

Impactos das novas leis fundiárias na definição de direitos de propriedade no Pará

Brenda Brito* e Paulo Barreto

Em 2009 duas novas leis fundiárias foram publicadas: uma pelo Governo Federal e outra pelo Governo Estadual do Pará. Ambas tratam de regras para regularização de ocupações em terras públicas, mas possuem diferenças quanto aos requisitos e processos para emissão de títulos de terra. Nesse *O Estado da Amazônia* analisamos as implicações dessas leis e de suas regulamentações para a definição dos direitos de propriedade e conservação ambiental no Pará. Ao final, recomendamos medidas para o aperfeiçoamento da aplicação dessas leis.

Contexto fundiário no Pará

O Pará é um dos estados mais afetados pela indefinição fundiária na Amazônia. As estimativas sobre a situação fundiária no Estado indicam que 36% de seu território não possui definição sobre direitos de propriedade (Figura 1). Destes, 21% são áreas supostamente públicas, mas que podem estar ocupadas por terceiros e 15% são possíveis propriedades privadas sem confirmação no processo de recadastramento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá)¹.

As áreas com melhor definição incluem 51% do território do Pará composto por áreas protegidas (com exceção de Áreas de Proteção Ambiental - APAs); 7% de áreas de assentamentos federais e apenas 6% do Estado equivale a registros de propriedades privadas que possuem títulos validados pelo Incra em ações de recadastramento de imóveis. Destaca-se também que parte de áreas protegidas são ocupadas por posseiros informais.

A indefinição resulta em insegurança jurídica para investimentos, restrições à obtenção de crédito, dificuldade para ações de conservação e fiscalização ambiental, além de conflitos pela terra. Por exemplo, dados sobre esse tipo de conflito revelam que nos últimos doze anos, 2.931 conflitos por terra ocorreram na Amazônia, dos quais um terço aconteceram no Pará².

Um dos principais entraves para resolver essa situação é a existência de milhares de posses em terras públicas não regularizadas, seja por ausência do Estado para exercer o controle sobre seu patrimônio, seja devido à insuficiência da base legal para avançar na solução.

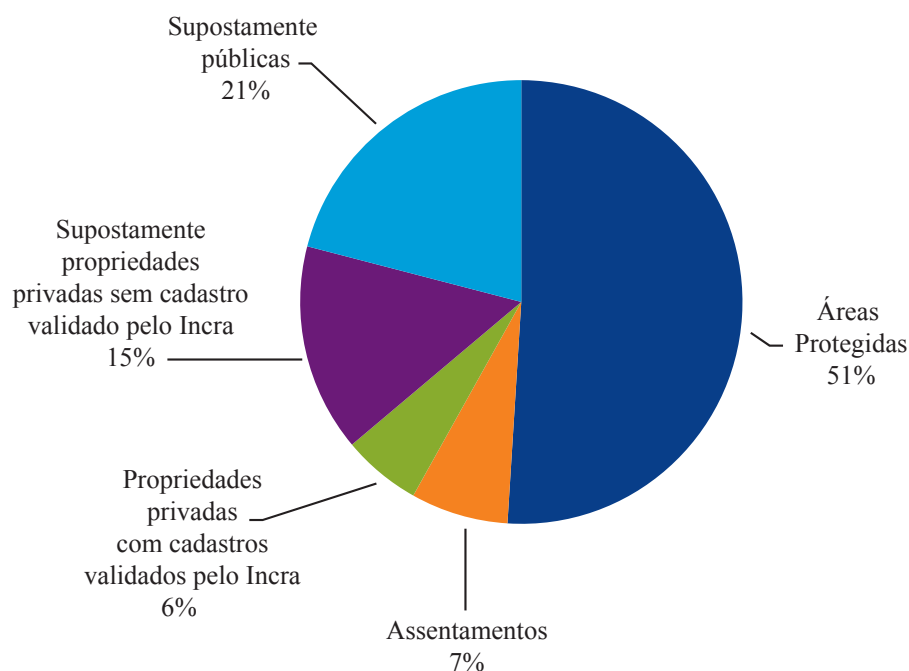


Figura 1: Estimativa da situação jurídica de terras no Pará³

Processo de aprovação das novas leis

Duas novas leis foram aprovadas em 2009 para tratar da deficiência da base legal fundiária na Amazônia: a Lei Federal 11.952/2009 e a Lei Estadual do Pará 7.289/2009. A primeira é resultado da conversão da Medida Provisória 458/2009, publicada em 10 de fevereiro do mesmo ano. Como o trâmite de uma MP é curto e com pouco espaço para interação da sociedade civil⁴, essa MP foi alvo de várias críticas por tratar de um tema complexo: venda e doação de terras públicas na Amazônia.

Os principais aspectos levantados contra a Medida Provisória 458/2009 foram (1) a previsão de doação de terras para imóveis de até um módulo fiscal e longos prazos para pagamento de imóveis maiores⁵, o que representa a premiação de ocupantes irregulares e que se beneficiaram dos recursos naturais nesses imóveis de forma gratuita; (2) a falta de vinculação ao Zoneamento Ecológico-Econômico, considerando que muitos estados da região ainda não haviam concluído esse processo; (3) a determinação de vistoria das posses apenas para imóveis acima de quatro módulos fiscais, o que limitaria a capacidade de identificação de conflitos e de sobreposição com territórios ocupados por populações tradicionais⁶. Durante os quase quatro meses de tramitação da Medida Provisória (MP), ocorreram apenas quatro debates públicos e nenhum ocorreu no Pará⁷. Essa MP foi convertida na Lei 11.952/2009 pelo Congresso Nacional em junho de 2009. Considerando que essa lei federal incidirá em cerca de 670 mil km² na Amazônia (quase duas vezes os Estados de São Paulo e Paraná juntos) seria recomendável que houvesse ao menos uma audiência pública em cada um dos nove Estados abrangidos por essa lei.

A implementação dessa lei iniciou em 2009 por meio do programa Terra Legal, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No Pará, o Terra Legal pretende abranger oitenta e sete municípios, dos quais trinta e sete já foram visitados pela equipe do programa em 2009 para fazer o cadastramento de posses em terras públicas (Figura 2). Alguns desses municípios possuem terras de jurisdição estadual e por isso haverá atuação do Instituto de Terras do Pará (Iterpa), que implementará a nova lei estadual fundiária.

Essa lei estadual resultou da aprovação do Projeto de Lei 384/2007, que estava em trâmite há quase dois anos na Assembleia Legislativa do Pará. A lei estadual também trata da possibilidade de venda de terras públicas estaduais, mas seu projeto não foi objeto de amplo debate público no Pará. De fato, a consulta pública foi insuficiente, pois o projeto de lei foi discutido em apenas dois eventos públicos que não

foram noticiados pela imprensa local ou nacional⁸. Além disso, o texto e a tramitação do projeto de lei não estava disponível na página eletrônica da Assembleia Legislativa do Pará, o que restringiu ainda mais o acesso de interessados a essa discussão. O projeto foi votado na Assembleia Legislativa em 30 de junho de 2009 e será aplicado em 257 mil km² ou 20% do Estado⁹, equivalente a área do Estado de São Paulo. Em seguida analisaremos com mais detalhes o conteúdo dessas leis.

Análise das leis fundiárias

As duas leis fundiárias partem da premissa de que para resolver a indefinição de propriedade privada é preciso regularizar as áreas públicas ocupadas irregularmente, ou seja, emitir títulos de propriedade a seus ocupantes. Algumas das regras para conceder esses títulos respeitam leis ambientais e fundiárias vigentes, incluindo a realização de georreferenciamento dos imóveis e a obrigação de cumprimento da legislação ambiental ao exigir recuperação de passivo ambiental (Tabela 1). No entanto, outros aspectos dessas leis podem resultar em impactos negativos da regularização fundiária como a consolidação de ocupações conflituosas e a premiação daqueles que exploraram o patrimônio público gratuitamente. Além disso, podem aumentar os focos de desmatamento e degradação florestal.

Por exemplo, a lei estadual permite a regularização de áreas ocupadas por no mínimo cinco anos, mas sem impor uma data limite (Tabela 1). Ou seja, o Estado permite que novas ocupações sejam regularizadas se atingirem o período de cinco anos, desde que não haja contestação de terceiros durante esse prazo. Em consequência, essa lei acaba incentivando novas ocupações irregulares de terras públicas na Amazônia, o que pode provocar aumento do desmatamento no Estado, por no mínimo dois motivos: para sinalizar novas posses e para expansão de áreas de produção agropecuária, pois tem sido mais lucrativo invadir e desmatar novas áreas do que investir no aumento de produtividade das áreas já abertas.

Por outro lado, a lei federal estabelece que terras federais só podem ser regularizadas se foram ocupadas até 1º de dezembro de 2004. No entanto, de acordo com a Instrução Normativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 37/2009, a comprovação do período da ocupação é feita por meio documental e não necessariamente por análise de imagens de satélite¹⁰. Nesse caso, há o risco da regularização de posses mais recentes com base em documentos falsificados. Uma forma de amenizar esse risco seria, no mínimo, analisar imagens de satélite da cobertura

IMAZON O Estado da Amazônia

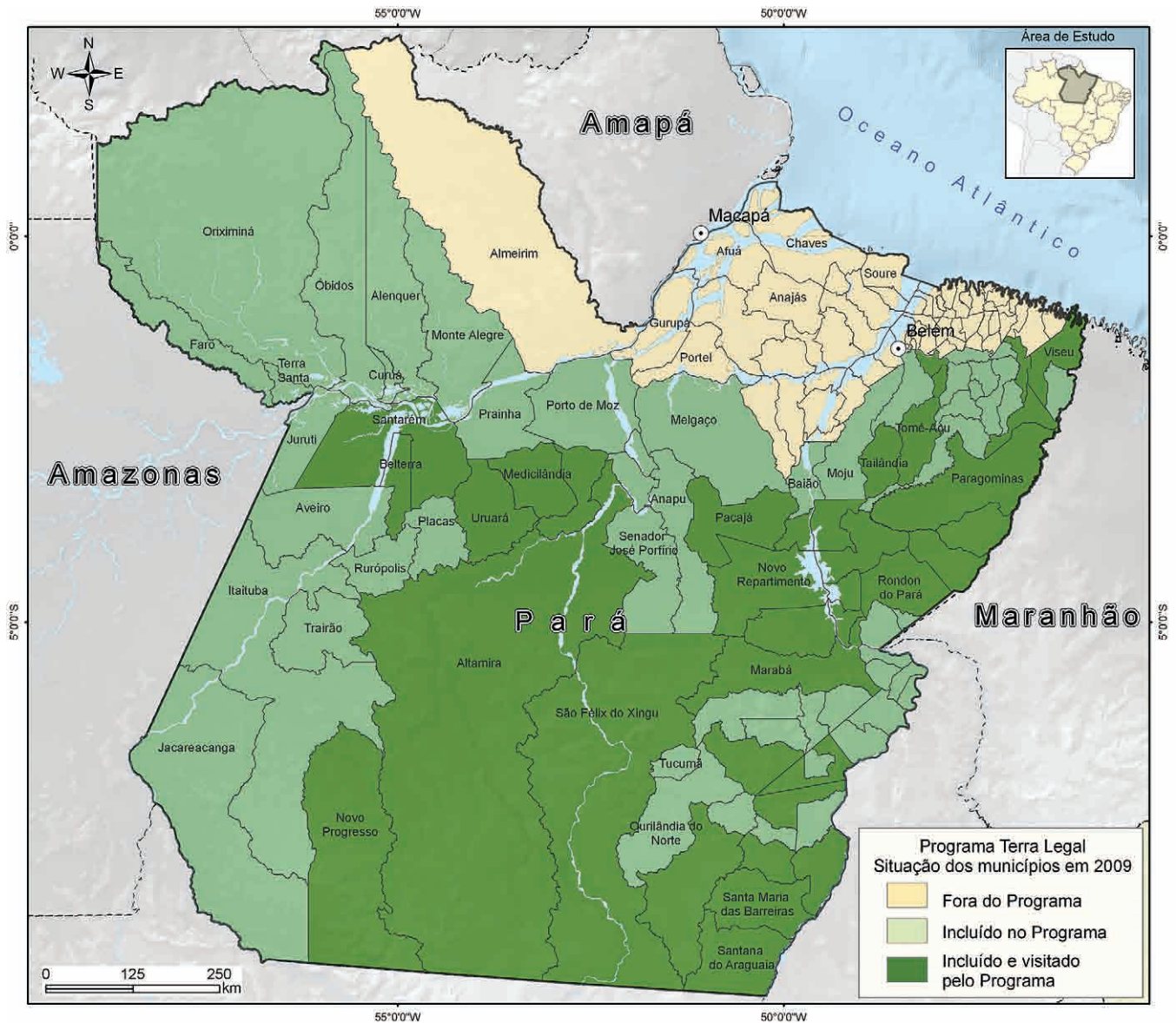


Figura 2: Situação de municípios paraenses no Programa Terra Legal em 2009¹¹

vegetal para identificar se houve ocupação antes de 2004. Além disso, seria recomendável a realização de vistoria prévia nas áreas ocupadas. No entanto, a lei federal obriga vistoria apenas nos imóveis acima de quatro módulos fiscais, com algumas exceções em casos abaixo desse tamanho (Tabela 1).

A falta de vistoria também pode levar a desconsideração de casos de sobreposição entre as solicitações de regularização e outras destinações prioritárias por lei, incluindo criação de áreas protegidas e reconhecimento de áreas de populações indígenas e de comunidades tradicionais. Na tentativa de diminuir esse risco, o Decreto 6.992/2009 estabelece que o MDA consultará outros órgãos potencialmente interessados nas áreas antes da titulação de ocupações privadas¹². No entanto, esses órgãos têm apenas trinta dias para se pronunciar e a falta de respostas no prazo implica

a ausência de oposição à regularização. Considerando que órgãos como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) possuem restrições financeiras e de recursos humanos, é improvável que atendam ao prazo de trinta dias indicado no decreto. Dessa forma, as áreas tituladas sem vistorias podem resultar na legalização de ocupações irregulares e aumentar os conflitos pela terra.

A Lei estadual, ao contrário da federal, estabelece que todos os imóveis devem ser vistoriados previamente à emissão de títulos, o que reduz o risco de legalizar situações conflituosas. Porém, essa lei cria a possibilidade de legalizar imóveis matriculados irregularmente em cartório por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta. Nesse caso, o Iterpa pode regularizar apenas a área que preenche os requisitos da Lei estadual

7.289/2009 e em troca o detentor do imóvel devolve a área restante ao Estado. Esse é um dispositivo polêmico, pois pode ser interpretado como uma forma de legalizar a grilagem de terras, que muitas vezes está associada à violência no campo e a práticas antigas de corrupção em cartórios no Pará (já relatadas em diversos estudos, incluindo Comissões Parlamentares de Inquérito e em fiscalizações do Tribunal de Justiça do Estado). Dessa forma, o risco de regularização de áreas conflituosas sem uma análise mais acurada da situação existe tanto da lei federal quanto na estadual.

Finalmente, o valor a ser cobrado pelas terras ocupadas potencialmente premiará aqueles que usufruíram dos recursos naturais de forma gratuita e predatória. Mesmo que os valores ainda não tivessem sido divulgados

até janeiro de 2010, a própria lei federal estabelece que um dos índices de cálculo usados pelo governo federal considera que quanto maior o tempo de ocupação, menor será o preço da terra¹³, desconsiderando, por exemplo, o lucro obtido pelo ocupante com a exploração e venda da madeira. Em uma tentativa de reduzir esse prêmio ao ocupante irregular, a lei estadual estabelece a cobrança de uma taxa anual de ocupação de terras públicas estaduais nos imóveis que ainda não concluíram o processo de regularização. Essa taxa é uma espécie de aluguel para que o ocupante não usufrua gratuitamente do patrimônio público estadual. A taxa também poderia servir como desestímulo a novas ocupações em áreas estaduais. Porém, sua cobrança dependerá da fiscalização efetiva do Iterpa em 20% do território estadual, ao qual incidirá a nova lei.

Tabela 1: Principais aspectos das novas regras fundiárias de 2009 na esfera federal e estadual

ESFERA DE GOVERNO	FEDERAL (LEI 11.952/2009, DECRETO 6.992/2009 e Instrução Normativa MDA 37/2009)	ESTADUAL (LEI 7.289/2009)
Principal órgão	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Instituto de Terras do Pará
Requisito temporal para regularização	Ocupações até 1º de dezembro de 2004 de forma mansa e pacífica	Mínimo de cinco anos, sem limite de data para ocupação e desde que não haja legítima contestação de terceiros
Impedimentos à regularização	Pessoas jurídicas; proprietários de imóveis; estrangeiros; quem exerce cargo ou emprego público no Incra, no MDA, na Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou nos órgãos estaduais de terras	Beneficiários anteriores de concessão de terra; proprietários de terra podem regularizar apenas por meio de compra
Vistoria	Exigida acima de quatro módulos fiscais e em imóveis menores nos seguintes casos: (1) existência de autuação por infração ambiental ou trabalho análogo à escravidão; (2) cadastramento feito via procuração; (3) existência de conflito no imóvel.	Todos os imóveis por meio de varreduras fundiárias
Valor do Imóvel	Valores diferenciados por tamanho dos imóveis: (1) gratuito abaixo de um módulo fiscal; (2) possibilidade de valor diferenciado entre um e quatro módulos fiscais e (3) baseado em tabela de preços do Incra e índices especiais entre quatro e quinze módulos fiscais	Baseado em preços praticados no mercado imobiliário rural, definidos em tabela produzida pela Secretaria de Estado de Agricultura
Forma de pagamento	À vista com 20% de desconto ou parcelado em até vinte anos em prestações anuais, com carência de três anos	À vista com 20% de desconto parcelado em até dez anos, mais desconto de 30% para imóveis que respeitaram Reserva Legal e APP
Passivo ambiental	Assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) após emissão do título	Exigência de Cadastro Rural Ambiental com assinatura de TAC
Cobrança de taxa por ocupação para imóveis não regularizados	Não existe	0,5% do valor do imóvel que ainda não concluiu processo de regularização
Mecanismos contra títulos falsos	Não aborda medidas específicas sobre este assunto	TAC para validar títulos falsos da área do imóvel que atende requisitos da lei estadual. O restante deve ser devolvido ao Estado.

Recomendações para políticas públicas

As duas novas leis preveem avanços como a demanda por regularização ambiental atrelada à regularização fundiária. Além disso, a lei do Pará inova positivamente ao exigir o pagamento pelo uso da terra não regularizada. Porém, várias lacunas e riscos persistem nas leis. Por isso, recomendamos as seguintes medidas de aperfeiçoamento:

Limitar tempo de ocupação de terras estaduais para regularização. A lei estadual deve estabelecer a mesma data limite para regularização de imóveis que foi prevista na lei federal, para evitar que novas ocupações sejam incentivadas com perspectiva de futura legalização. Para isso, será necessário alterar a lei estadual 7.289/2009.

Vincular regularização de terras federais à manifestação de todos os órgãos interessados. Os órgãos com potenciais interesses nas áreas a serem regularizadas devem ser necessariamente ouvidos antes que as terras sejam tituladas¹⁴. O prazo de trinta dias é incompatível com a realidade operacional desses órgãos. Por isso, o decreto 6.992/2009 deve ser alterado para permitir que a regularização prossiga apenas quando o MDA receber as manifestações de tais instituições. Para facilitar e agilizar esse processo, os órgãos interessados deveriam constituir um Grupo de Trabalho entre essas instituições para tratar dos interesses e conflitos em cada gleba que será regularizada.

Usar imagens de satélite para comprovar tempo de ocupação. O MDA deve utilizar imagens de satélite de 2004 (referentes a agosto de 2003 a julho de 2004) e de 2005 (referentes a agosto de 2004 a julho de 2005)

para verificar indícios de que a área pleiteada para ocupação já estava ocupada até dezembro de 2004. As imagens disponíveis gratuitamente na página eletrônica do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais dos satélites Landsat e CBERS podem detectar indícios de ocupações acima de 6,25 hectares¹⁵. Esse cuidado deve ser maior nas áreas em que a Lei federal não prevê vistoria prévia obrigatória.

Modificar cálculo e divulgar valor da terra. Quem ocupou terras públicas por mais tempo deve pagar mais, considerando que já usufruiu da terra e dos recursos naturais, a exemplo da madeira.

Além disso, os valores das terras devem ser divulgados publicamente, pois dizem respeito à privatização de um patrimônio público, o que deve ocorrer com base na ampla transparência de informações. A divulgação não havia ocorrido até janeiro de 2010 apesar de o Governo Federal ter emitido cerca de 197 títulos acima de um módulo fiscal em Mato Grosso, Rondônia e Pará, especialmente na região da BR-163¹⁶.

Divulgar previamente propostas de TACs para legalizar áreas irregularmente matriculadas. Os pedidos de celebração de TACs devem ser previamente divulgados pelo Iterpa, para que instituições interessadas se manifestem. Por exemplo, se o Ministério Público estiver promovendo algum tipo de investigação sobre o caso, ele pode ser contrário ao TAC. Organizações de direitos humanos ligados a terra também devem ter oportunidade de se manifestar sobre esses casos, para evitar legalização de imóveis com títulos ilegais nos quais ocorreram ou ocorrem casos de disputa. A obrigação de divulgação prévia pode ser estabelecida por decreto estadual.

NOTAS

- * Autora correspondente: brendabrito@amazon.org.br
- ¹ O recadastramento de imóveis rurais é um processo coordenado pelo Incra para atualizar as informações do Sistema de Cadastro de Imóveis Rurais e detectar irregularidades relacionadas à titulação de imóveis. Mais detalhes em Barreto, P; Pinto, A.; Brito, B. & Hayashi, S. 2008. Quem é dono da Amazônia. Uma análise do recadastramento de imóveis rurais. Belém, Imazon: 74p.
 - ² De acordo com a Comissão Pastoral da Terra, conflitos por terra são ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso a seringais, babaçuais ou castanhais, quando envolvem posseiros, assentados, remanescentes de quilombos, pequenos proprietários, ocupantes, sem terra, entre outros. Fonte: Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no campo. CPT, 2008. Disponível em <http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=2800&eid=6>. Acesso em 05 de janeiro de 2010.
 - ³ No cálculo de áreas protegidas desconsideramos Áreas de Proteção Ambiental, pois esse tipo de unidade de conservação não altera a titularidade fundiária da terra, sendo possível existirem terras públicas ocupadas irregularmente em seu interior. Fontes: Incra. Sistema Nacional de Cadastro Rural. Incra, 2007; Incra. Assentamentos Rurais na Amazônia, 2006. Imazon, 2009; Dados sobre recadastramento de imóveis rurais realizado pelo Incra baseados nas Portarias 558/1999 e 596/2001.
 - ⁴ O prazo para conversão de medidas provisórias em lei é de sessenta dias, prorrogável por igual período quando sua votação não foi encerrada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado (art. 62, § 3º e 7º da Constituição Federal).
 - ⁵ Um módulo fiscal varia de acordo com o município, mas não ultrapassa 100 hectares na Amazônia.
 - ⁶ Brito, B & Barreto, P. Os riscos e os princípios para regularização fundiária na Amazônia. O Estado da Amazônia, v 10. Imazon, Belém, 2009. Disponível em http://www.imazon.org.br/novo2008/publicacoes_1er.php?idpub=3557.
 - ⁷ Os debates públicos ocorreram em um chat *on line* com o relator da MP (Deputado Federal Asdrúbal Bentes), uma audiência na Assembleia Legislativa do Amazonas, uma Audiência Pública no Senado Federal e discussões durante a Vigília pela Preservação da Amazônia (evento que ocorreu no Senado para a entrega de um abaixo assinado com 1,1 milhão de assinaturas coletadas pela campanha Amazônia Para Sempre, liderada por artistas brasileiros).
 - ⁸ Benatti, José Heder. Entrevista concedida a Brenda Brito. Belém, 19 de outubro de 2009.
 - ⁹ Iterpa, 2007.
 - ¹⁰ A Portaria do MDA nº37/2009 estabelece no Anexo II doze tipos de documentos que podem ser utilizados para comprovação de ocupação anterior a 2004: 1. Títulos emitidos pelo governo federal ou estadual; 2. Certificado de Cadastro de Imóvel Rural; 3. Declaração de aptidão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); 4. Comprovante de pagamento do Imposto Territorial Rural (pagamento anterior a 2004); 5. Cadastro em outros Órgãos de assistência técnica; 6. Protocolo de abertura de processo referente à posse em órgão público; 7. Nota fiscal de insumos agrícolas; 8. Multas/Notificações de órgãos ambientais referente a posse; 9. Nota fiscal de compra e venda da produção; 10. Guia de transporte animal; 11. Cartão de vacinação do rebanho animal; 12. Cartão de produtor.
 - ¹¹ Fonte: MDA. Rotas do Programa Terra Legal na Amazônia. Disponível em <http://bit.ly/cSVI2S>. Acesso em 08 de fevereiro de 2010; MDA. Calendário no Pará. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/terralegal/pages/padatas>. Acesso em 08 fev 2010; MDA. 436 municípios_Terra_Legal. Portal da Cidadania, 2009.
 - ¹² Secretaria do Patrimônio da União, Fundação Nacional do Índio, Serviço Florestal Brasileiro, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e órgãos ambientais estaduais (Art. 10 do Decreto 6.992/2009).
 - ¹³ Esse critério é chamado de ancianidade (Art. 12, §1º da Lei 11.952/2009 e Art. 19, I do Decreto 6.992/2009).
 - ¹⁴ Ver nota 12.
 - ¹⁵ Disponível em http://www.dgi.inpe.br/siteDgi/index_pt.php.
 - ¹⁶ MDA. Lista de Posseiros Titulados. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/terralegal/pages/titulacao>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

Os autores agradecem os comentários de Adalberto Veríssimo, André Monteiro, Andreia Pinto, Denys Pereira e Paulo Amaral, a elaboração do mapa por Rodney Salomão, e o apoio financeiro do Departamento de Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Reino Unido e da Fundação Ford - Escritório do Brasil