essas queixas de forma justa e rápida.

Atualmente os órgãos públicos que atuam na área agrária possuem ouvidorias que recebem denúncias. Além disso, a parte prejudicada pode fazer a denúncia para o Ministério Público, que também recebe denúncia anônima e verifica a veracidade do denunciado.

Contudo, a eficácia na apuração vai depender do grau de organização de quem denunciou e do controle social a fim de fiscalizar o andamento da denúncia. Esse ponto foi aprofundado no Painel 7 ao discutir a resolução de conflitos fundiários.

#### 4.9- Gestão de Florestas

FGI	Descrição da Dimensão	Pontuação			
		A	B	C	D
FGI 1 i	Assinatura do país e ratificação das convenções internacionais			C	
FGI 1 ii	Implementação de incentivos para promover a atenuação da mudança climática por meio da silvicultura			C	
FGI 2 i	Aspectos relativos aos bens públicos das florestas legalmente reconhecidos e protegidos	A			
FGI 2 ii	Os planos e orçamentos de gestão florestal abordam os principais impulsores de desmatamento e degradação	A			
FGI 3 i	Compromisso do país com os sistemas de certificação e cadeia de custódia das florestas para promover a exploração sustentável da madeira ou outros produtos florestais		B		
FGI 3 ii	Compromisso do país com PMEs como uma forma de promover a concorrência, a geração de renda e o emprego rural produtivo			C	
FGI 4 i	Reconhecimento dos direitos legais dos povos tradicionais e indígenas aos recursos florestais		B		
FGI 4 ii	Compartilhamento de benefícios ou da renda das florestas públicas com as comunidades locais assegurado por lei e implementado		B		
FGI 5 i	Os limites do patrimônio florestal dos países e a classificação em diversos usos e propriedade são claramente definidos e demarcados			C	
FGI 5 ii	Nas áreas rurais, os planos de utilização das terras florestais e as mudanças nesses planos baseiam-se na contribuição do público.		B		
FGI 6 i	Abordagem do país para controle dos crimes contra as florestas, incluindo a extração ilegal e a corrupção		B		
FGI 6 ii	Iniciativas inter e intra-órgãos e colaboração entre os vários interessados para combater os crimes contra as florestas, além da conscientização de juízes e promotores			C	

<b>FGI 1, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
Assinatura do país e ratificação de convenções e tratados internacionais em apoio à conservação das florestas (CITES, CBD, CCD, Ramsar, UNFCCC)	<b>C</b> – O país se comprometeu a cumprir a maioria ou todos esses tratados, mas sua implementação precisa melhorar.
<b>FGI 1, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação</b>
Implementação de incentivos para promover a atenuação da mudança climática por meio da silvicultura	<b>C</b> – Existem poucos mecanismos de incentivos disponíveis, incluindo PES e REDD+. O financiamento geralmente não está disponível e os programas não são considerados eficazes em termos de custos.

O debate sobre a questão florestal inicia no âmbito internacional e sofre forte pressão externa. O Brasil é signatário de todos os principais tratados internacionais sobre a matéria, mas sua regulamentação, seja para a proteção de florestas públicas ou privadas, ainda requer uma regulamentação mais específica no plano nacional.

No que toca as áreas protegidas, a partir do processo de redemocratização, o país criou muitas unidades de conservação, sobretudo na região norte do país. No entanto, a grande maioria pende de regulamentação, através da criação e implementação de planos de manejo e conselhos gestores, bem como a regularização fundiária das áreas. A prática dos entes públicos na instituição de unidades de conservação é sua instituição sem prévia indenização e remanejamento dos ocupantes, o que cria sérios problemas para a gestão dessas unidades.

No que toca a exploração de florestas, o novo Código Florestal divide as florestas em públicas e privadas, sendo que todos os segmentos precisam de regularização fundiária. A morosidade e falta de resposta dos órgãos fundiários acaba favorecendo as fraudes nos títulos.

Sobre os instrumentos econômicos para a proteção e recomposição florestal, REED e crédito de carbono, respectivamente. Conforme relatam os

especialistas, a despeito de não existirem estudos específicos sobre a questão, o sequestro de carbono tem custo alto no Estado do Pará e não consegue competir com outras atividades de uso do solo. Se não houver um estímulo para o uso alternativo do solo é difícil manter esse tipo de programa, a não ser que seja em determinado local que não há outra alternativa. Já experiências com o REDD em outros estados além de raras, são caras. A eficiência está atrelada diretamente ao produto associado, ele por si só é baixo.

Há contradição entre a Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) e o Acordo Sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), no que se refere aos conhecimentos tradicionais de populações da floresta. A valorização do conhecimento tradicional associado à biodiversidade pode ser um fator de estímulo de proteção às florestas e a criação de áreas protegidas que valorizem a manutenção de comunidades em seu interior. No entanto, no Brasil ainda essa questão, apesar de regulamentada por medida provisória, grande parte das comunidades não se utiliza essa proteção legal.

Sobre a comercialização de espécimes da fauna e flora o governo assinou a Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES). No plano nacional essa conduta sofre sanções no plano administrativo e penal, sendo esses crimes apurados no âmbito federal.

FGI 2, Dimensão i	Avaliação
Aspectos relativos aos bens públicos das florestas (biodiversidade, conservação do solo e da água, valores sociais e culturais) legalmente reconhecidos e protegidos	<b>A</b> – A legislação reconhece e promove fortemente a sustentabilidade de uma ampla variedade de bens e serviços públicos e oferece proteção para eles.
FGI 2, Dimensão ii	Avaliação

Como os planos e orçamentos de gestão florestal abordam os principais impulsores de desmatamento e degradação	<b>A</b> – A abordagem dos impulsores do desmatamento e da degradação parece estar no topo da lista de prioridades nos planos e orçamentos de desenvolvimento florestal.
---	--

Como acontece em muitas outras áreas, a legislação fornece bom amparo com relação a essas questões, entretanto há confusão institucional e ineficiência na fiscalização, gerando assim baixa sustentabilidade das políticas públicas. O sistema de manejo florestal sustentável ainda não é realidade em todos os imóveis rurais na Amazônia, mas nos últimos anos algumas políticas públicas têm sido elaboradas para mitigar o desmatamento e degradação ambiental, mas ainda há um forte comércio de madeira ilegal, pois o monitoramento e a fiscalização são insuficientes.

Para tentar reduzir a retirada ilegal de madeira de áreas públicas, foi instituída a lei de gestão de florestas públicas (Lei 11284/2006). É uma política que tem avançado e pode contribuir para reduzir os índices de desmatamento ilegal na região.

Uma política efetiva de redução do desmatamento na região demanda um melhor conhecimento do território, o que poderia ser conseguido: a) pelo zoneamento-ecológico-econômico; e b) pela implementação de uma política de regularização fundiária coordenada entre a União e o Estado.

<b>FGI 3, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
Compromisso do país com os sistemas de certificação e cadeia de custódia das florestas para promover a exploração sustentável da madeira ou outros produtos florestais	<b>B</b> – O governo não exige a certificação, mas apoia e incentiva os sistemas de certificação e de cadeia de custódia; a área em processo de certificação do país está crescendo, mas lentamente.
<b>FGI 3, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação</b>

Compromisso do país com PMEs como uma forma de promover a concorrência, a geração de renda e o emprego rural produtivo	<b>C</b> – O governo não incentiva nem desincentiva as empresas de pequeno a médio porte no setor florestal.
--	--

A cadeia de custódia de produtos florestais é um mecanismo técnico obrigatório pela legislação florestal no Brasil e que começou a ser implementada diretamente pelo Estado do Pará a partir de 2007<sup>53</sup>. Para quem trabalha com madeira para o mercado doméstico há escassos benefícios em se fazer uma certificação internacional. O único benefício para quem exporta é que a madeira tem seu preço aumentado.

Tanto para a certificação internacional como a nacional as possibilidades de burlá-las ainda são grandes, refletindo um problema de falta ou dificuldades de fiscalização.

O novo Código Florestal traz disposições específicas para a pequena propriedade rural, o que pode ser considerado um incentivo ao pequeno produtor.

Na lei de gestão de florestas públicas há critérios específicos para o manejo florestal comunitário, bem como critérios diferenciados para concessões florestais para empresas de pequeno e médio porte. O estímulo está no nível de assegurar o acesso, mas isso não é suficiente para garantir uma exploração sustentável.

<b>FGI 4, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
Reconhecimento dos direitos legais dos povos tradicionais e indígenas aos recursos florestais	<b>B</b> – A legislação geralmente (frequentemente) reconhece os direitos tradicionais e indígenas e garante a segurança de acesso às comunidades que dependem da floresta.
<b>FGI 4, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação</b>

<sup>53</sup> Antes esse controle era feito pelo IBAMA, mas o processo passou a ser eletrônico, antes de ser estadualizado (Documento de Origem Florestal - DOF, instituído pela Portaria/MMA/nº 253 de 18 de agosto de 2006).

<p>Compartilhamento legal dos benefícios ou da renda das florestas públicas com as comunidades locais e sua implementação</p>	<p><b>B</b> – A legislação tem disposições claras sobre o compartilhamento de benefícios de certos usos das florestas, mas não sobre todos eles, e a implementação é deficiente.</p>
---	--

A legislação brasileira reconhece o direito das populações tradicionais e indígenas, a questão está efetividade destes direitos territoriais.

As disposições sobre compartilhamento de benefícios e o que são esses benefícios não são muito claras nas leis. O IDEFLOR, através dos editais, estabelece o que são os benefícios e como eles serão partilhados. Quando se faz um contrato de repartição de benefícios, não se especifica se estes são monetários ou não, fica a critério da comunidade e do jogo de forças.

No caso da exploração de florestas públicas, existem apenas benefícios indiretos para as comunidades tradicionais impactadas e que são estabelecidos caso, a caso, através dos editais. Por exemplo, editais do IDEFLOR impõem a criação de escolas e a contratação de mão de obra local e quando 40% da arrecadação vão para programas e projetos da comunidade organizada.

<b>FGI 5, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
<p>Os limites do patrimônio florestal dos estados e a classificação em diversos usos e propriedade são claramente definidos e demarcados.</p>	<p><b>C</b> – Os limites das florestas estão claramente levantados e demarcados somente em alguns locais, e a propriedade não é clara e é amplamente contestada.</p>
<p>FGI 5, Dimensão ii</p>	<p><b>Avaliação</b></p>

<p>Nas áreas rurais, os planos de utilização das terras florestais e as mudanças nesses planos baseiam-se na contribuição do público.</p>	<p><b>B</b> – A contribuição do público é solicitada na preparação e na alteração dos planos de uso da terra e as respostas fornecidas são usadas pelo órgão público responsável por concluir os novos planos públicos, mas o processo usado para isso não é claro ou o relatório não é acessível ao público.</p>
---	---

Na Amazônia, em decorrência do problema fundiário, há grandes conflitos e entraves legais para a delimitação das áreas florestais. Os planos de utilização da áreas com floresta são definidos com a aprovação do Plano Anual de Outorga Florestal.

O PAOF foi instituído pela Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), como instrumento de planejamento das ações da União voltadas à produção florestal sustentável por meio da concessão de florestas públicas, naturais ou plantadas, para a exploração de recursos madeireiros, não madeireiros e serviços.

Dessa forma, somente haverá concessão florestal no âmbito federal em florestas incluídas no PAOF. Contudo, cabe ressaltar que a inclusão de qualquer floresta pública no PAOF não significa, necessariamente, que ela será objeto de licitação para fins de concessão no período de vigência do plano - janeiro a dezembro do ano a que se refere o PAOF.

Antes de publicar o Edital de licitação no Diário Oficial da União, o SFB disponibiliza a minuta do Edital na internet para comentários. Além disso, a versão inicial é discutida com as pessoas e organizações interessadas nas concessões. São realizadas reuniões técnicas com Ministério Público; órgãos dos governos municipal, estadual e federal; organizações ambientalistas e de empresários do setor madeireiro, entre outros atores. Nos municípios da área de abrangências das concessões, ocorrem audiências públicas para que a população apresente sugestões para o edital. São também realizadas consultas prévias aos órgãos públicos (ICMBIO, SPU, Conselho de Defesa Nacional – CDN, Comissão de Gestão Florestal Pública – CGFLOP – órgão consultivo do SFB, FUNAI, INCRA e MDA).

Após esse processo que é elaborado o Edital final. Apesar do relatório (PAOF) e o Edital serem disponibilizados publicamente, não está claro como as contribuições são incorporadas na versão final do Edital. Não há uma explicação do porquê tais áreas foram escolhidas para serem licitadas após o processo de consultas públicas, já que as consultas são consultivas e não deliberativas.

<b>FGI 6, Dimensão i</b>	<b>Avaliação</b>
Abordagem do país para controle dos crimes contra as florestas, incluindo a extração ilegal e a corrupção.	<b>B</b> – O governo monitora parcialmente a extensão e os tipos de crimes contra as florestas e faz esforços parciais e não sistemáticos para controlá-los.
<b>FGI 6, Dimensão ii</b>	<b>Avaliação</b>
Iniciativas inter e intra-órgãos e colaboração entre os vários interessados para combater os crimes contra as florestas, além da conscientização de juízes e promotores.	<b>C</b> – Os funcionários públicos do órgão florestal trabalham ocasionalmente em conjunto para combater os crimes contra as florestas, mas a coordenação com outros órgãos é fraca; o governo raramente colabora com as organizações da sociedade civil e representantes das comunidades locais; e poucos juízes e promotores geralmente têm conhecimento dos efeitos das infrações no setor florestal.

A falta de clareza fundiária dificulta o monitoramento. Além disso, apesar do Estado possuir instrumentos punitivos, as áreas da Amazônia possuem poucos postos de fiscalização e mesmo onde os serviços existem, há infraestrutura deficiente para o cumprimento da tarefa institucional. Isso explica o porquê de menos de 1 % das multas aplicadas pelo IBAMA no Estado do Pará serem efetivamente pagas, segundo dados de levantamento feito pelo IMAZON<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Barreto, P, et alli. Quem é o dono da Amazônia? Uma análise do cadastramento de imóveis rurais. 2008. Imazon, Belém, março de 2008.

#### 4.10- Programas de Regularização Fundiária

1	Quaisquer restrições relativas à negociação de terras regularizadas são aceitas e seguidas por pelos beneficiários que recebem os documentos provenientes da regularização:	C
---	---	---

A realidade no Estado do Pará é de que, a despeito das restrições relativas às negociações serem informadas aos beneficiários, cuja maioria é imposta por legislação federal, há um descumprimento generalizado dessas restrições. Vários foram os motivos identificados durante as pesquisas realizadas para a elaboração do presente diagnóstico: a) grande informalidade nas relações privadas e muitos dos ocupantes não conseguem compreender a utilidade das restrições; b) normas são pouco compreensíveis para o regularizado, o que traduz insegurança; c) baixa confiabilidade nos resultados da titulação, com base em outros projetos institucionais mal sucedidos ou descontinuados; d) não há monitoramento do cumprimento das normas por parte do Estado a não ser de maneira pontual; e) insegurança fundiária e dupla titulação, o que coloca quem xequer o valor legal das restrições; f) descontentamento do beneficiário em ter restrições à livre disposição do bem. Os beneficiados acabam por aceitar as restrições por falta de alternativa, mas não concordam com elas, acabando por descumpri-las quando têm a oportunidade; g) o processo de regularização acompanhado de outros incentivos para a fixação dos beneficiários no local tem demonstrado bons resultados na área rural.

Atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro essas são as principais restrições impostas à negociação das terras regularizadas:

Restrições Impostas às Áreas Regularizadas para Negociações Subsequentes do Imóvel:

<b>Tipo de Regularização</b>	<b>Instrumento Utilizado e Restrição Imposta</b>	<b>Base Legal</b>
<b>Regularização fundiária para fins de moradia</b>	Concessão especial para fins de moradia (individual ou coletiva, quando a individual não for possível). <i>Limitação: não transfere a propriedade, apenas o direito real de uso; não permite que o proprietário possua outro imóvel ou que venda para outra finalidade que não a moradia ou para alguém que não possua outro imóvel. A transferência deve ser feita em cartório, mas previamente autorizada pelo poder público que concedeu a área</i>	Medida Provisória 2220/2001 (arts. 1º e 2º).
<b>Usucapião especial urbano</b>	Sentença judicial, que poderá ser registrada em cartório e tem valor de título definitivo. <i>Limitação: não há restrições relacionadas à venda do imóvel adquirido. No entanto, esse direito somente pode ser reconhecido uma vez</i>	Constituição Federal (art. 183).
<b>Regularização fundiária de interesse social</b>	Legitimação de posse ou outro instrumento jurídico disponível no ordenamento jurídico. <i>Limitações: no caso da legitimação de posse não se reconhece o direito de propriedade, o que somente será feito pelo cartório após procedimento administrativo e notificação do proprietário</i>	Lei 11977/2009 (art. 60)

	<i>(conversão da posse em propriedade).</i>	
<b>Regularização fundiária de interesse específico</b>	Legitimação de posse ou outro instrumento jurídico disponível no ordenamento jurídico. <i>Limitações: no caso da legitimação de posse não se reconhece o direito de propriedade, o que somente será feito pelo cartório após procedimento administrativo e notificação do proprietário (conversão da posse em propriedade).</i>	Lei 11977/2009
<b>Desapropriação Judicial</b>	Título definitivo de propriedade decorrente de registro de sentença judicial. <i>Limitação: não há restrições relacionadas à venda do imóvel adquirido.</i>	Código Civil (art. 1228, §4º)
<b>Assentamento rural coletivo</b>	Contrato de concessão real de uso de bem público, excluindo os recursos minerais. <i>Limitação: proibida a alienação da terra, somente permitida a indenização das benfeitorias realizadas pelo beneficiário, desde que aprovada pela associação dos moradores da área protegida e do órgão gestor</i>	Portaria/Incra/nº 269, de 23 de outubro de 1996; Portaria/Incra/nº 477, de 4 de novembro de 1999; Portaria/Incra/nº 215, DE 6 de junho de 2006
<b>Projeto de assentamento individual</b>	Licença de ocupação <i>Limitação: não pode ser vendido ou lembrado pelo prazo de 10 anos.</i>	Lei 4504/1964
<b>Unidade de conservação (reserva extrativista, reserva de desenvolvimento sustentável, floresta nacional<sup>55</sup>)</b>	Cessão de uso de bem público. Limitação: sessão de uso de bem público (autorização legal para uso de bem público). Não pode ser vendida e para que outras pessoas possam vir a utilizar o bem é necessário autorização prévia do órgão ambiental competente.	Lei 9985/2000
<b>Comunidades quilombolas</b>	Domínio dos quilombolas com a emissão do título definitivo para a associação que represente o grupo beneficiado. <i>Limitação: não pode ser dividido, vendido ou utilizado como garantia bancária.</i>	Art. 68 ADCT
<b>Terras indígenas</b>	Domínio da União, com usufruto exclusivo dos recursos naturais para os índios, excluindo os recursos minerais e os potenciais hidráulicos. <i>Limitação: é um bem da União (público) e somente pode ser utilizado pela comunidade beneficiária, de acordo com seus costumes e tradições.</i>	Art. 231, §1º da Constituição

2	Para a regularização de terras privadas, há um mecanismo efetivo para harmonizar o direito dos ocupantes e dos titulares de direito de propriedade	D
---	--	---

O entendimento dos especialistas da região é que os mecanismos legais existem, mas não são sistematizados e sua efetividade é restrita, o que pode ser inferido a partir dos altos índices de conflito no campo no Estado do Pará.

<sup>55</sup> As demais modalidades de unidade de conservação que permitem o domínio privado não possuem restrições sobre a disposição do bem, mas tão somente de natureza de uso, por razões ambientais.

Segundo a CPT a Amazônia é a região que apresenta o maior número de conflitos pela terra no país e também o maior número de assassinatos registrados também é na região norte, estando o Estado do Pará em segundo lugar no número de mortes, uma vez que houve uma redução de 50% do número de vítimas em relação a 2011. No entanto, o Estado ainda possui o maior quantitativo de ameaçados de morte no país (CPT, 2012)

Mecanismos Legais Existentes para a Mediação de Conflitos Urbanos e Agrários:

<b>Mecanismos</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Base Legal</b>
<b>Ouvidoria Agrária Nacional</b>	Sugerir medidas para prevenir, combater e reduzir as diversas formas de violência praticadas contra trabalhadores rurais, proprietários rurais, remanescentes de quilombos, ribeirinhos e atingidos por barragens.	Portaria Interministerial n.º 1.053, de 14 de julho de 2006.
<b>Ouvidoria Agrária do Incra</b>	Resolução de conflitos relacionados à terra no processo de reforma agrária.	Estrutura interna do INCRA.
<b>Ouvidoria Agrária do Iterpa</b>	Resolução de conflitos relacionados à terra no processo concessão de terras estaduais.	Estrutura interna do ITERPA.
<b>Varas Agrárias</b>	Mediação de conflitos decorrentes das ações que envolvam litígios coletivos pela posse e propriedade da terra em área rural	Estrutura interna do JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ (art. 167 da Constituição do Estado do Pará).
<b>Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários</b>	Conhecer e acompanhar os conflitos fundiários, incluindo os de questões indígenas, de quilombos e garimpais do território paraense, mediar gestões para a prevenção ou solução desses conflitos, deslocando-se, quando necessário, para as regiões de incidência dos mesmos, mantendo negociações com as autoridades federais, estaduais e municipais de quaisquer poderes, bem como as partes diretamente envolvidas e representantes da sociedade civil organizada; receber denúncias sobre conflitos fundiários atuais ou iminentes, inclusive os de questões indígenas, garimpais ou de quilombos, analisá-las, encaminhá-las, quando for o caso, às autoridades competentes, e assisti-las na prevenção de conflitos fundiários; manter negociações com as autoridades federais, estaduais e municipais de quaisquer poderes, com vistas à elaboração de convênios com órgãos federais e/ou estaduais para apoio logístico; solicitar o comparecimento de qualquer representante do povo ou qualquer autoridade pública, a fim de prestar esclarecimentos e informações sobre fatos e/ou procedimentos.	Estrutura formada por vários órgãos relacionados à terra, sob a coordenação do JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ (Decreto n. 2410/1997)
<b>Secretaria Nacional de Programas Urbanos no</b>	Processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada	Resolução Concidades 87/2009

<b>Ministério das Cidades</b> <sup>56</sup>	e impeça a violação dos direitos humanos.	
---	---	--

3	A regularização não é realizada em áreas sujeitas a risco e em áreas protegidas	C
---	---	---

Nas áreas rurais, o processo de assentamento de beneficiários de reforma agrária deve ser precedido de estudos técnicos sobre a produtividade do solo, bem como deve ser acompanhada de assistência técnica especializada. No entanto, a prática institucional do INCRA e mais recentemente do ITERPA (2007-2010) é que somente recentemente estudos vêm sendo realizados para verificar a aptidão da área para assentamento e, por vezes, a pressão dos movimentos sociais acaba por determinar a ocupação, sem os devidos estudos técnicos exigidos por lei.

No Estado do Pará o caso mais emblemático do descumprimento de requisitos de proteção ambiental é a desconsideração da reserva legal dos imóveis desapropriados e o assentamento de número de famílias muito superior ao que estabelece a legislação ambiental, aumentando os índices de desmatamento ilegal do Estado (MPF, 2012). Essa questão inclusive está sendo tratada pelo Ministério Público Federal, que celebrou TAC com o INCRA para a recomposição de áreas de reserva legal para os assentamentos e de passar a criar assentamentos respeitando o que dispõe o Novo Código Florestal.

Nas áreas urbanas, historicamente, a regularização da população de baixa renda era apenas jurídica (concessão de títulos e autorizações de ocupação), não sendo acompanhada de medidas corretivas do solo para evitar risco à saúde e integridade dos habitantes. Na região norte, como as áreas menos valorizadas são em regras alagadas, elas geralmente coincidem com as áreas de preservação permanente e leitos de rio, ainda que em sua porção alargada (várzea). Em outras regiões do Estado do Pará, como no caso do sudeste paraense, a população também ocupa áreas de encostas com declive acima de 40%, o que também é uma violação à legislação ambiental por se tratar de área de preservação permanente.

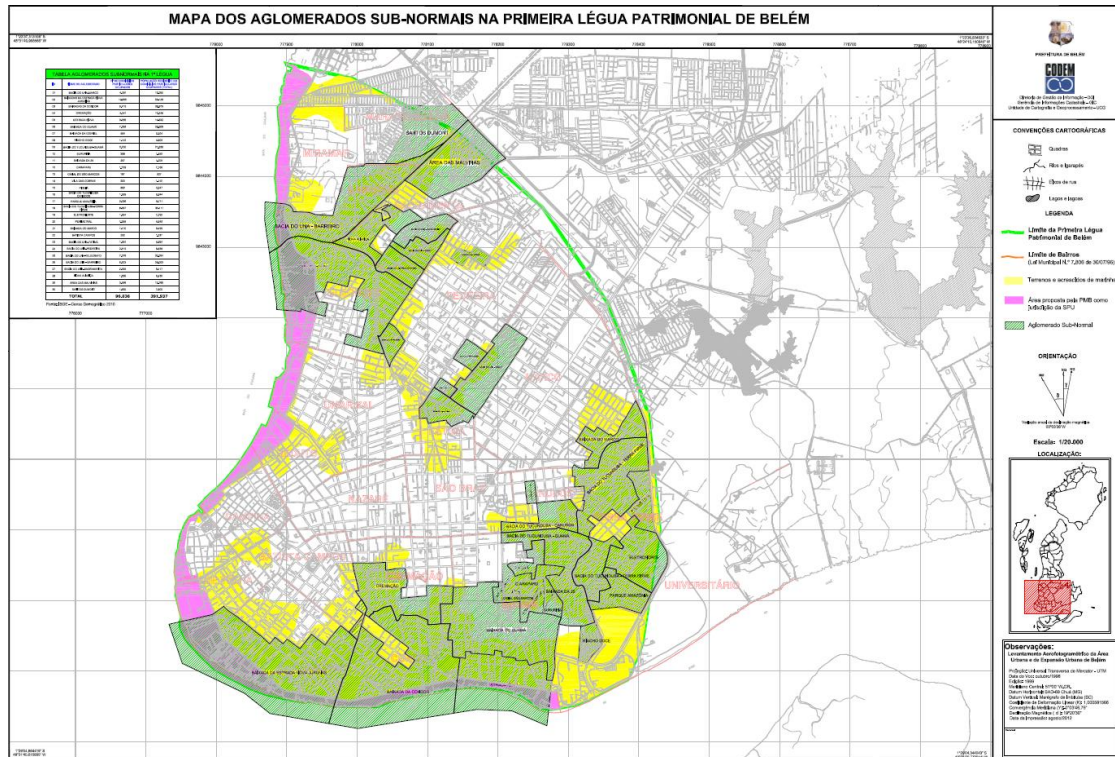
No que se refere à legislação ambiental, o principal problema encontrado são as áreas de preservação permanente (APP), pois em razão da largura dos rios na região, aplica-se a maior faixa de APP existente da legislação federal, uma vez que não há diferenciação entre APPs urbanas e rurais, ainda que a forma de utilização do solo seja distinta, tanto do ponto de vista da ocupação, como do valor (Lei 12.651/2012). No entanto, essa limitação não se aplica a todos os casos de regularização fundiária, pois no caso de áreas consolidadas com ocupação por população de baixa renda (habitação de interesse social) há previsão para compatibilização do projeto urbanístico em áreas ambientais,

---

<sup>56</sup> Não há estrutura similar no âmbito estadual para a resolução de conflitos urbanos. A questão está concentrada na questão agrária, pois é um debate mais consolidado na região norte.

inclusive no novo marco legal de regularização fundiária urbana nacional (Lei 11977/2009).

No caso do município de Belém, a maior parte da população com habitações precárias habita áreas de preservação permanente que há muito perderam sua função ecológica, estando ao mesmo tempo situadas em terrenos de marinha. As áreas verdes representam as zonas especiais de interesse social identificadas pelo plano diretor como que atuação prioritária para a regularização fundiária para fins de moradia.



4	Nas cidades com grandes desafios regulatórios em relação à terra, existe um plano compreensivo para regularização	D
---	---	---

Apesar da edição da lei federal 11.977/2009, não há a obrigatoriedade dos municípios elaborarem um planejamento para a regularização fundiária (de interesse social ou específico) em seus respectivos territórios, o que acaba favorecendo que as áreas sejam beneficiadas de acordo com as pressões sociais ou determinadas linhas de investimentos do governo federal e estadual, sem atender uma ordem de prioridade ou tempo de ocupação.

A falta de planejamento dificulta a implementação de um programa de regularização fundiária plena, pois serão cumpridas apenas as exigências do agente financiador ou as consignadas na licença urbanística, o que não necessariamente reflete as necessidades da comunidade beneficiada ou compreende todos os custos envolvidos no processo.

5	Existem incentivos claros para a participação dos ocupantes no processo de regularização	B (regularização fundiária de interesse social) e C (demais modalidade de regularização fundiária urbana)
---	--	---

Na regularização fundiária de interesse social não há qualquer custo repassado para os beneficiários, a não ser a apresentação de sua documentação e disponibilidade para acompanhar a demarcação de seu lote, que poderá gerar custos indiretos, pois nos períodos que estão à disposição da administração pública, eles ficam sem trabalhar, o que em si poderá ser considerado um custo.

Os programas de regularização desenvolvidos em Belém são ainda muito simplificados e homogêneos, não atendendo às particularidades observadas no território (na área de intervenção do projeto), mesmo que a lei federal 11.977/2009 determine a necessidade de uma abordagem mais compreensiva da realidade da ocupação ilegal/irregular, inclusive das particularidades socioculturais dos ocupantes, esse processo ainda não foi implementado no município de Belém.

Nos programas de regularização fundiária custeados pelo Governo Federal há uma destinação específica para os projetos sociais, mas tal recursos é implementado de forma deficiente. O diagnóstico para a elaboração dos projetos sociais poderia representar um importante instrumento de conhecimento do potencial local e uma experiência para melhor atender a futuros projetos. No entanto, o projeto social é implantado sem qualquer planejamento ou acompanhamento, representando mero cumprimento de uma etapa burocrática, que não gera os resultados ou efeitos práticos para a comunidade. Outro fator que prejudica a execução de projetos sociais em programas de regularização fundiária é o perfil do profissional que está sendo contratado, pois em geral não possui condições para formular e implantar projetos sociais.

Nos casos de programas de regularização fundiária de interesse específico ou da regularização fundiária para fins de moradia é mais oneroso para os beneficiários, pois os custos com documentação e levantamento técnico são necessariamente custeados pelo interessado (elaboração de planta do imóvel, coleta e fotocópias da documentação e deslocamento até os órgãos competentes). O tempo necessário para o acompanhamento do processo de regularização, ainda que não pode ser estimado, por sua experiência prática é superior ao da regularização fundiária em bloco.

6	Existe um processo e responsabilidades claros e bem documentados para regularização	C
---	---	---

O procedimento a ser adotado para a regularização fundiária, seja ela urbana ou rural, está claramente disciplinado nas leis 11.977/2009 e 11.952/2009, respectivamente. No entanto, conforme se pode concluir das intervenções dos especialistas estaduais, apesar da legislação ser bastante clara, o processo

esbarra em uma série de surpresas e contratemplos, pois existem variáveis e dificuldades no planejamento financeiro da regularização fundiária rural na região norte.

O principal fator que aumenta as dificuldades no processo de regularização fundiária e, conseqüentemente, seus custos, é o não conhecimento da realidade fundiária da área que está sendo trabalhada. A sugestão é a criação de um banco único de informações fundiárias<sup>57</sup> no estado do Pará, acompanhado de sua atualização através de processos discriminatórios e de varredura fundiária, atribuindo assim a titularidade dos terrenos a determinado ente federativo, com o fim de viabilizar a correta titulação dos ocupantes.

Observou-se que o custo da regularização fundiária urbana é inferior ao da rural. A CODEM utiliza o valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) por lote na área continental de Belém, enquanto o valor do hectare é bastante variável na área rural em razão da acessibilidade, infraestrutura disponível e tempo de deslocamento.

7	Existe envolvimento ativo dos ocupantes no processo de regularização	B (urbana) e C (rural)
---	--	------------------------

O envolvimento dos ocupantes no processo de regularização é diferenciado em áreas urbanas e rurais no Estado do Pará. O processo de regularização fundiária possui como premissa a democracia participativa, e por isso, de algum modo, esse processo deve ser cumprido por ser um requisito de validade do procedimento administrativo. Na experiência da CODEM, tem sido implementado um conjunto de medidas que resultam em efetiva participação popular no processo, como um cronograma democrático, a articulação junto às lideranças comunitárias, coleta de dados com data e horário programado, organização de horários alternativos de atendimento (à noite, sábados ou domingos). Não há estudos ou sondagens que avaliem a percepção dos beneficiados da eficácia do processo participatório.

A realidade enfrentada pelo órgão fundiário estadual é diferente da experiência da CODEM, considerando, sobretudo, que, na área rural, os conflitos são mais intensos, há um problema das distâncias e do acesso à infraestruturas e serviços. Assim, muitas ações planejadas, acabam ocorrendo muito depois do planejado e a população acaba se desmobilizando a participar do projeto ou mesmo parte do local em busca de melhores condições de vida e de emprego.

8	As parcelas de terra são definidas e registradas de uma maneira que é compreendida pela comunidade	C
---	--	---

<sup>57</sup> Ainda segundo Girolamo Treccani há uma iniciativa implementada pelo Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado, que prevê a participação de outros órgãos, com o objetivo de promover a digitalização dos documentos fundiários em cartórios, o que representaria um importante passo na constituição de uma base de dados fundiária unificada.

Não há estudos acadêmicos ou institucionais sobre a temática, mas segundo a opinião dos especialistas que participaram do diagnóstico, na área urbana, o grau de compreensão pela comunidade é maior em comparação à zona rural. Tal fato decorre da própria natureza da localidade, além da metodologia empregada, uma vez que, na área urbana, utiliza-se um croqui, associado a uma foto da casa, de modo que o próprio morador se identifica naquela representação. Já no plano rural, a metodologia é mais complexa e cara (GPS), sendo mais distante das representações espaciais do trabalhador rural.

9	As parcelas de terras são definidas e registradas de uma forma que pode ser mantida de forma eficaz e custo-eficiente	C
---	---	---

Há vários sistemas de registros dos processos de regularização. No entanto, considerando a realidade estadual (ITERPA) e municipal (CODEM), o processo de registro ainda é manual e apenas os trabalhos mais recentes estão na base de dados informatizada. Por determinação legal os novos registros todos devem ser especializados (tanto na área rural ou urbana), mas essas informações não são incluídas em tempo real na base de dados. Assim, os órgãos fundiários convivem com duas bases de dados que necessitam ser constantemente consultadas: uma em papel e outra cartográfica.

No que toca a realidade municipal, nem todos os municípios necessitam ter uma base cartográfica, pois, conforme prevê o Estatuto da Cidade, os pequenos municípios (menos de 20 mil habitantes, salvo nos casos em que o planejamento é obrigatório, independentemente da população) não precisam, necessariamente, realizar o georreferenciamento e podendo recorrer a outros instrumentos mais simplificados para seu planejamento e em programas de regularização fundiária. Há um alto custo para o município no que refere à manutenção de mão-de-obra especializada e recursos para a aquisição de equipamentos e softwares. Há de se considerar também a necessidade de aquisição de imagens ou então o repasse dessas imagens aos municípios por parte dos governos federal e estadual.

Não há estudos sobre o custo da manutenção dos sistemas de manutenção das informações fundiárias, a não ser dos registros de imóveis. No entanto esses dados não estão disponíveis ao público.

10	A transferência dos dados de regularização para o sistema tendo em vista registrar formalmente os direitos sobre a terra ocorre com brevidade	D
----	---	---

Como não há monitoramento, esse dado foi estimado com base na experiência dos especialistas. A partir das experiências relatadas a incorporação dos dados e informações produzidos em sede de regularização em um sistema formal de registro não constitui uma prática normal no contexto fundiário do Estado do Pará. Tampouco o registro dos títulos decorrentes de regularização fundiária rural é feito um acompanhamento de seu registro, salvo no caso de comunidades quilombolas.

Mesmo no caso da regularização fundiária urbana, em que há previsão legal da realização do registro gratuito, há dificuldades da implementação dessa disposição legal e muitos títulos são entregues diretamente aos beneficiados para que registrem os documentos, sem qualquer controle por parte da administração municipal se a exigência foi efetivamente cumprida.

11	Existe um processo eficiente de registro e acompanhamento de disputas que surgem durante a regularização	D
----	--	---

Não há qualquer tipo de documentação e acompanhamento de disputas durante o processo de regularização, em nível estadual ou municipal. No plano federal há a ouvidoria agrária, mas as disputas acompanhadas não necessariamente estão ligadas ao processo de regularização feita pelo INCRA. No entanto, é possível concluir que, a despeito de não se manter uma base de documentação e acompanhamento, tais conflitos são resolvidos de maneira informal. Nas áreas objeto de regularização, os órgãos fundiários promovem diálogos e conciliações entre as partes litigantes, demonstrando que a manutenção do conflito pode ser prejudicial à efetivação de seus próprios direitos. Os representantes dos órgãos fundiários presentes no painel confirmaram que os moradores, em geral, aderem à conciliação.

A Lei 11.977/2009 prevê expressamente a resolução extrajudicial de conflitos como um princípio da regularização fundiária de interesse social.

12	Existe um processo eficiente para resolução de disputas	B
----	---	---

Não há estudos acadêmicos ou institucionais sobre o tema, mas se chegou a conclusão de que são poucas as disputas remanescentes na região de intervenção. Tal realidade é observada, tanto na zona urbana, como na zona rural.

13	A política de regularização não tem brechas que permitam abuso da boa vontade de governo	A
----	--	---

A legislação é bastante clara em relação às restrições à regularização fundiária em terras públicas e privadas, sendo apenas admitida uma vez ao beneficiário, e havendo interligação entre as normas relacionados à posse urbana e rural. Por vezes há abusos no processo de regularização por falha no controle do poder público no processo de verificação das informações. No entanto, os instrumentos mais frequentemente utilizados para a regularização da posse em áreas urbanas e rurais não transferem o domínio pleno, podendo o título de concessão ser cancelado administrativamente mediante detecção de fraude e outros abusos.

14	Provas de elegibilidade para regularização são acessíveis e a concessão de direitos para os ocupantes é pragmática e incremental	Não assinalado
----	--	----------------

O grupo de especialistas considerou que nenhuma das alternativas corresponde à realidade do estado do Pará, onde se constata: a existência de datas limites; a aceitação de quase todos os documentos (apesar de não apresentar solução para muitos do que estão situação de informalidade). Além disso, a transferência não é feita “passo a passo”, não existindo um estágio intermediário de avaliação, com exceção da regularização de uso, implementada pela SPU.

15	Existe um sistema eficiente para monitorar e avaliar a atividade de regularização	D
----	---	---

Não existe a prática da análise de dados com essa metodologia em áreas urbanas ou rurais ou exigibilidade legal que essa análise seja feita em programas de regularização no ordenamento jurídico brasileiro. Como as políticas de regularização fundiárias, até o momento, foram pontuais e não sistemáticas, não havia avaliação do processo. Essa realidade pode mudar com o Programa Terra Legal que disponibiliza as informações sobre o processo de regularização.

16	A regularização é realizada de uma forma custo-eficiente	D
----	--	---

Em razão do baixo número de imóveis urbanos e rurais regulares, o valor médio do lote é muito superior ao custo para regularizá-lo. Esse tipo de situação cria uma escassez artificial de terras, o que também deve ser levado em consideração quando da realização de programas de regularização, pois devem ser criados meios para que essas áreas não passem a servir para a especulação imobiliária.

Em razão das diferenças entre regularização fundiária urbana e rural (tipo de tecnologia exigida, dimensão dos lotes e distâncias a serem percorridas para chegar ao local a ser trabalhado, bem como para dimensionar as áreas) o valor unitário para a regularização de um lote médio urbano para fins de interesse social de até 250m<sup>2</sup> custa em Belém R\$ 300,00 (trezentos reais), sem considerar os custos da construção da moradia ou sua adequação, bem como os investimentos no processo de urbanismo<sup>58</sup>. Já em áreas rurais o custo médio no estado do Pará para a regularização fundiária de uma propriedade de até 100 há, custa entre R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), sem contar com programas de investimento na produção e registro. No entanto, não há um estudo que calcule nas diferentes regiões do estado o valor por há ou m<sup>2</sup> para regularização.

Conforme indica o estudo da COHAB (2009) esses dados podem variar de acordo com a região e com a dinâmica de ocupação de terras no Estado (sobretudo nas áreas próximas de grandes empreendimentos ou implantação

---

<sup>58</sup> Dados fornecidos pela panelista Maria do Carmo Silva, decorrentes dos levantamentos internos para cálculo dos programas de regularização fundiária da CODEM. Não há publicação que possa ser utilizada para corroborar a informação.

de infraestruturas), chegando, inclusive, o lote a ser mais caro do que em áreas próximas à capital e outros centros urbanos. Não há um estudo do custo de regularização para as áreas rurais disponíveis para o Estado do Pará. No entanto, é possível realizar um estudo com base nos trabalhos de regularização executados pelo ITERPA durante o período (2008-2010).

17	A regularização é completada com brevidade	D
----	--	---

Ainda que não exista um monitoramento do tempo médio para que sejam finalizados os processos de regularização fundiária, segundo a experiência dos panelistas as concessões de títulos nunca acontecem antes de um ano da demarcação do lote nas áreas urbanas e nas áreas rurais o prazo para a entrega da concessão é ainda maior, sendo realizado dois ou três anos após a primeira vistoria.

Vários foram os motivos apontados para o período de espera para a entrega do título: o cumprimento de requisitos técnicos, a necessidade de licenciamento urbanístico do projeto, mas o fator que consome maior tempo é a demanda de registro do título (2 a 3 meses). Nesse sentido, para evitar dúvidas no que se refere às exigências do registro, é necessário que a corregedoria de justiça regulamente a questão, a exemplo que fez o Estado do São Paulo em 2012.

Os motivos apontados para a demora da entrega dos títulos no plano rural estão mais ligados problemas burocráticos (planejamento sem dados concretos sobre a realidade da região, modificação da prioridade da atividade para qual os técnicos foram enviados, deslocando-os para a identificação e mediação de conflitos, liberação de recursos para viagens, disponibilidade de equipamentos e carros para o deslocamento) e de pessoal (número insuficiente de técnicos) do que de registro, uma vez que esse somente é efetuado pelo órgão fundiário nos casos de regularização fundiária quilombola (o registro, além de pago pelo órgão fundiário, demora em média de 4 a 6 meses para ser liberado pelo cartório)

18	Os direitos das mulheres têm sido completamente regularizados	A
----	---	---

Os títulos de regularização fundiária são regularizados em nome da mulher ou do casal, por determinação legal, nas áreas urbanas (cf. MP 2.220/2001 e Lei 11.977/2009). Na área rural o título era em geral concedido ao agricultor rural, sem a previsão legal de preferência para a mulher. No entanto, tal prática não obstava o reconhecimento dos direitos da mulher à terra regularizada, em razão do regime patrimonial de comunhão parcial de bens do casamento e da união estável. Mais recentemente, com o advento da lei 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, estabelece dentre seus princípios a “equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia” (art. 4º, III).

## **5. Principais Pontos e Propostas Apresentadas nos Painéis de Especialistas**

### **Painel 1 - Governança Fundiária: aspectos legais e institucionais**

a) a maioria da população rural tem seus direitos formalmente reconhecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, mas reconheceu-se que existe uma grande dificuldade na sua efetiva implementação. Legalmente os direitos são reconhecidos, no entanto, há precariedade na regulamentação do procedimento;

b) é necessário realizar um levantamento sobre a quantidade e localização das áreas ocupadas pelas populações tradicionais: o poder público atende demandas pontuais, sem ter um planejamento mais efetivo de suas ações;

c) é necessário criar pontos de consenso entre as interpretações dos órgãos fundiários no que se refere à dominialidade de ilhas, terrenos de marinha e áreas de várzea que é antiquada, pois gera problemas e cria obstáculos à regularização fundiária;

d) um trabalho importante é o acompanhamento das áreas arrecadas pelo governo do Estado, pois uma das dificuldades enfrentadas para uma boa governança fundiária é o conhecimento das áreas incorporadas ao patrimônio público escriturado e as que permanecem devolutas;

e) há um problema de falta de cruzamento de dados entre os órgãos;

f) a maior parte dos municípios paraenses não possui legislação própria para realizar a regularização fundiária. Muitos municípios sequer detêm área patrimonial, em muitos outros esta área não está delimitada;

g) para estimar a informalidade da moradia urbana no Brasil é necessário tornar obrigatório o monitoramento das políticas de regularização fundiária, bem como indicadores para mensurar a informalidade das moradias;

h) os operadores do direito no país possuem dificuldade em reconhecer direito para quem não tem personalidade jurídica, sendo necessário regulamentar como se dá, por exemplo, a auto representação dos povos indígenas prevista no art. 232 da Constituição de 1988;

i) os loteamentos fechados precisam ter seu regime jurídico determinado no Brasil;

j) É necessário fazer um levantamento confiável para se afirmar qual a porcentagem de terras públicas ou particulares estejam registradas nos Cartórios de Registros de Imóveis. Nem o governo estadual nem o federal dispõem de dados que contenham o total de propriedades privadas em áreas rurais. Resumindo os encaminhamentos acima, foram apresentados dois

encaminhamentos para ajudar na governança da terra: unificação das bases de dados e necessidade de trabalho conjunto dos órgãos fundiários, no âmbito federal, estadual e municipal.

## **Painel 2 - Planejamento e Desenvolvimento do Uso das Terras Urbanas**

a) há poucas instituições que se preocupam com a realização dos programas de regularização fundiária. Além da baixa capacidade dessas instituições de atenderem as demandas por moradias, há pouca integração entre os órgãos responsáveis pelo processo de regularização fundiária plena, que envolve não apenas os órgãos de regularização fundiária, mas também as secretarias de meio ambiente e os cartórios. A existência da legislação e seus instrumentos, por si só, não garantem a efetividade dos projetos de regularização fundiária;

b) há grande diferença entre os processos de regularização fundiária na capital do Estado e nos demais municípios;

c) as disposições sobre regularização fundiária plena no Estado não são efetivas por muitas prefeituras, seja por desconhecimento da legislação pertinente, seja pelo baixo aparelhamento técnico das prefeituras;

d) é necessário identificar em campo alguns tipos de bens públicos que geram conflitos de competência de qual órgão deverá realizar o procedimento de regularização fundiária ou então criar instrumentos legais que forcem um trabalho conjunto interinstitucional que superem questões de ordem político-partidária e diferenças na legislação no que se refere ao procedimento de regularização e o tipo de documento que poderá ser expedido em favor do beneficiário;

e) é necessário promover estratégias de monitoramento da eficácia dos programas de regularização fundiária no Estado para verificar se seu funcionamento é eficaz para reduzir o déficit habitacional;

f) é necessário promover estudos comparativos entre os custos da regularização feita diretamente pelo Estado e pela iniciativa privada;

g) é necessário que os programas de regularização devem ser complementados por acompanhamentos psicológicos e técnicos adequados (assistentes sociais e arquitetos) à população beneficiária, para que se sintam titulares da moradia;

h) é necessário melhorar o aparelhamento institucional das administrações municipais e um fator que limita a efetividade das normas urbanísticas é que a regulamentação do plano diretor fica sujeito à questões políticas e não há pressão popular ou do ministério público/judiciário;

i) é necessário estimular estudos sobre meios para aplicar mecanismos de redistribuição de ônus e benefícios provenientes decorrentes dos ganhos obtidos com o uso da terra;

j) no caso da conversão de áreas rurais em urbanas, não há instrumentos jurídicos hoje em vigor para fazer a captação do ganho patrimonial obtido com esse ganho decorrente do processo de conversão;

k) é necessária a elaboração de estudos específicos sobre esse problema, tendo em vista que, segundo o planejamento federal para a Amazônia, esse tipo de projeto de infraestrutura, tenderá a crescer nos próximos anos, agravando o déficit habitacional na região;

l) a classe com menor poder aquisitivo não conta com assistência técnica para a construção, ainda que haja legislação prevendo esse tipo de serviço. Assim, será necessário definir como esse serviço será custeado e quem o prestará à população;

m) os municípios devem elaborar normas e procedimentos administrativos para a tramitação de processos, bem como criar procedimentos diferenciados para pedidos de loteamentos e de regularização fundiária, pois os requisitos técnicos exigidos não poderão ser os mesmos. Em se tratado de habitações provenientes de programas de regularização fundiária de interesse social, é necessário que esses procedimentos administrativos sejam realizados de forma integrada, pois o processo de concessão de licenças deve ser integrado, devendo haver um consenso entre os atores envolvidos de quais as reais necessidades das exigências a serem solicitadas, bem como de qual é a viabilidade de exigi-las dos moradores.

### **Painel 3 - Planejamento do Uso das Terras Rurais**

a) é necessário dar maior atenção ao cumprimento da função social da propriedade e promover um planejamento do uso da terra. Esses dois instrumentos estão previstos na legislação, mas não há por parte do poder público encaminhamentos para sua implementação;

b) o problema da execução e planejamento do uso da terra não é a falta de previsão das competências institucionais, mas sim a definição da dominialidade das terras públicas e o que foi transferido para o privado;

c) a sobreposição de atuação é decorrente da falta de articulação entre os órgãos públicos (federal, estadual e municipal). A atuação simultânea e sem coordenação pode levar a uma disputa pela mesma área, ocasionando a paralisa da ação até que se resolva de quem é a competência (ou quem tem a prioridade) na destinação das terras ou dos recursos naturais. A falta de uma coordenação ou atuação conjunta dificulta a sinergia de planejamento e ação, tendo como resultado o gasto elevado ou a sobreposição de ações que mais confunde a sociedade do que dirimindo o conflito existente;

d) é necessário melhorar o acesso à informação fundiária para aumentar o controle sobre o patrimônio público e privado através do exercício do direito à informação;

e) é necessário criar instrumentos que privilegiem a participação das populações no processo decisório referente à regularização fundiária e à reforma agrária. Exemplos de como esse processo pode funcionar na legislação agrária são as experiências com a criação de unidades de conservação e de áreas para concessão florestal;

f) há a necessidade melhorar as condições de trabalho nos órgãos fundiários. No entanto, estimou-se o trabalho conjunto desses institutos poderia superar parcialmente essas deficiências institucionais;

g) a prestação de contas das atividades realizadas, ainda que existente, não é contínua e não está disponível ao público. É necessário formular estratégias para que a gestão fundiária seja mais transparente.

#### **Painel 4 - Avaliação e Tributação de Terras**

a) é preciso melhorar a fiscalização tanto da tributação rural quanto urbana, sendo a situação mais crítica no que se refere à tributação urbana nos municípios fora da região metropolitana. Nesses casos, não se trata de alto grau de inadimplência ou sonegação, mas da falta de cobrança do tributo por parte do poder público competente;

b) devem ser mais claras as informações sobre avaliação de terras, pois, ainda que existentes, não estão disponíveis ao público, salvo quando há a contestação do valores cobrados;

c) devem ser verificadas, sobretudo nos municípios menores, as hipóteses de isenção tributária;

d) é necessário melhorar a capacidade dos municípios para cobrar tributos e para fazer cumprir seu pagamento para que as cobranças não prescrevam.

#### **Painel 5 - Gestão de Terras Públicas**

a) será preciso definir, dentro da estrutura organizacional governamental, qual é o órgão ou a instância que ficará responsável pela execução da política agrária e da gestão dos recursos naturais renováveis do Estado (em particular a terra, o solo e a floresta), principalmente as terras devolutas;

b) é necessário estatuir um registro das terras públicas consolidado. Atualmente está disponível uma infraestrutura tecnológica para organizar o cadastro dos imóveis, com georreferenciado apoiado na Rede Geodésica

Federal. Portanto, existe a possibilidade de organizar um banco de informação próprio das propriedades rurais e compartilhado tanto por instituições públicas (Federais, Estaduais e Municipais) quanto por registros imobiliários, servindo para melhor definição de divisas municipais, de perímetros urbanos e de unidades de conservação. Com uma base cadastral estruturada, reunindo elementos necessários ao trabalho gestão fundiária e, conseqüente, o Estado poderá planejar e executar de forma sistemática as ações de democratização do acesso à terra;

c) deve ser estimulada a resolução alternativa de conflitos, pois o acesso ao judiciário é custoso, mesmo que não impossível para a população de baixa renda, e moroso.

### **Painel 6 - Informações Públicas sobre Terra**

a) A falta da abertura da matrícula para o registro do título é um grande problema na área rural, pois se a legislação fosse efetivamente respeitada não se poderia ter qualquer transferência posterior do imóvel nem “*causa mortis*”, nem “*inter vivos*”. Até o passado recente, nas áreas sob a responsabilidade do estado, não havia, em muitos casos, a matrícula dos imóveis estaduais. Nos últimos anos aumentaram de maneira significativas as arrecadações estaduais diminuindo as terras devolutas. Tal processo deve ser incentivado, mas não resolve, por si só o subregistro;

b) para parcela significativa dos proprietários de imóveis o título de terra emitido pelo Estado é visto como documento mais essencial do que o registro no cartório. Na área rural esse fato fica mais evidente pela falta de conhecimento e orientação adequada, o que pode ser modificado pelo primeiro registro sendo realizado pelo poder público e cursos de capacitação aos beneficiados, explicando os problemas que a falta de registro poderá acarretar;

c) manifesta-se uma grande preocupação com a revogação da Norma de Execução 96, de 15 de setembro de 2010, que exigia que só as propriedades devidamente comprovadas fossem certificadas;

d) a natureza declaratória do processo de certificação fragiliza o objetivo fundamental de se montar uma base cartográfica georreferenciada confiável que pudesse espelhar a realidade jurídico-fundiária nacional e que permitiria verificar quais imóveis foram efetivamente destacados do patrimônio público e quais permanecem como mera ocupação. A certificação agregaria a esta informação documental a localização exata do imóvel. Por isso deveria ser obrigatória a apresentação da cadeia dominial que permita evidenciar quando e como se deu este destaque;

e) ainda é demorada a certificação expedida pelo INCRA. Vê-se como causa da demora o número de funcionários responsáveis pelo serviço, a falta de investimento tecnológico e de reciclagem. Esta demora deverá diminuir com a nova dinâmica a ser implementada a partir de 2013, que não exige mais a

análise documental e só verifica, por meio de um sistema que faz isso de forma automática, a localização do imóvel;

f) os integrantes do painel sugerem a imediata implementação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR (previsto na Lei 10.271/2001);

g) a estrutura gerencial da nova governança de terras no estado do Pará, e no Brasil, passa pela verificação do destaque do imóvel do patrimônio público (digitalização e espacialização do acervo documental do ITERPA e INCRA/GETAT), análise da cadeia dominial (digitalização e espacialização dos Cartórios de Registros de Imóveis);

h) a lei de Registro Público (Lei nº 6.015/1973) garante o acesso a informação, mas a falta de digitalização dos registros e sua manutenção em livros antigos de conservação muitas vezes precária e de difícil consulta, dificulta este direito. Só a digitalização do acervo irá permitir que se supere este obstáculo (como já acontece nos cartórios de registros de imóveis do Estado de São Paulo);

i) a efetiva implantação do Termo de Cooperação Técnica nº 024/2012, assinado em 08 de agosto de 2012 entre o CNJ e o Colégio Notarial do Brasil visando criar Centrais de Informações que reúnam os dados relativos a escrituras e procurações existentes é um passo significativo para o controle de todas as transações imobiliárias;

j) os bancos de dados devem possibilitar o cruzamento das informações do cadastro ambiental rural (CAR) com os fundiários;

k) deve-se promover o acesso à informação levando em consideração o imóvel rural e não o nome de seu detentor.

### **Painel 7 - Resolução de Conflitos Fundiários**

a) o caos fundiário está relacionado diretamente com a falta de governança fundiária;

b) chegou-se a conclusão que no âmbito do Estado do Pará existem alguns mecanismos de mediação de conflitos, porém, não apresentam bom funcionamento. Há problemas em sua estrutura interna (competência), divergências políticas, diferentes pontos de vista sobre a questão; informações que chegam aos órgãos desencontradas/equivocadas; ausência de um banco de dados confiável com as informações técnicas dos órgãos de maneira integrada; dificuldades orçamentárias. Há ineficiência dos órgãos fundiários;

c) os elementos para a efetivação da governança são: legislação compatível, cadastro confiável e integrado de informações técnicas, sistema de monitoramento, instituições para executarem as atribuições com competências reconhecidas e delimitadas, capilaridade de funcionários e estrutura, articulação das instituições.

## **Painel 8 - Aquisição de Grandes Propriedades**

- a) as grandes propriedades legalmente registradas são terras públicas, afetadas para uso de comunidades tradicionais ou para a proteção ambiental;
- b) menos 69,5% das terras públicas devolutas ou não griladas no Estado do Pará não poderão ser legitimadas ou sequer legalizadas pela legislação em vigor;
- c) uma pessoa interessada em comprar terra do Estado para desenvolver atividade agrícola ou pecuária, o primeiro passo é comprovar que já ocupa há mais de cinco anos a área. São exigidos diversos documentos, entre deve elaborar Plano de Aproveitamento Técnico e Laudo de Avaliação da área, assinado por profissional habilitado, com a respectiva ART/CREA, conforme normas legais. Contudo, a documentação exigida não é suficiente para avaliar a viabilidade e os benefícios do projeto, até porque o órgão não possui estrutura de pessoal para fazer a análise do projeto apresentado. Do mesmo modo, não há uma fiscalização posterior para verificar se está havendo o cumprimento do projeto apresentado;
- d) não há uma previsão legal sobre requisitos sociais obrigatórios para investimentos em larga escala em agricultura, estes ficam ao critério das políticas sociais das próprias empresas, e são incluídos quando a empresa busca conseguir algum selo de qualidade (ambiental ou social), ou seja, é de iniciativa particular;
- e) as cláusulas de cumprimento ambientais estão claramente definidos, previstos no Código Florestal (Lei 12651/2012), em particular a definição da reserva legal e a área de preservação permanente. O problema está na interpretação dada pelos órgãos ambientais estaduais ou federal. Sempre há uma margem para análise do funcionário que está em trabalho de campo para avaliar se ocorreu dano ou não, ou se o proprietário está ou não cumprindo o que a legislação determina;
- f) o acompanhamento de acordo para cumprimento da legislação ambiental é fraca ou inexistente. Os órgãos ambientais têm dificuldades em fazer uma fiscalização mais intensa, atuando preferencialmente nos casos de maior repercussão na mídia ou em ações localizadas e temporalmente restritas;
- g) atualmente os órgãos públicos que atuam na área agrária possuem ouvidorias que recebem denúncias. Além disso, a parte prejudicada pode fazer a denúncia para o Ministério Público, que também recebe denúncia anônima e verifica a veracidade do denunciado. Contudo, a eficácia na apuração vai depender do grau de organização de quem denunciou e do controle social a fim de fiscalizar o andamento da denúncia.

## **Painel 9 - Gestão de Florestas Públicas**

- a) o debate sobre a questão florestal é internacional, mas depende de uma discussão nacional que é a regularização fundiária;
- b) o Brasil avançou em alguns pontos no que se refere à proteção de florestas desde o processo de redemocratização do país, criando unidades de conservação, mas a regularização das mesmas ficou muito a desejar;
- c) o sequestro de carbono tem custo alto no Estado do Pará e não consegue competir com outras atividades de uso do solo. Se não houver um estímulo para o uso alternativo do solo é difícil manter esse tipo de programa, a não ser que seja em determinado local que não há outra alternativa. A eficiência está atrelada diretamente ao produto associado, ele por si só é baixo;
- d) a relação do governo brasileiro com os tratados internacionais e também com os incentivos tem sido ambígua, pois ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro se compromete com a questão do aquecimento global, pouco faz na Amazônia para preveni-lo com instrumentos de comando e controle ou incentivos econômicos;
- e) como acontece em muitas outras áreas, a legislação fornece bom amparo com relação à titularidade dos bens ambientais. Entretanto, há confusão institucional e ineficiência na fiscalização, gerando assim baixa sustentabilidade das políticas públicas;
- f) uma política efetiva de redução do desmatamento na região demanda um melhor conhecimento do território – o que poderia ser conseguido pelo zoneamento-ecológico-econômico – e pela implementação de uma política de regularização fundiária coordenada entre a União e o Estado;
- g) as disposições legais sobre compartilhamento de benefícios pelo uso das florestas não são muito claras, ficando a regularização caso a caso.

## **Painel 10 - Programas de Regularização Fundiária**

- a) sobre a restrição de alienações subsequentes à regularização fundiária, há duas realidades na Amazônia. Um grupo organizado e formalizado quanto à propriedade rural, e um grupo que consolidou sua ocupação na informalidade, e este último, representa a grande maioria, que vem realizando suas atividades há décadas dessa forma, sem o uso do sistema formal. Nesse sentido, eles não seguem as regras, pois não conseguem entender a utilidade nelas no seu dia-a-dia;
- b) há discontinuidades administrativas dos programas de regularização fundiária com as mudanças de governo, em que as regras do jogo mudam constantemente e as restrições deixam de ser aplicadas/exigidas;

c) não existem mecanismos de controle para saber se os títulos concedidos estão sendo registrados nos cartórios, o que seria um tipo de controle do cumprimento das restrições estabelecidas, o que as torna ineficazes;

d) nas áreas urbanas certas exigências são consideradas não razoáveis pela população, gerando uma série de desistências. Muitas vezes os beneficiados acabam por aceitar as restrições por falta de alternativa, mas não concordam com elas, acabando por descumpri-las quando têm a oportunidade;

e) apesar de ter sido editada uma legislação recente que permite a realização de regularização fundiária urbana no Brasil, não há a obrigatoriedade dos municípios elaborarem um planejamento para a regularização fundiária (de interesse social ou específico) em seus respectivos territórios, o que acaba favorecendo que as áreas sejam beneficiadas de acordo com as pressões sociais ou determinadas linhas de investimentos do governo federal e estadual, sem atender uma ordem de prioridade ou tempo de ocupação. A falta de planejamento dificulta a implementação de um programa de regularização fundiária plena, pois serão cumpridas apenas as exigências do agente financiador, o que não necessariamente reflete as necessidades da comunidade beneficiada ou compreende todos os custos envolvidos no processo;

f) um dos fatores que aumentam os problemas da regularização fundiária e conseqüentemente seus custos é o não conhecimento da realidade fundiária da área que está sendo trabalhada;

g) na área urbana, o grau de compreensão pela comunidade é maior em comparação à zonal rural. Tal fato decorre da própria natureza da localidade, além da metodologia empregada, uma vez que, na área urbana, utiliza-se um croqui, associado a uma foto da casa, de modo que o próprio morador se identifica naquela representação. Já no âmbito rural, a metodologia é mais complexa e cara (GPS), sendo mais distante das representações espaciais do trabalhador rural;

h) segundo os panelistas, a incorporação dos dados e informações produzidos em sede de regularização em um sistema formal de registro não constitui uma prática normal no contexto fundiário do Estado do Pará;

i) a maioria dos conflitos pelo uso da terra em áreas de regularização são resolvidos de maneira informal. Nas áreas objeto de regularização, os órgãos fundiários promovem diálogos e conciliações entre as partes litigantes, demonstrando que a manutenção do conflito pode ser prejudicial à efetivação de seus próprios direitos;

j) não existe um monitoramento do tempo médio para que sejam finalizados os processos de regularização fundiária;

k) vários foram os motivos apontados para o período de espera para a entrega do título: o cumprimento de requisitos técnicos, a necessidade de licenciamento

urbanístico do projeto, mas o fator que consome maior tempo é a demanda de registro do título (2 a 3 meses); l) os motivos apontados para a demora da entrega dos títulos no plano rural estão mais ligados problemas burocráticos (planejamento sem dados concretos sobre a realidade da região, modificação da prioridade da atividade para o qual os técnicos foram enviados, deslocando-os para a identificação e mediação de conflitos, liberação de recursos para viagens, disponibilidade de equipamentos e carros para o deslocamento) e de pessoal (número insuficiente de técnicos).

## 6. Scorecard – LGAF Pará

Dimensão	Conteúdo	Alternativa Escolhida no Painel	A	B	C	D
LGI 1, i	Direitos de posse de terra rural são reconhecidos legalmente	B – Estrutura jurídica existente reconhece direitos de 70%-90% da população urbana, tanto por meio de sistemas consuetudinários ou estatutários de posse de terra (Belém e região metropolitana). D – Estrutura jurídica existente reconhece direitos de menos de 50% da população urbana, tanto por meio de sistema consuetudinários ou estatutários de posse de terra. (municípios do interior do Estado).				
LGI 1, ii	Direitos de posse de terra urbana são reconhecidos legalmente	B – A posse de terra da maioria dos grupos em áreas rurais é formalmente reconhecida, mas suas formas de obtenção de representação legal ou de sua própria organização não são regulamentadas.				
LGI 1, iii	Direitos de grupos rurais são formalmente reconhecidos	B – A posse de terra da maioria dos grupos em áreas rurais é formalmente reconhecida, mas suas formas de obtenção de representação legal ou de sua própria organização não são regulamentadas.				
LGI 1, iv	Direitos de grupos urbanos são reconhecidos em áreas informais	A – A posse de terra de grupos em áreas urbanas informais é formalmente reconhecida e existem regulamentações claras em termos de organização interna e representação legal de grupos.				
LGI 1, v	Quando conveniente, oportunidades para individualização de posse existem e são acessíveis	A – Quando conveniente, a legislação fornece oportunidades para as pessoas que detêm a posse de terra em sistema consuetudinário, em grupo ou coletivo para individualizar total ou parcialmente a propriedade/o uso da terra. Os procedimentos para isso têm um custo acessível e são claramente especificados, salvaguardados e seguidos na prática				
LGI 2, i	A maioria das terras comunais ou indígenas é mapeada e os direitos são registrados	B – 40%-70% da área em terra comunal ou indígena têm limites demarcados e pesquisados e reivindicações associadas registradas				
LGI 2, ii	As propriedades privadas em áreas rurais são formalmente registradas	D – Menos de 50% das terras privadas em áreas rurais são formalmente registradas				
LGI 2, iii	As propriedades privadas em áreas urbanas são formalmente registradas	D – Menos de 50% das terras privadas em áreas urbanas são formalmente registradas				
LGI 2, iv	Os direitos das	A – Mais de 45% das terras registradas				

	mulheres são reconhecidos na prática pelo sistema formal (áreas urbanas e rurais)	para pessoas físicas estão no nome de mulheres, quer individualmente ou em conjunto				
LGI 2, v	Um sistema de condomínio estabelece uma gestão apropriada de propriedade comum	A - Uma propriedade comum em sistema de condomínio é reconhecida e existem disposições jurídicas claras para estabelecer disposições para a gestão e a manutenção dessa propriedade comum				
LGI 2, vi	Existe uma indenização para a perda de direitos devido a mudanças no uso da terra	D – Nos casos onde as pessoas perdem direitos devido a mudanças no uso da terra fora do processo de desapropriação, nenhuma indenização é paga				
LGI 3, i	Formas não documentais de evidências para reconhecimento de reivindicações de propriedade são aceitáveis	C – Formas não documentais de evidências são usadas para obter o reconhecimento de uma reivindicação de propriedade, juntamente com outros documentos (p. ex.: receitas fiscais ou notas de compra informais), quando outras formas de evidências não estão disponíveis. Têm menos poder do que os documentos fornecidos				
LGI 3, ii	Existe um reconhecimento formal de posse incontestada, de longo prazo	A – Existe uma legislação que reconhece formalmente a posse incontestada, de longo prazo, e isso se aplica a terras públicas e privadas, apesar de diferentes regras poderem ser aplicadas				
LGI 3, iii	O primeiro registro por demanda não é restringido pela incapacidade de pagar as taxas formais	B – Os custos do primeiro registro esporádico para uma propriedade urbana típica não ultrapassam 2% do valor da propriedade				
LGI 3, iv	O primeiro registro não implica taxas informais significativas	A – Não há taxas informais a serem pagas para a entrada em vigor do primeiro registro.				
LGI 3, v	A formalização de moradias urbanas é viável e acessível	C – Os requisitos para a formalização de moradias em áreas urbanas não são claros, objetivos nem têm preços razoáveis, mas muitos candidatos de áreas informais estão conseguindo cumprir esses requisitos.				
LGI 3, vi	Existe um processo eficiente e transparente para formalizar a posse	B – Existe um processo claro e prático para o reconhecimento formal de posse, mas esse processo não é implementado de forma efetiva, consistente ou transparente				
LGI 4i	As restrições relativas ao uso, propriedade e possibilidade de transferência de terras urbanas são justificadas	A – Existem vários regulamentos que são, na sua maioria, justificados tomando-se por base o interesse público em geral e que são obrigatórios				
LGI 4, ii	As restrições relativas ao uso, à	B – Existe uma série de regulamentos que são em sua maior parte justificados com				

	propriedade e à transferência de terras rurais são justificadas.	base no interesse público geral, mas que não são aplicados.			
LGI 5, i	Existe uma separação adequada entre as funções de formulação, implementação e arbitragem de políticas.	C – Em situações que possam gerar conflitos de interesse ou abuso (ex., transferências de direitos à terra) existe uma certa separação entre as funções de formulação de políticas, implementação de políticas por meio de gestão e administração da terra e a arbitragem de quaisquer conflitos que possam surgir como resultado da implementação da política, mas existem responsabilidades sobrepostas e conflitantes que acarretam problemas frequentes.			
LGI 5, ii	As responsabilidades dos ministérios e órgãos que tratam da terra não se sobrepõem (sobreposição horizontal)	B – As responsabilidades atribuídas das várias autoridades que lidam com questões de administração de terras são definidas com um nível limitado de sobreposição com as de outros órgãos do setor fundiário, mas existem poucos problemas.			
LGI 5, iii	A sobreposição administrativa (vertical) é evitada.	C – A divisão das responsabilidades relativas à terra entre os diferentes níveis de administração e governo é caracterizada por grandes sobreposições.			
LGI 5, iv	As informações sobre terras são compartilhadas com as instituições interessadas.	C – As informações relativas aos direitos sobre a terra estão disponíveis para as instituições interessadas, mas essas informações não são prontamente acessíveis, nem disponíveis a custos razoáveis.			
LGI 6, i	A política fundiária é desenvolvida de forma participativa.	C – A política existe ou pode ser deduzida pela legislação vigente, mas é incompleta (faltam alguns aspectos-chave ou ela abrange apenas parte do país, como somente as áreas urbanas ou rurais) ou as decisões de política fundiária que afetam certas partes da comunidade são tomadas sem consulta aos afetados.			
LGI 6, ii	Existe um nível significativo de incorporação e monitoramento das metas de equidade na política fundiária.	C - As políticas fundiárias possuem alguns objetivos de equidade, mas eles não são monitorados de forma regular e significativa.			
LGI 6, iii	A implementação da política fundiária é orçada, comparada com os benefícios e possui os recursos adequados.	C – A implementação da política fundiária não foi totalmente orçada e/ou existem sérios problemas de adequação em pelo menos uma área de orçamento, recursos ou capacidade institucional para implementar a política.			
LGI 6, iv	Existem relatórios regulares e públicos que indicam o andamento da implementação da	C – As instituições fundiárias formais informam sobre a implementação das políticas fundiárias de uma forma que não permite um acompanhamento significativo do andamento em diferentes áreas ou de			

	política.	forma esporádica.				
LGI 7i	Em áreas urbanas, os planos de uso da terra e as alterações a esses planos baseiam-se na contribuição pública	C – A contribuição do setor público é solicitada na preparação e correção dos planos de uso da terra, mas os comentários públicos são amplamente ignorados na finalização dos planos de uso da terra.				
LGI 7, ii	Nas áreas rurais, os planos de utilização das terras e as mudanças nesses planos baseiam-se na contribuição do público.	D – A contribuição do público não é solicitada na preparação e na alteração dos planos de uso da terra.				
LGI 7 iii	O público capta os benefícios das alterações na permissão de uso da terra	D – Mecanismos para permitir que o público capte uma parcela significativa dos ganhos obtidos com as alterações no uso da terra (ex.: imposto de melhoria de terras, impostos de infraestrutura, imposto predial) não são usados ou não são aplicados de forma transparente				
LGI 7 iv	Reais alterações no uso da terra para o uso designado de maneira oportuna	D - Menos de 30% das terras que sofreram alteração na designação do uso da terra nos últimos 3 anos, mudaram para o uso destinado				
LGI 8, i	Os planos de uso para determinadas classes de terras rurais (florestas, pastagens, pantanais, parques nacionais, etc.) estão de acordo com o uso real.	D – A parcela de terras destinada a um uso específico que é utilizada para fins não especificados em contravenção com as regulamentações existentes é maior que 50%.				
LGI 8, ii	O planejamento de uso da terra controla com eficácia o desenvolvimento urbano nas quatro maiores cidades do Estado, excluída a maior de todas	D – Nas quatro maiores cidades do Estado, uma hierarquia de planos de uso da terra locais/detalhados pode ou não ser especificada por lei e, na prática, o desenvolvimento urbano ocorre de maneira ad hoc, com o fornecimento de pouca ou nenhuma infraestrutura na maioria das novas áreas em desenvolvimento <sup>59</sup>				
LGI 8, iii	Processos de planejamento devem enfrentar o crescimento urbano	C - Na maior cidade do país o processo/autoridade de planejamento urbano está se esforçando para fazer frente à crescente demanda de unidades/terras atendidas, conforme comprovado pelo fato de que as novas moradias são, em sua maioria, informais <sup>60</sup>				

<sup>59</sup> **JUSTIFICATIVA DE MODIFICAÇÃO DA REDAÇÃO DA DIMENSÃO:** na dimensão **LGI 8, Dimensão ii** adotou-se a Letra D, mas com referência às quatro maiores “Cidade do Estado, excluída a capital”.

<sup>60</sup> **NOVA REDAÇÃO DO INDICADOR:** na maior cidade do país o processo/autoridade de planejamento urbano está se esforçando para fazer frente à crescente demanda de unidades/terras atendidas, mas esse esforço ainda é insuficiente, pois as novas moradias são, em sua maioria, informais. **JUSTIFICATIVA DA ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO E DO INDICADOR ASSINALADO:** a partir do programa estabelecido pela lei 11977/2009 (minha



	propriedade são listados na relação de impostos	D – Menos de 50% dos proprietários responsáveis por impostos sobre propriedade são listados na relação de impostos (URBANO).					
LGI 11, iii	Os recebimentos dos impostos sobre propriedade excedem o custo de arrecadação	C – entre 50% e 70% dos impostos sobre propriedade avaliados são arrecadados (URBANO) D – menos de 50% dos impostos sobre propriedade avaliados (URBANO)					
LGI 11, iv	Os recebimentos dos impostos sobre propriedade excedem o custo de arrecadação	A – O valor dos impostos sobre propriedade arrecadados excede o custo do pessoal encarregado da arrecadação em um fator de mais de 5.					
LGI 12, i	Propriedade de terras públicas é justificada e implementada no nível apropriado de governo	C – A propriedade de terras públicas é justificada na maioria dos casos pelo fornecimento de bens públicos, mas a responsabilidade geralmente ocorre no nível errado de governo.					
LGI 12, ii	Registro completo de terras públicas	B – Entre 30% e 50% das terras públicas são claramente identificadas no local ou em mapas.					
LGI 12, iii	Atribuição de responsabilidade de gestão a terras públicas	C – Existe ambiguidade suficiente na atribuição da responsabilidade de gestão de diferentes tipos de terras públicas para impactar de certa forma a gestão dos bens públicos					
LGI 12, iv	Recursos disponíveis para cumprir com as responsabilidades:	D – Existem recursos significativamente inadequados ou uma capacidade organizacional bastante ineficiente, resultando em uma gestão mínima ou inexistente de terras públicas.					
LGI 12, v	Inventário de terras públicas é acessível ao público	C – Todas as informações no inventário de terras públicas estão disponíveis somente para um conjunto limitado de propriedades públicas e existem poucos motivos ou mesmo nenhum motivo para justificar a não acessibilidade desses registros.					
LGI 12, vi	Principais informações sobre concessões de terras são acessíveis ao público	B – As informações-chave para as alocações de terras (a localização e a área da alocação de terras, as partes envolvidas e os termos financeiros da alocação de terras) são apenas parcialmente registradas, mas estão publicamente disponíveis; ou as informações-chave estão registradas mas somente parcialmente disponíveis ao público.					
LGI 13, i	Existe transferência mínima de terras desapropriadas para interesses privados	D – Mais de 50% das terras desapropriadas nos últimos três anos são utilizados para fins privados.					
LGI 13, ii	As terras desapropriadas são transferidas para o uso destinado de forma oportuna	A – Mais de 70% das terras que foram desapropriadas nos últimos três anos foram transferidas para o uso ao qual foram destinadas.					
LGI 14, i	É paga uma	B – Quando a propriedade é desapropriada,					

	indenização pela desapropriação da propriedade registrada	é paga uma indenização, em espécie ou em dinheiro, para que as famílias deslocadas tenham bens comparáveis, mas essas famílias não podem continuar mantendo sua situação social e econômica anterior.				
LGI 14, ii	É paga indenização pela desapropriação de todos os direitos independentemente das condições de registro	C – É paga indenização, em espécie ou em dinheiro por alguns direitos não registrados (tais como posse, ocupação, etc.), contudo, aqueles que têm outros direitos não registrados (que podem incluir pasto, acesso, coleta de produtos florestais, etc.) geralmente não são indenizados.				
LGI 14, iii	Os proprietários desapropriados são prontamente indenizados	D – Menos de 50% dos proprietários de terras desapropriadas recebem indenização dentro de um ano				
LGI 14, iv	Existem vias independentes e acessíveis para reclamações contra a desapropriação	B – Existem vias independentes para apresentar uma queixa contra desapropriação, mas há restrições ao acesso (ex. acessíveis apenas por pessoas de renda média e alta).				
LGI 14, v	São tomadas decisões oportunas acerca das reclamações relativas a desapropriações	Nenhum item foi assinalado				
LGI 15, i	São realizadas transações de terras públicas de forma aberta e transparente	D – A parcela de terras públicas alienadas nos últimos 3 anos por meio de venda ou arrendamento via processo de leilão ou concurso público é menor do que 50%.				
LGI 15, Dimensão ii	Coleta de pagamentos para arrendamentos <sup>62</sup> públicos	Nenhum item foi assinalado				
LGI 15, iii	As terras públicas são arrendadas e/ou vendidas a preços de mercado	A – Todos os tipos de terras públicas são em geral alienados a preços de mercado em um processo transparente independentemente da situação do investidor (ex.: interno ou estrangeiro).				
LGI 16, i	O mapeamento ou o gráfico dos documentos sobre o registro está completo.	D – Menos de 50% dos documentos para as terras particulares inscritas no registro são prontamente identificáveis nos mapas do registro ou cadastro.				
LGI 16, ii	Obstáculos particulares economicamente relevantes são documentados.	A – Obstáculos particulares relevantes são documentados de forma consistente e confiável e podem ser verificados a um custo baixo por qualquer parte interessada.				
LGI 16, iii	Restrições ou	A – Restrições ou encargos públicos				

<sup>62</sup> Segundo os painelistas, a palavra que deve ser usada (concessão) se refere tanto a terras públicas nas mãos do Estado ou da União.

	encargos públicos relevantes do ponto de vista social ou econômico são documentados.	relevantes são documentados de forma consistente e confiável e podem ser verificados a um custo baixo por qualquer parte interessada.				
LGI 16, iv	O registro (ou organização com informações sobre os direitos à terra) pode ser pesquisado.	B – Os documentos do registro somente podem ser pesquisados pelo nome do titular do direito.				
LGI 16, v	Acessibilidade dos documentos no registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)	A- As cópias ou extratos dos documentos que atestam os direitos à propriedade podem ser obtidos por qualquer pessoa que pague a taxa formal necessária, se houver.				
LGI 16, vi	Existe uma resposta oportuna para uma solicitação de acesso aos documentos no registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)	C – Geralmente leva mais de uma semana após a solicitação para que seja produzida uma cópia ou extrato dos documentos que atestam o direito à propriedade.				
LGI 17, i	Os padrões de serviço são publicados e monitorados.	D – Não há padrões de serviço significativos definidos, nem qualquer tentativa de monitorar o serviço a clientes.				
LGI 17, ii	As informações do Registro/cadastro estão atualizadas.	D – Menos de 50% das informações sobre propriedade do registro/cadastro estão atualizadas.				
LGI 18, i	O custo para registrar uma transferência de propriedade é baixo.	C – O custo para registrar uma transferência de propriedade é entre 2% e menos de 5% do valor da propriedade.				
LGI 18, ii	O Registro é financeiramente sustentável mediante a cobrança de taxas.	A – O total de taxas cobradas pelo registro ultrapassam o total dos seus custos operacionais.				
LGI 18, iii	Existe investimento de capital suficiente no sistema.	C – Existe investimento em capital no sistema para documentar os direitos à terra, mas ele é insuficiente para garantir que o sistema seja sustentável no curto prazo.				
LGI 19, i	O cronograma de taxas é acessível ao público	A – Um cronograma claro de taxas para os diferentes serviços é acessível ao público e são emitidos recibos para todas as transações.				
LGI 19, ii	Pagamentos informais são desaconselhados	D – Praticamente não existem mecanismos para detectar e lidar com o comportamento ilegal dos funcionários.				
LGI 20, i	Existem mecanismos de resolução de conflitos acessíveis	D – Menos de um quarto das comunidades possui instituições formalmente investidas de poder para resolver conflitos e diversas instituições informais podem estar disponíveis no restante.				
LGI 20, ii	As decisões tomadas por sistemas de	C – Existe um sistema informal ou baseado na comunidade que resolve conflitos de				

	resolução de conflitos informais ou baseados na comunidade são reconhecidas.	uma maneira que nem sempre é equitativa e as decisões tomadas por esse sistema têm pouco ou nenhum reconhecimento no sistema formal de resoluções de conflitos judiciais ou administrativos				
LGI 20, iii	Existe uma clara atribuição de responsabilidade para a resolução de conflitos.	C – Há vias paralelas para a resolução de conflitos e é possível tratar casos em paralelo por intermédio de canais diferentes, mas o compartilhamento de evidências e decisões pode ocorrer de forma <i>ad hoc</i> .				
LGI 21, i	Os conflitos de terras constituem uma pequena percentagem dos casos no sistema jurídico formal.	A – Os conflitos de terras no sistema judiciário formal representam menos de 10% do total de casos judiciais.				
LGI 21, ii	Os conflitos no sistema formal são solucionados de maneira oportuna.	D – Uma decisão relacionada a conflito de terras é alcançada em tribunal de primeira instância dentro de um ano em menos de 50% dos casos.				
LGI 21, iii	Existem alguns conflitos de terras antigos (mais de 5 anos)	D – A parcela de conflitos de terras antigos é superior a 20% do total de ações judiciais pendentes relativas a disputas de terras.				
LSLA dimensão I	A maioria das terras de florestas é mapeada e os direitos são registrados.	C – 10-40% da área em terras de florestas têm limites demarcados e reivindicações levantadas e associadas registradas.				
LSLA dimensão II.	A aquisição de terras gera poucos conflitos <sup>63</sup> , os quais são tratados com rapidez e transparência.	D – Os conflitos relativos aos direitos de uso ou propriedade direta ou indiretamente relacionados com a aquisição de terras são relativamente frequentes (mais de 5% da área de terras rurais afetadas) e a falta de capacidade de abordar esses conflitos com rapidez e de forma transparente resulta em disputas longas e pendentes.				
LSLA dimensão III	As restrições ao uso da terra <sup>64</sup> em lotes de terras rurais geralmente podem ser identificadas	D – As restrições ao uso da terra aplicáveis a qualquer lote de terras rurais podem ser determinadas sem ambiguidade no local para terras ocupadas por menos de 10% da população.				
LSLA dimensão IV	As instituições públicas envolvidas na aquisição de terras operam de forma clara e coerente.	D – Os padrões de desempenho ético das instituições que promovem, canalizam ou adquirem terras para os fins previstos neste estudo não estão claramente definidos e as contas não são auditadas regularmente.				

<sup>63</sup> Um conflito é definido como uma disputa entre as partes sobre os direitos de propriedade ou de uso que elas não conseguem resolver por sua conta e para os quais precisam buscar mediação ou assistência externa a fim de resolver

<sup>64</sup> A restrição ao uso da terra é uma restrição imposta aos detentores da terra sobre o uso específico da terra.

LSLA dimensão V	Os incentivos para os investidores <sup>65</sup> são claros, transparentes e coerentes	B – Existem disposições por escrito nas leis ou regulamentos relativos a incentivos para investidores, mas as mudanças frequentes (ou seja, previsibilidade limitada) não garantem a sua aplicação consistente no futuro.				
LSLA dimensão VI	Os mecanismos de participação nos benefícios dos investimentos em agricultura (culturas de alimentos, biocombustíveis, silvicultura, fazenda de caça /conservação) são usados com regularidade e aplicados de forma transparente.	C – Os mecanismos que permitem que o público obtenha benefícios do investimento (ou parte investidora) que não sejam remuneração (p. ex., escolas, estradas, etc.) são usados raramente ou aplicados de maneira arbitrária.				
LSLA dimensão VII	Existem negociações diretas e transparentes entre os investidores e os detentores do direito.	A – As decisões finais sobre aquisição de terras para investimentos em larga escala são feitas entre os detentores dos direitos envolvidos e os investidores; o papel do governo é limitado à verificação da conformidade com as regulamentações aplicáveis, o que é feito de maneira transparente e com prazos claramente definidos.				
LSLA dimensão VIII	São requeridas informações suficientes dos investidores para avaliar a conveniência dos projetos em terras públicas/comunitárias.	D – As informações exigidas dos investidores não são consistentes e em geral não são suficientes para avaliar a viabilidade e os benefícios do projeto				
LSLA dimensão IX	Nos casos de aquisição de terras públicas/comunitárias, os investidores fornecem as informações solicitadas e essas informações são disponibilizadas ao público.	C – Os investidores fornecem algumas ou todas as informações solicitadas, mas essas informações não são disponibilizadas ao público.				
LSLA dimensão X	As disposições contratuais relativas à aquisição de terras de comunidades ou do público são obrigadas por lei a	D – Os contratos não precisam especificar os acordos de compartilhamento de riscos nem de compartilhamento de benefícios.				

<sup>65</sup>Os incentivos para os investidores incluem qualquer mecanismo para aumentar a atração dos investimentos (redução de impostos, subsídios, isenção de taxas ou requisitos de licenciamento, melhor mecanismo de crédito, melhor mecanismo de seguros, etc.)



	apoio da preservação florestal (CITES, CBD, CCD, Ramsar, UNFCCC)				
FGI 1, ii	Implementação de incentivos para a promoção da mitigação da mudança climática por meio de Florestas	C – Poucos mecanismos de incentivo são disponíveis, inclusive em relação a PSA e REDD+. Muitas vezes não existe a disponibilidade do financiamento, sendo que os programas são considerados como não custo-eficientes.			
FGI 2, i	os aspectos do bem público das florestas (biodiversidade, solo e conservação de água, valores socioculturais) reconhecidos na lei e amparados	A – A legislação reconhece e promove fortemente a sustentabilidade de uma ampla variedade de bens e serviços públicos e oferece proteção para eles.			
FGI 2, ii	até que ponto o planejamento e os orçamentos no manejo florestal atendem aos principais determinantes do desmatamento e da degradação	C – A abordagem dos impulsores do desmatamento e da degradação parece estar no final da lista de prioridades nos planos e orçamentos de desenvolvimento florestal.			
FGI 3, i	o compromisso do país com sistemas de certificação florestal e cadeia de custódia para a promoção da colheita sustentável de produtos de madeira e outros produtos não madeireiros	B – O governo não exige certificação, mas apoia e incentiva a certificação e os sistemas de cadeia de custódia; a área coberta por certificação no país está crescendo, mas apenas lentamente			
FGI 3, ii	o compromisso do país com as SMEs como uma forma de promover a concorrência, a geração de renda e o emprego produtivo nas áreas rurais	C – O governo não incentiva nem desincentiva as empresas de pequeno a médio porte no setor florestal.			
FGI 4, i	Reconhecimento dos direitos tradicionais e indígenas aos recursos florestais na lei	B – A legislação geralmente (frequentemente) reconhece os direitos tradicionais e indígenas e garante a segurança de acesso às comunidades que dependem da floresta.			
FGI 4, ii	Compartilhando os ganhos ou a renda oriundos das florestas públicas com as comunidades locais na lei e a sua	B – A legislação tem disposições claras sobre o compartilhamento de benefícios de certos usos das florestas, mas não sobre todos eles, e a implementação é deficiente.			

	implementação				
FGI 5, i	As fronteiras do patrimônio florestal do país e a classificação em vários usos e titularidade são bem definidas e demarcadas	C – As fronteiras florestais possuem levantamento topográfico e são delimitadas apenas em alguns locais, sendo que a titularidade não é clara e é amplamente disputada.			
FGI 5, ii	Nas áreas rurais, o planejamento do uso das terras florestais, bem como as mudanças no mesmo estão baseados nas contribuições do público	B – A contribuição do público é solicitada na preparação e na alteração dos planos de uso da terra e as respostas fornecidas são usadas pelo órgão público responsável por concluir os novos planos públicos, mas o processo usado para isso não é claro ou o relatório não é acessível ao público.			
FGI 6, i	A postura do país no controle do crime florestal, inclusive o corte ilegal e a corrupção	B – O governo monitora de forma parcial o grau e os tipos de crime florestal e faz esforços parciais, de forma não sistemática, para o controle do mesmo			
FGI 6, ii	Iniciativas dos órgãos internamente e compartilhadas com outros órgãos, além da colaboração entre várias partes interessadas para combater os crimes florestais e a conscientização de juízes e promotores	C – Os funcionários públicos do órgão florestal trabalham ocasionalmente em conjunto para combater os crimes contra as florestas, mas a coordenação com outros órgãos é fraca; o governo raramente colabora com as organizações da sociedade civil e representantes das comunidades locais; e poucos juízes e promotores geralmente têm conhecimento dos efeitos das infrações no setor florestal			
<b>PAINEL 10</b>					
	1. Quaisquer restrições relativas à negociação de terras regularizadas são aceitas e seguidas por pelos beneficiários que recebem os documentos provenientes da regularização:	C. quaisquer restrições impostas em negociações subsequentes à regularização fundiária são explicadas e aceitas de algum modo por aqueles beneficiados, mas essas restrições são amplamente ignoradas			
	2. Para a regularização de terras privadas, há um mecanismo efetivo para harmonizar o direito dos ocupantes e dos titulares de direito de propriedade	D. O processo de regularização não inclui um mecanismo eficiente e efetivo para adequar os direitos formais sujeitos a regularização			
	3 – A regularização não é realizada em áreas sujeitas a risco e em áreas protegidas	C. Onde áreas sujeitas a risco ou áreas protegidas encontram-se contíguas ou dentro de áreas onde se pretende regularizar, algum esforço é feito durante o planejamento para tentar introduzir estratégias de mitigação de risco e/ou alterações nas áreas protegidas para permitir a regularização e, onde isto não é possível, algum esforço é feito para excluir as áreas sujeitas a risco ou áreas protegidas, mas nem as estratégias de mitigação de risco e as alterações nas			

	áreas protegidas nem a tentativa de excluir as áreas sujeitas a risco ou áreas protegidas são eficazes em sistematicamente contemplar os requerimentos na área sendo regularizada				
4 – Nas cidades com grandes desafios regulatórios em relação à terra, existe um plano compreensivo para regularização	D – Não há um plano de regularização que abarque toda a cidade e a regularização é realizada de forma <i>ad hoc</i>				
5 – Existem incentivos claros para a participação dos ocupantes no processo de regularização: a sistemática utilizada para a identificação das áreas de pretensão e os incentivos oferecidos encoraja e facilita a participação máxima dos possíveis beneficiários no processo de regularização	B. os ocupantes claramente apreciam os benefícios em participar em um programa de regularização, mas enquanto os custos cobrados são baixos e um tempo significativo é requerido para participar no processo e isso é uma barreira à participação para alguns setores em áreas sendo regularizadas (REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL URBANO)  C. os ocupantes claramente apreciam os benefícios de participar no programa de regularização, mas os custos cobrados para regularização são altos e uma quantidade significativa de tempo é necessária para participar no processo e estes fatores são a barreira para participação de alguns setores em áreas sendo regularizada (DEMAIS MODALIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA)				
6. Existe um processo e responsabilidades claros e bem documentados para regularização	C. – Existe um processo claro para realizar a regularização com algum entendimento dos parâmetros para auxiliar a implementação, mas os papéis e responsabilidades para regularização são um pouco claros				
7. – Existe envolvimento ativo dos ocupantes no processo de regularização	B. quando membros da equipe vão ao campo para demarcar limites e coletar evidência sobre os direitos estes tem que procurar muitos dos detentores de direitos ou seus representantes visto que apesar de terem sido feitas campanhas de conscientização pública na comunidade, não foram fornecidas informações confiáveis em tempo aos detentores de direitos sobre quando eles deveriam estar disponíveis em campo para participar do processo (URBANA)  C. quando membros da equipe vão ao campo para demarcar limites e coletar evidências sobre direitos acontecem sérios atrasos ao contatar os detentores de direitos ou seus representantes visto que as campanhas de conscientização pública não alcançaram todos os detentores de direitos, particularmente os detentores de direitos ausentes (RURAL)				
8. As parcelas de terra são definidas	C. os limites das parcelas são				

e registradas de uma maneira que é compreendida pela comunidade	demarcados publicamente na comunidade, mas a comunidade tem pouco entendimento da tecnologia utilizada para gravar a localização da parcela e suas dimensões, os mapas e dados espaciais produzidos para exibição pública durante a regularização estão em um formato que não é compreendido por muitos ocupantes				
9. As parcelas de terras são definidas e registradas de uma forma que pode ser mantida de forma eficaz e custo-eficiente	C. As mensurações e dados produzidos no processo de regularização estão em um formato que pode ser transportado para o sistema operado pelo órgão responsável pelo cadastro, mas algum investimento em software/hardware de computadores, instalações de gestão de registros e capacitação é necessário para que o órgão responsável pelo cadastro seja capaz de transportar estes dados para o seu sistema e manter e atualizar estes mesmos dados				
10. A transferência dos dados de regularização para o sistema tendo em vista registrar formalmente os direitos sobre a terra ocorre com brevidade	D. É preciso mais de seis meses após a regularização ter sido completada em uma dada área de regularização para que os dados e informações produzidos sejam incorporados no sistema formal de registro de direitos sobre a terra				
11. Existe um processo eficiente de registro e acompanhamento de disputas que surgem durante a regularização	D. O processo de regularização não mantém registros das disputas que surjam durante a regularização				
12. Existe um processo eficiente para resolução de disputas	B. Existem poucas disputas não resolvidas em áreas sujeitas a regularização, mas as partes ainda em disputa após a regularização enfrentam dificuldades e altos custos ao resolver as disputas				
13. A política de regularização não tem brechas que permitam abuso da boa vontade de governo	A. Um beneficiário pode ser regularizado apenas em uma propriedade do tamanho aproximado de um lote típico e, no caso de uma pessoa com reivindicação de múltiplas propriedades, os ocupantes devem ter prioridade para regularização em todas as propriedades à exceção da propriedade primária reivindicada pelo proprietário informal				
14. Provas de elegibilidade para regularização são acessíveis e a concessão de direitos para os ocupantes é pragmática e incremental.	INDICADOR NÃO ASSINALADO <sup>66</sup>				
15. – Existe um sistema eficiente	D. Não existe um sistema eficiente				

<sup>66</sup> **JUSTIFICATIVA DO INDICADOR NÃO ASSINALADO:** 1. O grupo considerou que nenhuma das alternativas corresponde à realidade do estado do Pará, onde se constata: a existência de datas limite; a aceitação de quase todos os documentos (apesar de não apresentar solução para muitos do que estão em situação de informalidade); 2. Além disso, a transferência não é feita “passo a passo”, não existindo um estágio intermediário, com exceção da regularização de uso, implementada pela SPU.

para monitorar e avaliar a atividade de regularização	para monitorar e avaliar o processo de regularização				
16. A regularização é realizada de uma forma custo-eficiente	D. O custo por parcela da regularização (incluindo custos diretamente relacionados para mapeamento de base, demarcação e adjudicação de direitos, inspeção de campo e mapeamento, exibição pública, resolução e regularização de disputas) é maior que 20 por cento do valor médio da propriedade na área sendo regularizada				
17. A regularização é completada com brevidade	D. Geralmente transcorre um período de mais de um ano após a data em que foram demarcados os limites e que as evidências foram coletadas em campo para os detentores de direitos receberem os primeiros certificados de direitos produzidos como resultado da regularização				
18. Os direitos das mulheres têm sido completamente regularizados	A. Mais de 45% dos certificados de terras regularizadas para pessoas físicas são registrados no nome de mulheres, seja individual ou conjuntamente				

## 7. Principais Propostas para Assegurar a Governança da Terra no Estado do Pará

Considerando a necessidade de superar a atual situação de “caos fundiário” documental existente no Estado do Pará, seis ações são fundamentais para dar maior segurança jurídica e controle do espaço público e privado e para propiciar o desenvolvimento realmente sustentável: a digitalização do acervo fundiário dos estados amazônicos; reestruturação do sistema registral dos cartórios de registro de imóveis; a criação de um sistema estadual de Cadastro e Registro Público; o fortalecimento do Cadastro Ambiental Rural – CAR; a criação de uma instância ou órgão de regularização fundiária; o fortalecimento do papel da Sociedade Civil e dos Municípios nas ações da regularização fundiária.

1. Continuação do Processo de Digitalização do Acervo Fundiário dos Órgãos Fundiários Federal e Estadual: significa a captura digital dos documentos existentes nos órgãos fundiários estaduais e federais. O trabalho vai levar à modernização do fluxo operacional, armazenamento dos títulos, gerenciamento dos dados fundiários e acesso das informações fundiárias do estado. Apesar da fragilidade das informações relativas à localização contidas nos diferentes títulos, a espacialização inicial dos documentos emitidos pelo poder público irá criar as premissas para a montagem de um referencial básico de imóveis a serem utilizados na varredura fundiária detalhada abaixo.

Essa ação contribuirá para a resolução de várias problemáticas referentes às questões de terra, principalmente as relacionadas à segurança jurídica dos títulos de propriedade rural. As políticas adotadas nas últimas décadas de “federalização” de terras devolutas, incorporação de centenas de áreas via desapropriação e compra, aliadas a criação de unidades de conservação federais e estaduais sem o devido processo de demarcação física, criou um quadro de indefinições jurídicas e espaciais que precisa ser superado. Os principais objetivos desta ação são:

- promover a melhoria do fluxo processual;
- criar e implantar mecanismos e procedimentos de segurança para a integridade do acervo fundiário;
- criar e disponibilizar ao poder público uma base de dados abrangente, incluindo informações da situação fundiária, títulos emitidos por espécie e uma base de informações que possam ser disponibilizadas para a segurança do ordenamento fundiário e o combate à grilagem das terras públicas. Saber quais e quantos títulos foram emitidos, em favor de quem, com qual área e onde se localizam, são elementos essenciais para a eventual ratificação ou retificação dos imóveis que já foram destacados do patrimônio público e favorecer o planejamento das futuras atividades de regularização fundiária;
- ajudar a identificar e discriminar as áreas devolutas, as áreas de propriedade pública e as áreas de propriedade privada; facilitar a

identificação e definição das jurisdições governamentais de domínio Estadual, Federal e Municipal;

- criar e disponibilizar uma base de dados institucionais, incluindo informações fundiárias, limites político administrativos, terras indígenas, unidades de conservação, infraestrutura viária e demais informações necessárias à obtenção de subsídios necessários a gestão fundiária e aos planos de destinação de terras públicas; promover a eficiência no fornecimento de informações aos clientes do setor fundiário.

Considerando a complexidade das normas coloniais, imperiais e republicanas (federais e estaduais) que deram origem aos diferentes tipos de documentos expedidos pelo Poder Público, a existência de títulos translativos de domínio (por exemplo, “*títulos definitivos*”) e outros que não configuram o devido destaque do patrimônio público (por exemplo, as dezenas de milhares de “*títulos de posse*”) e a sobreposição de áreas tituladas pela união e pelos governos estaduais, a publicização destas informações permitirá a realização de estudos jurídicos, por parte de universidades e centros de pesquisa, que permitam conhecer a atual estrutura agrária. A análise e sistematização destas informações permitirão uma atuação conjunta dos órgãos estaduais e federais de regularização fundiária, ministério público federal e estadual, Advocacia Geral da União, Procuradoria Geral do Estado e Corregedorias dos Tribunais para, no âmbito administrativo, solucionar eventuais sobreposições e conflitos de competência.<sup>67</sup>

## 2. Reestruturação do Sistema Registral dos Cartórios de Registro de Imóveis<sup>68</sup>: Com a intenção de melhorar as informações sobre os títulos de terras que

---

<sup>67</sup> Desde março de 2012 o Ministério Público Estadual e Federal, em conjunto com o Tribunal de Justiça, os Cartórios de Registros de Imóveis e 28 órgãos públicos federais e estaduais que têm atuação na política fundiária e ambiental no Pará, estão discutindo a celebração de um Acordo de Cooperação Técnica que permita integrar todos os dados de cada entidade. O Acordo prevê a criação de uma Câmara Técnica de Conciliação que visa encontrar solução conjunta, nos casos de sobreposição de imóveis constantes nos diferentes cadastros e bases cartográficas. Um projeto piloto será iniciado em julho de 2013 em seis municípios.

<sup>68</sup> Em janeiro de 2010, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, a Advocacia Geral da União – AGU, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJPA, e a Estado do Pará, por intermédio do Instituto de Terras do Pará – ITERPA, objetivando a formulação e a implementação de medidas e ações conjuntas relacionadas ao processo de regularização fundiária de ocupações, transferências, titulações e registros de terras públicas da União e do INCRA situadas em áreas urbanas e rurais no Estado do Pará. O Acordo tinha também o escopo de modernizar os cartórios de registro de imóveis no Estado do Pará.

Em fevereiro de 2010, foi instituído no âmbito do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, através da Portaria nº. 19/2010, o Grupo de Trabalho para planejar e executar as ações necessárias à modernização dos registros de imóveis do Estado do Pará.

Por meio do Termo de Cooperação Técnica nº 024/2012, assinado em 08 de agosto de 2012, o CNJ e o Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal e suas seccionais, criaram um sistema que viabiliza a consulta a dados sobre escrituras e procurações, permitindo a interligação entre todos os Cartórios do Brasil. A Portaria CNJ nº 46, de 22 de março de 2013, instituiu um Grupo de Trabalho para planejamento e execução das ações necessárias à modernização dos

estão registrados nos cartórios, será necessário modernizar o processo de acesso as informações de registro de imóveis rurais, para aumentar a confiabilidade dos processos de registros de imóveis e garantir que consultas às informações possam ser obtidas de maneira rápida e a distância pelas entidades ligadas às questões de terra da Unidade Federativa.

Para tanto, será necessário a digitalização de todas as folhas dos livros dos Cartórios de registros de imóveis e a criação dos respectivos índices para consulta. Antecedendo a atividade de digitalização, ocorrerá o processo de restauração dos documentos danificados, para garantir que os registros das imagens mantenham elevado nível de clareza e fidelidade de leitura. Os sistemas de informática especialmente desenvolvidos para esta finalidade propiciarão padronização dos procedimentos internos nos cartórios, levando atualização tecnológica às mais distantes regiões em cada Estado amazônico.

Deve-se, também, levantar, homogeneizar e sistematizar o acervo digital existente, digitalizar o acervo analógico que se fizer necessário, fazer carga dos registros dos títulos de domínio primitivos e integrar os dados com o acervo fundiário estadual.

Com o banco de dados dos cartórios e dos órgãos fundiários trocando informações, os problemas de títulos falsos, insegurança do registro, falta de dados sobre os imóveis rurais registrados, se a gleba de terra é de jurisdição estadual ou federal estarão superados.

3. Criação de um Sistema Estadual de Cadastro e Registro Público: Estamos chamando de sistema porque serão compostos por dois micros sistemas (do cadastro – INCRA, Receita Federal e Estadual – e de registro de imóveis). Acreditamos que será muito difícil política e juridicamente interligar essas informações em um único banco de dados, mas é possível que os dois subsistemas possam ser acessados e os dados trabalhados.

Um dos motivos que dificultaria a criação de um único banco de dados, ou seja a unificação, é que cadastro e registro de imóveis são coisas distintas com objetivos e regulamentação própria. O cadastro é um inventário público de dados metodicamente organizados concernentes a parcelas territoriais, dentro de um certo país, estado ou município, baseado no levantamento dos seus limites. Portanto, é um documento que busca compilar todas as informações

---

registros de imóveis na Amazônia Legal. Uma das iniciativas a serem executadas é a implantação do Sistema de Registro Eletrônico - S-REI.

O Projeto pensado de modernização do sistema registral inclui ações de treinamento dos cartórios e novos provimentos, ordens de serviço e ofícios circulares dos Tribunais de Justiça Estaduais para orientar os oficiais de registro de imóveis sobre o pode ser registrado e como fazê-lo, já que boa parte dos oficiais do interior da Amazônia não recebeu orientação dos atos a serem praticados no momento do registro dos imóveis rurais e os novos procedimentos existentes. Nesta mesma direção é a criação do Sistema Estadual de Informações de Registros de Imóveis previsto no Provimento Conjunto CJCI-CJRM n° 10, de 17 de dezembro de 2012.

pertinentes a um imóvel rural, com o intuito de produzir elementos de política agrícola ou ações de reforma agrária.

O Cadastro Rural é obrigatório para todos imóveis rurais, sendo vedado o recebimento de benefícios oficiais e o desmembramento do imóvel que não possua cadastro.

É o cartório responsável pelo registro dos títulos de propriedade de imóveis urbanos e rurais no Brasil. Para que se possa aferir a propriedade de um imóvel é necessário que haja registro em um cartório de registro imobiliário lançado com o seu respectivo histórico. O registro de imóveis no Brasil é órgão de delegação estatal em que é feito o registro da propriedade imóvel. O registro da propriedade imóvel não se confunde com o cadastro. Nascido no Brasil em 1846, cumprindo o mandamento do art. 35 da Lei Orçamentária de 1843, o registro de imóveis tem por fim específico dar a conhecer a situação jurídica dos imóveis, ao passo que o cadastro visa determinar fisicamente o imóvel.

O registro de imóveis é uma instituição que provê publicidade das mutações jurídicas que a propriedade sofre. Por ele se vê o *status* jurídico dos imóveis (casas, prédios, terrenos rurais etc.) e garantir a lisura e segurança das trocas imobiliárias (compra, venda, hipoteca, dação em pagamento etc.), ou a publicidade de constrições judiciais (penhora, arresto etc.).

Conforme o Código Civil Brasileiro, a aquisição da propriedade imobiliária depende do registro do título no registro de imóveis. O artigo 236 da Constituição Federal dispõe que "os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público". O artigo 3º da Lei 8.935/94, que regulamentou referido dispositivo constitucional, por seu turno, define: "Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro".

A Constituição Federal em seu art. 236 define que "os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público". O artigo 1º da Lei 8.935/94 define serviços notariais e de registro como sendo serviços "de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos".

No âmbito do subsistema de cadastros deve-se integrar as informações constando os seguintes dados: as glebas de terras arrecadadas, as unidades de conservação estadual e federal, as terras indígenas, os terrenos de marinha, os acrescidos de marinha, os marginais de rio, os assentamento estaduais e federais, as áreas quilombolas, as áreas militares, as propriedades particulares e as áreas patrimoniais urbanas. Todas as informações devem ser armazenadas em uma base georreferenciada, excetuando os terrenos de marinha, os acrescidos de marinha e os marginais de rio.

O Sub-sistema de Cadastro poderá ser administrado por uma agência que trabalhará com os dados federais e estaduais ou uma instância com essa

responsabilidade. O que não pode ficar como está hoje, com dados dispersos e muitas vezes contraditórios sobre uma mesma unidade territorial.

O Sub-sistema de Registro Público pode ser gerenciado pelo Poder Executivo com a fiscalização das Corregedorias dos Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

O Provimento Conjunto CJCI-CJRMB nº 10, de 17 de dezembro de 2012 prevê que as matrículas requalificadas serão incluídas no Sistema Estadual de Informações de Registros de Imóveis.<sup>69</sup> A responsabilidade de garantir a segurança jurídica de um setor tão sensível como o de registros de imóveis rurais não pode continuar a ser administrada como está. Somente o Poder Público tem recursos humanos, financeiros e a capacidade para criar e gerenciar esse novo sistema.

4. Criação de uma Instância de Articulação da Governança da Terra: Após mais de dois anos de criação do Programa Terra Legal a sociedade espera que o Governo Federal consiga no lugar de “dividir” tarefas e pessoal, seja capaz de somar esforços, servidores e estruturas para destinar o mais breve possível as terras para a agricultura familiar, populações tradicionais, quilombolas, reconhecer as áreas indígenas e destinar áreas para a média e grande propriedade, numa política que priorize a agricultura familiar.

Quem está no campo esperando a ação do Estado para garantir o seu direito à terra não consegue entender a divisão administrativa estabelecida. Tem que haver uma articulação de ação conjunta dos órgãos fundiários (federais e estaduais) onde se possa assegurar uma varredura fundiária nas regiões de maior disputa pela terra, de expansão da agropecuária ou de implantação de grandes projetos. Deve-se buscar com essa política um processo de gestão territorial contínua, transparente e democrática, pactuado com os diferentes atores sociais (federal, estadual, municipal e sociedade civil).

A falta de uma coordenação, ou atuação conjunta, dificulta a sinergia de planejamento e ação, tendo como resultado o gasto elevado ou a sobreposição de ações que mais confunde a sociedade do que dirimi o conflito existente.

Não há clareza sobre o que é terra da União, Estados ou Municípios. A questão dos municípios é outro ponto complexo. No estado do Pará muitos municípios sequer possuem limites geográficos definidos com segurança pelo IBGE, ou as suas glebas patrimoniais urbanas delimitadas.

---

69 O Parágrafo Quarto do Art. 3º prevê: “Os arquivos vetoriais em formato shapefile dos imóveis cujas matrículas forem requalificadas serão encaminhados pelas Corregedorias de Justiça das Comarcas do Interior do Estado e da Região Metropolitana de Belém para o Sistema de Informações Geográficas - SIGEO do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, que deverá providenciar a devida inclusão no Sistema Estadual de Informações de Registros de Imóveis”.

A Constituição Federal e legislações infraconstitucionais definem as prioridades para destinação das terras públicas em caso de conflito ou sobreposição de interesse, que são: primeiro para os grupos Indígenas; depois para as áreas protegidas, quilombolas ou populações tradicionais; em terceiro lugar a prioridade é para a destinação urbana; em quarto para a ocupação familiar ou para assentamentos rurais e por último para a média e grande ocupação. Historicamente tem ocorrido o inverso do previsto legalmente.

Como não há uma instância administrativa que possa decidir sobre qual deve ser a prioridade, porque a decisão fica no âmbito interno de cada instituição, conforme a demanda, acaba que a autonomia administrativa e o cumprimento da missão institucional da instituição estimula a “concorrência” interna e o descontrole sobre qual deve a destinação da área ou pelo menos buscar a conciliação das diferentes visões sobre a “melhor” destinação da gleba de terra em disputa.

Portanto, uma das propostas para superar esse impasse é definir, dentro da estrutura organizacional governamental, qual é a instância que ficará responsável pela coordenação, ou execução, do ordenamento fundiário.

Atualmente diversos órgãos são responsáveis pela gestão territorial, mas não foi criada sinergia ou instância de atuação conjunta, o que estimula a “concorrência” entre as burocracias por áreas, pessoal e recursos públicos, propiciando o descontrole, sobreposição de áreas e a falta de informação clara da destinação das terras públicas.

Desse modo, a superação da divisão das responsabilidades relativas à terra entre os diferentes níveis de administração e governo pode ser superada com a criação de uma instância pela governança da terra, com orçamento próprio, a fim de coordenar as ações das diversas instituições que atuam na destinação ou gestão da terra e dos recursos naturais.

Outra finalidade que este órgão ou instância pode assumir é administração do Cadastro unificado, que trabalhará com os dados federais e estaduais.

De outro lado, deve-se respeitar a decisão dos grupos sociais da agricultura familiar sobre qual categoria de reconhecimento do direito à terra eles preferem: assentamento, unidade de conservação, reconhecimento coletivo, reconhecimento individual, mas sempre buscando fortalecer a ação coletiva.

5. Fortalecimento do Cadastro Ambiental Rural – CAR: O Cadastro Ambiental Rural foi instituído em 2007 no Estado do Pará pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), objetivando a identificação do imóvel rural e o planejamento econômico da sociedade. O cadastro contém um número único que constará em todas as licenças, autorizações e outros documentos emitidos para a regularização ambiental da propriedade rural. O CAR-PA é obrigatório e está vinculado ao imóvel rural, independente de transferência de propriedade, posse e domínio. Esse cadastro não autoriza a exploração florestal, não se constitui em

prova da posse ou propriedade, não autoriza qualquer atividade econômica no imóvel rural, não autoriza a obtenção de financiamento junto a instituições de crédito públicas ou privadas, não autoriza desmatamento ou qualquer outra atividade potencialmente degradadora ou poluidora. No âmbito estadual, sem o cadastramento do imóvel rural o poder público não poderá autorizar licenciamento ambiental e regularizar o imóvel rural (Decreto Estadual nº 1.148, de 17 de julho de 2008).

O CAR-PA é o primeiro passo para quem busca regularizar a ocupação de terra estadual, momento em que quem está solicitando a titulação da terra deve apresentar o georreferenciamento da área pretendida (Art. 39, IV do Decreto Estadual nº 2.135, de 26 de fevereiro de 2010). Se a área reivindicada não incidir em área indígena e unidade de conservação, o cadastro é aceito e inicia o processo de regularização fundiária. Ao mesmo tempo, a informação é pública e a área pretendida pode ser questionada por terceiros. Essa medida possibilitará a transparência no processo de transferência do patrimônio público para o privado, como também nos procedimentos de licenciamento ambiental para manejo florestal ou corte raso da cobertura vegetal.

No âmbito federal o Cadastro Ambiental Rural é um sistema eletrônico de identificação georreferenciada da propriedade rural ou posse rural, contendo a delimitação das áreas de preservação permanente, da reserva legal e remanescentes de vegetação nativa localizadas no interior do imóvel, para fins de controle e monitoramento. O CAR federal foi criado pelo Decreto 7.029, de 10 de dezembro de 2009, que instituiu o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”.

A implementação do CAR na região amazônica dará maior segurança para os licenciamentos ambientais, aprovação de planos de manejos dos recursos naturais e controle para o poder público para fiscalizar as áreas com passivo ambiental.

6. Empoderamento do papel da Sociedade Civil e dos Municípios: A eficácia da regularização fundiária e a diminuição do desmatamento têm ocorrido nas áreas em que houve o envolvimento das lideranças regionais, prefeitos e a sociedade civil, como é o caso dos municípios de Paragominas e São Felix do Xingu no Estado do Pará. Com o estabelecimento da estrutura legal (Lei de Regularização Fundiária, decretos, cadastro rural ambiental, Arco Verde, Lista dos municípios que mais desmataram etc.) e políticas públicas dos três níveis da federação (União, Estado e Município) que estimulam práticas de proteção ambiental, o resultado tem sido positivo na queda do desmatamento.

Somados as políticas de incentivos, comando e controle, as ações de fiscalização e repressão ao desmatamento também são importantes. Podemos citar como exemplo exitoso a campanha lançada do Ministério Público Federal da Carne Legal.

A Carne Legal é a que vem do gado criado em fazendas legalizadas dos pontos de vista ambiental, social, trabalhista e fundiário. Até 2009, quase todo o gado criado na Amazônia não observava nenhuma dessas exigências legais. Com as ações do MPF em 2009, o cenário começou a mudar. Os frigoríficos resolveram assumir um compromisso com a pecuária sustentável e só comprar carne de fazendas legalizadas.

Em 2009, foram ajuizadas ações e pedidas indenizações de 2 bilhões de reais contra empresas e pessoas que desmataram 157 mil hectares no Pará, o estado campeão de desmatamento na região amazônica nos últimos quatro anos. Supermercados foram notificados de que, se continuassem comprando gado sem comprovar a origem, também seriam responsabilizados pelos danos ambientais. As punições aos pecuaristas não buscam apenas tirar do mercado os que são responsáveis pelo desmatamento irregular, mas por invasões de terras públicas, de quilombolas, indígenas e ribeirinhos.

Como resultado da Campanha boa parte dos municípios paraenses assinou o compromisso de apoiar a política de desmatamento, e o número de imóveis rurais cadastrados no Cadastro Ambiental Rural pulou de nove mil para mais de quarenta mil.

Para implementar a regularização fundiária no estado, algumas medidas prévias deverão ser tomadas, entre as quais podemos citar: reestruturação da gestão dos órgãos ambiental e fundiário; ampliação e treinamento do corpo técnico; aquisição de equipamentos.

## **8. Propostas de Novos Estudos para Assegurar a Governança da Terra no Estado do Pará**

### **Proposta 1: IMPLICAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIFERENTES CADASTRO E O REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS.**

Atualmente estão disponíveis para o Poder Público e a sociedade diferentes cadastros, com um aparente distinção de papéis, objetivos e órgãos depositários e responsáveis para atualizá-los (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, Cadastro da Receita Federal de Imóveis Rurais, Cadastro Ambiental Rural no âmbito estadual e federal).

A doutrina faz uma distinção muito precisa entre cadastro e registro de imóveis, descrevendo objetivos e efeitos jurídicos distintos, contudo para a sociedade esses papéis não estão claros, passando a ideia que é mais burocracia sem efeito prático.

Por outro lado, deve-se reconhecer que nos últimos anos, com a mudança legislativa (Leis 10.265/2001 e 12.651/2012) e demais normas administrativas, parece que ocorre uma sobreposição de finalidades, o que encarece o processo e destimula o privado em manter as informações sobre o seu imóvel atualizadas.

Estudos demonstraram que cadastros que deveriam ter informações próximas, na prática não se interagem, o que dificulta o Poder Público na elaboração de políticas baseando-se em informações confiáveis.

Diante deste quadro, há a necessidade de pesquisar os objetivos dos cadastros, avaliando se há sobreposição de finalidade; a possibilidade de unificação de banco de dados; qual é o custo financeiro e de tempo para que o privado possa atualizar suas informações nos distintos cadastros; e qual deve ser a melhor forma de trabalhar com os dados cadastrais e registral.

### **Proposta 2: ESTUDO SOBRE A DOMINIALIDADE DO PERÍMETRO URBANO E DE EXPANSÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE BELÉM.**

O Município de Belém é foi o primeiro núcleo urbano fundado no Estado do Pará, ainda no período colonial, e, atualmente, abriga a capital do Estado do Pará. Apesar de sua importância política, esse município não possui um inventário atualizado sobre seus bens.

Por ser o município utilizado como referência aos demais do Estado, possuir um cadastro técnico multifinalitário (CTM) em funcionamento, plano diretor e cobrança de impostos municipais de forma regular o presente município torna-se um excelente estudo de caso para se verificar se a tese que os problemas urbanos estão diretamente ligados à falta de informações fundiárias na região é verdadeira.

Como produto final espera-se obter um diagnóstico fundiário integrado ao plano diretor, CTM, cobrança de tributos, e um planejamento implementação de políticas setoriais previstas no plano diretor de modo que possam ser traçados cenários de atuação municipal sobre áreas públicas. Consideramos que essa análise poderá resultar em uma metodologia para elaboração de diagnósticos fundiários urbanos para os demais municípios do Estado.

**Proposta 3: ESTUDO SOBRE A DINÂMICA DE OCUPAÇÃO DAS ÁREAS SOB INFLUÊNCIA DE GRANDES PROJETOS NO ESTADO DO PARÁ PARA PERMITIR A CRIAÇÃO DE UMA METODOLOGIA APROPRIADA PARA O PLANEJAMENTO URBANO NESSES ESPAÇOS.**

A ocupação a partir da década de 70 do Estado do Pará foi marcada pelo grande fluxo populacional para a região atraído por políticas estatais ou grandes obras implantadas por empresas públicas. Com a retomada pelo Governo Federal de antigos projetos concebidos pelo Governo militar a partir de 2003, pequenos municípios acabam por não conseguir atender às demandas da população migrantes ou controlar impactos socioambientais de atividades econômicas de grande impacto.

Como a legislação federal apenas estabelece linhas gerais para essa temática ao tratar dos estudos de impacto ambiental de grandes projetos e no estatuto da cidade, e considerando ainda que essa dinâmica é tipicamente é uma característica regional, mas que não foi plenamente estudada pela academia, propõe-se a elaboração do estudo que possa descrever o processo de alteração espacial dos grandes projetos, indicando a utilização de instrumentos jurídicos, técnicos e políticos que deverão ser colocados à disposição do município para que ele possa cumprir seu papel constitucional nos termos do art. 30, VIII da CF/88.

Com esse estudo espera-se não apenas uma melhor compreensão da extensão dos impactos positivos e negativos desse tipo de projeto para o planejamento urbano de pequenos e médios municípios, mas a proposta de uma metodologia de análise que contemple esses impactos, bem como apresente instrumentos para sua mitigação.

**Proposta 4: ANÁLISE DA COMPREENSÃO ÀS TRANSAÇÕES DE TERRAS DOS BENEFICIÁRIOS DE PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E DA EFICÁCIA DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DE CONSTRUÇÕES DE HABITAÇÕES POPULARES NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM.**

Conforme identificado nas exposições feitas pelos especialistas e nas visitas feitas à CODEM há diariamente pessoas que solicitam a transferência de concessões expedidas para a população de baixa renda ou mesmo que vendem as áreas sem prévia autorização dos poder público. Assim, surge a

necessidade de realizar um estudo em áreas que passaram por processos de regularização fundiária objetivando: identificar qual a percepção que os beneficiados têm das limitações impostas pela legislação e se quais os motivos que motivaram as pessoas a permanecerem nas áreas regularizadas e qual o índice de vendas dos lotes nos diferentes projetos.

Esse diagnóstico deverá orientar a modificação das atuais práticas de regularização, bem como incentivar o monitoramento das atividades como uma prática que, apesar de considerada útil pela administração municipal, não é executada, podendo esse diagnóstico prover um modelo de monitoramento das atividades de regularização.

## **9. O Estado do Pará e a Governança da Terra**

Neste item iremos discorrer sobre as principais políticas públicas implementadas pelo Governo Estadual relacionadas a governança da terra. Buscaremos enumera-las e apresentar seus objetivos.

Não pretendemos analisar todas as políticas ambientais ou agrárias do governo, mas aquelas diretamente relacionadas a governança dos recursos naturais, que incidem sobre o direito de propriedade, apropriação e distribuição dos recursos naturais para maximizar a sua contribuição para o desenvolvimento com critérios de sustentabilidade.

### **O Programa Municípios Verdes (PMV)**

Este Programa foi criado objetivando combater o desmatamento no estado, em parceria com diferentes níveis de governo, sociedade civil, iniciativa privada e Ministério Público. Mesmo sendo denominado de programa, mas a sua estrutura administrativa tem nível de secretaria.

Instituído pelo Decreto Estadual nº 54, de 29 de março de 2011, tem como principais metas a redução de 80% do desmatamento no estado até 2020, tendo como referência à média anual de 6.225 km<sup>2</sup>, entre 1996-2005. Outra meta é estabelecer o crescimento, no mínimo de 50% de inscrições no Cadastro Ambiental Rural (CAR) até 2012, objetivo este já alcançado (PARÁ. Programa Municípios Verdes, 2013).

O Programa também coordena a Campanha Estadual de Combate ao Desmatamento, que objetiva sensibilizar o produtor rural, buscando demonstrar quais as desvantagens do desmatamento ilegal e vantagens de se buscar a regularidade ambiental do imóvel rural. O principal instrumento utilizado é a conscientização de fazer o Cadastro Ambiental Rural do imóveis rurais.

### **ICMS Verde**

No mês de junho de 2013 o Governo Estadual lançou o ICMS Verde. O ICMS Verde está regulamentado pela Lei Estadual 7.638, de 12 de julho de 2013, que definiu que parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) será destinada à distribuição entre os municípios que respeitarem determinados critérios socioambientais. Serão beneficiados pela Lei os municípios que abriguem em seu território unidades de conservação e outras áreas protegidas, participem de sua implementação e gestão, requisitos que compõem o critério ecológico.

A Lei do ICMS Verde foi regulamentada pelo Decreto Estadual 775, de 26 de junho de 2013, que definiu:

Art. 3º O ICMS Verde será implantado de forma sucessiva, anual e progressiva, sendo calculado e repassado aos municípios juntamente com as demais parcelas do ICMS, de acordo com os seguintes percentuais e cronograma:

- I - 2% (dois por cento) referente ao ano-base 2012, calculado em 2013 e repassado em 2014;
- II - 4% (quatro por cento) referente ao ano-base 2013, calculado em 2014 e repassado em 2015;
- III - 6% (seis por cento) referente ao ano-base 2014, calculado em 2015 e repassado em 2016;
- IV - 8% (oito por cento) referente ao ano-base 2015, calculado em 2016 e repassado em 2017.

É uma política de implementação gradual, que inicia com 2% do total de repasse do ICMS, previsto de R\$ 35 milhões em 2013, tendo três critérios orientadores:

- a) 50% serão divididos de acordo com a porcentagem de imóveis rurais inseridos no CAR nos municípios;
- b) 25% serão destinados aos municípios que cumpram metas de redução de desmatamento;
- c) 25% para os municípios que tenham unidades de conservação (federal, estadual e municipal), terras indígenas, terras quilombolas e áreas militares).

Essa política consegue unir estímulo para os produtores rurais e os municípios com áreas protegidas, adotando incentivos econômicos para diminuir o desmatamento.

### **Regularização Fundiária e os Municípios Verdes**

Outra política atrelada a proteção ambiental e conta com o apoio e diretrizes do Programa Município Verdes é o processo especial de regularização fundiária nos municípios. Portanto, os municípios paraenses, participantes do Programa Municípios Verdes - PMV e que cumpram as metas fixadas pelo Programa, terão direito a processo especial de regularização fundiária.

Essa política busca atender o que foi firmado entre os Municípios paraenses perante o Ministério Público Federal - MPF, no Termo de Compromisso, onde se estabeleceu metas para o controle do desmatamento e avanço do Cadastro Ambiental Rural - CAR-PA. Com isso, o Governo Estadual busca implementar um certo grau de ordenamento e gestão ambiental, com a realização do pacto contra o desmatamento ilegal, para avançar na redução e controle do desmatamento, bem como na cobertura de seu território pelo CAR-PA.

O processo de regularização especial foi regulamento pelo Decreto Estadual 739, de 29 de maio de 2013. Seus objetivos são:

- Art. 2º O processo especial de regularização fundiária de que trata este Decreto tem como objetivos:
- I - promover o ordenamento e a regularidade ambiental dos imóveis rurais como condição prévia e indispensável para a regularização fundiária;
  - II - utilizar o Cadastro Ambiental Rural - CAR-PA como instrumento de apoio ao processo de regularização fundiária;

- III - agilizar e simplificar o processo de regularização fundiária através da cooperação e parcerias com os municípios, órgãos fundiários e entidades afins;
- IV - ampliar o controle social e a transparência no processo de regularização fundiária, bem como a redução dos conflitos no campo;
- V - conceder maior segurança jurídica para o legítimo ocupante de terras públicas, bem como fortalecer o desenvolvimento sustentável do município, enquanto pendente o processo de regularização fundiária, viabilizando o acesso a crédito e a novos investimentos.

É a Coordenação do PMV que indica ao ITERPA quais os municípios aptos a receber o benefício previsto neste Decreto, mas estará fundamentada em uma articulação entre o PMV, o ITERPA e a Prefeitura Municipal para definir as formas de cooperação entre as partes, bem como preparação de um Plano de Trabalho contendo compromissos e metas para o processo de regularização fundiária no Município.

A Lei do ICMS Verde e a regularização fundiária especial partem do pressuposto que as políticas e as ações devem ter o município como espaço privilegiado da ação pública. O combate ao desmatamento e a realização da regularização fundiária serão mais eficazes quando conseguirem envolver diferentes órgãos públicos e a sociedade civil nos municípios.

Priorizando a atuação no âmbito do município, ou uma região determinada, com ação governamental conjunta, envolvendo os órgãos públicos federais e estaduais e a sociedade civil, a possibilidade de sucesso nas ações conjugadas será maior. Como isso ganha a sociedade porque espera-se titular um maior número de imóveis rurais, que possibilitará o licenciamento das atividades agrárias, e iniciar o processo de recuperação do passivo ambiental e da produção agrícola do imóvel rural. Esses são os pressupostos concretos para se chegar ao desenvolvimento sustentável.

## 10. Referências Bibliográficas

AFONSO, José Roberto R. Algumas Observações sobre a Arrecadação Tributária Brasileira em Tempos de (Início de) Crise. Nota Técnica elaborada em 17 abr. 2009. Disponível em: <<http://municipios.ibam.org.br/docs/arrecadacao%20tributaria%20crise.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2013.

ARRUDA Roldão, No papel, Brasil é dois Estados de SP maior do que o oficial, In O Estado de S. Paulo, 02 de fevereiro de 2013 | 21h 44, in <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,no-papel-brasil-e-dois-estados-de-sp-maior-do-que-o-oficial,992268,0.htm> acesso em 3 de fevereiro de 2013

Barreto, Paulo; PINTO, Andréia; BRITO, Brenda; HAYASHI, Sanae. Quem é o dono da Amazônia? Uma análise do cadastramento de imóveis rurais. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2008.

BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal*. Curitiba: Juruá, 2003.

Boletim de análise sobre o desmatamento em assentamentos na Amazônia. Brasília: MDA, Dezembro 2012.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Decisão do Ministro Gilson Dipp, Corregedor Nacional de Justiça, no Pedido de Providencias 0001943-67.2009.2.00.000*. Brasília, 16 de agosto de 2010.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Preliminar sobre a Situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil*. Brasília: CNJ 28 de setembro 2009.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2010. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 12 maio de 2013.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeto Levantamento e Classificação do Uso da Terra: uso da terra no Estado do Pará, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. Plano anual de outorga florestal. Brasília: SFB, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. CEBRAP. Relatório Recuperação de Terras Públicas e Modernização do Registro de Imóveis. Coordenador: José Rodrigo Rodriguez. São Paulo/Brasília: Cebrap/Ministério da Justiça, 2013.

BRASIL. Relatório da Comissão de Estudos das Áreas de Jurisdição Federal no Território do Estado do Pará, 1996.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo*. 1985-2012. (OBs: A CPT publica um relatório anual).

DIPP, Gilson. Auto Circunstanciado de Inspeção. Serviços Notariais e Registrais do Estado do Pará. Portaria nº 151 de 06 de julho de 2009, Brasília: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Corregedoria, 01 de setembro de 2009 (mimeo).

ELERES, Paraguassú. Intervenção territorial federal na Amazônia. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

PARÁ. COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. Diagnóstico para elaboração do plano estadual de habitação de interesse social. Belém: COHAB, 2009.

PARÁ. INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL DO ESTADO DO PARÁ. Plano Anual de Outorga Florestal do Estado do Pará. Belém: Ideflor, 2012.

PINHEIRO, Raony Barbosa. Justiça Agrária e Conflitos no Campo na região agrária de Castanhal. Belém: UFPA, Trabalho de Conclusão de Curso, 2013.

SCHIMINK, Marianne & WOOD, Charles H. Conflitos Sociais e a Formação da Amazônia. Belém: UFPA, 2012.

SILVA, De Plácido. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro, 2000.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA: ITERPA, 2001.

Treccani, Girolamo Domenico. *DVD de Legislação Agroambiental, ITERPA*, agosto de 2010.

## **Sites**

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Demanda habitacional no Brasil. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2012. Disponível em: <[http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/documentos\\_gerais/demanda\\_habitacional.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf)>. Acesso em: 10 fev 2012.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. Conflitos no Campo Brasil 2012. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/noticias-2/12-conflitos/1546-conflitos-no-campo-brasil-2012>>. Acesso em: 01 jun. 2013

GAIA, Mauro. Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <lulyfischer@yahoo.com> em 15 abr. 2013.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL DO ESTADO DO PARÁ. Mapa da exclusão social do Estado do Pará 2011. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/mapaExclusaoSocial/mapa2011.pdf>. Acesso em 04 fev 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Nota técnica elaborada por Bernardo Alves Furtado , Vicente Correia Lima Neto e Cleandro Krause. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18179](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18179)>. Acesso em: 15 jun. 2013.

Programa Terra Legal (Pará):  
[http://portal.mda.gov.br/terralegal/dados/aggregator-view?page=1&filter7=Titulado&filter3=PA&data\\_id=3292164](http://portal.mda.gov.br/terralegal/dados/aggregator-view?page=1&filter7=Titulado&filter3=PA&data_id=3292164).

Programa Terra Legal (Amazônia):  
([http://portal.mda.gov.br/portal/serfal/dados/aggregator-view?data\\_id=3292164](http://portal.mda.gov.br/portal/serfal/dados/aggregator-view?data_id=3292164))  
[http://200.252.80.40/Certifica/certREPR\\_GRAFICA\\_IMOVELlist.asp?x\\_UF\\_MUNICIPIO=PA&z\\_UF\\_MUNICIPIO=LIKE](http://200.252.80.40/Certifica/certREPR_GRAFICA_IMOVELlist.asp?x_UF_MUNICIPIO=PA&z_UF_MUNICIPIO=LIKE) acesso em 24 de junho de 2013.

<http://www.defensoria.pa.gov.br/conteudos.php?area=legislacao>  
<http://ti.socioambiental.org/#!/terras-indigenas/3849> - Acessado em 31/07/2012  
<http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/31-relacao-de-projetos-de-reforma-agraria>  
[http://200.252.80.40/Certifica/certREPR\\_GRAFICA\\_IMOVELlist.asp?x\\_UF\\_MUNICIPIO=PA&z\\_UF\\_MUNICIPIO=LIKE](http://200.252.80.40/Certifica/certREPR_GRAFICA_IMOVELlist.asp?x_UF_MUNICIPIO=PA&z_UF_MUNICIPIO=LIKE) acesso em 24 de junho de 2013.

## ANEXO

### LISTA DE PARTICIPANTES DOS PAINÉIS DO ESTADO DO PARÁ

#### PAINEL 1: GOVERNANÇA FUNDIÁRIA: ASPECTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento	Email
Marcio Mota Vasconcelos	M	ITERPA	Governo Estadual	<a href="mailto:marcioiterpa@gmail.com">marcioiterpa@gmail.com</a>
Kátia Parente Sena	F	TJE	Poder Judiciário	<a href="mailto:kpsena@globo.com">kpsena@globo.com</a> / <a href="mailto:katia.sena@tjpa.jus.br">katia.sena@tjpa.jus.br</a>
Dario Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil	<a href="mailto:dario@amazon.org.br">dario@amazon.org.br</a>
Cláudia Macêdo	F	CODEM	Governo Município	<a href="mailto:claudiamacedo@codem.com.br">claudiamacedo@codem.com.br</a>
Denys Pereira	M	PMV	Governo Estadual	<a href="mailto:denys.pmv@icloud.com">denys.pmv@icloud.com</a>
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor	<a href="mailto:bastiaanreydon@yahoo.com.br">bastiaanreydon@yahoo.com.br</a>
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor	<a href="mailto:jbenatti@ufpa.br">jbenatti@ufpa.br</a>
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor	<a href="mailto:jeronimotreccani@gmail.com">jeronimotreccani@gmail.com</a>
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora	<a href="mailto:luly.fischer@yahoo.com">luly.fischer@yahoo.com</a>

#### PAINEL 2: PLANEJAMENTO DO USO DE TERRAS URBANAS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento	Email
Norma Formigosa	F	ITERPA	Governo Estadual	<a href="mailto:norma.lima@iterpa.pa.gov.br">norma.lima@iterpa.pa.gov.br</a> ou <a href="mailto:normalima10@hotmail.com">normalima10@hotmail.com</a>
Claudia Cristina Antunes Macedo	F	CODEM	Governo Municipal	<a href="mailto:claudiamacedo@codem.com.br">claudiamacedo@codem.com.br</a>
Aldebaran Moura	F	FASE	Sociedade Civil	<a href="mailto:mourabaran@gmail.com">mourabaran@gmail.com</a>
João Gomes S. Neto	M	FASE	Sociedade Civil	<a href="mailto:jgomes@fase-pa.org.br">jgomes@fase-pa.org.br</a> <a href="mailto:jgomes.fase@gmail.com">jgomes.fase@gmail.com</a>
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor	<a href="mailto:bastiaanreydon@yahoo.com.br">bastiaanreydon@yahoo.com.br</a>

José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor	jbenatti@ufpa.br
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor	jeronimotreccani@gmail.com
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora	luly.fischer@yahoo.com

### PAINEL 3: PLANEJAMENTO DO USO DE TERRAS RURAIS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento	Email
Edila <i>Ferreira Duarte</i> Monteiro	F	INCRA	Governo Federal	edila.monteiro@blm.incra.gov.br
Aldenor Gonçalves do Nascimento	M	ITERPA	Governo Estadual	<a href="mailto:aldennascimento@gmail.com">aldennascimento@gmail.com</a>
Graciete K. Campanharo	F	INCRA	Governo Federal	graciete.campanharo@blm.incra.br
José Carlos Galiza	M	Malungo	Sociedade Civil	<a href="mailto:malungu.pa@hotmail.com">malungu.pa@hotmail.com</a>
Paraguassu Éleres	M	Escola Magistratura do Pará	Acadêmico	paragua@paragua.com.br
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor	bastiaanreydon@yahoo.com.br
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor	jbenatti@ufpa.br
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor	jeronimotreccani@gmail.com
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora	luly.fischer@yahoo.com

### PAINEL 4: AVALIAÇÃO E TRIBUTAÇÃO DE TERRAS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento	Email
Maria Adelina Guglioti Braglia	F	IDESP	Governo Estadual	<a href="mailto:abraglia@terra.com.br">abraglia@terra.com.br</a>
Mauro Carlos Cruz Gaia	M	SEFIN/PMB	Governo Municipal	<a href="mailto:maurogaia@hotmail.com">maurogaia@hotmail.com</a> e <a href="mailto:maurogaia@belem.pa.gov.br">maurogaia@belem.pa.gov.br</a>
Maria do Carmo Campo da Silva	F	CODEM	Governo Municipal	<a href="mailto:mariadocarmocamposdasilva@yahoo.com.br">mariadocarmocamposdasilva@yahoo.com.br</a>
Maria de Nazaré Lima de Freitas	M	Consultora	Sociedade Civil	<a href="mailto:nazaf@eletronet.com.br">nazaf@eletronet.com.br</a>

Blunio Brito Benardo	M	INCRA	Governo Federal	<a href="mailto:blunio.bernardo@blm.incra.gov.br">blunio.bernardo@blm.incra.gov.br</a>
Raimundo Dácio Lisboa Fernandes	M	INCRA	Governo Federal	<a href="mailto:darcio.fernandes@blm.incra.br">darcio.fernandes@blm.incra.br</a>
Irande Pantoja	F	INCRA	Governo Federal	<a href="mailto:mandepantoja@bol.com.br">mandepantoja@bol.com.br</a>
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor	<a href="mailto:bastiaanreydon@yahoo.com.br">bastiaanreydon@yahoo.com.br</a>
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor	<a href="mailto:jbenatti@ufpa.br">jbenatti@ufpa.br</a>
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor	<a href="mailto:jeronimotreccani@gmail.com">jeronimotreccani@gmail.com</a>
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora	<a href="mailto:luly.fischer@yahoo.com">luly.fischer@yahoo.com</a>

### PAINEL 5: GESTÃO DE TERRAS PÚBLICAS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento	
Maria Santana T. Silva	F	INCRA	Governo Federal	<a href="mailto:santana.silva@blm.incra.gov.br">santana.silva@blm.incra.gov.br</a>
Robson José Carrera Ramos	M	ITERPA	Governo Estadual	<a href="mailto:robson.carrera.ramos@gmail.com">robson.carrera.ramos@gmail.com</a>
Dario Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil	<a href="mailto:dario@amazon.org.br">dario@amazon.org.br</a>
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor	<a href="mailto:bastiaanreydon@yahoo.com.br">bastiaanreydon@yahoo.com.br</a>
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor	<a href="mailto:jbenatti@ufpa.br">jbenatti@ufpa.br</a>
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor	<a href="mailto:jeronimotreccani@gmail.com">jeronimotreccani@gmail.com</a>
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora	<a href="mailto:luly.fischer@yahoo.com">luly.fischer@yahoo.com</a>

### PAINEL 6: INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE TERRAS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento	Email
Andrelina Maria Ribeiro Serrão	F	SEMA	Governo Estadual	<a href="mailto:lina.mribs@yahoo.com.br">lina.mribs@yahoo.com.br</a>
Aracely dos Santos Evangelista	M	SPU	Governo Federal	<a href="mailto:aracelys@bol.com.br">aracelys@bol.com.br</a>
Orlando de Almeida Correia Filho	M	SPU	Governo Federal	<a href="mailto:oacf@globo.com">oacf@globo.com</a>
Rodrigo Pessoa Trajano	M	INCRA	Governo Federal	<a href="mailto:rodrigo.trajano@blm.incra.gov.br">rodrigo.trajano@blm.incra.gov.br</a>
Dario Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil	<a href="mailto:dario@amazon.org.br">dario@amazon.org.br</a>
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor	<a href="mailto:bastiaanreydon@yahoo.com.br">bastiaanreydon@yahoo.com.br</a>
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor	<a href="mailto:jbenatti@ufpa.br">jbenatti@ufpa.br</a>

Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor	jeronimotreccani@gmail.com
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora	<a href="mailto:luly.fischer@yahoo.com">luly.fischer@yahoo.com</a>

### PAINEL 7: RESOLUÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento	Email
Telma S. D. Fernandes	F	SEMA	Governo Estadual	<a href="mailto:Telma.kdu54@gmail.com">Telma.kdu54@gmail.com</a>
Jean François Yves Deluchey	M	UFPA	Academia	<a href="mailto:jfdeluchey@gmail.com">jfdeluchey@gmail.com</a>
Paulo Joanil da Silva	M	CPT	Sociedade Civil	<a href="mailto:pjoanil@oblatos.com.br">pjoanil@oblatos.com.br</a>
Eliane Moreira	F	MPE	Poder Público Estadual	moreiraeliane@hotmail.com
Mario Tito Almeida	M	INCRA	Governo Federal	<a href="mailto:mtito01ri@gmail.com">mtito01ri@gmail.com</a>
Dario Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil	<a href="mailto:dario@amazon.org.br">dario@amazon.org.br</a>
Rossivagner Santana Santos	M	Defensoria Pública	Governo Estadual	<a href="mailto:nddhpa@gmail.com">nddhpa@gmail.com</a> rossivagner@ig.com.br
Bastiaan Philippe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor	bastiaanreydon@yahoo.com.br
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor	jbenatti@ufpa.br
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor	jeronimotreccani@gmail.com
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora	luly.fischer@yahoo.com

### PAINEL 8: AQUISIÇÃO DE GRANDES PROPRIEDADES

Nome	Gênero	Instituição	Segmento	Email
Paraguassu Éleres	M	Escola Magistratura do Pará	Acadêmico	paragua@paragua.com.br
Diogo Seixas Conduru	M	Advogado/ Acadêmico	Acadêmico	dconduru@yahoo.com.br
Dario Rodrigues Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil	<a href="mailto:dario@amazon.org.br">dario@amazon.org.br</a>

Aracely dos Santos Evangelista	M	SPU	Governo Federal	aracelys@bol.com.br
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor	bastiaanreydon@yahoo.com.br
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor	jbenatti@ufpa.br
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor	jeronomotreccani@gmail.com
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora	luly.fischer@yahoo.com

### PAINEL 9: GESTÃO DE FLORESTAS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento	Email
Paulo Barreto	M	IMAZON	Sociedade Civil	<a href="mailto:pbarreto@amazon.org.br">pbarreto@amazon.org.br</a>
Paulo Roberto Rodrigues Pinto	M	SEMA	Governo Estadual	<a href="mailto:pintovic@yahoo.com.br">pintovic@yahoo.com.br</a>
Aracely dos Santos Evangelista	M	SPU	Governo Federal	aracelys@bol.com.br
Elis Araujo	F	IMAZON	Sociedade Civil	<a href="mailto:elis@amazon.org.br">elis@amazon.org.br</a>
Mauro da Silva Caldas	M	IDEFLOR	Governo Estadual	Mauro.ideflor@gmail.com
Hugo Picanço	M	INCRA SR-01	Governo Federal	<a href="mailto:daniel.jordy@blm.incra.gov.br">daniel.jordy@blm.incra.gov.br</a>
Carlos Augusto Ramos Pantoja	M	Consultor	Sociedade Civil	pantojaramos@uol.com.br
Jorge Alberto Gazel Yared	M	EMBRAPA	Acadêmico	jagyared@gmail.com
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor	bastiaanreydon@yahoo.com.br
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor	jbenatti@ufpa.br
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor	jeronomotreccani@gmail.com
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora	luly.fischer@yahoo.com

### PAINEL 10: PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Nome	Gênero	Instituição	Segmento	Email
Cassio Pereira	M	IPAM	Sociedade Civil	cassio.pereira@ipam.org.br
Janyce Varella	F	PGE	Governo Estadual	janycevarella@hotmail.com
Julineide do Socorro Cordeiro de Oliveira	F	Programa Terra Legal	Governo Federal	<a href="mailto:julineide.oliveira@blm.incra.gov.br">julineide.oliveira@blm.incra.gov.br</a>
Cláudia Macedo	M	CODEM	Governo Municipal	<a href="mailto:mariadocarmocamposdasilva@yahoo.com.br">mariadocarmocamposdasilva@yahoo.com.br</a>
Aracely dos Santos Evangelista	M	SPU	Governo Federal	aracelys@bol.com.br

Marcli Araujo Zaire	F	ITERPA	Governo Estadual	<a href="mailto:marcli.zaire@gmail.com">marcli.zaire@gmail.com</a>
Myrian Silvana S. Cardoso	F	UFPA	Academia	<a href="mailto:myriansilvana@yahoo.com.br">myriansilvana@yahoo.com.br</a>
Ana Cláudia Duarte Cardoso	F	UFPA	Academia	<a href="mailto:aclaudiacardoso@gmail.com">aclaudiacardoso@gmail.com</a>
Breno Macedo	M	INCRA	Governo Federal	<a href="mailto:breno.macedo@blm.incra.gov.br">breno.macedo@blm.incra.gov.br</a>
Maria de Nazaré Lima de Freitas	F	Consultora	Governo Municipal	<a href="mailto:nazaf@eletronet.com.br">nazaf@eletronet.com.br</a>
Antonia Rutinéia F. Miranda	F	ITERPA	Governo Estadual	<a href="mailto:arutineiamiranda@yahoo.com.br">arutineiamiranda@yahoo.com.br</a>
Dario Rodrigues Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil	<a href="mailto:dario@amazon.org.br">dario@amazon.org.br</a>
Maria do Carmo Campos da Silva	F	CODEM	Governo Municipal	<a href="mailto:mariadocarmo@codem.com.br">mariadocarmo@codem.com.br</a>
Breno Mazzinghy Macedo	M	INCRA	Governo Federal	<a href="mailto:breno.macedo@blm.incra.gov.br">breno.macedo@blm.incra.gov.br</a>
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor	<a href="mailto:bastiaanreydon@yahoo.com.br">bastiaanreydon@yahoo.com.br</a>
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor	<a href="mailto:jbenatti@ufpa.br">jbenatti@ufpa.br</a>
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor	<a href="mailto:jeronimotreccani@gmail.com">jeronimotreccani@gmail.com</a>
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora	<a href="mailto:luly.fischer@yahoo.com">luly.fischer@yahoo.com</a>

## Tipologia de Situações de Posse e Propriedade: Definições

A seguir, encontra-se um conjunto de definições de palavras técnicas e jurídicas comumente usadas na área de administração fundiária. São escritas para serem interpretadas no contexto local, ao mesmo tempo em que consideram a necessidade de permanecerem consistentes para fins de comparação global.

Para cada definição iremos realizar um breve comentário sobre a adequação ou não da categoria à realidade do Estado do Pará e, conseqüentemente, do Brasil. Caso haja necessidade, a discussão mais aprofundada ocorrerá quando for elaborado o documento introdutório de cada área temática (dimensões).

<b>Termo LGAF</b>	<b>Definição LGAF</b>	<b>Observação</b>
<i>Aquisição</i>	Presunção e obtenção de direitos de propriedade.	Adequado.
<i>Ad valorem</i>	Termo em latim que significa 'baseado em valor'.	Adequado.
<i>Adjudicação</i>	Processo de determinação oficial e final dos direitos existentes e das reivindicações das pessoas em relação a terras.	Adequado. Tem sentido semelhante. É mais utilizado para o ato judicial, mediante o qual se estabelece e se declara que a propriedade de uma coisa se transfere de seu primitivo dono para o credor, que assume sobre a mesma todos os direitos de domínio e posse (SILVA, 2000).
<i>Posse adversa</i>	Posse de terra durante um longo período de ocupação pacífica como um invasor ou ocupante ilegal. O direito à posse, após um período de limitação legalmente prescrito, pode ser obtido se não houver reivindicação legalmente justificada.	Adequado. Não é a categoria utilizada pela literatura jurídica brasileira. Seria o corresponde a posse de boa fé ou posse "ad usucapionem", dependendo das condições factuais.
<i>Imposto avaliado</i>	Tributação baseada em uma avaliação do valor da propriedade.	Adequado.
<i>Valor avaliado</i>	Um valor registrado por um órgão público sobre o preço de mercado da propriedade.	Adequado.
<i>Licença de construção</i>	Uma aprovação por parte do órgão do governo local sobre o uso e planejamento da terra para fins de construção ou renovação de uma propriedade.	Adequado.
<i>Padrões de construção</i>	Regulamentos ou estatutos que estabelecem padrões a que uma pessoa deve se adaptar ao construir ou fazer reformas em prédios ou objetos imóveis. Exemplos incluem alturas de prédios, recuos de estradas ou vizinhos, etc. Onde os padrões não forem atendidos, a autoridade local poderá aplicar multas ou ordenar mudanças nas construções.	Adequado.

<i>Cadastro predial</i>	Um cadastro predial é normalmente um sistema atualizado de informações de terras e baseado em lotes de terrenos, contendo uma regularização fundiária nos cartórios de registro de imóveis (isto é, direitos, restrições e responsabilidades). (FIG 1995) <sup>70</sup>	Adequado.
<i>Classificação</i>	Classificação é um mecanismo de uso e gestão de terras para auxiliar na tomada de decisões. A classificação é baseada no uso da terra e não no tipo de propriedade ou necessariamente nos direitos associados à terra/propriedade.	Adequado.
<i>Direitos coletivos</i>	A propriedade coletiva de um recurso natural ocorre onde os titulares de direitos de um determinado recurso natural são claramente definidos como um grupo coletivo, e onde eles têm o direito de excluir terceiros do usufruto desses direitos.	Adequado.
<i>Propriedade comum</i>	A propriedade comum é geralmente a terra e outros recursos em que os beneficiários habilitados, ou seja, pessoas ou comunidades definidas, têm direitos comuns específicos a áreas em comum. A comunidade controla o uso da propriedade em comum e pode impedir as pessoas que não são membros dela de usar essa propriedade.	Adequado. No caso da propriedade comum o controle ocorre quando o grupo social de alguma forma detém algum poder sobre uma área determinada. Esse poder se legitima pelo apossamento, que no caso das populações tradicionais denominamos de posse agroecológica. A forma coletiva de apossamento dos recursos naturais e a presença de práticas de trabalho familiar com base no agroextrativismo são características da posse agroecológica (Benatti, 2003).
<i>Concessão</i>	Uma concessão é um direito de uso restrito concedido a uma parte privada para um grande lote de terras públicas que é concedido para uma finalidade específica (por exemplo, silvicultura, biocombustível ou cultura/turismo, etc).	Adequado. No Brasil o instituto jurídico da concessão no âmbito administrativo tem diversos graus de transferência de direitos para uma finalidade específica. Portanto, o acesso jurídico ao solo e aos recursos naturais por meio de institutos publicísticos, dar-se-á utilizando-se da autorização de uso, permissão de uso, cessão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso e direito de superfície. Qualquer um desses instrumentos pode ser utilizado, conforme o interesse público e a limitação legal.

---

<sup>70</sup> FIG, 1995. *The FIG Statement on the Cadastre*, Federation of International Surveyors.

<i>Terra comunitária</i>	Terra sobre a qual uma comunidade tem direito ou acesso. A comunidade pode ou não ter a propriedade legalmente reconhecida sobre a terra. Em alguns casos, por exemplo, o Estado pode ser considerado o proprietário.	Adequado.
<i>Condomínios</i>	Um condomínio é um grupo de unidades residenciais individuais juntamente com a terra sobre a qual estão situadas; também conhecido como estrato. Os indivíduos têm direitos privados dentro do complexo/edificações, mas também têm uso e acesso a instalações comuns, incluindo corredores, escadas e áreas externas, etc. Existem normalmente áreas de propriedade comum incluídas na propriedade que necessitam da gestão de todos.	Adequado.
<i>Transmissão</i>	A transmissão da terra é o processo real de transferência dessa terra.	Adequado. Poderia qualificar a transmissão para deixar mais claro (Transmissão de Terra), porque transmissão na linguagem civil designa a transferência de coisas, ou a cessão de direitos, em virtude do que, coisas, ou direitos, se transmitem, ou se transferem, de dono, ou titular (SILVA, 2000).
<i>Posse consuetudinária (costumeira)</i>	A posse da terra de acordo com as leis consuetudinárias. As leis consuetudinárias de terras regulam os direitos de usufruto de alguns tipos de uso das terras que surgem com a prática costumeira, prática não escrita, e não com uma legislação escrita ou codificada. Os costumes são um conjunto de padrões, normas sociais e práticas acordados, estipulados ou geralmente aceitos.	Adequado. Por uma questão de preciosismo jurídico utilizaria a categoria direitos de posse, em substituição a usufruto, pois este, na definição civil, entende-se o direito assegurado a alguém, para que possa gozar, ou usufruir, as utilidades e frutos, cuja propriedade pertence a outrem, enquanto temporariamente destacado da mesma propriedade (SILVA, 2000). A Constituição Federal afirmar que as comunidades indígenas têm o direito de usufruto exclusivo das riquezas naturais sob suas terras, utilizando-as para seu sustento e preservação de sua identidade cultural, porque o domínio da terra é do Governo Federal.
<i>Descentralização</i>	A descentralização é o princípio de delegação da formulação de políticas e de responsabilidade da autoridade para níveis locais de autoridade pública.	Adequado.
<i>Documento comprobatório</i>	Instrumento escrito ou impresso que produz os efeitos decorrentes de um procedimento legal como um contrato de venda.	Adequado.

<i>Alienação</i>	Instrumento para renúncia, alienação, atribuição ou transmissão de direitos de propriedade.	Adequado. É o termo jurídico utilizado para designar todo e qualquer ato que tem o efeito de transferir o domínio de uma coisa para outra pessoa (SILVA, 2000).
<i>Resolução de conflitos</i>	de Existe geralmente uma variedade de mecanismos disponíveis de resolução de conflitos em um país. Esses mecanismos podem ser agrupados em duas grandes classes: mecanismos formais de resolução de conflitos e mecanismos informais de resolução de conflitos. Os mecanismos formais de resolução de conflitos incluem o sistema judicial formal tradicional e uma série de outras opções que podem incluir mecanismos administrativos de resolução de conflitos e mecanismos administrados ou sancionados pelo Estado de resolução alternativa de conflitos (ADR). Os sistemas informais geralmente envolvem líderes comunitários, pessoas idosas das aldeias, assembleias ou comitês das aldeias na resolução de conflitos. Esses sistemas podem ou não ser reconhecidos formalmente pelo Estado ou de acordo com a legislação vigente.	Adequado.
<i>Servidão</i>	Servidões são direitos que podem ser exercidos pelos proprietários de um lote de terreno sobre outro terreno.	Adequado.
<i>Domínio eminente</i>	Processo do exercício de direitos pelo Estado como o proprietário soberano de toda a terra quando no ato de aquisição compulsória da terra ou propriedade por parte do Estado (poder de império do Estado).	Adequado.
<i>Invasão</i>	Ocupação de terra, geralmente não registrada ou terra do Estado subutilizada.	Adequado.
<i>Gravame</i>	Um direito que afeta a terra de forma adversa. Muitos gravames são passíveis de registro nos sistemas formais de registro de imóveis; tais como, cláusulas restritivas, servidões, hipotecas e arrendamentos registrados.	Adequado.
<i>Evicção</i>	Evicção é a remoção de uma pessoa da sua ocupação de terra ou propriedade. O termo é comumente usado em conexão com a evicção de ocupantes ilegais, mas pode ser também usado no contexto de evicção ilegal.	Adequado. Portanto, é a perda, total ou parcial, de um bem por seu adquirente, em consequência de ação judicial feita pelo verdadeiro dono que o reivindica.

<i>Isenção (tributária)</i>	Liberação da obrigação de pagar tributos. A isenção do imposto patrimonial é geralmente baseada em critérios como o uso particular da propriedade (como uso como um local de residência principal, uso público, produção agrícola, etc), direitos de proprietário (com isenções de tipos específicos de proprietários como investidores, governo, etc.) ou outros fatores (como a situação das benfeitorias na terra, local ou tamanho do patrimônio, etc.).	Adequado.
<i>Desapropriação</i>	Desapropriação é o ato de transferência da terra de outrem para si (Estado) devido ao interesse público, mas respeitando-se os procedimentos existentes na legislação e mediante pagamento de uma indenização justa.	Adequado.
<i>Primeira instância (Justiça comum)</i>	É a primeira instância judicial (tribunal) que funciona como o local de uma primeira audiência de litígios no regime jurídico. As decisões tomadas nesses tribunais são passíveis de recursos e podem passar para uma instância superior no regime jurídico.	Adequado.
<i>Florestas</i>	Existem normalmente muitas classificações diferentes de florestas, designadas para diferentes usos, níveis de autoridade de gestão e com vários estatutos eficazes. Os regulamentos de gestão geralmente descrevem direitos dos usuários, direitos de produção, direitos de extração, direitos de caça e coleta, etc. Os grupos que cuidam das florestas e terras comunitárias usam e gerenciam as áreas designadas por meio de uma comunidade identificável, mas em muitos casos, precisam de uma autorização do governo para seu plano de gestão. De maneira geral, as classificações das florestas podem ser estendidas até uma grande variedade de áreas de gestão de recursos naturais, incluindo pântanos, pradarias, desertos e clareiras.	Adequado.
<i>Propriedade plena, domínio absoluto</i>	Propriedade plena, domínio absoluto, equivalente ao termo jurídico "propriedade plena, pleno domínio" é a propriedade plena da terra, de acordo com a legislação inglesa, fornecendo ao proprietário o maior "conjunto de direitos" de propriedade.	Adequado.

<i>Governança</i>	Governança é definida como as tradições e instituições mediante as quais se exerce a autoridade de um país. Isso inclui (i) o processo mediante o qual os governos são escolhidos, monitorados e substituídos; (ii) a capacidade do governo de formular e implementar com eficácia políticas sólidas; e (iii) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que regem as interações econômicas e sociais entre eles (Kaufmann et al., 2002 <sup>71</sup> )	Adequado.
<i>Governança (terras)</i>	O processo pelo qual decisões são tomadas em termos de acesso e uso de terras, o modo pelo qual essas decisões são implementadas e o modo pelo qual os interesses conflitantes sobre as terras são conciliados. Os principais elementos da definição incluem tomada de decisões, implementação e resolução de conflitos, com dupla ênfase no processo e nos resultados. (GLTN, 2008 <sup>72</sup> )	Adequado.
<i>Grupo</i>	Um grupo é um conjunto de famílias residindo em uma localidade e operando sob uma organização ou sob um conjunto de regras e normas em comum, com ou sem reconhecimento formal do Estado. Nas áreas rurais, esses grupos incluem comunidades indígenas, nômades e pastores. No contexto urbano, esses grupos incluem assentamentos informais organizados, migrantes coletivamente organizados que se agrupam em uma determinada localidade e grupos de comunidades tradicionais.	Adequado. O termo mais utilizado é comunidade ou comunidade rural.

---

<sup>71</sup> Kaufmann, D., et al., 2002. *Assessing Governance: Diagnostic Tools and Applied Methods for Capacity Building and Action Learning*. Discussion Draft 1. Washington, D.C., World Bank Institute.

<sup>72</sup> 2008, GLTN, *Common Definitions of the Global Land Tools Network*, UNHabitat, <http://www.glttn.net/en/finding-common-definitions.html> [data de acesso: 30 de março de 2009].

<i>Assentamentos informais</i>	Ocupação de uma área por um grupo de pessoas (famílias) que não está legalmente registrada no nome dos ocupantes. Existe uma grande variedade na forma de assentamentos informais que variam desde comunidades bem estabelecidas e bem organizadas que simplesmente carecem de reconhecimento formal até agrupamentos bastante heterogêneos de casas deficientemente planejadas e que carecem de acesso à infraestrutura básica como estradas, serviços de utilidade pública, etc.	Adequado.
<i>Indígena</i>	O termo "indígena" refere-se a comunidades que são nativas da localidade e que frequentemente têm identidades e práticas culturais específicas, incluindo práticas relacionadas ao uso da terra, que diferem da sociedade maior e, como resultado, são geralmente marginalizadas e vulneráveis. A situação de "comunidades indígenas" pode ser definida por lei.	Adequado.
<i>Administração de terras</i>	Os processos de determinação, registro e divulgação das informações sobre posse, valor e uso de terras quando da implementação de políticas de gestão de terras (UNECE, 1996 <sup>73</sup> ).	Adequado.
<i>Conflitos de terras</i>	Um conflito de terras é um desacordo sobre terras. Um conflito de terras ocorre onde interesses individuais ou coletivos específicos sobre terras estão em conflito. Conflitos de terras podem operar em qualquer escala, desde níveis internacionais até níveis entre vizinhos.	Adequado.
<i>Gestão de terras</i>	As atividades associadas à gestão de terras.	Adequado.
<i>Sistema de posse de terra</i>	A posse de terra refere-se a um regime jurídico em que os direitos fundiários são exclusivamente atribuídos a um indivíduo ou entidade, que aparentemente "detém" a terra. Um sistema de posse de terra refere-se à regulamentação da alocação e segurança de direitos fundiários, transações de propriedade, gestão e adjudicação de conflitos referentes a direitos e limites de propriedade.	Adequado.

---

<sup>73</sup> UNECE, 1996. *Land Administration Guidelines*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva.

<i>Planejamento do uso da terra</i>	Um plano que identifica áreas para um uso designado para a finalidade de gestão de terras. Usado para classificação, planejamento de gestão de recursos, identificação de áreas para usos de desenvolvimento futuro, incluindo ampliação de estradas.	Adequado.
<i>Arrendamento</i>	Um arrendamento é um acordo contratual entre um locador e um locatário para a locação de uma propriedade.	Adequado. A legislação brasileira proíbe o Estado de arrendar terra pública.
<i>Estrutura jurídica</i>	Sistemas jurídicos, estatutários e administrativos, tais como decisões de tribunais, leis, regulamentações, estatutos, orientações e instruções, que regulam a sociedade e definem processos de aplicação das leis.	Adequado.
<i>Hipoteca</i>	Uma transferência da propriedade da terra para a segurança de uma dívida.	Adequado.
<i>Terrenos municipais</i>	Terra ou propriedade em que o governo municipal ou autoridade local tem a custódia.	Adequado.
<i>Tabelião</i>	Autenticador oficial de documentos.	Adequado. Escrivão público que reconhece assinaturas, autentica documentos, faz escrituras etc.
<i>Custos operacionais (do registro)</i>	Para fins do LGAF, o total de custos operacionais inclui todos os custos de investimentos que não sejam de capital (ou seja, salários e remunerações, materiais, transporte, etc.) associados à operação do registro. Os custos operacionais do registro não incluem investimentos de capital de longo prazo nem despesas de depreciação associadas.	Adequado.
<i>Lote (de terreno)</i>	Um lote é uma área definida de terra com um registro único de propriedade, uso ou outras características.	Adequado.
<i>Possível imposto (patrimonial)</i>	Imposto que pode ser arrecadado com base em políticas fiscais existentes.	Adequado.
<i>Aprovação pública</i>	Aprovação de uma decisão ou instrumento, tal como o plano de uso da terra, por meio de algum processo de participação que envolva exibição e consultas públicas.	Adequado.
<i>Bem público</i>	Um ativo, instalação, recurso ou infraestrutura fornecidos em benefício do público.	Adequado. O bem público tanto pode ser tomado no sentido de coisa integrada ao domínio público, como poderá significar todo benefício ou utilidade que se promove para o bem-estar da coletividade (SILVA, 2000).

<i>Informações públicas</i>	O acesso público a informações é uma característica da política pública pela qual cada sociedade define quais informações, principalmente sobre cidadãos privados e entidades corporativas, devem estar disponíveis ao público.	Adequado.
<i>Terra pública</i>	Terra pública é a terra que está sob custódia do Estado, município ou autoridade local, em oposição à terra privada.	Adequado.
<i>Publicamente acessíveis</i>	Referente a informações que podem ser obtidas pelo público sem quaisquer requisitos ou certificações especiais por parte da pessoa/órgão que está fazendo a consulta.	Adequado.
<i>Registro (cartório)</i>	O termo "registro" (cartório) é usado para denotar a organização onde as informações sobre direitos fundiários registrados são mantidas. As informações sobre propriedades registradas são geralmente textuais e espaciais, com a primeira geralmente mantida em um registro (cartório) e a última em um local de cadastros prediais. Em alguns países, existe uma organização unificada com os dois conjuntos de dados, enquanto em outros países esse local é denominado o local de cadastro (nos Balcãs, por exemplo). Em outros países, existem locais separados para registros (cartórios) e cadastros prediais. Para fins do LGAF, exceto quando de outro modo especificado, usamos o termo 'registro' para abordar tanto o registro (cartório) quanto o cadastro predial (se houver).	Adequado. No caso do Brasil registro de imóvel é distinto do cadastro de imóveis rurais. O primeiro ocorre no Cartório de registro de imóveis, e o segundo é o INCRA ou a Receita Federal que são responsáveis em manter as informações cadastrais, conforme o objetivo legalmente definido.
<i>Registrado</i>	Na aplicação do LGAF, o termo "registrado" significa que os direitos são registrados sem ambiguidade no sistema de administração fundiária e que geralmente existem poucos conflitos em relação às informações registradas. O termo "registrado" não necessariamente significa que o título ou certificado final foi emitido.	Adequado.
<i>Regularização/formalização</i>	A regularização da posse ocorre quando uma ocupação informal ou ilegal da terra é legalizada por estatuto/lei, fornecendo aos ocupantes o direito legal de propriedade, ocupação ou uso da terra.	Adequado.
<i>Resolução - formal</i>	A resolução de um conflito via um processo administrativo ou judicial onde o resultado é legalmente obrigatório.	Adequado.
<i>Resolução informal</i>	- A resolução de um conflito via um processo onde o resultado não é legalmente obrigatório.	Adequado.
<i>Restrições</i>	São limitações dos direitos de uma pessoa.	Adequado.

<i>Direitos secundários</i>	Direitos que estão além dos direitos primários para transferência de propriedade por meio de venda, doação, permuta ou herança ou ainda para gravame de propriedade por meio de hipoteca, ônus reais ou outro encargo. Os direitos secundários são geralmente associados aos direitos de uso que podem ou não ser elegíveis para registro.	Adequado.
<i>Registros esporádicos</i>	O processo de registro de direitos fundiários caso a caso.	Esporádico significa o que ocorre poucas vezes, sem regularidade. Portanto, registros esporádicos está mais próximo do entendimento de um processo que ocorre sem planejamento, aleatoriamente, do que caso a caso. Talvez seria o caso de manter o termo e melhorar a definição.
<i>Terras estaduais</i>	Propriedade sob custódia do Governo Central/Nacional.	Adequado.
<i>Registro sistemático</i>	O registro de direitos sobre lotes contíguos de acordo com a área, envolvendo adjudicação, pesquisa e registro.	Adequado.
<i>Custo de transação</i>	de Custos associados a um acordo sobre direitos de propriedade e os custos de aplicação desses direitos conforme a legislação vigente. Por exemplo, a compra de um pedaço de terra pode exigir não somente o pagamento do preço solicitado para a negociação, como também as taxas legais de transferência de propriedade para estabelecer quem é o proprietário de direito, custos de pesquisa de dados e valorização, acordo de crédito e esboço do documento legal de transferência. Os impostos e encargos não são considerados parte de um custo de transação.	Adequado.
<i>Imposto de transferência</i>	de Impostos associados à transferência de propriedades a serem pagos ao Estado. Os impostos mais comuns ocorrem sob a forma de imposto de selo ou imposto sobre ganhos de capital.	Adequado.
<i>Tipologia de situações de posse</i>	de Uma tipologia de posse de terra específica de um país é estabelecida durante a implementação do LGAF. Essa tipologia distingue propriedade/uso público, propriedade/uso privado e posse comunitária indígena e não indígena.	Adequado.
<i>Melhoria da situação de posse</i>	da Um mecanismo para aumentar a segurança da posse com a formalização dos interesses na propriedade em um processo gradual. Todos os direitos ou alguns deles podem ser registrados com diferentes níveis de restrições colocados na propriedade.	Adequado.

<i>Direitos de grupo urbano</i>	Referem-se a grupos identificáveis em um ambiente urbano. São direitos com que as pessoas podem ser facilmente classificadas como membros ou não membros para a finalidade de se beneficiar de direitos específicos para uma área.	Adequado.
<i>Direitos de usufruto, uso</i>	Usufruto é o direito legal de usar e obter lucro ou benefício da propriedade que pertence a outra pessoa ou entidade.	Adequado.
<i>Lista de avaliação</i>	Uma lista de propriedades tributáveis e valores associados correspondentes usados na avaliação do imposto patrimonial dentro de uma jurisdição (geralmente uma autoridade do governo local).	Adequado.

Muitas dessas definições foram derivadas ou adaptadas das seguintes referências:

FAO, **Multi-lingual Thesaurus on Land Tenure**, Rome 2003. Acesso em:

<http://www.fao.org/docrep/005/x2038e/x2038e00.HTM>

Leonard R, Longbottom J, **Land Tenure Lexicon**: A glossary of terms from English and French speaking West Africa, published by IIED, March 2000. Acesso em: <http://www.iied.org/pubs/pdfs/7411IIED.pdf>

### **Referências Bibliográficas**

BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal*. Curitiba: Juruá, 2003.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro, 2000.

