

# Nota Técnica sobre a redução de preços de terra na regularização fundiária em áreas estaduais no Pará

Brenda Brito\*  
Pedro Gomes†

---

## Resumo

A incerteza sobre direito de propriedade abrange 27% do território do estado do Pará. Desse total, a maior parte (57%) corresponde a áreas da União e outros 43% são áreas do estado. Tais áreas sem definição fundiária têm sido alvo de ocupações e desmatamento ilegais para fins especulativos, visando apropriação privada, um processo conhecido como grilagem de terras. Parte do incentivo à ocupação ilegal dessas áreas são os baixos valores de venda cobrados para sua regularização fundiária, o que gera ao invasor a expectativa de obter alto lucro com a venda posterior da terra.

Em junho de 2021, o governo do Pará publicou o Decreto Estadual n.º 1.684/2021 reduzindo o valor cobrado pela venda de terras públicas estaduais na regularização de imóveis acima de 100 hectares. Estimamos que a nova regra implicará em um subsídio estadual de R\$ 6,7 bilhões a serem alocados na venda de terra pública em 5.450 imóveis selecionados no Cadastro Ambiental Rural (CAR) para este estudo, ou média de R\$ 1,2 milhão por

imóvel. Tal subsídio corresponde à diferença entre o preço médio de mercado e aquele cobrado pelo governo estadual para venda desses imóveis. Além disso, os novos valores representam apenas 1,2% do valor médio cobrado no mercado de terras no Pará. Comparado à regra estadual anterior, o decreto implicará em uma diminuição média de R\$ 247 milhões no preço de 1,8 milhão de hectares, área total dos imóveis analisados. Os valores também ficaram abaixo do cobrado pelo Incra na regularização em terras federais, correspondendo a 31% do preço praticado pelo governo federal.

Menos de 0,05% desse subsídio é condicionado ao desempenho ambiental nos imóveis no momento da titulação. Esse cálculo considera um desconto adicional de 20% no valor da terra a imóveis com 80% de reserva legal conservada. Caso os imóveis titulados sejam desmatados ilegalmente no período de 5 a 10 anos da titulação, o governo poderá retomar o imóvel. Porém, ainda deve pagar indenização por benfeitorias feitas no imóvel. Se

---

[\*] Pesquisadora Associada do Imazon, é advogada, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará, em Belém-PA, Mestre e Doutora em Ciência do Direito pela Universidade Stanford, em Palo Alto (EUA).

[†] Analista do Imazon, é graduado em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura pela Universidade Federal Rural da Amazônia, em Belém-PA.

o desmatamento ocorrer após o período estipulado (5 ou 10 anos), não há possibilidade de perda do imóvel. Além disso, nem todos os imóveis com desmatamento ilegal no ato da titulação precisam assinar compromissos de regularização ambiental, o que pode dificultar o monitoramento e cobrança do cumprimento da lei ambiental.

Considerando que os baixos preços neste decreto reforçam incentivos perversos à ocupação ilegal e especulação de terras públicas, sugerimos que esse tipo de subsídio seja eliminado. Por isso, recomendamos que o governo estadual cobre o valor de mercado para venda de terras públicas e use o recurso arrecadado para programas que estimulem a

produção sustentável nos imóveis rurais no estado. Esta seria uma forma de alinhar a política de regularização fundiária com os objetivos de redução de desmatamento e de emissões de gases do efeito estufa previstos no Plano Estadual Amazônia Agora. Recomendamos também mudar a legislação de terras para eliminar a obrigação de pagar indenização por benfeitorias nos casos em que o governo retome o imóvel titulado por descumprimento de cláusula ambiental. Finalmente, sugerimos a exigência de que todos os imóveis com desmatamentos ilegais efetuem adesão à regularização ambiental antes de receber o título de terra. Tal medida facilitará o monitoramento pelo órgão ambiental.

## 1. Introdução

No Pará, a incerteza sobre o direito de propriedade abrange 27% do território (Brito et al, 2021), dos quais a maior parte (57%) corresponde a áreas da União e os outros 43%, a áreas do governo do estado. A Lei Estadual do Pará n.º 8.878/2019 permite a regularização de ocupações via doação de terras para imóveis de até 100 hectares, cumpridos determinados requisitos<sup>[1]</sup>. Acima desse tamanho, essa lei prevê a regularização por venda para dois tipos de ocupações em áreas estaduais: i) áreas ocupadas até 8 de julho de 2014 com atividade agrária implementada; e ii) áreas sem atividade agrária implementada que apresentam um plano

de aproveitamento econômico sustentável a ser cumprido em cinco anos, mas sem estabelecimento de uma data limite para início de tal ocupação. Esta lei abriu a possibilidade de redução dos preços de venda para esses dois tipos de ocupações quando excluiu da legislação a exigência de cobrança de valores baseados no mercado imobiliário rural<sup>[2]</sup>. E tal redução foi efetivada em junho de 2021 pelo Decreto Estadual n.º 1.684.

Pela nova regra, o governo paraense reduziu os valores cobrados pela venda de terras estaduais. De fato, os valores cobrados antes desta mudança já estavam abaixo do cobrado pelo mercado de terras

<sup>[1]</sup> Para análise dos requisitos legais de regularização fundiária na legislação do Pará, ver Brito et al. (2021).

<sup>[2]</sup> A nova Lei de Terras do Pará (Lei Estadual n.º 8.878/2019) não incluiu em seu texto a exigência de pagamento do valor da terra nua em parcelas com base nos preços praticados no mercado imobiliário rural, o que era previsto no Art. 7º, §1º da lei anterior (Lei Estadual n.º 7.289/2009, já revogada).

(Cardoso, D. et al. 2018), mas este decreto aumentou ainda mais a diferença entre o valor de mercado e o preço da terra pública cobrado pelo governo estadual. Essa diferença representa um subsídio de bilhões de reais que serão custeados pela sociedade paraense para aqueles que ocuparam ilegalmente seu patrimônio fundiário. O novo decreto é baseado em uma proposta da Federação Estadual de Agropecuária do Pará (Faepa), aprovada em 2020 pelo Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária do Pará (Cepaf) (Faepa, 2020).

Como justificativas para tal redução, o governo estadual destacou a necessidade de facilitar a regularização fundiária de imóveis rurais pelos produtores paraenses (Agência Pará, 2021) e de apoiar a produção e geração de emprego, renda e qualidade de vida para o produtor rural (Daibes, L., 2021). Essa medida faz parte de um plano do governo estadual que inclui a regularização fundiária como ferramenta estratégica para a preservação e conservação do meio ambiente (Ascom Semas, 2020), o Plano Amazônia Agora<sup>[3]</sup>. Com esse plano, o Pará assumiu a meta de chegar à emissão líquida zero de gases do efeito estufa no setor de mudança no uso da terra e florestas a partir de 2036<sup>[4]</sup>. Contudo, a cobrança de preços mais baixos por terras públicas representa, de fato, um incentivo a novas ocupações ilegais, além de premiar especuladores de terra, já que reforça a expectativa de alta lucratividade com a posterior venda do imóvel.

Uma das características da especulação em terras públicas é a baixa produtividade do imóvel, pois a atividade agrária nesses casos tem o objetivo de simular o uso da terra para posteriormente solicitar sua legalização. A atividade lucrativa é, de fato, a venda do imóvel por valores superiores ao gasto de ocupação e titulação. Na Amazônia, a pecuária é uma atividade de baixo custo frequentemente empregada nessas situações, o que reflete sua baixa produtividade: no bioma Amazônia, 10 hectares de pasto poderiam alimentar 33 animais, mas alimentam apenas dez (Barreto, 2021). Assim, ao subsidiar o preço da terra aplicando baixos valores de venda, o governo está alocando iguais benefícios para os que invadiram a terra para especulação e para os que estão há décadas na terra com algum tipo de produção rural.

Neste estudo, calculamos os novos valores de subsídio no preço de venda da terra pública estadual na regularização fundiária no Pará e analisamos em que medida esses subsídios demandam alguma contrapartida ambiental dos imóveis rurais. Nas próximas seções, apresentamos a metodologia da análise e as mudanças ocorridas na legislação estadual sobre preço de terra pública no Pará. Ao final, fazemos sugestões para eliminar este subsídio que incentiva ocupação ilegal de terra pública e para favorecer a melhoria da produção rural de forma alinhada ao Plano Amazônia Agora.

[3] O Decreto Estadual n.º 1.190/2020 instituiu o Plano Amazônia Agora.

[4] Art. 4º do Decreto Estadual n.º 941/2020.

## 2. Metodologia

Para analisar as mudanças nos valores de terra definidos pelo Decreto Estadual n.º 1.684/2021, primeiramente calculamos o valor que seria cobrado por hectare de imóvel regularizado a partir de quatro cenários:

- **Cenário 1:** adotamos o valor de referência do hectare por região de integração do estado estabelecido no novo Decreto Estadual n.º 1.684/2021. O decreto apresenta valores para doze regiões de integração do Pará, que são grupos de municípios com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico, definidos pelo Decreto Estadual n.º 1.066/2008. Os valores são baseados no preço mínimo determinado na Pauta de Valores de Terra Nua (VTN) do Incra de 2020 (Incra, 2021). Porém, para cada região de integração, o governo do estado optou pelo menor valor mínimo entre os municípios de uma região de integração. Por exemplo, na região do Araguaia, o valor mínimo de terra pelo Incra para Santana do Araguaia é R\$ 1.430,79. Mas como outros municípios nessa região possuem valor mínimo de R\$ 612,00, este passou a ser o valor adotado pelo estado para Santana do Araguaia.
- **Cenário 2:** adotamos valores revogados pela nova regra estadual, que eram instituídos pela Resolução do Cepaf n.º 001/2015, cuja atualização para 2020 constava no sítio eletrônico do Instituto de Terras do Pará (Iterpa, 2021).

Para a análise comparativa com os novos valores, agrupamos os municípios por região de integração do estado e calculamos a média do VTN determinado até 2020.

- **Cenário 3:** usamos o VTN mínimo da Pauta de Valores de Terra Nua do Incra de 2020, aplicado de acordo com a Lei Federal n.º 11.952/2009, calculando a média por região de integração do Pará.
- **Cenário 4:** adotamos o valor de mercado, considerando primeiro a média por município de acordo com Anualpec (2020), seguida do cálculo da média de todos os municípios por região de integração (IEG FNP, 2021).

Em seguida, estimamos o total de arrecadação no caso de venda de 5.450 imóveis com potencial para regularização fundiária estadual nos quatro cenários de valores de terra descritos acima, totalizando 1,8 milhão de hectares. Tais imóveis foram selecionados no Cadastro Ambiental Rural (CAR) seguindo a metodologia de Cardoso et al (2018), já que o Iterpa não disponibiliza publicamente informações sobre imóveis em processo de regularização ou mesmo das áreas estaduais não destinadas<sup>[5]</sup>. Como a base do CAR não informa se os imóveis já foram ou não titulados, assumimos que todos os selecionados não estão titulados e que teriam potencial de serem regularizados.

Cardoso et al (2018) utilizaram a base do CAR de 2016 e encontraram 8.053 imóveis

<sup>[5]</sup> Para calcular os valores mais precisos, seria necessário que o governo do estado divulgasse dados dos imóveis que estão requerendo titulação.

acima de 100 e de até 2.500 hectares em áreas estaduais não destinadas. Nesta nova análise, selecionamos imóveis com base na mesma metodologia, mas aplicada a uma base do CAR de 2020 sobreposta a áreas estaduais não destinadas identificadas por Brito et al (2021). Dos 5.653 imóveis encontrados, excluímos 203 imóveis com 100% de cobertura florestal, seguindo a legislação estadual que impede a venda de áreas formadas integralmente com cobertura florestal primária em toda sua extensão<sup>[6]</sup>. Porém, mantivemos casos com até 99% de cobertura florestal, já que as regras estaduais permitem que tais áreas sejam privatizadas (Brito et al, 2021).

Em cada cenário, adotamos as seguintes especificações para determinação do valor final que seria cobrado:

- **Cenário 1:** aplicamos índices definidos no Decreto Estadual n.º 1.684/2021. Tais índices reduzem o valor final, dependendo da distância dos imóveis para centros urbanos, da infraestrutura de acesso aos mesmos e do seu tamanho em módulos fiscais<sup>[7]</sup>.
- **Cenário 2:** aplicamos índices e metodologia de cálculo da antiga Resolução do Cepaf n.º 001/2015, considerando os valores de referência por município até 2020. Ou seja, não adotamos como valor base a média por região

de integração, pois este critério não era adotado na norma anterior.

- **Cenário 3:** aplicamos índices e metodologia de cálculo definidos pelo Decreto Federal n.º 10.592/2020.
- **Cenário 4:** adotamos a média do valor de mercado em 2020 sem aplicação de índices de redução previstos no cálculo dos governos, já que esse valor já incorpora variações de imóveis com diferentes características. Por exemplo, áreas de floresta, áreas com baixa e alta aptidão agrícola etc.

Calculamos ainda um desconto previsto na legislação estadual de 20% no valor final para imóveis que respeitam a legislação ambiental ou que tenham aderido a programa público ou privado de economia de baixo carbono, combate ao desmatamento ilegal e às mudanças climáticas, ou ainda a programa de regularização ambiental<sup>[8]</sup>. Para simular esse desconto, consideramos apenas imóveis que possuíam 80% ou mais de cobertura florestal até 2020<sup>[9]</sup>, como um proxy de cumprimento da área de reserva legal. Em seguida, calculamos o valor do que consideramos ser um subsídio direcionado a resultados ambientais. Para isso, subtraímos do preço de mercado o valor cobrado pelo Iterpa com e sem desconto. A diferença entre esses dois resultados seria o montante específico

<sup>[6]</sup> Art. 1º, §1º do Decreto Estadual n.º 1.190/2020.

<sup>[7]</sup> Art.10, §8º, II da Lei Estadual n.º 8.878/2019

<sup>[8]</sup> Art.10, §8º, I da Lei Estadual n.º 8.878/2019 e Art. 56, §3º do Decreto Estadual n.º 1.190/2020.

<sup>[9]</sup> Para essa avaliação, usamos a máscara de Floresta na Amazônia Legal de 2020 disponibilizada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/geonetwork/srv/eng/catalog.search#/metadata/dd31e0cb-0b36-4441-9f4a-a4a896b-fae70>. Acesso em 01 ago. 2021.

do subsídio ambiental. Finalmente, calculamos o quanto esse valor dos 20% representa do total de subsídios a serem aplicados nos 5.450 imóveis<sup>[10]</sup>.

Desconsideramos no cálculo desta análise dois descontos adicionais previstos na lei estadual: i) 30% de desconto para o regime especial de compra<sup>[11]</sup>, aplicável no caso de venda de imóveis que tiveram matrícula ou registro imobiliário declarado nulo anteriormente; e ii) 20% para pagamento à vista<sup>[12]</sup>.

Finalmente, avaliamos as condicionantes socioambientais previstas na legislação fundiária estadual<sup>[13]</sup> para determinar se os subsídios no valor da terra regularizada são direcionados a imóveis que estão respeitando o Código Florestal (Lei Federal n.º 12.651/2012). Para isso, buscamos na

legislação de terras do estado respostas às seguintes perguntas:

- **Os valores reduzidos se aplicam a imóveis com desmatamento ilegal após 2008?** Caso positivo, e em caso de desmatamento após 2008, os valores se aplicam a todos os imóveis ou apenas àqueles que estão cumprindo Programa de Regularização Ambiental ou Termo de Ajustamento de Conduta?
- **O que ocorre com o valor do imóvel se houver desmatamento ilegal após recebimento do título?** No caso de pagamento parcelado, há aumento do valor? No caso de pagamento à vista, há exigência de devolução do valor subsidiado?

### 3. Resultados

#### 3.1. Valor cobrado na regularização fundiária

Estimamos um subsídio estadual total de R\$ 6,7 bilhões a serem alocados na venda de terra pública em 5.450 imóveis, ou R\$ 1,2 milhão por imóvel, com base nos valores definidos pelo novo Decreto Estadual n.º 1.684/2021. Tal valor representa a diferença entre o preço médio de mercado e aquele cobrado pelo governo estadual para venda desses imóveis.

Comparado aos valores de terra vigentes pela regra estadual anterior (Resolução do Cepaf

n.º 001/2015), o novo decreto reduziu 40% do valor médio utilizado como base para o cálculo do preço final do hectare. Em relação a valores de mercado, a diferença é mais substancial, pois o estado adotou um valor base correspondente a apenas 15% do valor médio do mercado de terras. A figura 1 e o Apêndice apresentam os valores de referência e preços finais médios por hectare, calculados por região de integração do estado.

Quando comparado ao preço de terra estipulado pelo Incra, há maior proximidade nos valores de referência, mas um distanciamento nos

<sup>[10]</sup> Primeiro, subtraímos do preço de mercado o valor cobrado pelo Iterpa com desconto para obter o valor total de subsídio. Depois, calculamos o quanto o valor encontrado deste subsídio ambiental (o desconto de 20%) representa percentualmente em relação ao subsídio total.

<sup>[11]</sup> Art.10, §8º, III da Lei Estadual n.º 8.878/2019

<sup>[12]</sup> Art.10, §8º, II da Lei Estadual n.º 8.878/2019.

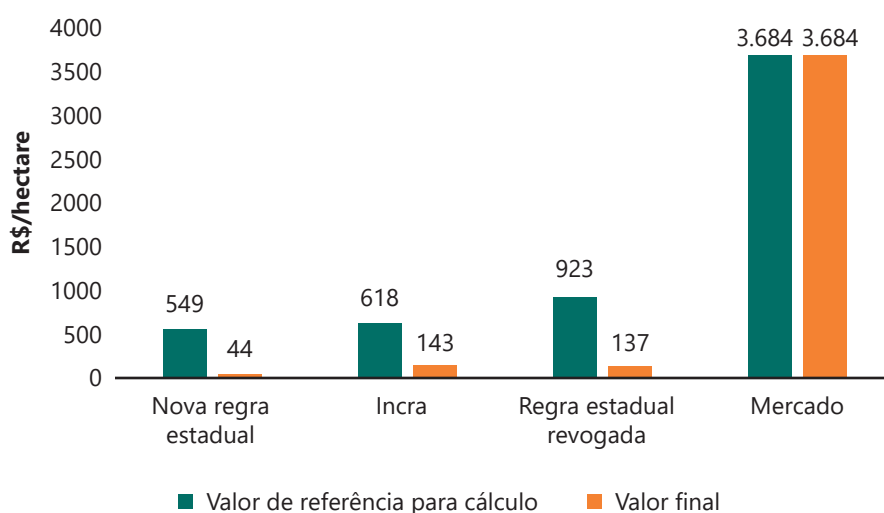
<sup>[13]</sup> Lei Estadual n.º 8.878/2019 e Decreto Estadual n.º 1.190/2020.



valores finais após aplicação dos índices de desconto. O estado adotou como referência para cada região o menor valor mínimo da pauta de preços do Incra, resultando em um valor igual a 89% daquele do órgão federal. No entanto, quando aplicamos todos os índices de cálculo para obter o valor final dos imóveis, constatamos que os novos valores estaduais ficaram muito abaixo dos outros três cenários deste estudo, inclusive de valores do Incra. Em média, o governo estadual passará a cobrar 32% do valor que seria devido pela regra estadual anterior e 31% do preço federal. Além disso, os novos valores representam apenas 1,2% em média do cobrado no mercado de terras no Pará. A figura 2 e o Apêndice apresentam os va-

lores médios finais por hectare após a aplicação de todos os índices que incidem em cada cenário.

De fato, constatamos que os valores finais dos imóveis pela regra estadual anterior eram muito próximos aos valores cobrados pelo Incra, mesmo que os valores de referência do estado fossem maiores que os federais (Figura 1). Isso porque os índices estaduais aplicados sobre o preço de referência reduziam substancialmente o valor final. Ou seja, até 2020, sem a aplicação dos índices, os valores estaduais ficavam 49% acima do preço de referência federal; mas após incluir os índices, os valores do governo estadual ficavam 4% abaixo do federal (Figura 1). Agora, com a nova regra, os valores do estado ficaram em média 69% abaixo do cobrado pelo Incra (Figura 2).



**Figura 1.**

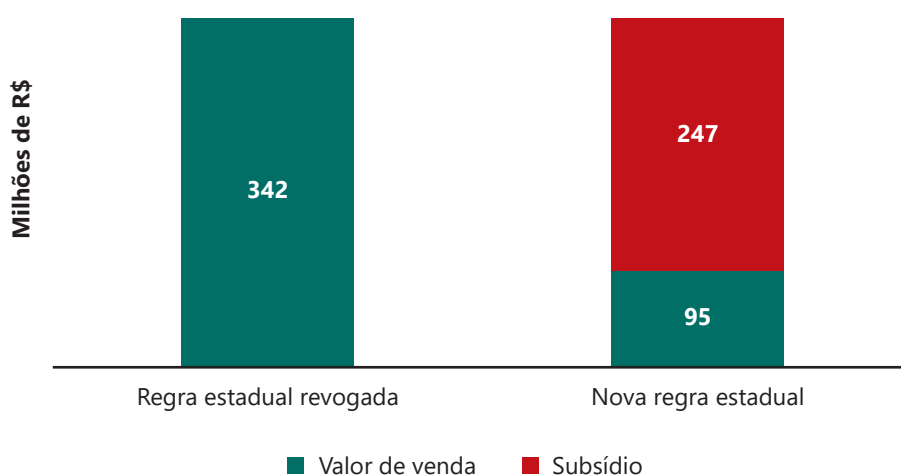
Valor médio de referência para cálculo do hectare e valor médio final na regularização fundiária no Pará previstos nas leis estadual e federal e o praticado no mercado

O valor de subsídio encontrado neste estudo é inferior ao observado por Cardoso, D. et al. (2018)<sup>[14]</sup>, o que reflete o número menor de imóveis com potencial de regularização fundiária considerados nesta nova avaliação. Porém, quando aplicamos nos 5.450 imóveis deste estudo os valores da regra anterior e os do decreto de 2021, verificamos que a nova regra diminuiu em 72% o potencial de arrecadação do estado na venda dessas áreas, com uma redução de R\$ 247 milhões (Figura 2).

Já em relação ao valor de mercado, essa diferença é de R\$ 6,7 bilhões para os mesmos imóveis (Figura 3). Este total representa um subsídio alocado pelo governo estadual de R\$ 1,2 milhão

por imóvel ou R\$ 3.711,23 por hectare, já que o estado opta por não arrecadar todo o valor de mercado do seu patrimônio no momento da privatização de suas terras.

Finalmente, alguns imóveis ainda receberiam um desconto adicional de 20% pelo cumprimento da legislação ambiental. Estimamos que isso representaria um aumento de R\$ 2,5 milhões no valor total do subsídio, considerando a diferença entre o valor subsidiado com e sem esse desconto aplicado nos imóveis com pelo menos 80% de cobertura florestal. Esse valor, que seria o único montante vinculado a resultados ambientais, corresponde a 0,03% do valor total de subsídios concedidos pelo governo estadual aos imóveis<sup>[15]</sup>.

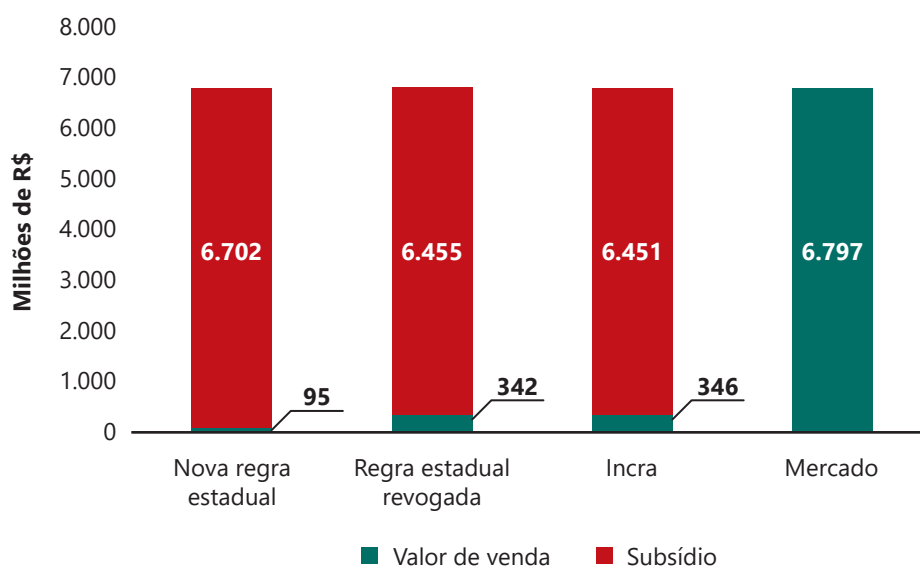


**Figura 2.**  
Diferença entre valor total de regularização fundiária de 5.450 imóveis no Pará pelo Decreto Estadual n.º 1.684/2021 e pela regra anterior

<sup>[14]</sup> Cardoso, D. et al. (2018) estimaram um subsídio de R\$ 9 bilhões em 8.053 imóveis.

<sup>[15]</sup> O valor total cobrado pelo governo do estado nos 5.450 imóveis com o desconto de 20% para desempenho ambiental seria de R\$ 92.226.782,44, resultando em um subsídio total de R\$ 6.705.080.171,83 em relação ao valor de mercado.





**Figura 3.**

Diferença entre valor total de regularização fundiária de 5.450 imóveis no Pará nos quatro cenários do estudo

### 3.1.1. Análise do valor médio final por região e tamanho do imóvel

A redução do valor em comparação à regra estadual anterior foi mais acentuada na região de Guajará, que abrange a região metropolitana de Belém (Tabela 1). Nesse caso, o valor médio do hectare diminuiu 95% comparado à regra estadual anterior. A segunda maior redução (-81%) ocorreu na região do Capim, que inclui municípios como Paragominas e Ulianópolis, com forte produção agropecuária. Já as duas regiões com menores reduções médias foram Marajó (-50%) e Tapajós (-41%).

Na comparação com valores de mercado, as regiões com maior diferença absoluta de pre-

ços médios por hectare são Rio Capim, Lago de Tucuruí e Araguaia (Apêndice). Nesses casos, o estado deixa de cobrar em média de R\$ 4.000,00 a R\$ 6.400,00 por hectare. Mas quando avaliamos os dez municípios com maior diferença de valores em relação ao mercado, essa média de subsídio por hectare sobe para R\$ 8.207,00, com variação de R\$ 4.700,00 a R\$ 9.973,00 (Tabela 2).

Os imóveis maiores, acima de 4 módulos fiscais, foram beneficiados com uma redução maior de preço: 71% de redução para imóveis acima de 4 módulos fiscais e 64% menor para imóveis menores (Tabela 3). Essa comparação considera a regra estadual nova e a adotada até 2020.

**Tabela 1.**

Comparação entre valor médio final do hectare na legislação anterior e atual de 2021, na venda de 5.450 imóveis, por região de integração

Região de Integração	Valor médio estadual pela regra revogada (R\$/hectare)	Valor médio estadual pela nova regra (R\$/hectare)	Diferença entre valor médio estadual final atual e anterior (R\$/hectare)	Percentual de variação (%)
Região Guajará	R\$ 1.129,64	R\$ 60,39	-1069,25	-95
Região Rio Capim	R\$ 154,49	R\$ 29,52	-124,97	-81
Região Lago Tucuruí	R\$ 183,39	R\$ 38,77	-144,63	-79
Região Araguaia	R\$ 208,48	R\$ 49,30	-159,19	-76
Região Tocantins	R\$ 138,87	R\$ 40,58	-98,28	-71
Região Carajás	R\$ 226,81	R\$ 69,34	-157,47	-69
Região Guamá	R\$ 149,83	R\$ 53,13	-96,70	-65
Região Xingu	R\$ 113,83	R\$ 47,13	-66,70	-59
Região Rio Caeté	R\$ 107,86	R\$ 46,81	-61,06	-57
Região Baixo Amazonas	R\$ 81,51	R\$ 40,33	-41,18	-51
Região Marajó	R\$ 61,87	R\$ 30,63	-31,23	-50
Região Tapajós	R\$ 79,08	R\$ 46,99	-32,09	-41

**Tabela 2.**

Dez municípios com maior diferença entre valor médio do hectare no mercado e valor final cobrado conforme Decreto Estadual n.º 1.684/2021

Município	Região de integração	Valor médio de mercado (R\$/hectare)	Valor médio estadual pela nova regra (R\$/hectare)	Diferença do valor estadual para valor de mercado (R\$/hectare)	Percentual de variação (%)
Dom Eliseu	Rio Capim	10.000	27	-9.973	-99,7
Ulianópolis	Rio Capim	10.000	30	-9.970	-99,7
Ipixuna do Pará	Rio Capim	8.267	25	-8.241	-99,7
Rondon do Pará	Rio Capim	8.267	26	-8.241	-99,7
Nova Esperança do Piriá	Rio Capim	8.267	29	-8.238	-99,7
Tomé-açu	Rio Capim	8.267	30	-8.237	-99,6
Breu Branco	Lago de Tucuruí	8.267	39	-8.228	-99,5
Goianésia do Pará	Lago de Tucuruí	8.267	42	-8.225	-99,5
Santana do Araguaia	Araguaia	8.000	54	-7.946	-99,3
Paragominas	Rio Capim	4.800	28	-4.772	-99,4

**Tabela 3.**

Comparação entre valores finais médios por hectare e por tamanho do imóvel pela regra estadual anterior e atual

Tamanho do imóvel	Valor médio final por hectare em 2020	Valor médio final por hectare na regra de 2021	Diferença percentual entre valor atual e anterior (%)
1 a 4 módulos fiscais	107	38	-64
acima de 4 módulos fiscais	210	61	-71

### 3.2. Condicionantes para concessão de subsídios

#### a. Antes da titulação

De acordo com a legislação do Pará, a maior parte do subsídio oferecido no preço da terra não está vinculada a desempenho ambiental no momento da titulação e se aplica a qualquer imóvel, mesmo àqueles que possuem desmatamento ilegal após 2008. De fato, o desconto de 20% mencionado nas seções anteriores é o único subsídio exclusivamente vinculado a resultados ambientais em casos de: i) imóveis cujos responsáveis cumprem a lei ambiental; e ii) imóveis cujos responsáveis aderiram a programa público ou privado de economia de baixo carbono, combate ao desmatamento ilegal e às mudanças climáticas, ou adesão a programa de regularização ambiental. Mesmo assim, o desconto aplicado a imóveis que não desmataram após 2008 é igual ao oferecido a imóveis com desmatamento ilegal após essa data, desde que tenham aderido a programa de regularização ambiental.

A redução do valor da terra (com ou sem os 20% de desconto) também não está condicionada a um monitoramento que demonstre se o imóvel continua sem desmatamento ou cumprindo os termos da regularização ambiental. Além disso, a maioria dos imóveis não precisa que seu responsável se comprometa com a regularização ambiental no ato do recebimento do título. De acordo com a regra estadual, há três situações:

- i. Imóveis sem desmatamento após 2008: correspondem a 29% dos 5.450 imóveis analisados, ocupando 20% da área de estudo, que podem receber o desconto adicional de 20% a depender da situação de passivo ambiental anterior a 2008. Por exemplo, se possuem algum déficit a ser regularizado de desmatamento até essa data, precisariam aderir a um programa de regularização ambiental em até dois anos a partir do recebimento do título de terra. Se optarem por essa adesão antes de receber o título, teriam direito ao desconto de 20%.
- ii. Imóveis que devem demonstrar adesão à regularização ambiental em até dois anos após a emissão do título: correspondem a 65% dos 5.450 imóveis e 72% da área analisada. Antes de receber o termo de regularização do desmatamento, o governo já aplica os novos valores de terra reduzidos, mas o desconto adicional de 20% ocorre se o responsável pelo imóvel aderir à regularização ambiental. Essa categoria inclui as seguintes situações previstas na legislação:
  - a. Imóveis sem desmatamento ilegal após 2008, mas com passivo a regularizar antes desse ano.
  - b. Imóveis já desmatados antes de 2008 e com desmatamento ilegal após esse ano.
  - c. Imóveis de até 4 módulos fiscais que tinham 100% de sua cobertura com floresta até julho de 2008, mas desmataram qualquer percentual da área sem autorização até 8 de julho de 2014.

- iii. Adesão à regularização ambiental obrigatória antes de receber o título: aplicável a 1% dos imóveis e da área analisada, contemplando imóveis acima de 4 módulos fiscais que tinham 100% de sua cobertura com floresta até julho de 2008, mas desmataram qualquer percentual da área sem autorização até 8 de julho de 2014 (Brito et al, 2021). Com a adesão à regularização ambiental, o desconto de 20% seria aplicado no valor da terra.
- iv. Imóveis com regularização fundiária suspensa: aplicável para imóveis que tinham 100% de florestas até julho de 2014, mas foram desmatados após essa data, correspondendo a 5% dos imóveis e 7% da área analisada. Nesses casos, a decisão sobre a destinação dessas áreas caberá à Câmara Técnica de Identificação, Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Estaduais, que ainda não estava funcionando até novembro de 2021. Porém, a legislação não impede explicitamente que tal câmara, formada em sua maioria por membros do governo e do setor rural, decida pela aprovação da titulação ao ocupante da área (Brito et al, 2021). E no caso de titulação, caso os ocupantes da área façam a adesão imediata à regularização ambiental, também poderiam pleitear o desconto adicional de 20%.

#### **b. Após a titulação**

Todos os títulos de terra emitidos pelo estado possuem cláusulas obrigatórias que devem ser cumpridas por cinco anos após sua emissão, sob pena de retomada do imóvel. O prazo de cumpri-

mento aumenta até a quitação do valor do imóvel em caso de parcelamento de até dez anos. Dentre as cláusulas previstas, destacamos três ambientais:

- o aproveitamento sustentável dos recursos ambientais, de acordo com o Código Florestal e outras normas aplicáveis à atividade agrária, que deverá estar licenciada pela autoridade ambiental competente<sup>[16]</sup>;
- a proibição de desmatamento sem a autorização do órgão ambiental<sup>[17]</sup>;
- a obrigatoriedade de regularização ambiental junto ao órgão competente<sup>[18]</sup>.

Em caso de descumprimento, o Iterpa notificará o responsável do imóvel para apresentar defesa, podendo determinar a nulidade do título, a retomada do imóvel e demais medidas cabíveis<sup>[19]</sup>. Se o imóvel for retomado, o governo não devolve valores já pagos pela terra, mas paga indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis feitas no imóvel<sup>[20]</sup>. A exceção para este último seria para imóveis utilizados para produção ou comercialização de culturas ilegais de plantas psicotrópicas, ou com exploração de trabalho escravo ou infantil.

Com base nessa análise, observamos que:

- i. imóveis que não cumpriam a lei ambiental antes da regularização fundiária precisam obedecer às cláusulas ambientais previstas no título por um prazo de 5 anos (pagamento à vista) a 10 anos (pagamento parcelado) para manter o imóvel.

<sup>[16]</sup> Art. 15, II, alínea b da Lei Estadual n.º 8.878/2019 e Art. 53, II do Decreto Estadual n.º 1.190/2020

<sup>[17]</sup> Art. 53, III do Decreto Estadual n.º 1.190/2020.

<sup>[18]</sup> Art. 10, §6º da Lei Estadual n.º 8.878/2019 e Art. 15, II, alínea c da Lei Estadual n.º 8.878/2019.

<sup>[19]</sup> Art. 20, §§1º e 2º da Lei Estadual n.º 8.878/2019.

<sup>[20]</sup> O valor máximo de indenização equivale ao que já havia sido pago pelo imóvel na regularização. O governo também permite a retirada das benfeitorias voluptuárias em até cento e oitenta dias após a desocupação do imóvel, sob pena de sua perda (Art. 20, §4º da Lei Estadual n.º 8.878/2019).

- ii. se ocorrer desmatamento ilegal após a liberação das cláusulas resolutivas (5 ou 10 anos após receber o título), o proprietário deve ser responsabilizado de acordo com a legislação ambiental. Porém, não corre mais risco de perda do imóvel ou de devolução do valor subsidiado pago pelo imóvel.
- iii. se o descumprimento das cláusulas ambientais ocorrer antes dos dois anos concedidos para comprovar adesão à regularização ambiental, o tempo até a efetiva responsabilização am-

biental pode ser maior, pois o governo ainda não terá um Termo de Compromisso de recuperação ambiental assinado. Tal documento agilizará a responsabilização pelo dano ambiental, pois poderia ser cobrado diretamente na esfera judicial.

- iv. no caso de retomada do imóvel por descumprimento de cláusula ambiental, o governo ainda deverá pagar indenização por benfeitorias, mesmo com a ocorrência de dano ambiental no imóvel.

#### 4. Recomendações

O novo Decreto Estadual n.º 1.684/2021 mantém a lógica de distribuição de subsídios no valor da terra a todos os imóveis titulados por venda, incluindo aqueles que foram ocupados com finalidade de especulação. Mesmo que haja cláusulas ambientais a todos os imóveis na fase pós titulação, essa restrição é temporária. Após 5 ou 10 anos da titulação (dependendo se o pagamento for à vista ou parcelado), novos desmatamentos ilegais não resultam na devolução de valores subsidiados ou na perda do imóvel. Para eliminar os incentivos à invasão de terras públicas com fins especulativos e facilitar a cobrança de cumprimento de leis ambientais, sugerimos:

- *Cobrar o valor de mercado para venda de terras públicas:* os recursos arrecadados poderiam ser usados para, de fato, estimular a produção sustentável em propriedades rurais no estado. Por

exemplo, direcionando subsídios à produção de baixa emissão de gases do efeito estufa. Assim, aqueles que usarem suas áreas de forma produtiva e de acordo com as leis ambientais receberiam incentivos. Por outro lado, aqueles que mantêm áreas para fins especulativos veriam sua lucratividade afetada, desestimulando a ocupação ilegal de novas áreas para essa finalidade.

- *Eliminar da Lei Estadual n.º 8.878/2019 a obrigação de pagar indenização por benfeitorias nos casos de retomada do imóvel por descumprimento de cláusula ambiental.*
- *Alterar o Decreto Estadual n.º 1.190/2020 para exigir de todos os imóveis com desmatamentos ilegais a adesão à regularização ambiental antes de receber o título.* Tal medida facilitaria o monitoramento das obrigações ambientais pelo órgão competente<sup>[21]</sup> e agilizará a cobrança em caso de descumprimento.

<sup>[21]</sup> A Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará é o órgão competente para monitorar e cobrar o cumprimento da legislação ambiental em imóveis rurais no estado.

## 5. Referências Bibliográficas

Agência Pará. 2021. Governo assina decreto que institui valor de terra nua no Estado. Agência Pará, Belém. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/29075/>. Acesso em 31 jul. 2021.

Ascom/Semas. Assessoria de Comunicação/Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. 2020. Governo do Pará regulamenta lei para regularização fundiária e combate à grilagem e ao desmatamento. Semas: Belém. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2020/11/26/governo-do-para-regulamenta-lei-para-regularizacao-fundiaria-e-combate-a-grilagem-e-ao-desmatamento/>. Acesso em 31 jul. 2021.

Barreto, P. 2021. Políticas para desenvolver a pecuária na Amazônia sem desmatamento. *Amazônia 2030*. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/politicas-para-desenvolver-a-pecuaria-na-amazonia-sem-desmatamento/>. Acesso em 04 nov. 2021

Brito, Brenda et al. 2021. Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do Pará. Belém: Imazon. Disponível em: [https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/03/LeisRegularizacaoFundiarria\\_Para.pdf](https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/03/LeisRegularizacaoFundiarria_Para.pdf). Acesso em 06 ago. 2021.

Cardoso, Dário et al. 2018. O Estado da Amazônia: Potencial de Arrecadação Financeira com a Regularização Fundiária no Pará (p. 14). Belém: Imazon. Disponível em: [https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/estado\\_da\\_ama](https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/estado_da_ama)

zonia/O%20Estado%20da%20Amazonia\_Potencial%20de%20arrecadacao%20financeira.pdf. Acesso em 05 ago. 2021.

Daibes, Lorena. 2021. Sistema Faepa/Senar promove no Pará a 55ª edição do Encontro Ruralista: “O Agro não para”. CNA. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/sistema-faepa-senar-promove-no-para-a-55o-edicao-do-encontro-ruralista-o-agro-nao-para>. Acesso em 31 jul. 2021.

Faepa. Federação da Agricultura e Pecuária do Pará. 2020. Cepaf aprova proposta de tabela de preços de referência do Valor de Terra Nua para fins de Regularização Fundiária e de estímulo à atividade de desenvolvimento florestal sustentável. Belém: Faepa. Disponível em: <http://sistema-faepa.com.br/faepa/>

IEG FNP. 2021. Anualpec Online – Valores de Mercado Anualpec 2020. Disponível em: <http://www.anualpec.com.br/>. Acesso em 18 ago. 2021.

Incra. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. 2021. Pauta de Valores de Terra Nua para Titulação. Brasília: Incra. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/pauta-de-valores-de-terra-nua-para-titulacao>. Acesso em 02 set. 2020.

Iterpa. Instituto de Terras do Pará. 2021. Tabela de Referência Hectare/Município/Ano. Belém: Iterpa. Disponível em: <http://portal.iterpa.pa.gov.br/tabela-de-referencia-do-valor-hectare-municipio-ano/>. Acesso em 01 ago. 2021.

## Agradecimentos

Os autores agradecem à Re:Wild e Open Society Foundation pelo apoio financeiro a este estudo. Agradecem ainda a Carlos Souza Jr, Paulo Barreto e Ritaumaria Pereira pelos comentários às versões iniciais do texto.

## Apêndice: Valores calculados por região de integração do estado do Pará

**Tabela 4.**

Valor médio de referência do hectare por região de integração do Pará na regularização fundiária

Região de integração	Regra estadual revogada (R\$)	Nova regra estadual 2021 (R\$)	Incra 2020 (R\$)	Mercado (R\$)
Região Araguaia	R\$ 1.133	612	R\$ 854	R\$ 4.077
Região Baixo Amazonas	R\$ 606	612	R\$ 654	R\$ 3.414
Região Carajás	R\$ 1.374	893	R\$ 893	R\$ 3.937
Região Guajará	R\$ 2.722	487	R\$ 487	R\$ 3.000
Região Guamá	R\$ 567	487	R\$ 487	R\$ 3.167
Região Lago Tucuruí	R\$ 1.126	487	R\$ 835	R\$ 5.325
Região Marajó	R\$ 426	487	R\$ 487	R\$ 265
Região Rio Caeté	R\$ 494	487	R\$ 487	R\$ 3.124
Região Rio Capim	R\$ 783	330	R\$ 518	R\$ 6.429
Região Tapajós	R\$ 413	612	R\$ 612	R\$ 3.840
Região Tocantins	R\$ 754	487	R\$ 487	R\$ 3.666
Região Xingu	R\$ 679	612	R\$ 612	R\$ 3.061
<b>Média</b>	<b>R\$ 923</b>	<b>549</b>	<b>R\$ 618</b>	<b>R\$ 3.684</b>



**Tabela 5.**

Valor médio final do hectare pela regra estadual e no mercado de terras na regularização fundiária por venda de 5.450 imóveis por região de integração do Pará

Região de integração	Valor médio estadual pela nova regra (R\$/hectare)	Valor médio de mercado (R\$/hectare)	Diferença entre valor de mercado e valor estadual (R\$/hectare)	Percentual de diferença (%)
Região Rio Capim	R\$ 30	R\$ 6.429	-R\$ 6.399	-99,5
Região Lago Tucuruí	R\$ 39	R\$ 5.325	-R\$ 5.286	-99,3
Região Araguaia	R\$ 49	R\$ 4.077	-R\$ 4.027	-98,8
Região Carajás	R\$ 69	R\$ 3.937	-R\$ 3.868	-98,2
Região Tapajós	R\$ 47	R\$ 3.840	-R\$ 3.793	-98,8
Região Tocantins	R\$ 41	R\$ 3.666	-R\$ 3.625	-98,9
Região Baixo Amazonas	R\$ 40	R\$ 3.414	-R\$ 3.374	-98,8
Região Guamá	R\$ 53	R\$ 3.167	-R\$ 3.114	-98,3
Região Rio Caeté	R\$ 47	R\$ 3.124	-R\$ 3.077	-98,5
Região Xingu	R\$ 47	R\$ 3.061	-R\$ 3.014	-98,5
Região Guajará	R\$ 60	R\$ 3.000	-R\$ 2.940	-98,0
Região Marajó	R\$ 31	R\$ 265	-R\$ 234	-88,4

**Tabela 6.**

Valor potencial de arrecadação na regularização fundiária por venda de 5.450 imóveis por região de integração do Pará

Região de integração	Área total (hectares)	Iterpa 2020 (R\$)	Iterpa 2021 (R\$)	Incra (R\$)	Mercado (R\$)
Região Araguaia	334.544	96.980.699	19.022.693	72.278.353	1.384.424.574,08
Região Baixo Amazonas	367.620	41.011.843	17.590.694	68.570.906	1.261.722.390,53
Região Carajás	69.118	19.569.772	5.551.435	17.812.408	272.535.003,07
Região Guajará	4.287	4.893.874	261.956	700.600	12.859.777,50
Região Guamá	108.386	22.075.344	6.592.564	16.349.161	344.422.879,32
Região Lago Tucuruí	91.700	20.862.908	3.977.345	19.296.691	513.302.153,07
Região Marajó	55.115	4.970.794	2.021.587	8.691.926	14.605.463,00
Região Rio Caeté	147.745	21.692.846	8.274.498	21.528.425	463.208.339,07
Região Rio Capim	75.657	15.495.151	2.532.746	13.585.726	489.996.536,82
Região Tapajós	80.949	8.581.665	4.319.860	18.121.498	310.825.810,79
Região Tocantins	192.025	39.625.077	9.414.288	28.426.806	723.616.517,30
Região Xingu	278.880	46.385.522	15.169.488	60.664.645	1.005.787.509,71
<b>Soma total</b>	<b>1.806.025</b>	<b>342.145.494</b>	<b>94.729.152</b>	<b>346.027.145</b>	<b>6.797.306.954,28</b>