

The image shows a rustic wooden signpost in a lush green forest. The signpost is made of weathered wood and is mounted on a wooden frame. The background is a dense forest of tall trees with green foliage. A dirt path leads through the forest, and the ground is covered with fallen leaves and twigs. The overall scene is peaceful and natural.

Quem é dono da Amazônia?

Uma análise do recadastramento
de imóveis rurais.

Paulo Barreto • Andréia Pinto • Brenda Brito • Sanae Hayashi

Quem é dono da
Amazônia?

Uma análise do recadastramento
de imóveis rurais

Paulo Barreto
Andréia Pinto
Brenda Brito
Sanae Hayashi

IMAZON
INSTITUTO DO HOMEM E
MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA

Belém, março de 2008

Copyright © 2008 by Imazon

Autores

Paulo Barreto
Andréia Pinto
Brenda Brito
Sanae Hayashi

Capa

Renata Segtowitz

Foto de capa

Imazon

Editoração eletrônica

Luciano Silva e Roger Almeida
(RL|2 Propaganda e Publicidade)

Revisão de texto

Gláucia Salles Barreto

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

B273 Barreto, Paulo

Quem é o dono da Amazônia?: uma análise do cadastramento de imóveis rurais/ Paulo Barreto; Andréia Pinto; Brenda Brito; Sanae Hayashi. - Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2008.

72 p.; il.; 21,5 cm x 28 cm
ISBN 978-85-86212-22-2

1. OCUPAÇÃO TERRITORIAL 2. MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO 3. CONDIÇÕES SOCIOAMBIENTAIS 4. QUESTÃO AGRÁRIA 5. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 6. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO 7. AMAZÔNIA I. Pinto, Andréia. II. Brito, Brenda. III. Hayashi, Sanae. IV. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON. III. Título.

CDD: 338.9811

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



Rua Domingos Marreiros, 2020 • Bairro Fátima
Belém (PA), CEP 66060-160

Tel: (91) 3182-4000 • Fax: (91) 3182-4027

E-mail: imazon@imazon.org.br • Página: www.imazon.org.br

AGRADECIMENTOS

A Rodney Salomão do Imazon pela estimativa do total de áreas protegidas; aos funcionários do Incra que forneceram informações; à Fundação Gordon & Betty Moore pelo financiamento do estudo; a Robert Schneider por ajudar no desenvolvimento conceitual do estudo; e a Gláucia Barreto pela revisão do texto.

SOBRE OS AUTORES

Paulo Barreto é Engenheiro Florestal pela Faculdade de Ciências Agrárias do Pará (atual UFRA) em Belém - PA e Mestre em Ciências Florestais pela Universidade Yale em New Haven (EUA).

Andréia Pinto é Bióloga e Doutora em Ciências Socioambientais pela Universidade Federal do Pará (UFPA) em Belém-PA.

Brenda Brito é Advogada, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA) em Belém-PA e Mestranda em Ciência do Direito na Universidade de Stanford na Califórnia (EUA)”.

Sanae Hayashi é Engenheira Florestal pela Faculdade de Ciências Agrárias do Pará (Atual UFRA) em Belém - PA e Mestre em Botânica pela Universidade Federal Rural da Amazônia / Museu Paraense Emílio Goeldi.

SUMÁRIO

Lista de Figuras	08
Lista de Tabelas	09
Lista de Quadros	09
Lista de Anexos	09
Lista de Siglas	10
Resumo	11
1. Introdução	13
2. A evolução do cadastro de imóveis rurais no Brasil	17
2.1. A evolução da área e do número de imóveis rurais cadastrados	18
2.2. A evolução de objetivos, requisitos e métodos do recadastramento	18
3. O recadastramento de grandes imóveis e posses	23
3.1. Recadastramento de imóveis com área igual ou maior que 10 mil hectares.	23
3.1.1. Resultados gerais do recadastramento	23
3.1.2. Resultados do recadastramento por Superintendência na Amazônia Legal	26
3.2. Recadastramentos de imóveis com área entre 5 mil e 9,99 mil hectares	31
3.2.1. Resultados gerais do recadastramento	33
3.2.2. Resultados do recadastramento por Superintendência na Amazônia Legal	35
3.3. Reconvocação para recadastramento de grandes imóveis	38
3.4. Cancelamento de registro de imóveis rurais em cartórios na Amazônia	40
3.5. Recadastramentos de posses por simples ocupação	42
3.5.1. Resultados do recadastramento	43
3.5.2. Desdobramentos do recadastramento de posses	44
3.5.3. Os obstáculos legais à arrecadação de posses	46
4. Síntese da incerteza sobre a situação fundiária na Amazônia	49
5. A criação de um cadastro único de imóveis rurais.	51
5.1. Objetivos e características	51
5.2. Metas e situação de implantação do CNIR	52
6. Os desafios para a regularização fundiária	53
6.1. Esclarecer as regras para lidar com as situações pendentes	53
6.2. Investir na regularização fundiária	54
6.3. Acelerar a criação do cadastro único	54
6.4. Evitar novas ocupações irregulares em terras públicas	56
6.5. A importância de um consenso para a regularização fundiária na Amazônia	56
Epílogo	57
Referências	59

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução do número e da área de imóveis rurais cadastrados no Brasil.	18
Figura 2: Etapas dos recadastramentos de imóveis rurais.	22
Figura 3: Abrangência do recadastramento de imóveis rurais iguais ou maiores que 10 mil hectares na Amazônia Legal e no restante do Brasil iniciado em 1999.	24
Figura 4: Situação de imóveis rurais iguais ou maiores que 10 mil hectares convocados para recadastramento na Amazônia Legal e no restante do Brasil em 1999.	25
Figura 5: Medidas solicitadas contra o registro cartorial de imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares com irregularidades no recadastramento na Amazônia Legal e no restante do Brasil.	26
Figura 6: Distribuição do número e área de imóveis rurais nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal. Número absoluto e % para cada variável.	27
Figura 7: Alcance do recadastramento de imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares nas Superintendências Regionais da Amazônia Legal quanto à notificação de detentores e resposta dos mesmos.	28
Figura 8: Situação dos imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares convocados para o recadastramento nas Superintendências Regionais da Amazônia Legal.	29
Figura 9: Distribuição dos imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares com irregularidades nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal.	30
Figura 10: Medidas solicitadas contra o registro cartorial de imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares com irregularidade nas Superintendências Regionais da Amazônia Legal.	31
Figura 11: Municípios atingidos pela convocação para recadastramento de imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares em 2001.	32
Figura 12: Distribuição da área dos municípios cujos imóveis rurais entre 5 mil e 9,99 mil hectares foram convocados para recadastramento do Incra em 2001.	32
Figura 13: Abrangência do recadastramento de imóveis rurais entre 5 mil e 9,99 mil hectares na Amazônia Legal e no restante do Brasil em 2001.	33
Figura 14: Situação de imóveis rurais entre 5 mil e 9,99 mil hectares convocados para o recadastramento na Amazônia Legal e no restante do Brasil em 2001.	34
Figura 15: Medidas solicitadas contra o registro cartorial de imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares com irregularidades no recadastramento em municípios selecionados da Amazônia Legal.	35
Figura 16: Distribuição do número e área de imóveis rurais entre 5 mil e 9,99 mil hectares nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal em 2001.	36
Figura 17: Alcance do recadastramento de imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares nas Superintendências Regionais da Amazônia Legal em 2001 quanto à notificação de detentores e resposta dos mesmos.	36
Figura 18: Situação dos imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares convocados para o recadastramento nas Superintendências Regionais da Amazônia Legal.	37
Figura 19: Distribuição dos imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares com irregularidades nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal.	38
Figura 20: Medidas solicitadas contra o registro cartorial de imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares atingidos pela Portaria nº. 596/2001 e com irregularidades na Amazônia Legal.	39
Figura 21: Municípios atingidos pela convocação para recadastramento de posses em 2004.	42
Figura 22: Distribuição da área (hectares) e do número de imóveis de posseiros cadastrados no Sistema Nacional de Cadastro Rural na Amazônia Legal por classes de tamanho do imóvel.	43

Figura 23: Potenciais interpretações sobre os direitos de posseiros à retenção do imóvel e à indenização por benfeitorias.	46
Figura 24: A distribuição incerta (milhões de hectares e % do território) da situação jurídica das terras na Amazônia.	50
Figura 25: Bases de informação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Características principais do cadastramento e recadastramentos de imóveis rurais do Brasil entre 1854 e 2006.	20
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Resultados de auditoria do Tribunal de Contas da União sobre o cadastro de imóveis rurais.	21
Quadro 2. Etapas do recadastramento em áreas preferenciais.	22
Quadro 3. Documentação ilegal de terra: o caso Carlos Medeiros no Pará.	41
Quadro 4. O vai e vem da retomada de posses no oeste do Pará.	48

LISTA DE ANEXOS

Anexo I. Situação dos processos de recadastramento oriundos da Portaria Incra nº.558/1999 segundo o número e área (ha) dos imóveis rurais nas Superintendências do Incra na Amazônia Legal. Imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares. Outubro de 2006.	64
Anexo II. Desdobramento dos processos com irregularidades de imóveis com área a partir de 10 mil hectares (Portaria Incra nº.558/1999) de acordo com o número de imóveis e área total (ha) nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal. Outubro de 2006.	66
Anexo III. Situação dos processos de recadastramento gerados pela Portaria Incra 596/2001 de acordo com o número e área (ha) de imóveis rurais nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal. Imóveis igual ou maior que 5 mil hectares e menor que 10 mil hectares. Outubro de 2006.	68
Anexo IV. Desdobramento dos processos com irregularidades de imóveis com área entre 5 mil e 9,99 mil hectares (Portaria Incra nº.596/2001) de acordo com o número de imóveis e área total (ha) nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal. Outubro de 2006.	70
Anexo V. Soluções custosas para proprietários que adquiriram, sem saber, terras com documentos falsos	72

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Fetagri	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
Funai	Fundação Nacional do Índio
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITR	Imposto Territorial Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ONG	Organização Não Governamental
PAOF	Plano Anual de Outorga Florestal
SIR	Sistema de Informações Rurais
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SPU	Serviço de Patrimônio da União
SR	Superintendência Regional
SRF	Secretaria da Receita Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
UA	Unidade Avançada
UMC	Unidade Municipal de Cadastramento

A incerteza sobre a situação fundiária na Amazônia brasileira tem causado conflitos sociais e dificultado a implantação de projetos de conservação e de desenvolvimento econômico na região. Existem propriedades com documentos falsos e posses informais cuja localização é desconhecida e sobre as quais restam dúvidas sobre o direito de regularização. Neste estudo analisamos medidas do governo federal para retomar as terras ilegalmente ocupadas na região, enfocando principalmente em três recadastramentos de imóveis rurais iniciados em 1999 (propriedades maiores ou iguais a 10 mil hectares), 2001 (propriedades entre 5 mil e 9,99 mil hectares em municípios selecionados) e 2004 (posses em municípios selecionados da Amazônia). Esta análise é relevante considerando que estão aumentando as demandas para o esclarecimento da situação fundiária da região. Por exemplo, o governo federal convocou, em 2008, um novo recadastramento de imóveis rurais nos 36 municípios com maiores taxas de desmatamento na região. As lições dos recadastramentos anteriores podem ser úteis para aperfeiçoar essa e outras iniciativas.

No início desta década o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) publicou um relatório parcial dos resultados do recadastramento de 1999 mostrando o grande número de áreas suspeitas de ilegalidade. Porém, falta uma análise sobre os resultados dos três recadastramentos realizados em termos da retomada de terras públicas e das medidas posteriores para evitar a ocupação ilegal de terras públicas. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) iniciou esses recadastramentos bloqueando o cadastro dos imóveis de interesse e exigiu que os seus detentores apresentassem documentos e mapas georeferenciados para fiscalização (planta e memorial descritivo georeferenciados). O bloqueio visava estimular o recadastramento, pois sem o certificado do cadastro, os donos dos imóveis não

teriam acesso a crédito público e não poderiam negociar as terras, entre outras restrições.

O recadastramento de 1999 atingiu 3.579 imóveis rurais iguais ou maiores que 10 mil hectares, cobrindo cerca de 120 milhões de hectares em todo o Brasil (14% da superfície do país). A maioria desses imóveis (67%) se situava na Amazônia Legal e correspondeu a 78% do total da área atingida. O recadastramento de 2001 atingiu 743 imóveis rurais com área entre 5 mil e 9,99 mil hectares, cobrindo pouco mais de 5 milhões de hectares, dos quais 77% estavam na Amazônia Legal e corresponderam a 78% do total da área atingida.

Os principais avanços desse esforço incluem:

1. O cancelamento do cadastro de cerca de 20 milhões de hectares de imóveis irregulares - dos quais grande parte foi transferida para a criação de unidades de conservação após 2002;
2. A validação da documentação de 20 milhões de hectares em 663 imóveis;
3. A proibição de o Incra emitir Declarações de Posse, que eram documentos precários, mas que criavam expectativas sobre a regularização fundiária de posses e serviam para a obtenção de crédito de pequenos e médios imóveis (até 450 hectares) e para a comercialização informal de terras públicas;
4. O cancelamento de Certificados de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR) de aproximadamente 66 mil posses, medida que impede a comercialização formal dessas terras públicas;
5. O lançamento, pelo governo federal, de um programa para criar o cadastro único de imóveis rurais - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) - a fim de aumentar a segurança do cadastramento de imóveis rurais e para cadastrá-los.

Apesar desses avanços, quase dez anos após o início do recadastramento dos grandes imóveis restam importantes pendências sobre a regularização da ocupação e uso de terras públicas na região, incluindo:

1. No fim de 2006 ainda estavam em trâmite ou sem informação processos referentes a 56 milhões de hectares e havia 20,6 milhões de hectares de casos arquivados sem a verificação da documentação estadual apresentada pelos detentores dos imóveis;
2. Mais de 40 milhões de hectares de posses permaneciam irregulares;
3. O governo federal conseguiu apenas iniciar um projeto piloto para implantação do CNIR, incluindo somente o Maranhão dos nove estados da Amazônia Legal.

Nosso estudo revela que essas pendências decorrem de vários fatores, como investimento insuficiente, inconsistências de interpretação da legislação sobre o direito de posseiros e sobre o cancelamento de registros ilegais nos cartórios, a demora para estabelecer regras para a regularização de posses e a falta de transparência sobre a situação fundiária.

Concluimos o documento discutindo um conjunto de ações integradas necessárias para resolver esses imensos problemas na região. Argumentamos que para executar essas ações será necessário um consenso de alto nível entre atores-chave na sociedade civil e nas várias esferas públicas. Sem esse consenso e ação consistentes, os conflitos e os riscos fundiários associados às iniciativas de conservação e desenvolvimento na Amazônia continuarão.

Aquem pertence as terras da Amazônia Brasileira? A falta de uma resposta clara para esta pergunta tem causado enormes problemas para o desenvolvimento e conservação de áreas expressivas dessa região. Por exemplo, a suspeita de irregularidade sobre a titularidade das áreas estimula a disputa pela posse das terras. Em média, 46¹ mortes relacionadas a disputas fundiárias ocorreram na região entre 1985 e 2005 e 1.800 episódios de violência foram registrados na região somente em 2004 (CPT, 2005). Além disso, desde 2003, por falta de regularização fundiária, ocupantes de terras públicas não conseguem obter licenças ambientais para manejar a floresta. As ocupações irregulares, posses e a falta de informação fundiária dificultam a implantação da política de gestão de florestas públicas que prevê a concessão de áreas públicas para manejo florestal. Em 2006, o Serviço Florestal Brasileiro não possuía informações referentes à titularidade de 40% da área prioritária para aplicação da lei de gestão de florestas públicas (em uma faixa de 100 quilômetros em torno da rodovia BR-163 no Mato Grosso e Pará - ver análise em Brasil 2007a). Também, o governo enfrenta dificuldades para identificar os infratores que realizam desmatamentos ilegais, pois não possui mapas dos imóveis rurais e nem a identificação dos seus detentores.

A incerteza ou conflito sobre o direito de propriedade afeta imóveis rurais documentados, posses informais e áreas protegidas criadas pelo governo. Em 2001, o governo federal suspeitava da legalidade da documentação de 70 milhões de hectares (2 mil imóveis) das propriedades registradas (Brasil, sem data A). Em outubro de 2003,

o cadastro de imóveis rurais do Incra² registrava que 178 milhões de hectares na Amazônia Legal eram propriedades registradas ou posses - ou o equivalente a 35% da superfície territorial da região. As propriedades registradas seriam aquelas que os detentores têm um título e o mesmo é registrado em um cartório de registro de imóveis. Essas áreas somavam cerca de 133 milhões de hectares (74,5% das terras cadastradas) em 242 mil imóveis, mas ainda restavam suspeitas sobre a validade da documentação de um grande número desses imóveis.

As posses são imóveis que nunca foram formalmente transferidos do poder público para o posseiro, portanto, são legalmente terras públicas. No máximo, os posseiros têm documentos precários sobre a condição de posseiro. A legitimidade dessas ocupações é confusa e o direito à regularização das posses vem sendo modificado ao longo dos anos, como será descrito ao longo deste relatório. De qualquer forma, em 2003, o cadastro do Incra continha 302 mil registros de posses somando aproximadamente 42 milhões de hectares ou 23,7% da área dos imóveis da Amazônia cadastrados no Incra. Isso significa que o governo perdeu o controle na Amazônia de um território equivalente aos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraíba e Sergipe. Além disso, cerca de 4 mil imóveis (3,2 milhões de hectares) eram cadastrados simultaneamente como terras tituladas e posses, somando 1,8% das terras cadastradas. Esses imóveis indicavam que um proprietário de um imóvel titulado se apossou de uma área adicional de terra pública ou comprou o "direito de posse" de um posseiro vizinho.

¹ Estimativa dos autores baseada em dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) disponíveis em www.cptnac.com.br.

² Dado obtido da Apuração Especial do Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra em outubro de 2003. Planilha disponível na apresentação "Plano Amazônia Legal", proferida por Marcos Alexandre Kowarick da Diretoria de Ordenamento Fundiário do Incra, em videoconferência da série de seminários virtuais do Sub-Programa de Recursos Naturais do Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (SPRN/PPG7). Fevereiro de 2006.

Em 2007, as áreas protegidas (terras indígenas e unidades de conservação) e reservas militares somavam aproximadamente 43%³ do território da Amazônia Legal ou em torno de 209 milhões de hectares. Porém, há sobreposição entre algumas dessas áreas (Ricardo, 2004) e entre as áreas protegidas e imóveis privados e posses. Por exemplo, segundo Boris César do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (Isa, 2006), órgão que até 2007 era responsável pela gestão das unidades de conservação federais, havia pendências de regularização fundiária em pelo menos 10 milhões de hectares das unidades de conservação federais.

Os 21%⁴ restantes das terras da região (descontando do total as áreas cadastradas no Incra e as áreas protegidas) são consideradas públicas não destinadas, mas parte delas pode estar informalmente ocupada e não cadastrada no Incra.

A incerteza fundiária do país - e especialmente da Amazônia - se originou de vários problemas. O cadastro de imóveis rurais foi construído com base em informações declaratórias dos ocupantes, as quais não foram sistematicamente avaliadas pelo governo durante vários anos (Brasil, sem data A e Brasil, 2002). A falta de um cadastro confiável permitiu o surgimento de vários tipos de fraudes de documentos de terras (popularmente chamadas de grilagem). Esses títulos falsos foram registrados em cartórios, ato que deu a eles uma forte presunção de validade e criou barreiras para seu cancelamento (Brasil, 2002). Falhas de fiscalização nos cartórios aliadas à impunidade dos fraudadores permitiu a ampliação das irregularidades (Brasil, sem data A; Brasil, 2002).

Outras fontes de incertezas resultaram de regras e práticas vacilantes e confusas sobre a ocupação de terras públicas. Desde 1850, o Brasil tornou as novas ocupações de terras públicas

ilegais (Brasil, sem data A), mas em pelo menos três momentos abriu a possibilidade de regularização das mesmas. Além disso, falta consenso legal sobre como o governo pode retomar as posses de terras públicas ocupadas irregularmente. Por exemplo, há juízes que negam ao governo o direito de expulsar posseiros de terras públicas antes do pagamento a eles de uma indenização pelos investimentos realizados no imóvel. Por outro lado, outros juízes aceitam essa desocupação imediata e não reconhecem a existência do direito de posse de terras públicas. Já outros juízes concedem o direito de indenização aos posseiros, mas aceitam que o governo tem o direito de desocupá-las imediatamente sem o pagamento da indenização⁵. Neste caso, a indenização pode ocorrer após a retirada dos posseiros.

Em vários momentos os governos têm tentado esclarecer a situação fundiária na Amazônia. Essas iniciativas, geralmente movidas por pressões sociais e ambientais, envolvem medidas para retomar as terras ilegalmente ocupadas e promover a regularização fundiária (Brasil, sem data A; Brasil, 2002; Brasil, sem data B). Por exemplo, desde o final da década de 1980, pressões socioambientais estimularam os governos estaduais e federal a ampliarem expressivamente as áreas protegidas e o governo federal tem reconhecido e demarcado terras indígenas. Além disso, movido por pressões pela reforma agrária, desde meados da década de 1990 o governo federal vem investindo na retomada de terras ilegalmente ocupadas, incluindo a realização de três recadastramentos de imóveis rurais iniciados em 1999 (propriedades maiores ou iguais a 10 mil hectares), 2001 (propriedades entre 5 mil e 9,99 mil hectares em municípios selecionados) e 2004 (posses em municípios selecionados da Amazônia). Esses três recadastramentos tiveram a particularidade de

³ Essa estimativa desconta a superfície marinha de Área de Proteção Ambiental de uma das unidades de conservação e a sobreposição entre as áreas protegidas conforme estimativa do Laboratório de Geoprocessamento do Imazon (Rodney Salomão, comunicação pessoal).

⁴ Essa área foi estimada descontando as áreas protegidas e as áreas privadas (propriedades e posses) da superfície terrestre dos estados da Amazônia (ou seja, um total de 491 milhões de quilômetros quadrados excluindo-se as grandes superfícies aquáticas). A superfície aquática equivale a 179 mil quilômetros quadrados.

⁵ Ver exemplos de dissenso judicial em Jurisprudência interna comparada. Direito Administrativo e Civil. Tema: indenização pela Administração Pública - invasão de área pública. Disponível em http://www.tjdft.gov.br/jurisprudencia/juriscomp/juris_juriscomp_adm_civil1.htm, acesso em 09/07/2007.

começar com o bloqueio dos códigos cadastrais dos imóveis atingidos para forçar o recadastramento, pois o bloqueio impediria a obtenção de crédito e a negociação do imóvel. Os cadastros só seriam reativados após a verificação de documentos (por exemplo, título) e mapas (planta e memorial descritivo georeferenciados) que os detentores deveriam apresentar.

No início desta década (Brasil, sem data A), o Ministério do Desenvolvimento Agrário publicou um relatório parcial dos resultados do recadastramento de 1999 mostrando o grande número de áreas suspeitas de ilegalidade. Porém, falta uma análise sobre os resultados dos três recadastramentos em termos da retomada de terras públicas e das medidas posteriores para evitar a ocupação ilegal de terras públicas. A relevância deste tipo de análise aumenta à medida que vem crescendo a disputa sobre os destinos das terras da região. Essas disputas vêm sendo estimuladas pelo aumento de investimentos em infra-estrutura que tornam a agropecuária mais atrativa na região (ver análise em Arima *et al.*, 2005; CPT, 2005 e Barreto *et al.*, 2006) e que, conseqüentemente, estimulam a apropriação privada dessas terras. Ao mesmo tempo, aumenta a pressão pela distribuição de terras para reforma agrária, crescem as demandas pela preservação da biodiversidade e uso sustentável de recursos naturais e aumentam as pressões para o reconhecimento de terras indígenas ainda não demarcadas. Finalmente, essa análise é necessária considerando que, em janeiro de 2008, o governo federal ordenou um novo recadastramento de imóveis rurais em 36 municípios da Amazônia com maior desmatamento histórico ou recente. Esse recadastramento visa facilitar a identificação e monitoramento dos desmatamentos ilegais. Uma

análise das experiências de recadastramentos similares no passado recente pode oferecer lições para esse novo recadastramento.

Neste estudo analisamos os principais resultados dos recadastramentos de imóveis rurais iniciados a partir de 1999, os seus desdobramentos legais e as medidas tomadas para evitar que a apropriação de terras continue. Na segunda seção, relatamos o histórico do cadastro e de recadastramento de imóveis no Brasil e mostramos as mudanças de objetivo e as tentativas de tornar o cadastro mais fidedigno. Na seção três apresentamos os resultados dos recadastramentos de propriedades rurais e seus desdobramentos. Na quarta seção resumimos a situação fundiária considerando os dados do recadastramento e das áreas protegidas. Na quinta seção relatamos a iniciativa para a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, aprovado em lei de 2001, e o estágio atual de sua implantação. O CNIR visa aumentar a confiabilidade das informações sobre os imóveis rurais bem como facilitar o acesso dos vários usuários para gestão fundiária, fiscal e ambiental. Concluimos o estudo com uma síntese sobre os avanços e desafios para o sucesso da retomada de terras públicas e regularização fundiária na região.

Preparamos este estudo com base em revisão de literatura, consulta com especialistas e funcionários de órgãos públicos e em análises de dados fornecidos pelo Incra. Os dados sobre os resultados dos recadastramentos foram fornecidos pela sede do Incra/DF. Além disso, consultamos funcionários de várias Superintendências Regionais (SR) do Incra na Amazônia e na sede, em Brasília, e realizamos entrevistas com produtores rurais.

2. A EVOLUÇÃO DO CADASTRO DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL

O primeiro cadastro das terras ocupadas no Brasil foi estabelecido pelo Governo Imperial pela Lei nº. 601 (Lei de Terras) em 1850. Para controlar a quantidade de terras já ocupadas, tal lei determinou que o governo organizasse um registro de terras possuídas (art. 13). Esse registro, regulamentado em 1854⁶, foi realizado pelos vigários das paróquias e ficou conhecido como “Registro Paroquial” ou “Registro do Vigário”. Todos os possuidores de terras (proprietários com documentos e mesmo posseiros) deveriam efetuar esse registro, ainda que somente de forma declaratória, sem comprovação de documentos ou mesmo medição da área. O registro não seria convertido em propriedade e, apesar de divergência entre decisões judiciais posteriores, essa foi a posição que prevaleceu em eventuais disputas judiciais.

Somente em 1964 o governo federal criou um novo cadastro (Cadastro de Imóveis Rurais⁷) por meio do Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/1964) com o objetivo de orientar suas políticas agrícola e agrária. Todos os imóveis rurais públicos e privados deveriam ser cadastrados, incluindo as posses. O governo procurou fortalecer o cadastro ao estabelecer⁸ que o comprovante de cadastramento, o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural, passasse a ser necessário para todos os tipos de transações com o imóvel, incluindo: desmembramento, arrendamento, hipoteca, venda ou promessa de venda e para homologação de partilha amigável ou judicial em caso de herança.

Com base nessas novas normas, o primeiro cadastramento moderno ocorreu entre 1965/66 e incluiu em torno de 3,2 milhões de imóveis rurais, somando 307 milhões de hectares. As informações cadastradas foram declaradas pelos detentores dos imóveis, sem averiguação de sua legitimidade. O cadastro incluía informações sobre o detentor do imóvel (nome, endereço, vínculo com o imóvel), a estrutura do imóvel (localização, área, limites) e o uso do mesmo (áreas destinadas à agropecuária, não utilizadas e com benfeitorias). As informações foram cadastradas em Unidades Municipais de Cadastramento (UMC) instaladas por meio de convênios com as Prefeituras Municipais.

Para a atualização do cadastro o governo federal determinou a realização de recadastramentos a cada cinco anos. O Incra⁹, criado em 1970, ficou responsável pelos recadastramentos. Este Instituto manteve as UMC que, juntamente com as suas Superintendências Regionais (escritórios fixos do Incra nos estados) e as Unidades Avançadas (UA) (postos temporários subordinados às SR), compõem atualmente a rede de coleta de dados cadastrais e de distribuição dos CCIR aos detentores de imóveis regulares. Em 1972 foi criado o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)¹⁰ para consolidar a coleta e armazenamento dos dados do cadastro. Porém, a natureza declaratória dos dados cadastrais ainda se manteve por vários anos.

⁶ Art. 97 do Decreto nº. 1.318/1854.

⁷ Conforme o Estatuto da Terra (Art. 4º, Inc. I), “Imóvel Rural é o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”.

⁸ Art. 22, §§ 1º e 2º da Lei nº. 4.947 de 06 de abril de 1966.

⁹ Autarquia criada pelo Decreto nº. 1.110, de 09 de julho de 1970.

¹⁰ Criado pela Lei nº. 5.868/1972 e regulamentado pelo Decreto nº. 72.106/1973.

2.1. A evolução da área e do número de imóveis rurais cadastrados

Entre 1965 e 2005, o número de imóveis rurais cadastrados em todo o Brasil aumentou 32% - de 3,7 milhões para 4,9 milhões. Nesse mesmo período a área cadastrada mais do que dobrou, passando de 307 milhões de hectares para 623,4 milhões de hectares¹¹ (Figura 1).

No recadastramento de 1992 o número e a área de imóveis cadastrados foram os menores desde 1965/66. Segundo o Incra¹², essa redução decorreu do mal-entendido criado pela tentativa de unificar os cadastros do Incra e o cadastro da Secretaria da Receita Federal (SRF), responsável pelo gerenciamento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)¹³. A SRF e o Incra tentaram realizar um cadastro conjunto, que não ocorreu em virtude de problemas administrativos. Porém, aparentemente, a falta de unificação

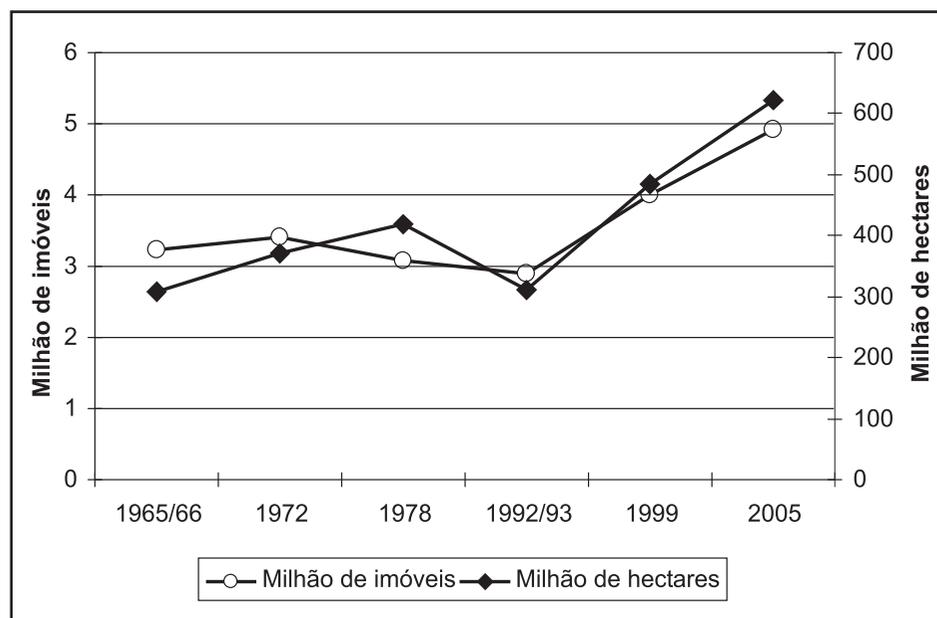
dos cadastros foi mal comunicada aos detentores de imóveis e muitos deles somente cadastraram os imóveis na SRF (cujo período de cadastro ocorreu anteriormente ao do Incra).

2.2. A evolução de objetivos, requisitos e métodos do recadastramento

Desde 1965 várias mudanças ocorreram no recadastramento de imóveis rurais, envolvendo o foco geográfico, abrangência dos imóveis, objetivos e requisitos para comprovação das informações, a natureza e extensão das ações de fiscalização das informações prestadas e o tratamento de aspectos ambientais e trabalhistas dos imóveis.

Após o cadastramento de 1965/66, o Incra realizou três recadastramentos gerais (1972, 1978 e 1992/93) para atualizar os dados cadastrais de todos os imóveis do país (Tabela 1). Pressionado para obter terras para a reforma agrária, o In-

Figura 1: Evolução do número e da área de imóveis rurais cadastrados no Brasil.



Fonte dos dados: www.incra.gov.br, 10/07/2006 e INCRA/DF/DFC - Apuração Especial 00588 - SNCR - Dez/05.

¹¹ Entretanto, o número e/ou a área de imóveis cadastrados decresceu em alguns períodos. Entre 1972 e 1978, o número de imóveis diminuiu enquanto que a área cadastrada aumentou, indicando que houve maior concentração de terras nesse período. Após 1992, a inclinação da curva do total de área cadastrada foi maior do que a do número de imóveis, indicando novamente concentração de terra.

¹² "Histórico dos Cadastros de Imóveis Rurais", acessado por www.incra.gov.br, em 10/07/2006.

¹³ A Lei nº. 8.022/1990 transferiu do Incra para o então Departamento da Receita Federal (atual Secretaria da Receita Federal) a responsabilidade sobre o ITR. Dessa forma, alterou-se o enfoque tributário do cadastro do Incra para fins cadastrais propriamente ditos, priorizando a identificação de áreas para a reforma agrária.

cra iniciou, em 1997, **recadastramentos em áreas preferenciais**. Esses recadastramentos enfocaram inicialmente em grandes imóveis rurais em regiões com suspeita de irregularidade e, depois (2004), nas posses em áreas selecionadas da Amazônia.

Os dois primeiros recadastramentos incluíram apenas dados de natureza declaratória e literal. Em 1992 o Incra requisitou o mapa georeferenciado dos imóveis maiores que mil hectares por causa das inconsistências das informações sobre localização e área dos imóveis. Porém, faltava uma base legal para essa exigência, o que impedia o Instituto de penalizar aqueles que não apresentassem os mapas. Em 1997, uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) evidenciou deficiências do setor cadastral do Incra e recomendou vários aperfeiçoamentos, incluindo a demanda para melhorar o mapeamento dos imóveis (**Quadro 1**). Desde então, o governo vem tentando implantar o georeferenciamento dos imóveis, mas tem avançado lentamente, como será mostrado ao longo do trabalho e na seção 5.

Em 1997, o Incra estabeleceu a meta de recadastrar e georeferenciar, em quatro anos, 90 mil imóveis rurais com área superior a 10 mil hectares em todo o Brasil, totalizando cerca de 190 milhões de hectares. O próprio Incra faria o georeferenciamento dos limites das propriedades para verificar os dados declarados pelo detentor sobre a dimensão e a exploração do imóvel. Segundo informação disponibilizada pelo Incra em seu sítio na *internet*¹⁴, ainda em 1997 foram recadastrados 2.321 imóveis somando 5,15 milhões de hectares em todo o Brasil. Esse recadastramento continuou em 1998, mas as metas não foram atingidas.

Somente em 2001 foi aprovada uma lei (Lei nº. 10.267) para tentar ampliar o georeferenciamento dos imóveis cadastrados. Ela exige que o cadastro de imóveis rurais inclua o mapa geore-

ferenciado e que os detentores de imóveis maiores do que quatro módulos fiscais¹⁵ - ou cerca de 400 hectares em vários municípios na Amazônia - sejam responsáveis por apresentar o georeferenciamento no cadastramento e recadastramento. Porém, essa lei só foi regulamentada em 2002 (Decreto nº. 4.449/2002), e somente em 2004 o Incra pôde demandar o georeferenciamento com uma base legal robusta. Independente disso, o Incra demandou o georeferenciamento nos recadastramentos de 1997 e 2001.

Desde 1997, além de exigir o georeferenciamento, o Incra passou a fiscalizar os dados declarados. Em 1999 e 2001, a convocação dos recadastramentos de grandes imóveis em áreas preferenciais foi iniciada com o cancelamento ou inibição¹⁶ do código cadastral para forçar o recadastramento (**Quadro 2**). O governo apostava que os impedimentos derivados do bloqueio do cadastro (impossibilidade de vender o imóvel e de obter crédito) forçariam o recadastramento. Para recadastrar o imóvel, o seu detentor deveria apresentar ao Incra a planta georeferenciada do imóvel e os documentos relativos à dominialidade do mesmo (por exemplo, o título), os quais seriam inspecionados. O desbloqueio do código cadastral do imóvel seria condicionado à constatação de regularidade e legitimidade de todas as peças apresentadas.

Nos recadastramentos de 1999 e 2001, o Incra determinou que suas Diretorias de Cadastro Rural e de Recursos Fundiários investigassem nos órgãos estaduais de terras e nos cartórios de registro de imóveis a situação dos títulos de propriedade. Os fiscais deveriam avaliar toda a cadeia dominial para verificar se o imóvel foi legalmente transferido (por exemplo, por meio de venda, doação ou qualquer outro meio legal) do setor público para o privado. Além disso, recomendou à Procuradoria Geral do Incra que solicitasse ao Corregedor-Geral da Justi-

¹⁴ www.incra.gov.br; "Nova Metodologia de Recadastramento"; acesso em 10/07/2006.

¹⁵ O Módulo Fiscal serve para classificar o tamanho do imóvel rural conforme a Lei nº. 8.629/1993. De acordo com o Incra, o módulo fiscal é estabelecido para cada município considerando: tipo de exploração predominante no município; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada; e conceito de propriedade familiar. Imóveis entre 4 e 15 módulos fiscais correspondem à propriedade média. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php?visualiza=53,52>.

¹⁶ Os funcionários do Incra usam os dois termos "cancelamento" e "inibição" do código do imóvel no SNCR. Porém, a diferença é apenas semântica: "cancelar" denota uma medida mais drástica, enquanto que "inibir", soa mais brando. Ambas as ações bloqueiam o acesso ou alteração dos dados cadastrais, assim como de emissão de CCIR. Em ambos os casos, os códigos podem ser reativados tão logo o detentor regularize suas pendências.

ça nos estados a inspeção ou correção de cartórios de registro de imóveis onde fossem constatadas irregularidades na matrícula, registro e retificação de registros de imóveis e que solicitasse que o Ministério Público agisse contra esses cartórios.

Em 2004, o Incra ampliou o esforço para recuperação de terras públicas ao convocar o recadastramento obrigatório de posses por simples ocupação maiores que 100 hectares sob pena de inibição do código cadastral (Detalhes na seção 3.5). A partir de 2004, a fiscalização cadastral se tornou obrigatória também para os imóveis cujos detentores foram autuados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) por manter trabalhadores em condições análogas às de escravo.

As preocupações ambientais em relação às posses entraram no recadastramento a partir de 1997. Os posseiros não poderiam se cadastrar ou recadastrar, pois não tinham como cumprir uma das exigências do código florestal: anotar na matrícula cartorial do registro do imóvel a área de reserva legal¹⁷. Os posseiros não poderiam fazer esse registro no cartório, pois eles não têm título de propriedade registrado. Para possibilitar o cadastramento e recadastramento das posses, o Incra passou a exigir que os posseiros assinassem um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)¹⁸ pelo qual se comprometem a anotar a reserva legal na matrícula do registro do imóvel assim que se tornem proprietários dos mesmos.

Tabela 1. Características principais do cadastramento e recadastramentos de imóveis rurais do Brasil entre 1854 e 2006.

Ano	Motivação	Abrangência Territorial	Tamanho do Imóvel Rural	Exigências	
				Georeferenciamento	Compromisso de averbar reserva legal
1854	Controle das terras ocupadas	Nacional	Todos	Não	Não
1965/66	Diagnóstico da estrutura agrária	Nacional	Todos	Não	Não
1972	Atualização periódica	Nacional	Todos	Não	Não
1978	Atualização periódica	Nacional	Todos	Não	Não
1992/93	Atualização periódica	Nacional	Todos	Sim (áreas > 1.000 ha), mas sem base legal ¹⁹	Não
1997	Teste de metodologia e combate à grilagem	Áreas preferenciais	≥ 10.000 ha	Sim, mas sem base legal.	Sim
1999	Combate à grilagem	Áreas preferenciais	≥ 10.000 ha	Sim, mas sem base legal.	Sim
2001	Combate à grilagem	Áreas preferenciais	≥ 5.000 < 10.000 ha	Sim, mas sem base legal.	Sim
2004	Combate à grilagem	Áreas preferenciais	> 100 ha (posses)	Sim, com base legal.	Sim
2006	Combate à grilagem	Áreas preferenciais	Todos ²⁰	Sim, com base legal.	Sim

¹⁷ A reserva legal é a área do imóvel que deve ser mantida como vegetação nativa. Desde 1996 ela é 80% no caso de florestas tropicais na Amazônia.

¹⁸ O Termo de Ajustamento de Conduta foi instituído pela Lei n.º. 7.347/1985 (§ 6º, Art. 5º, Inciso II para administrar situações não previstas em lei. O ajuste de conduta pressupõe o reconhecimento de ação ou omissão que possa violar um direito transindividual. Por meio dele se realiza um pacto com o responsável pelo fato, celebrado com o Ministério Público, de forma a se evitar o dano ou a repará-lo integralmente.

¹⁹ A base legal para a exigência de planta e memorial descritivo georeferenciado somente foi estabelecida em 2001 (Lei 10.267). Assim, tal exigência apenas se tornou legalmente pertinente a partir do recadastramento de 2004 (Portaria Conjunta MDA/Incra n.º. 10/2004).

²⁰ Abrange todos os tamanhos de imóveis devido à determinação da Portaria n.º.12/2006 do Incra referente ao recadastramento de imóveis de qualquer dimensão quando presentes na lista do trabalho escravo do MTE.

Quadro 1. Resultados de auditoria do Tribunal de Contas da União sobre o cadastro de imóveis rurais.

O TCU (TCU, 1997) auditou as operações do Incra entre janeiro/1994 e julho/1997 e apontou graves problemas do cadastro de imóveis rurais, resumidos abaixo:

- Serviço precário (às vezes, inexistente) de recepção dos dados cadastrais nas UMC devido à:
- i falta de funcionário municipal designado para este fim; ii- falta de treinamento adequado do mesmo; e/ou iii- descontinuidade administrativa em virtude da substituição de servidores das UMC;
- Preenchimento incompleto e sem documentos comprobatórios dos dados declarados nas fichas de cadastro. O Incra não dispunha de sanções legais para forçar o preenchimento das informações e comprovação das mesmas;
- Baixa abrangência do universo dos imóveis cadastrados (que representavam 48% do território brasileiro naquela época);
- Inexistência de um cadastro único de imóveis rurais utilizado por todos os órgãos que integram a administração fundiária;
- Ineficácia da exigência de plantas cartográficas dos imóveis com área superior a mil hectares para auxiliar o cadastramento gráfico. Devido à falta de padronização e de especificação de critérios mínimos de qualidade, em geral, as peças técnicas entregues ao Incra eram altamente imprecisas, tornando-se imprestáveis para o trabalho de geoprocessamento; e
- Deficiência da fiscalização dos dados cadastrais como instrumento indicador de áreas suscetíveis à desapropriação, pois esse trabalho era realizado com base nas informações dos cadastros, que nem sempre são confiáveis. Por isso, os movimentos sociais geralmente é que indicavam as terras a serem obtidas; o que muitas vezes envolvia violência.

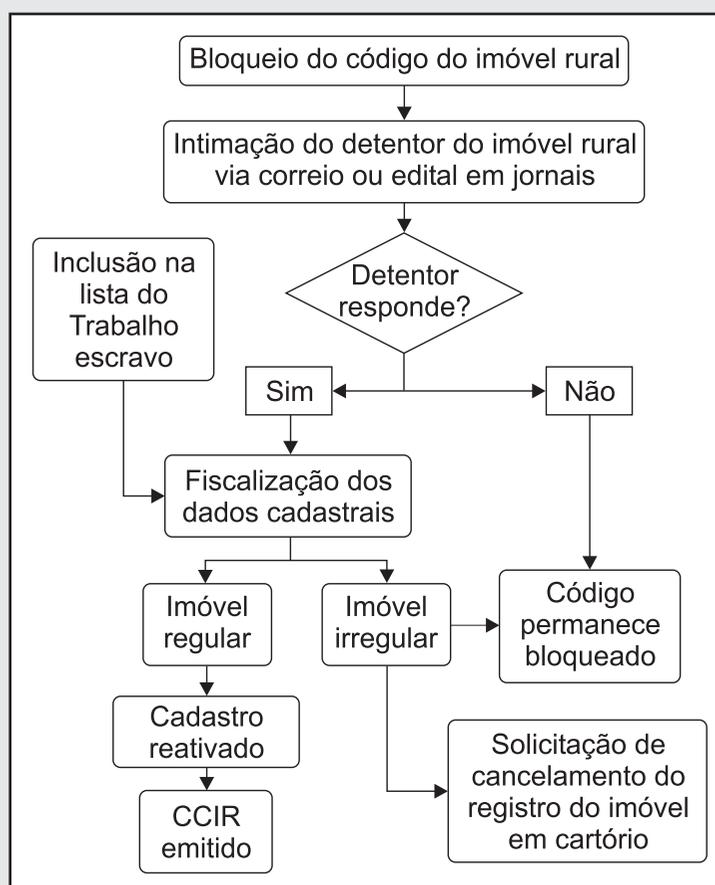
O TCU sugeriu as seguintes medidas para aperfeiçoar o cadastro:

- Constituir um cadastro nacional único de imóveis rurais incluindo os dados do Incra, SRF, Ibama, Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e órgãos estaduais de terra para aumentar a eficiência das políticas fiscal, ambiental, indígena, de desenvolvimento rural e fundiária;
- Obrigar os detentores de imóveis a remeterem, junto com as fichas de cadastro, as delimitações dos seus respectivos imóveis, plotadas em Carta Geográfica do Exército ou em instrumento de padrão similar;
- Fortalecer o trabalho das UMC para melhorar a eficácia do cadastramento, especialmente melhorar o treinamento de pessoal e evitar a substituição do pessoal da prefeitura treinado para a função;
- Estabelecer metas uniformes a curto e médio prazo para todas as suas SR visando à total implementação do Sistema de Informações Rurais (SIR); e
- Instituir procedimentos específicos para acelerar o levantamento da cadeia dominial dos imóveis sob estudo para desapropriação, articulando-se, caso necessário, com cartórios e institutos de terras estaduais, de modo a melhorar a eficiência dos processos dessa natureza.

Quadro 2. Etapas do recadastramento em áreas preferenciais.

A partir de 1999, as etapas do recadastramento incluem primeiro o bloqueio do código do imóvel no SNCR (Figura 2) que, em seguida, é divulgado pelo Incra em jornal de grande circulação, fixando um prazo para que os detentores de imóveis atendam às exigências do edital. Além disso, o Incra notifica-os por correio e, se não responderem, o código do imóvel permanecerá bloqueado. A fiscalização das informações apresentadas consiste em avaliar: i - a existência material do imóvel por meio do memorial descritivo georeferenciado; ii - a regularidade das documentações de domínio por meio de incursões e/ou consultas a cartórios e demais órgãos envolvidos; e iii - o cumprimento da função social do imóvel, que envolve principalmente a verificação do atingimento de uma produtividade mínima do uso do solo e o cumprimento de leis trabalhistas. O Incra deve manter o cadastro de imóveis irregulares cancelado e deve iniciar a retomada do imóvel para o patrimônio público e procedimentos para cancelamento do registro do imóvel em cartório.

Figura 2: Etapas dos recadastramentos de imóveis rurais.



3. O RECADASTRAMENTO DE GRANDES IMÓVEIS E POSSES

Nesta seção descrevemos a extensão e resultados dos recadastramentos de grandes propriedades rurais (acima de 5 mil hectares) e das posses, bem como dos desdobramentos desses recadastramentos, como as iniciativas para cancelar o registro de documentos de terras ilegais nos cartórios.

3.1. Recadastramento de imóveis com área igual ou maior que 10 mil hectares

Em 1999, o Incra, por meio da Portaria nº. 558, cancelou no SNCR os códigos dos imóveis com áreas iguais ou maiores que 10 mil hectares²¹. Além disso, intimou os detentores a recadastrar seus imóveis e apresentar a comprovação dos dados de produção rural e dominialidade em até 120 dias após a publicação da Portaria.

A Portaria nº. 558 atingiu 3.579 imóveis rurais cobrindo cerca de 120 milhões de hectares em todo o Brasil (14% da superfície do país). A maioria desses imóveis (67%) se situava na Amazônia Legal²² e correspondeu a 78% do total da área atingida. Além da convocação dos detentores de imóveis por meio de jornal de grande circulação, o Incra notificou, via correio, 90% do total de imóveis, equivalente a 84% da área. O restante não foi notificado pelo correio ou por causa de erros, ou mudanças de endereço declarado ao Incra pelo detentor do imóvel, ou por falta de

endereço. Entretanto, alguns desses detentores de imóveis não localizados via correio compareceram para se recadastrar, pois souberam da convocação pela imprensa ou por outros meios. Assim, neste estudo, os percentuais dos detentores que “atenderam à convocação/intimação” são referentes ao número e área totais de imóveis enquadrados na Portaria do Incra.

3.1.1. Resultados gerais do recadastramento²³

Até outubro de 2006, 76% do total geral de imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares (equivalentes a 79% da área) responderam à intimação do Incra (Figura 3). Quase sete anos após a convocação, a situação de quase metade dos imóveis atingidos pela Portaria nº.558/1999 (47% dos imóveis e 43% da área) era incerta. O setor de cadastro rural do Incra-DF informou apenas que eles estão em alguma etapa do processo de fiscalização (por exemplo, análises cartográficas, jurídica, cartorial). Porém, em 2006, o Incra convocou um novo recadastramento dos imóveis que não responderam a este chamado (Detalhes na seção *Reconvocação para recadastramento de grandes imóveis*). O restante dos casos se encontrava nas seguintes condições:

1. 28% dos imóveis (21,5% da área) estavam com seu código cadastral ativo, ou seja, foi comprovada a legitimidade e legalidade de sua cadeia dominial, de seu georrefe-

²¹ Esses imóveis maiores eram alvos de fiscalização desde 1997 (Ordem de Serviço/Incra/DC/ 002, de 26/12/1997). Alguns detentores de imóveis acionaram a justiça por considerar abusivo o cancelamento indiscriminado dos códigos cadastrais. Porém, segundo informações do setor de cadastro rural do Incra-DF, todos os imóveis regulares que haviam sido objeto de fiscalização cadastral nos dois anos anteriores tiveram seus códigos prioritariamente liberados, assim como os imóveis que já estavam em processo de desapropriação também foram retirados do total de áreas atingidas pela Portaria.

²² A Amazônia Legal corresponde a 59% do território brasileiro (5 milhões de quilômetros quadrados), compreendendo todos os estados da região Norte, mais os estados de Mato Grosso, Tocantins, parte oeste do Maranhão (até 44º) e ínfima porção de Goiás. Neste estudo, os dados apresentados para Amazônia Legal são a somatória dos dados parciais de cada SR do Incra, incluindo a do Maranhão, pois a maior parte de sua área é definida como amazônica (Lei nº. 1.806/1953 e Lei Complementar nº. 31/1977), mas excluindo a de Goiás, agrupada ao restante do Brasil.

²³ Os dados apresentados nesta seção são oriundos dos Mapas de Controle de Processos de Fiscalização Cadastral (MCF) obtidos na sede do Incra em Brasília/DF (posição em 31/10/2006). Ver anexo I.

renciamento e do cumprimento de sua função social;

- 11,5% dos imóveis (17% da área) estavam com seus **processos arquivados**. Nesta classe estão aqueles imóveis cujos detentores apresentaram documentos emitidos por órgãos fundiários estaduais que, quando consultados pelo Incra sobre a legitimidade do documento emitido, não responderam à consulta. Assim, o Incra não concluiu a análise do histórico dominial desses imóveis. Os imóveis nesta condição sofriam restrições equivalentes aos imóveis com código cancelado, como a negativa da emissão de CCIR. Essa situação penalizava os detentores de imóveis com documentos válidos. Para tentar resolver este problema, novas regras foram estabelecidas em 2006 para

tratar desses imóveis, conforme será relatado na seção *Reconvocação para recadastramento de grandes imóveis*;

- 10,5% dos imóveis (16,5% da área) estavam com seu **código cadastral cancelado** por causa de alguma irregularidade e/ou porque não atenderam ao chamado para recadastramento;
- 2% dos imóveis (1% da área) foram destinados à **desapropriação**; e
- 1% dos imóveis (1% da área) se encontrava com processo de fiscalização **encerrado, mas sem informação**. Neste caso, as SR passaram informações incompletas para a sede do Incra/DF.

A distribuição da situação dos casos na Amazônia Legal e no restante do Brasil é detalhada na Figura 4.

Figura 3: Abrangência do recadastramento de imóveis rurais iguais ou maiores que 10 mil hectares na Amazônia Legal e no restante do Brasil iniciado em 1999. Os percentuais nas barras se referem ao total de imóveis.

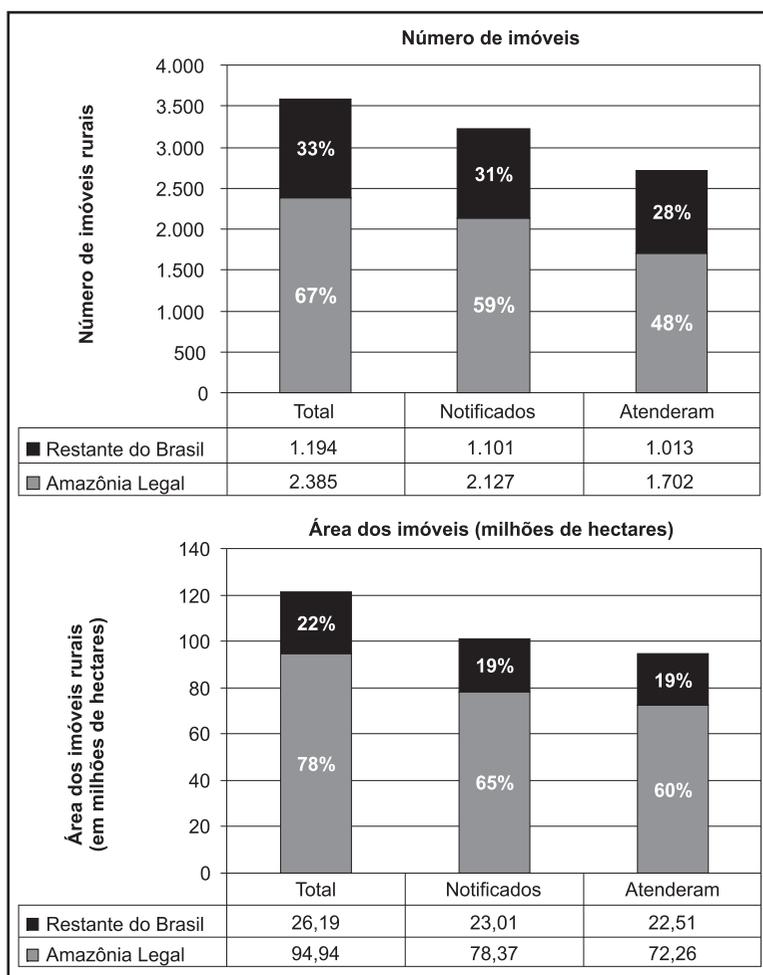
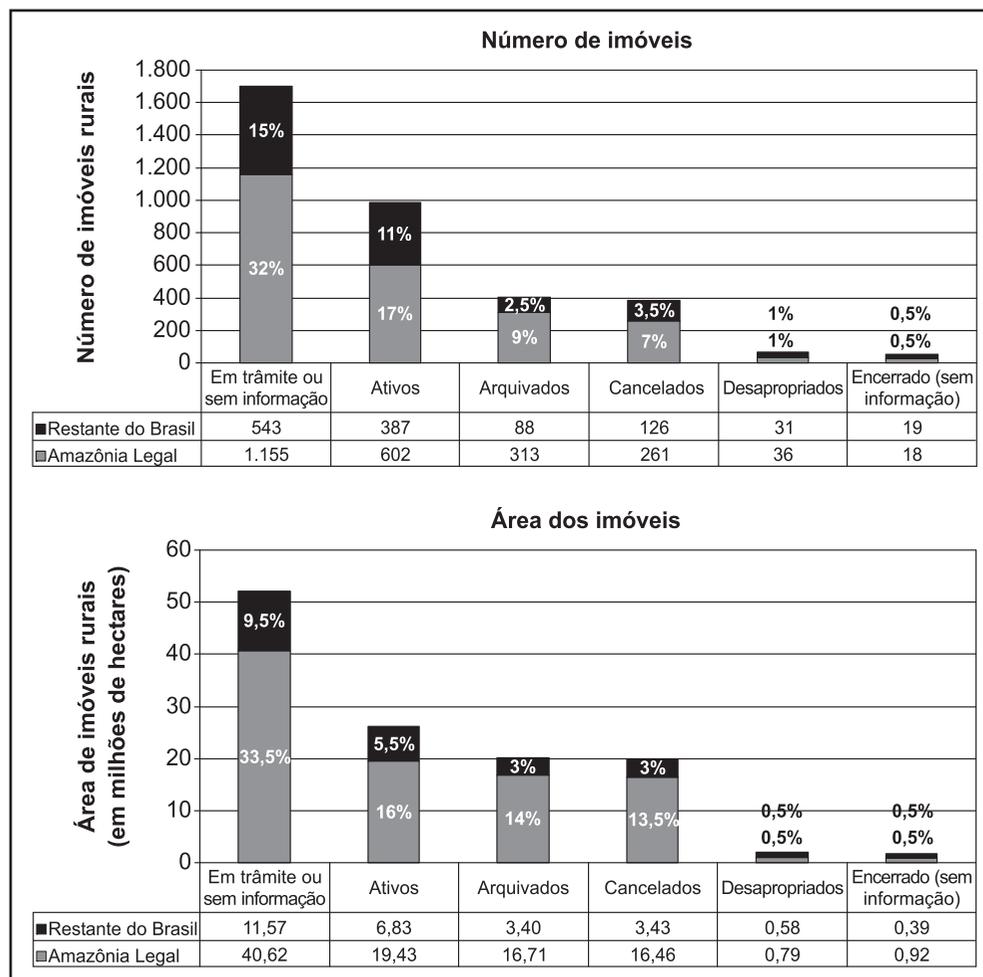


Figura 4: Situação de imóveis rurais iguais ou maiores que 10 mil hectares convocados para recadastramento na Amazônia Legal e no restante do Brasil em 1999. Os percentuais nas barras se referem ao total de imóveis.



Detentores que não responderam. Os detentores de cerca de um quinto dos imóveis (22% deles e 21% da área) atingidos pela Portaria nº.558/99 não atenderam à convocação do Incra. A situação desses imóveis é incerta, mas pode indicar alguma irregularidade, tais como: i- imóveis sem documentação fundiária para comprovar a propriedade; ii- imóveis com títulos falsos ou juridicamente inconsistentes; iii- imóveis fictícios, existentes apenas no papel; iv- imóveis sobrepostos a outros ou a áreas protegidas; v- imóveis com cadastros duplicados (dois códigos cadastrais para o mesmo imóvel); e vi- imóveis que não cumprem sua função social, ou seja, improdutivos e/ou com pendências trabalhistas e ambientais (Di Sabbato, 2001). É possível também que entre os detentores que não responderam ao chamado haja aqueles que não recebeu

a notificação pelo correio e nem tomaram conhecimento da medida por outro meio.

Em relação à fiscalização cadastral, esses imóveis podem estar em qualquer uma das situações descritas na Figura 4, exceto os imóveis ativos. Porém, é provável que a maioria esteja na categoria “em trâmite ou sem informação”. Em alguns casos o Incra conseguiu realizar a fiscalização cadastral avaliando os documentos que já possuía destes imóveis antes da convocação para o recadastramento. Este procedimento de fiscalização foi reforçado pela IN nº.28, de 24/01/2006, editada em conjunto com a Portaria Incra nº. 12, na tentativa de preencher a lacuna de informação sobre esses casos (Detalhes na seção *Reconvocação para recadastramento de grandes imóveis*).

Casos irregulares. O Incra denomina casos irregulares aqueles em que a fiscalização cadas-

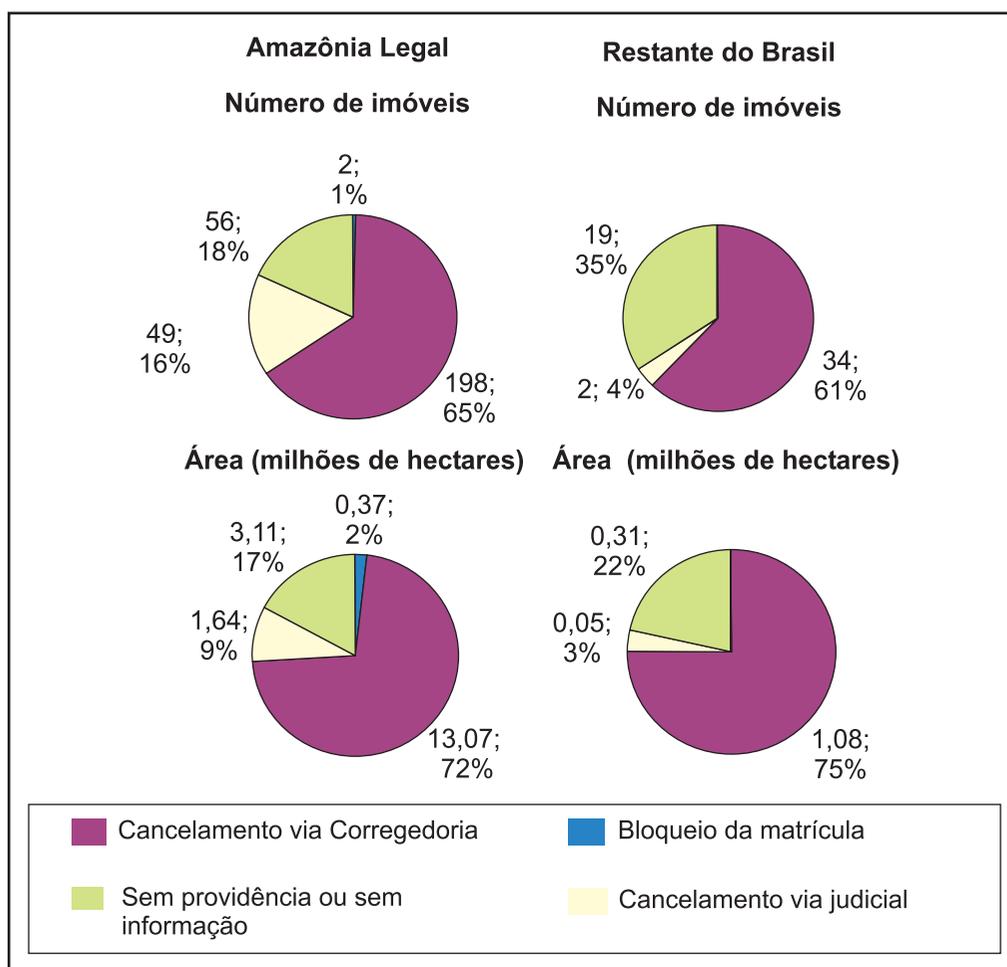
tral detectou inconsistências na dominialidade, no georeferenciamento e/ou no cumprimento da função social do imóvel. Parte dessas irregularidades pode ser resolvida e outras são ilegalidades que não são passíveis de regularização. Em todo o Brasil, o Incra detectou irregularidades em 360 imóveis rurais (cerca de 20 milhões de hectares), equivalente a 10% dos imóveis (16% da área) atingidos pela Portaria nº. 558/1999²⁴. Na Amazônia Legal havia 305 imóveis irregulares (85% do total do Brasil), cobrindo 18,2 milhões de hectares (93% da área). Os encaminhamentos

dados aos casos irregulares foram, em geral, similares na Amazônia e no restante do Brasil, com destaque para a solicitação para que a Corregedoria de Justiça cancele o registro dos imóveis nos cartórios (Figura 5).

3.1.2. Resultados do recadastramento por Superintendência na Amazônia Legal

As onze SR da Amazônia foram responsáveis pelo recadastramento de 2.385 imóveis (67% do nacional), que somam 95 milhões de hectares (78% do nacional). Quase metade desses imóveis

Figura 5: Medidas solicitadas contra o registro cartorial de imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares com irregularidades no recadastramento na Amazônia Legal e no restante do Brasil. Número absoluto e % para cada variável.



²⁴ Segundo fiscais de cadastro do Incra, os casos irregulares se situam no grupo “cancelados” entre os processos encerrados do mapa nacional de controle de processos de fiscalização cadastral (Anexos 1 e 2). Porém, na SR do Amazonas há um número muito maior de imóveis irregulares (Total=115) do que de imóveis com código cancelado (Total=12). Somente considerando a grande maioria dos imóveis com processos arquivados (Total=139) é que se pode atingir o total de casos irregulares no Amazonas.

(47%) estava sob a jurisdição da SR de Mato Grosso, sendo que eles representam apenas 28% da área. As superintendências do Amazonas, Belém e Santarém também tiveram uma área expressiva do total de imóveis (Figura 6).

As SR da Amazônia notificaram entre 68% e 100% dos detentores de imóveis. O Maranhão apresentou o menor percentual de alcance, tanto em número de imóveis (68%) quanto em área (70%) notificados. Entretanto, quase todos os detentores de imóveis (99,5%) no Maranhão atenderam à convocação, in-

dicando que o edital e/ou outros meios de divulgação (via UMC, sindicatos, associações etc.) suprimiram o acesso deficiente via correio. Tocantins, Amapá, Roraima e Maranhão também tiveram altos índices de resposta (Figura 7).

O menor índice de resposta dos detentores de imóveis rurais na Amazônia ocorreu na jurisdição da SR de Marabá/PA, correspondendo a pouco mais da metade dos imóveis (52,5%) e menos de um terço da área (29%). A resposta também foi baixa no Mato Grosso.

Figura 6: Distribuição do número e área de imóveis rurais nas Superintendências Regionais do Inkra na Amazônia Legal. Número absoluto e % para cada variável.

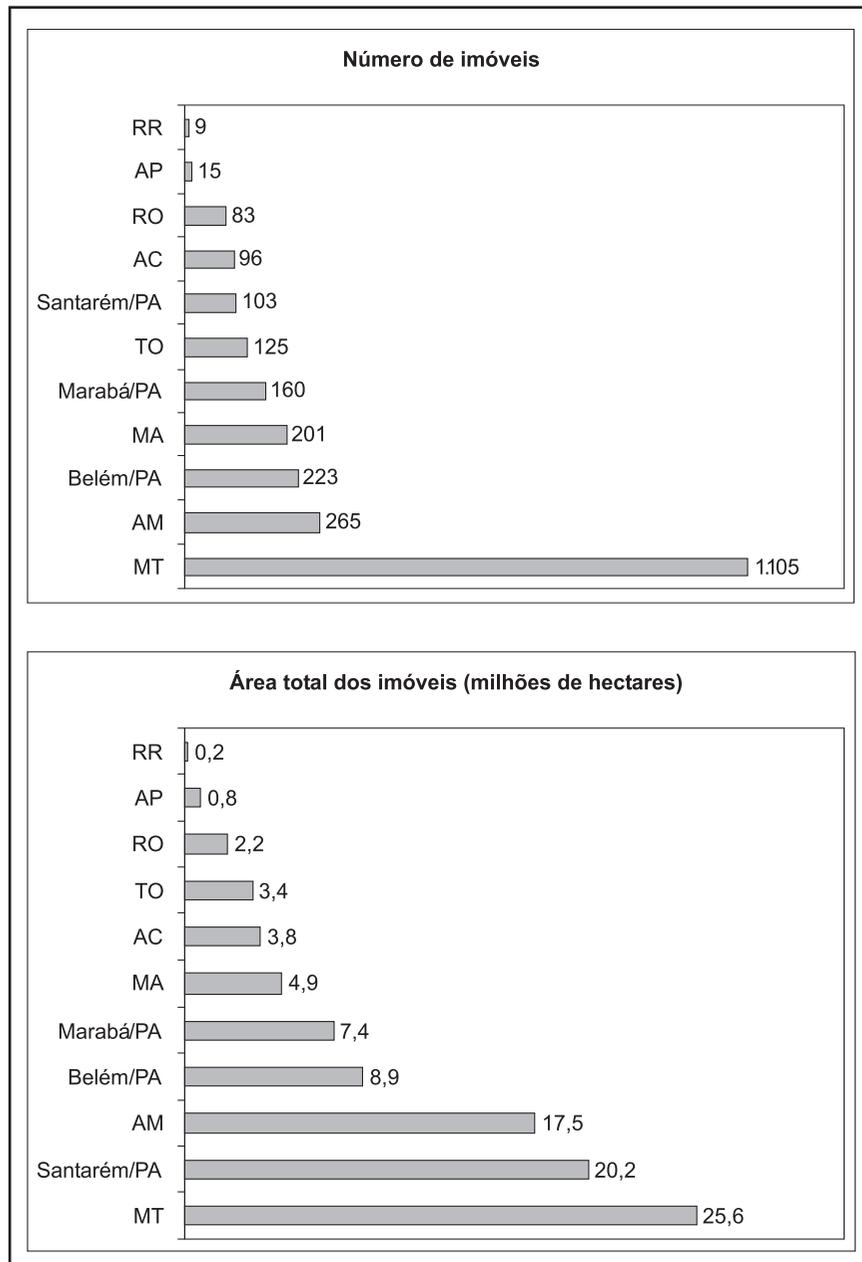
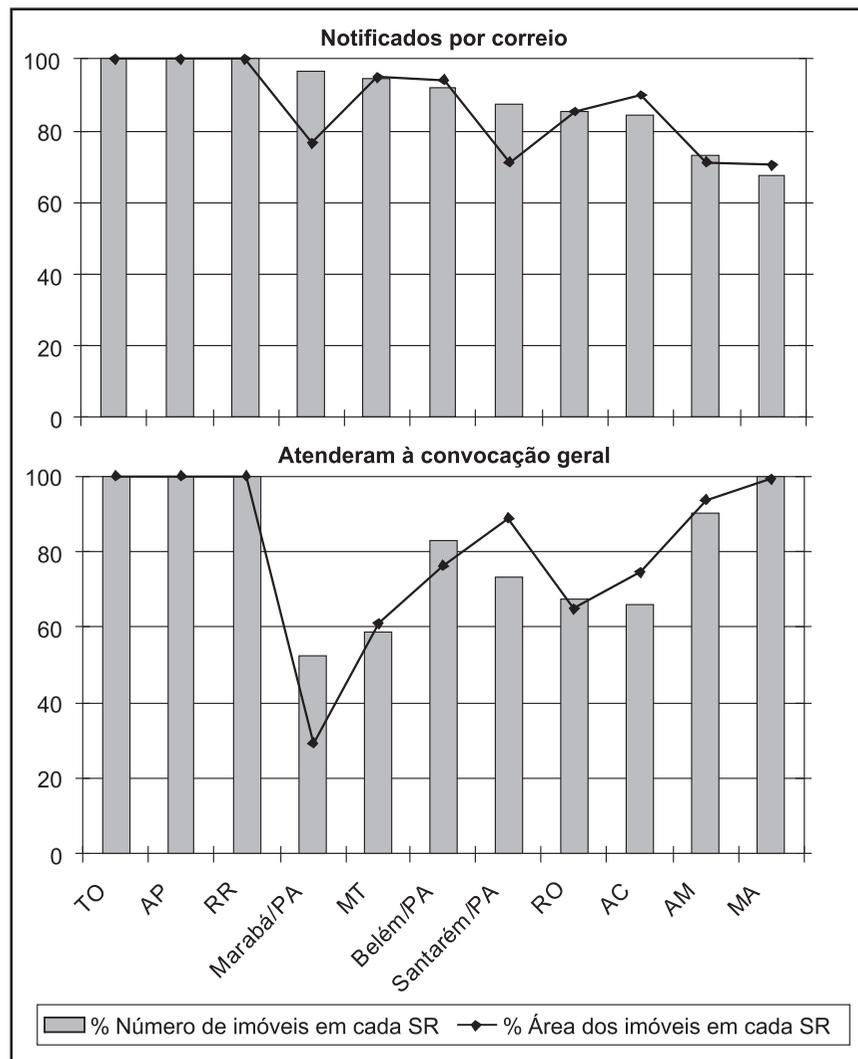


Figura 7: Alcance do recadastramento de imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares nas Superintendências Regionais da Amazônia Legal quanto à notificação de detentores e resposta dos mesmos.



A situação dos casos nas SR é bastante diversa (Figura 8). Em outubro de 2006, os casos sem informação ou ainda em trâmite de fiscalização na Amazônia Legal somavam quase metade dos imóveis (48% do total de 2.385) e pouco menos da metade da área (43% do total de 95 milhões de hectares) dos imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares (Figura 8). Estavam nestas condições todos os casos do Amapá e de Roraima e a maioria dos casos em Rondônia e Marabá/PA e do Mato Grosso. Mato Grosso contribuiu com 40% dos imóveis e 31% da área dos casos sem informação ou em trâmite de todo o Brasil.

Os principais resultados dos demais casos na Amazônia Legal (52% dos imóveis e 57% da área) são resumidos a seguir.

1. A ocorrência de **imóveis ativos** foi mais comum no Mato Grosso (37% dos imóveis e 36% da área do estado), no Acre (36% dos imóveis e 22% da área) e Belém/PA (apenas 18% dos imóveis, mas 32% da área);
2. Os **processos arquivados** foram mais frequentes no Amazonas, com mais da metade dos imóveis do estado (52%) e 43% da área nessa situação, seguido por Belém/PA (35% dos imóveis e 24% da área) e Santarém/PA (30% dos imóveis e 24% da área);
3. Imóveis com **código de cadastro cancelado** predominaram em Tocantins (52% dos imóveis e 49% da área) e no Maranhão (39% dos imóveis e 51% da área). A SR de Santarém/PA somou a maior área absoluta de

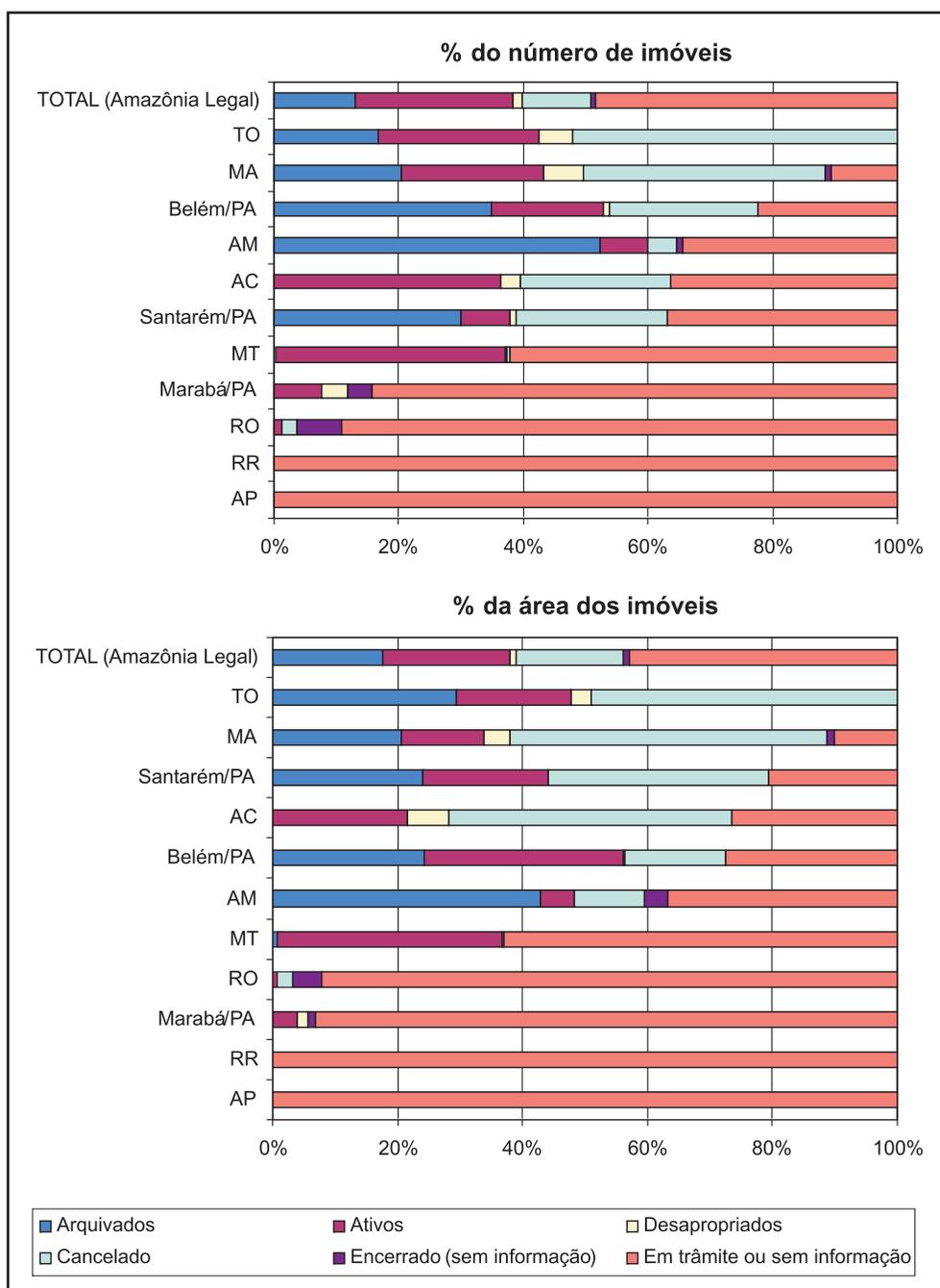
imóveis nesta situação (mais de 7 milhões de hectares), correspondendo a mais de um terço (35%) da área sob sua jurisdição e pouco menos de um quarto de seus imóveis (24%);

- Em geral, poucos imóveis foram destinados à **desapropriação**. O destaque nesta situação é o Acre, com a maior área (250 mil hectares), correspondendo a 7% da área to-

tal sob sua responsabilidade, mas apenas 3% do número de imóveis; e

- Poucos casos foram **encerrados** e estavam sem informação. Esta situação foi mais comum em Rondônia (7% do número e área de imóveis), Marabá/PA (4% de imóveis e da área) e Amazonas, que possui a maior área nessa situação (660 mil hectares; 4%), mas equivalente a apenas 1% do seu número de imóveis.

Figura 8: Situação dos imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares convocados para o recadastramento nas Superintendências Regionais da Amazônia Legal.



Casos irregulares. Apesar de não ter concluído as análises de todos os imóveis, o Incra detectou irregularidades cadastrais em 305 imóveis na Amazônia Legal (85% dos casos irregulares do Brasil), que somam 18,2 milhões de hectares (93% da área total irregular no Brasil). Quase metade da área (49%) e 38% desses imóveis estavam no Amazonas. Tocantins, Maranhão e a SR de Belém também contribuíram com um grande número de casos irregulares (Figura 9 e Anexo II).

Em apenas três estados não foram encontradas irregularidades. Porém, estes estados ou não encerraram qualquer análise (Amapá e Roraima) ou encerraram um pequeno número de casos (Mato Grosso com apenas 38% dos processos encerrados).

Providências contra irregularidades. A providência mais freqüente contra os casos irregulares foi a solicitação de cancelamento da matrícula cartorial do imóvel via Corregedoria Estadual de Justiça (Figura 10). Essa medida atingiu a maioria dos imóveis e áreas irregulares sob jurisdição das SR de Tocantins (96% e 97%, respectivamente) e do Amazonas (90% e 92%, respectivamente). Em termos de área, também foi a medida predominante no Acre (79%) e em Belém/PA (74%).

A solicitação de cancelamento da matrícula via judicial foi acionada principalmente nas SR de Santarém/PA (em 59% dos imóveis irregulares e 26% da área), de Belém/PA (51% dos imóveis e 23% da área) e do Acre (50% dos imóveis e 19% da área). O bloqueio da matrícula do imóvel no cartório foi utilizado somente na SR de Santarém/PA, correspondendo a quase metade (45%) de sua área irregular e 12% dos imóveis.

Há casos sem informação ou sem providências em todas as SR que detectaram imóveis irregulares (Figura 10). Estavam nesta situação todos os casos irregulares de Marabá/PA e de Rondônia e a maioria dos imóveis (60%) e da área (68%) irregulares do Maranhão. As superintendências do Incra no Mato Grosso, no Amapá e em Roraima não reportaram medidas contra irregularidades, pois não chegaram a identificá-las.

Destinação de áreas para unidades de conservação. Como resultado parcial desse recadastramento, o ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jugmann, divulgou em 2002 que 20,4 milhões de hectares seriam transferidos do Incra para o Ministério do Meio Ambiente (MMA) para a criação de unidades de conservação. De fato, parte dessas áreas foi transferida durante 2002 e 2003.

Figura 9: Distribuição dos imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares com irregularidades nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal. Número absoluto e % de cada variável.

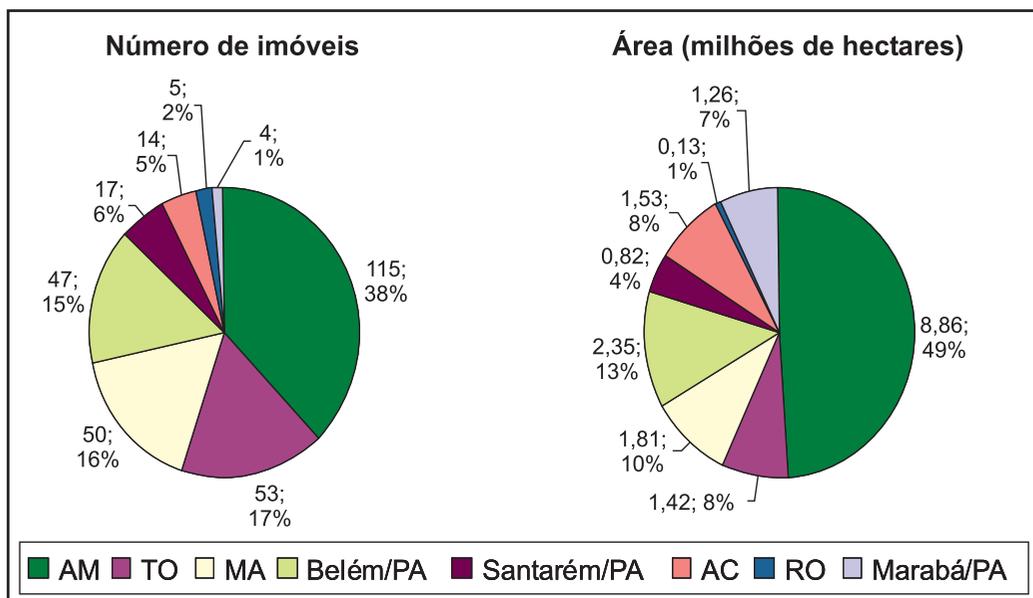
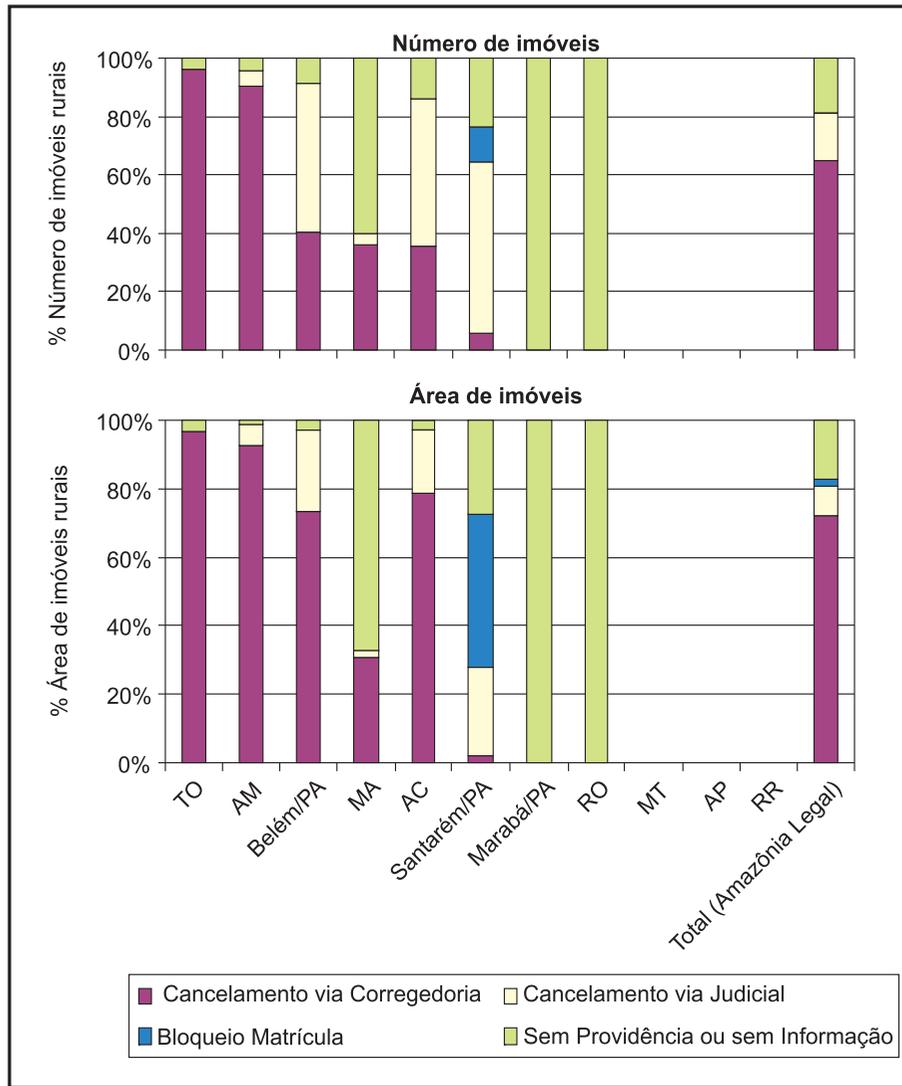


Figura 10: Medidas solicitadas contra o registro cartorial de imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares com irregularidade nas Superintendências Regionais da Amazônia Legal.



3.2. Recadastramentos de imóveis com área entre 5 mil e 9,99 mil hectares

Em 2001, o Incra estendeu o esforço para combater a grilagem convocando o recadastramento de imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares (Portaria nº. 596/2001) em 68 municípios de quatorze estados brasileiros (Figura 11). A área total dos municípios envolvidos no recadastramento na Amazônia somou 76 milhões de hectares, equivalentes a 14% da Amazônia Legal. Os principais municípios atingidos estavam no Pará, Amazonas e Acre, que somaram 78% da área total dos municípios convocados na região (Figura 12). Os municípios escolhidos na Amazônia são zonas sob forte pressão recente de ocupação. Entretanto, apenas uma pequena porção do

norte do Mato Grosso onde a fronteira agrícola e a exploração madeireira avançam rapidamente foi atingida por esse recadastramento.

Os códigos dos imóveis rurais foram inibidos e os seus detentores foram intimados a apresentar, em até 90 dias, os documentos referentes à dominiabilidade, à exploração do imóvel e ao georeferenciamento. A Portaria nº. 596/2001 atingiu 743 imóveis rurais, cobrindo pouco mais de 5 milhões de hectares. A maioria desses imóveis (77%) estava na Amazônia Legal e correspondeu a 78% do total da área atingida. Devido às inconsistências ou à falta de dados sobre o domicílio do detentor do imóvel, o Incra notificou, via correio, apenas 57% do total de imóveis cadastrados nessa classe de tamanho, equivalente a 60% da área.

Figura 11: Municípios atingidos pela convocação para recadastramento de imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares em 2001.

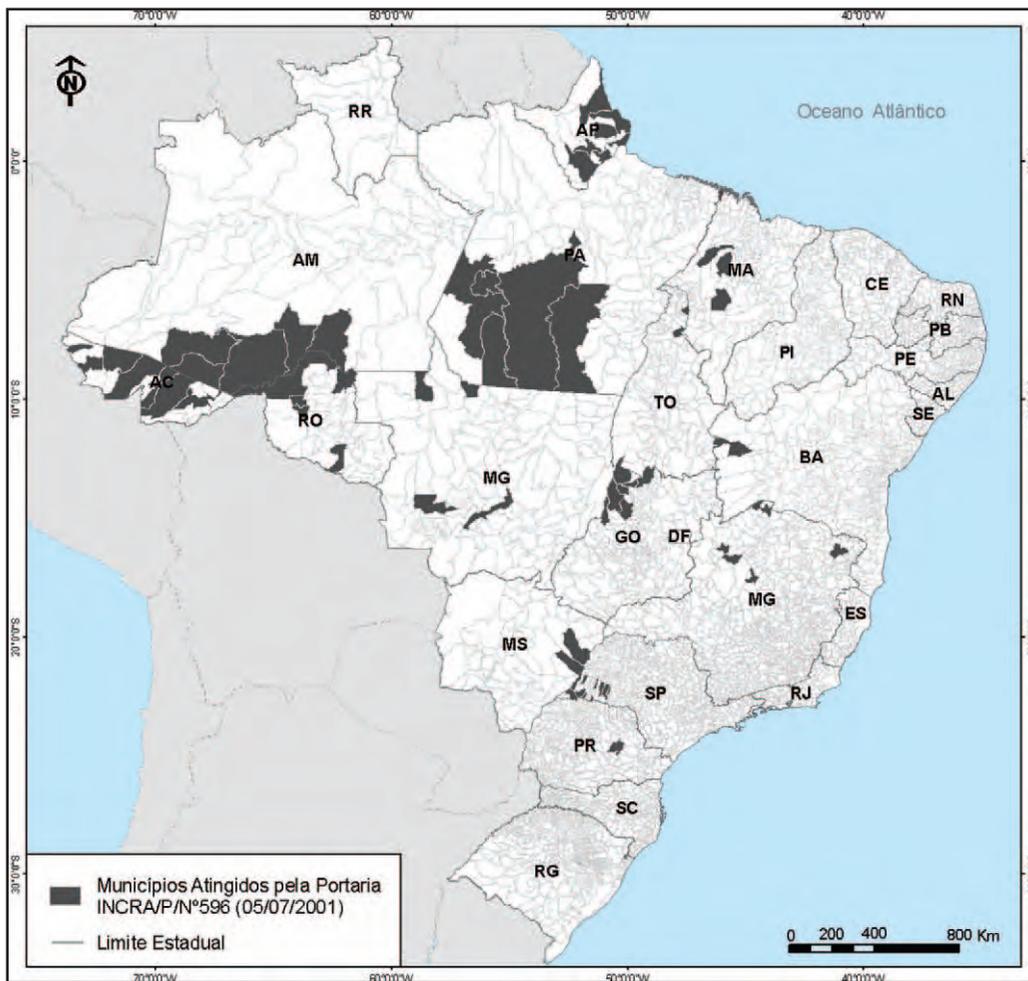
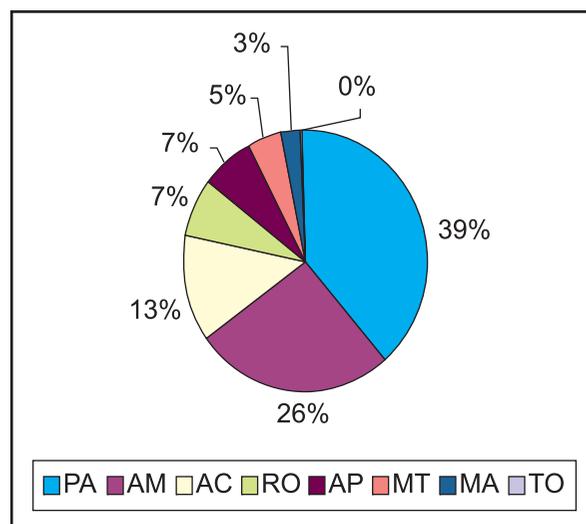


Figura 12: Distribuição da área dos municípios cujos imóveis rurais entre 5 mil e 9,99 mil hectares foram convocados para recadastramento do Incra em 2001.



3.2.1. Resultados gerais do recadastramento²⁵

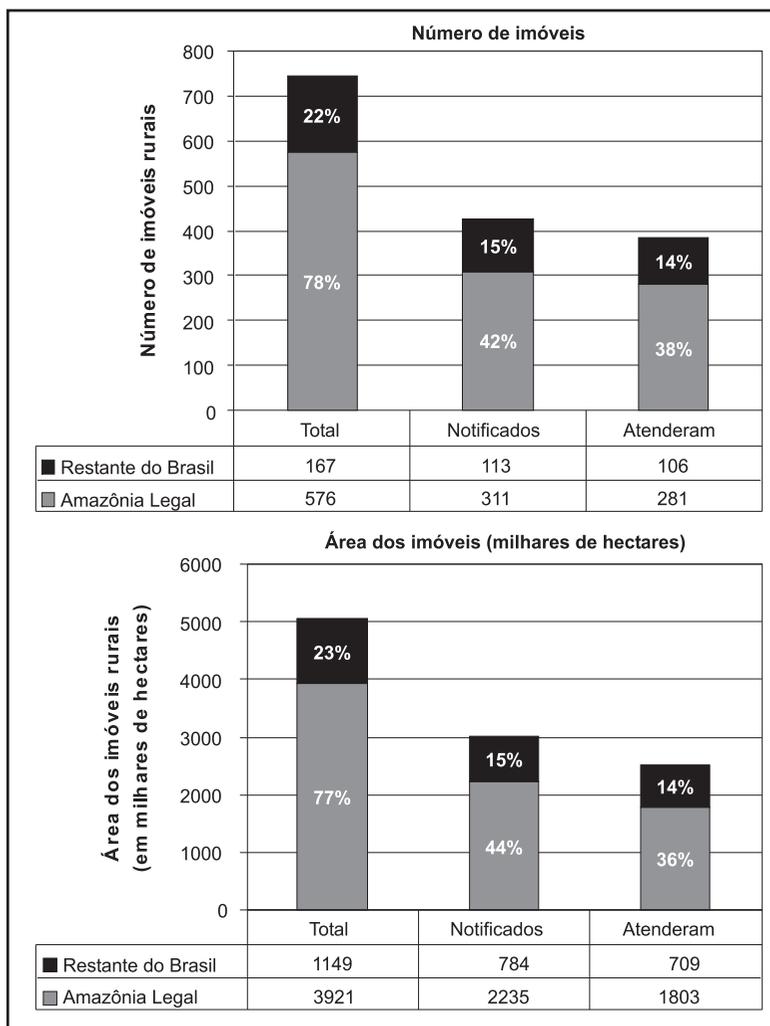
Até outubro de 2006, somente 52% do total de imóveis enquadrados neste recadastramento responderam à intimação do Incra (50% da área; **Figura 13**). As causas da falta de resposta de metade dos imóveis provavelmente foram similares às causas dos que não responderam ao recadastramento dos imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares (Seção anterior).

Cinco anos após a convocação para recadastramento, faltavam informações detalhadas sobre três quartos da área (72% do número de imóveis), cujos processos de fiscalização cadastral estavam supostamente em tramitação (por exemplo,

análises cartográfica, jurídica, cartorial) ou sem informação. A pequena porção dos casos analisados pelo Incra (28% dos imóveis e 25% da área) se encontrava nas seguintes condições (**Figura 14**):

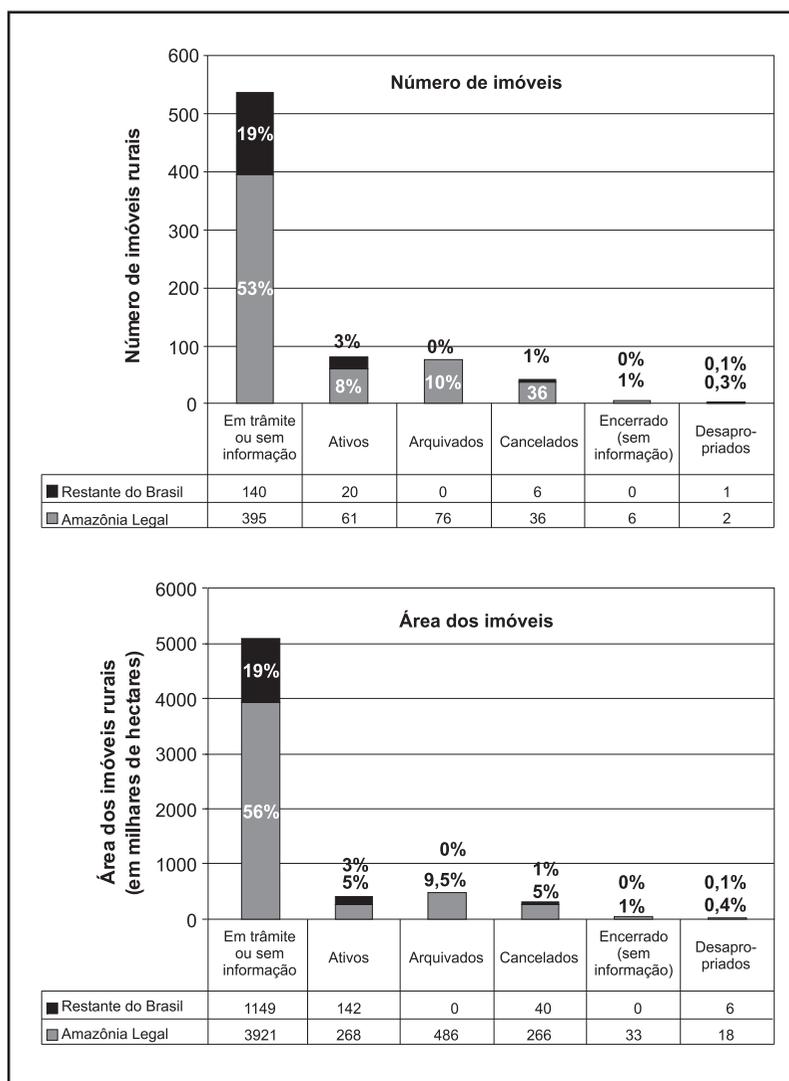
1. 11% dos imóveis (8% da área) estavam com seu **código cadastral ativo**, ou seja, foi comprovada a legitimidade e legalidade de sua cadeia dominial, de seu georeferenciamento e do cumprimento de sua função social;
2. 10% dos imóveis (9,5% da área) estavam com seus **processos arquivados** por falta de resposta de órgãos estaduais de terra, impedindo o acesso do Incra ao completo

Figura 13: Abrangência do recadastramento de imóveis rurais entre 5 mil e 9,99 mil hectares na Amazônia Legal e no restante do Brasil em 2001. Os percentuais se referem ao total de imóveis e área atingidos pelo recadastramento.



²⁵ Segundo os Mapas de Controle de Processos de Fiscalização Cadastral (MCF) obtidos na sede do Incra, em Brasília/DF (posição em 31/10/2006). Ver anexo III.

Figura 14: Situação de imóveis rurais entre 5 mil e 9,99 mil hectares convocados para o recadastramento na Amazônia Legal e no restante do Brasil em 2001. Os percentuais se referem ao total de imóveis e área cadastrados.



histórico dominial dos imóveis potencialmente estaduais;

3. 5,5% dos imóveis (6% da área) estavam ou permanecem com seu código cadastral cancelado devido a alguma irregularidade detectada e/ou porque não atenderam ao chamado para recadastramento;
4. 0,5% dos imóveis e da área foram destinados à desapropriação; e
5. 1% dos imóveis e da área se encontravam com processo de fiscalização encerrado, mas sem informação. Neste caso, as SR passaram informações incompletas para a sede do Incra/Brasília.

Casos irregulares. O Incra detectou irregularidades em 46 imóveis rurais somando cerca de 300 mil hectares atingidos pela Portaria nº. 596/2001, dos quais 45 (98%) estão na Amazônia Legal. O único imóvel irregular fora da Amazônia está localizado em São Paulo e mede 5.102 hectares. Além do cancelamento do cadastro, a medida mais comum tomada pelo Incra contra os imóveis irregulares foi solicitar que a Corregedoria de Justiça do Estado cancelasse a matrícula do registro do imóvel nos cartórios. Isso ocorreu em 60% dos imóveis e áreas irregulares. Contudo, a planilha do Incra sobre a situação dos casos irregulares não informa as providências tomadas

em relação a quase um terço dos casos (30% do número e área dos imóveis; Figura 15).

3.2.2. Resultados do recadastramento por Superintendência na Amazônia Legal

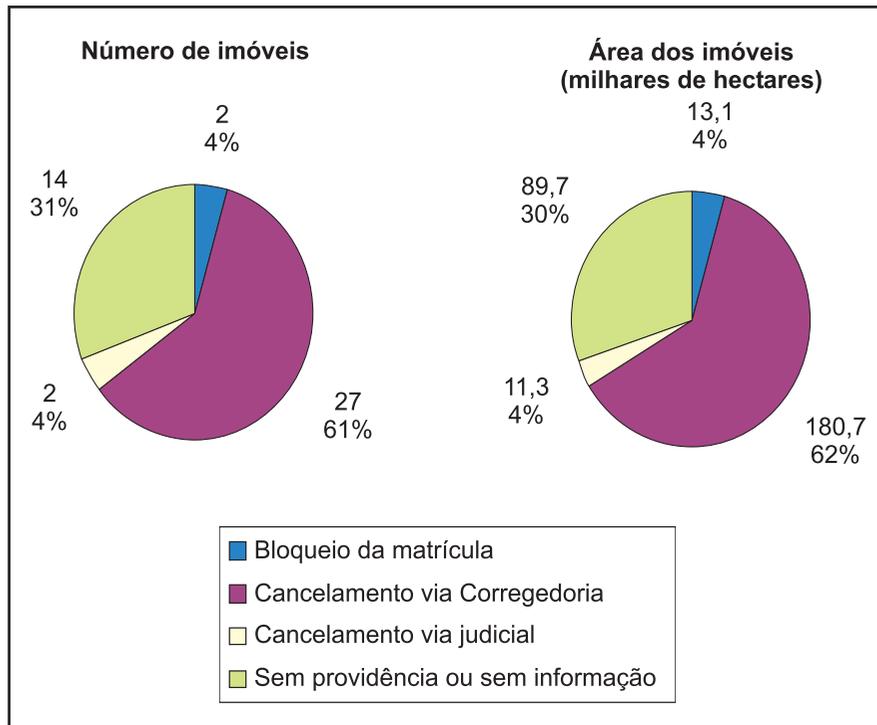
Comparativamente à operação de recadastramento de imóveis a partir de 10 mil hectares, a distribuição dos imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares foi mais homogênea entre as SR da Amazônia Legal. Em cinco destas, os números e áreas de imóveis equivaleram entre 12% e 17% do total regional (Figura 16). Roraima não atuou nessa operação porque esse estado não foi atingido pela Portaria n°. 596/2001 do Incra.

O nível de convocação pelo correio e de resposta variou grandemente entre as SR do Incra (Figura 17). Inicialmente, destacaram-se as de Belém/PA²⁶ e de Tocantins, que conseguiram notificar por correio todos os imóveis, e as SR do Acre, de Rondônia e de Santarém/PA, com mais

de 70% do número e área de imóveis notificados. Porém, o índice de resposta à convocação nessas SR foi muito baixo, exceto em Santarém/PA, que obteve resposta de todos os detentores dos imóveis sob sua jurisdição. No Maranhão, a notificação via correio foi baixa (1% do total), porém, com alto percentual de respostas; 91% do total de número e área de imóveis.

Em outubro de 2006, cerca de cinco anos após a convocação, os casos sem informação ou ainda em trâmite de fiscalização na Amazônia Legal somavam quase dois terços dos imóveis (69% de 576 imóveis) e três quartos da área (73% de aproximadamente 4 milhões de hectares) na região (Figura 18). Essa era a situação de todos ou da maioria dos imóveis (número e área) sob o controle de oito SR das dez atuantes nesse recadastramento na Amazônia. No Maranhão, que mais avançou na fiscalização cadastral, 29% dos imóveis e 28% da área dos processos estão em tramitação.

Figura 15: Medidas solicitadas contra o registro cartorial de imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares com irregularidades no recadastramento em municípios selecionados da Amazônia Legal.



²⁶ Com a criação da SR de Santarém/PA, em 31/05/2005, todos os processos administrativos de fiscalização cadastral gerados pela Portaria n°. 596/2001 que estavam sob a responsabilidade da SR de Belém/PA passaram a ser de competência da nova SR. Entretanto, mantivemos as análises separadas, tal como ainda se encontram na sede do Incra, em Brasília, (Anexo III), pois durante os quatro anos seguintes à Portaria os processos estiveram sob a jurisdição de Belém.

Figura 16: Distribuição do número e área de imóveis rurais entre 5 mil e 9,99 mil hectares nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal em 2001.

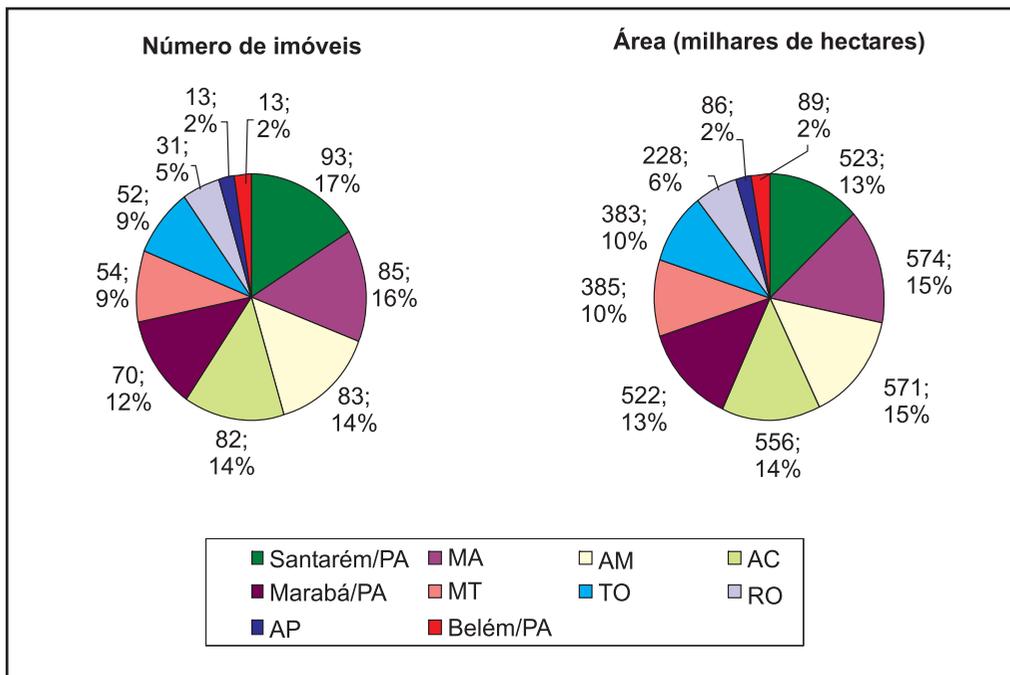


Figura 17: Alcance do recadastramento de imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares nas Superintendências Regionais da Amazônia Legal em 2001 quanto à notificação de detentores e resposta dos mesmos.

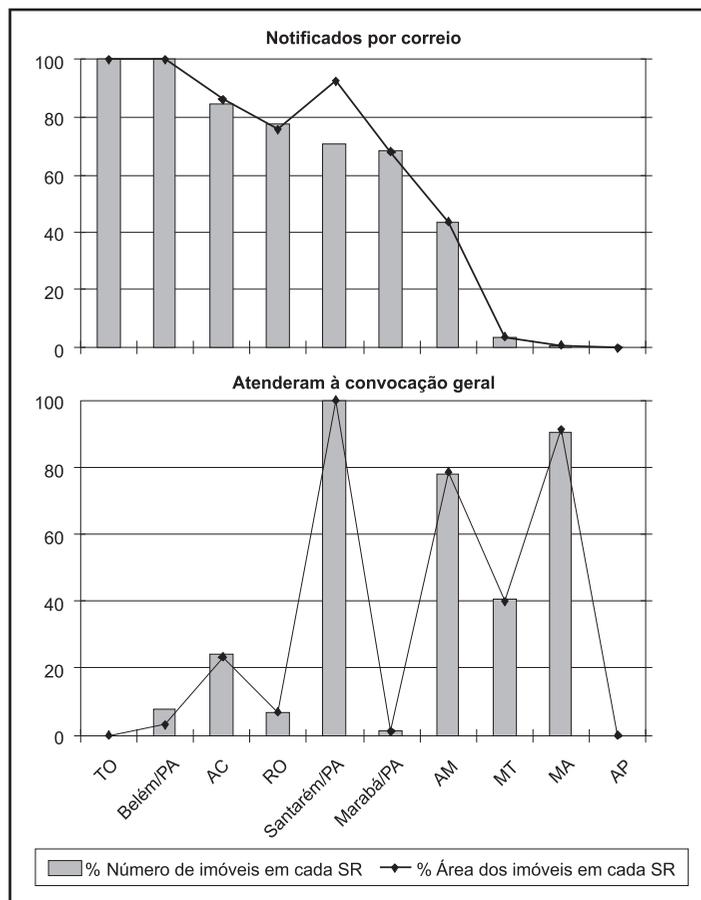
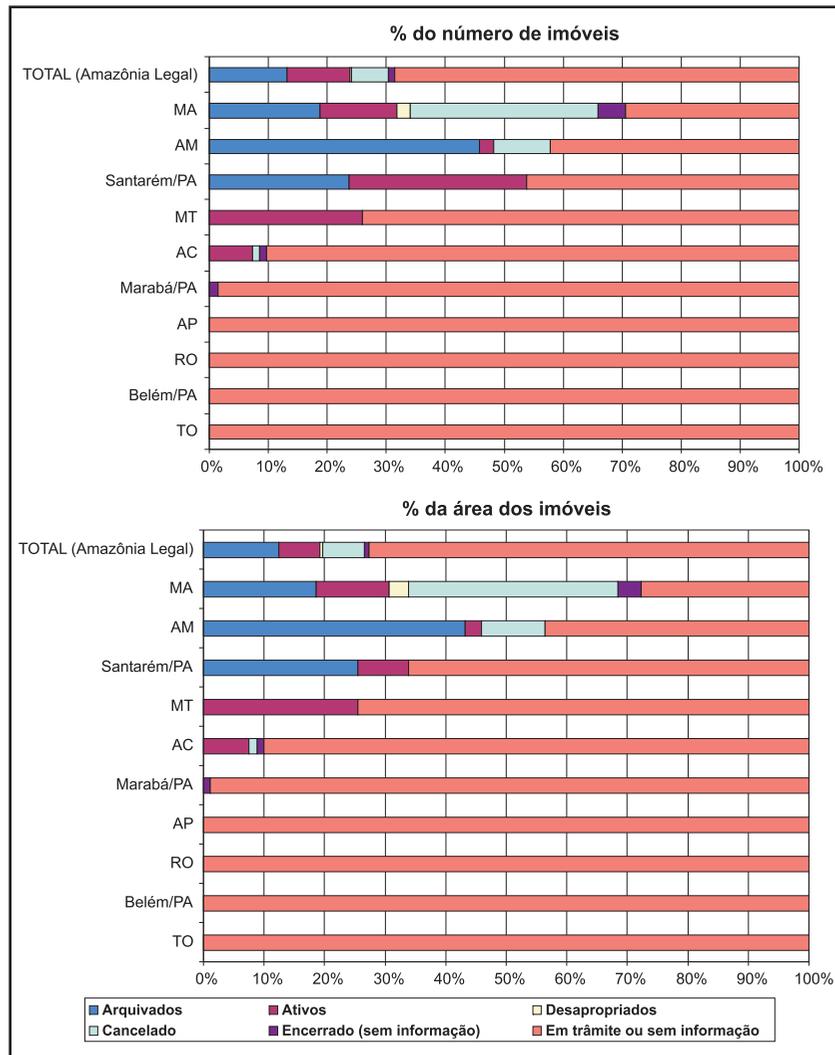


Figura 18: Situação dos imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares convocados para o recadastramento nas Superintendências Regionais da Amazônia Legal.



As características principais dos poucos casos analisados pelo Incra nas SR da Amazônia Legal (31% dos imóveis e 27% da área) são resumidas a seguir.

1. A ocorrência de **imóveis ativos** foi mais comum nas SR do Mato Grosso (26% dos imóveis e 25% da área) e de Santarém/PA (30% dos imóveis, mas apenas 8% da área);
2. Os **processos arquivados** foram mais frequentes na SR do Amazonas (46% dos imóveis e 43% da área), situação similar ao que ocorreu no recadastramento de imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares;
3. Imóveis com **código de cadastro cancelado** predominaram na SR do Maranhão, com cerca de um terço do número (32%) e área (35%) nessa situação;

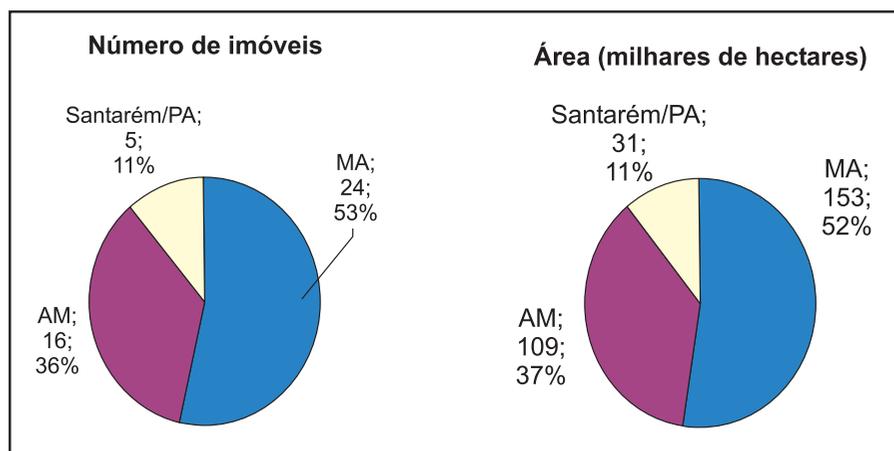
4. A destinação de imóveis à **desapropriação** ocorreu apenas no Maranhão (2% e 3% do número e área dos imóveis, respectivamente); e

5. Foram poucos os casos **encerrados, mas sem informação**, sendo mais frequentes na SR do Maranhão (5% do número e 4% da área dos imóveis).

Casos irregulares. Até outubro de 2006, apenas três SR da Amazônia Legal detectaram irregularidades entre seus imóveis atingidos pela Portaria n.º 596/2001, totalizando 45 casos (~295 mil hectares). Mais da metade deles (53% do número e 52% da área dos imóveis) está sob a jurisdição da SR do Maranhão (Figura 19).

Além do cancelamento do cadastro, a medida mais comum que o Incra tomou contra os imóveis

Figura 19: Distribuição dos imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares com irregularidades nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal.



irregulares foi solicitar à Corregedoria de Justiça do Estado o cancelamento da matrícula cartorial do imóvel. Isso ocorreu em quase 90% dos imóveis e da área irregulares sob a responsabilidade da SR do Amazonas e em 54% dos imóveis e área situados no Maranhão. O cancelamento de matrícula do imóvel foi movido também via judicial, ocorrendo em pequena porção dos casos no Maranhão (4% do número e área de imóveis) e no Amazonas (6% do número e 4% da área de imóveis irregulares).

A solicitação de bloqueio da matrícula cartorial do imóvel ocorreu somente no Maranhão, sendo acionado contra 8% de seus imóveis irregulares (8,5% da área). Além da inibição do cadastro como efeito da Portaria nº. 596/2001, o Incra não tem informação sobre medidas tomadas contra os casos com irregularidades sob a jurisdição da SR de Santarém/PA e um terço dos casos (33% dos imóveis e da área) da SR do Maranhão (Figura 20 e Anexo IV).

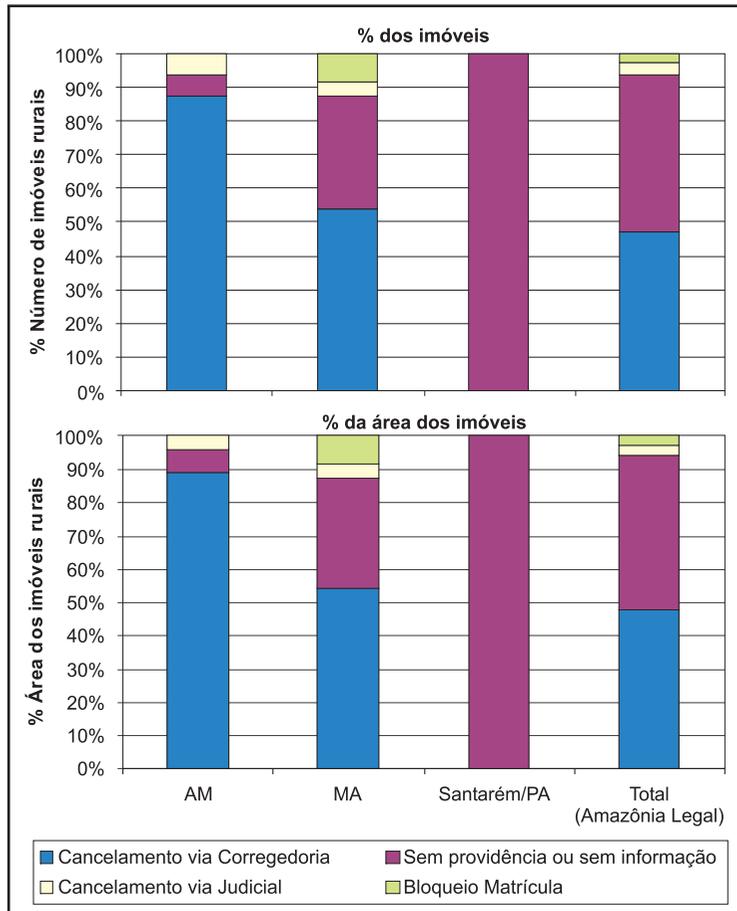
3.3. Reconvocação para recadastramento de grandes imóveis

Dadas as pendências dos recadastramentos anteriores, em 2006 o Incra retomou o recadastramento de imóveis iguais ou maiores que 5 mil hectares (Portaria nº.596/2001) por meio da Portaria nº. 12, de 24/01/2006. Além de unificar as duas operações cadastrais anteriores, essa Portaria (art. 4º) determinou que os imóveis presentes no cadas-

tro de empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas às de escravo deveriam ser objeto de fiscalização cadastral, independentemente de seu tamanho (Portaria nº. 835/2004). O Incra reconvocou os detentores de imóveis que não atenderam aos chamados anteriores e estabeleceu um prazo de 90 dias para que respondessem à intimação. Além disso, o Incra reiniciou os processos administrativos de fiscalização cadastral que estavam paralisados. Essa retomada foi regulamentada pela IN nº. 28 (editada junto com a Portaria nº. 12/2006) que estabeleceu o que deve ser feito diante de entraves ao andamento do processo. Três determinações merecem destaque:

1. Se o detentor do imóvel não atender à intimação do Incra, as SR deste órgão devem realizar levantamentos diretamente nos cartórios de registro de imóveis e nos órgãos estaduais de terra a fim de obter os documentos necessários para elaboração da cadeia dominial (Art. 4º, § 1º);
2. Os fiscais do Incra deverão avaliar os documentos de terras de origem estadual que os detentores apresentaram (casos atualmente arquivados). Se a fiscalização detectar indícios de irregularidade nestes documentos, o Incra deverá comunicar seu parecer ao órgão estadual e estabelecer trinta dias para que o mesmo responda. Se o órgão estadual não se pronunciar neste prazo, o Incra deverá atualizar o cadastro com

Figura 20: Medidas solicitadas contra o registro cartorial de imóveis entre 5 mil e 9,99 mil hectares atingidos pela Portaria n°. 596/2001 e com irregularidades na Amazônia Legal²⁷.



os dados disponíveis no processo (ou seja, confirmar o cancelamento ou inibição do cadastro), informar o detentor e o órgão estadual de terra e encerrar o processo. Desta forma, o Incra não emitirá o CCIR para esses imóveis. Entretanto, a IN n°. 28 abre uma possibilidade para que o Incra emita o CCIR caso o órgão estadual de terras não se pronuncie sobre a documentação. Para tanto, o detentor do imóvel deve solicitar formalmente a emissão do CCIR (Art. 12, § 3º e 4º). A instrução orienta que os recursos serão analisados pelas seguintes esferas administrativas: i- Superintendência Regional em primeira instância; ii- Comitê de Decisão Regional em segunda instância; e iii- Coordenação Geral da Divisão de Ordenamento Territorial em terceira. Porém, a IN n°. 28 não define critérios técnicos ou

jurídicos para a aceitação de tais requerimentos; e

3. A IN n°. 28 estabeleceu meios para lidar com a tentativa de desmembramento irregular dos imóveis atingidos pelo recadastramento. Tal IN determinou que novos processos administrativos fossem instaurados para imóveis menores que 10 mil ou 5 mil hectares oriundos de desmembramentos de imóveis atingidos pelos recadastramentos. Esse novo processo deve ser anexado ao pré-existente, informando no termo de abertura que o imóvel é originário de cadastro cancelado (Portaria n°. 558/1999) ou inibido (Portaria n°. 596/2001 Art. 9º).

O Incra ainda não divulgou resultados dessa retomada dos recadastramentos de grandes imóveis e da análise dos cadastros de imóveis envolvidos com trabalho análogo ao escravo.

²⁷ O cancelamento via Corregedoria se refere à Corregedoria de Justiça do Estado.

3.4. Cancelamento de registro de imóveis rurais em cartórios na Amazônia

Os recadastramentos iniciados pelo Incra e outras iniciativas, como a investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Federal sobre grilagem de terras (Brasil, 2002), tornaram algumas Corregedorias de Justiça Estadual mais ativas na fiscalização do registro de títulos de terra em cartórios. Em 1999, o Incra identificou evidências de fraude em 39 cartórios, em cinco estados da Amazônia, e solicitou que as justiças estaduais conduzissem inspeções extraordinárias em vinte e um casos. De 1990 a 2006, a Justiça Estadual do Pará determinou nove cancelamentos e dezesseis suspensões de registros de terra fraudulentos, os quais representaram mais de 150 imóveis ilegais e mais de 3,2 milhões de hectares. Em 2001, a Justiça Estadual do Amazonas, motivada pelo recadastramento conduzido pelo Incra, cancelou administrativamente 135 registros ilegais de imóveis em cartórios equivalentes a aproximadamente 28 milhões de hectares.

Apesar desses avanços, o cancelamento dos registros em cartórios permanece controverso e complicado (Quadro 3). Alguns advogados e juízes consideram que o cancelamento do registro de títulos inválidos requereria um processo judicial que tende a durar muitos anos. No entanto, outros consideram que a justiça estadual pode cancelar o registro cartorial administrativamente com base na Lei nº. 6.739/1979.

Um caso recente no Amazonas sugere que o cancelamento administrativo pode prevalecer. O cancelamento administrativo aplicado pela Justiça Estadual desse estado foi anulado pelo Conselho de Magistratura do Tribunal de Justiça do Amazonas. Entretanto, em agosto de 2006, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²⁸, ao responder a um recurso do Incra no Amazonas, validou o cancelamento com base na Lei nº. 6.739/79.

A Justiça Estadual do Pará, sobrecarregada pela quantidade de títulos ilegais e pela contínua

controvérsia legal sobre como cancelá-los, iniciou uma outra abordagem para tratar desses casos. A Corregedoria de Justiça emitiu uma ordem (Provimento nº.13/2006) que suspendia todos os registros de terra de propriedades cujas áreas excediam os limites exigidos pela Constituição Brasileira para aquisição de propriedades sem a necessidade de autorização do Congresso (10 mil hectares até 1964; 3 mil hectares entre 1964 e 1988; e 2,5 mil hectares depois de 1988). Isso alterou o ônus da prova, deixando para os próprios proprietários a responsabilidade de apresentar a documentação e posição geográfica de seus lotes. A suspensão de registro de imóveis no cartório impossibilitou o uso dessas terras como garantia em operações de crédito - por exemplo, o gerente de crédito rural do Banco da Amazônia em Paragominas, no leste do Pará, informou, em setembro de 2006, que o banco provavelmente deixaria de conceder R\$ 5 milhões em empréstimos na próxima safra agrícola.

A Justiça do estado do Pará também exigiu que cartórios informassem o número de registros de terra suspensos. No entanto, em dezembro de 2006, pelo menos 25 cartórios não haviam obedecido à exigência de informar a situação dessas propriedades. Por isso, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (Fetagri) requereu que a justiça estadual iniciasse processos administrativos para punir os cartórios que não cumprem as ordens. Em dezembro de 2006, a justiça estadual determinou o início desses processos (Portaria nº.102/2006).

Embora a Justiça Estadual do Pará tenha inovado ao suspender títulos ilegais, a solução final é o cancelamento desses títulos como o estado do Amazonas adotou. Contudo, essa decisão pode estimular os detentores dos imóveis a questionar no Supremo Tribunal Federal (STF) a constitucionalidade do uso do cancelamento administrativo. Se isso ocorrer, o uso deste expediente dependerá da decisão final do STF.

²⁸ O CNJ é um órgão revisor dentro do poder judiciário encarregado de controlar assuntos administrativos e financeiros, bem como o desempenho dos juízes. O CNJ foi instituído em 2004 e iniciou suas operações em meados de 2005.

Quadro 3. Documentação ilegal de terra: o caso Carlos Medeiros no Pará.

Dois portugueses morreram e deixaram aproximadamente 1.100 títulos provenientes de Cartas de Sesmarias de terras no Pará. Em 1975, Carlos Medeiros, reivindicando ser o herdeiro dos falecidos, iniciou um inventário e solicitou à justiça a validação dos títulos de propriedade. Esse processo judicial, que foi conduzido ilegalmente, resultou na validação desses títulos que foram então registrados em cartórios em nome de Carlos Medeiros. Uma investigação da Câmara dos Deputados estimou que essa fraude envolveu aproximadamente 35 milhões de hectares no Pará (Brasil, 2002).

Carlos Medeiros supostamente vendeu a terra (ou os títulos de terra) a várias pessoas. No entanto, evidências sugerem que Carlos Medeiros era meramente um nome usado por um grupo de invasores de terra, uma vez que ele sempre foi representado por procuradores.

Os documentos que validaram esses títulos de propriedade desapareceram do cartório em 1981. Em seguida, em 1984, Carlos Medeiros solicitou a recuperação dos documentos em conjunto com Marinho de Figueiredo que compraria algumas de suas terras. O pedido de Medeiros foi aceito e um juiz ordenou que todas as terras adquiridas por Marinho fossem registradas no cartório.

Após essa decisão, o Iterpa e promotores públicos iniciaram várias medidas para anular toda a fraude sob o nome de Carlos Medeiros. Inicialmente, o Iterpa foi capaz de anular o processo que validou os títulos de terra em nome de Carlos Medeiros. O Instituto argumentou que o juiz não seguiu uma exigência básica, isto é, consultá-lo durante os processos. Além disso, os cartórios de registro de imóveis foram comunicados sobre o caso de fraude para impedir que esses imóveis fossem objetos de transação, mas poucos cumpriram a ordem.

Outras medidas foram tomadas para punir infratores e eliminar transações com documentos fraudulentos, inclusive investigações da polícia e a suspensão dos oficiais de cartório. Todavia, supostos compradores das terras de Medeiros continuaram a requerer registro e regularização de terras. A investigação da polícia revelou que essas operações envolveram corrupção entre juizes, oficiais de cartório e advogados.

Em 2001, o Iterpa, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público Estadual (MPE) e o Incra solicitaram à justiça estadual do Pará o cancelamento de todos os registros de terra sob o nome de Carlos Medeiros. No mesmo ano, a justiça estadual ordenou (Provimento nº. 001/2001) a emissão de uma suspensão provisória de todos os registros (matrícula e registro) de Medeiros até uma decisão final da justiça.

Em 2005, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Pará determinou que tabeliães e juizes deveriam consultá-lo antes de iniciar qualquer ação judicial relativa aos títulos de Medeiros. Contudo, essa ordem aparentemente não foi completamente implantada. Em 2005, o MPF iniciou oito ações civis públicas exigindo o cancelamento dos registros das terras de Medeiros, o cancelamento de planos de manejo florestal licenciados pelo Ibama nessas terras e a reparação de danos ambientais associados. Em outubro de 2006 nenhuma decisão havia sido alcançada sobre essas demandas.

Em resumo, o governo levou 18 anos para iniciar processos contra essa fraude (de 1975 a 1993) e 14 anos mais tarde o caso ainda não foi resolvido.

3.5. Recadastramentos de posses por simples ocupação

Em 2004, o MDA e o Inbra editaram a Portaria Conjunta MDA/Inbra nº.10 para combater a grilagem em posses por simples ocupação na Amazônia Legal. A Portaria envolveu 352 municípios (Figura 21) de todos os estados da região. De acordo com dados do Inbra, em outubro de 2003 havia cerca de 300 mil posses irregulares na Amazônia Legal, somando cerca de 42 milhões de hectares. Desse total, em torno de 13 mil eram maiores que 500 hectares, somando cerca de 22 milhões de hectares (Figura 22).

As principais determinações da Portaria do MDA/Inbra incluíam:

1. O Inbra deveria exigir a apresentação de documentação comprobatória, especialmente planta e memorial descritivo ge-

referenciado, para receber pedidos de inclusão ou alteração de cadastros de imóveis rurais de qualquer tamanho;

2. Ao detectar sobreposição do imóvel a terras públicas federais, o Inbra deveria tomar as seguintes medidas: não emitir o CCIR, cancelar o protocolo de recepção da documentação para o cadastramento e providenciar a baixa nos registros cadastrais, e acionar a procuradoria para defesa dos interesses da União;
3. Os detentores de posses já cadastradas deveriam apresentar a documentação comprobatória das suas declarações (inclusive mapas georeferenciados) dentro dos seguintes prazos: imóveis entre 100 e 400 hectares em até 120 dias, e para áreas maiores que 400 hectares, em até 60 dias. O Inbra deveria suspender o cadastro dos imóveis cujos detentores não atendessem esses prazos;

Figura 21: Municípios atingidos pela convocação para recadastramento de posses em 2004.

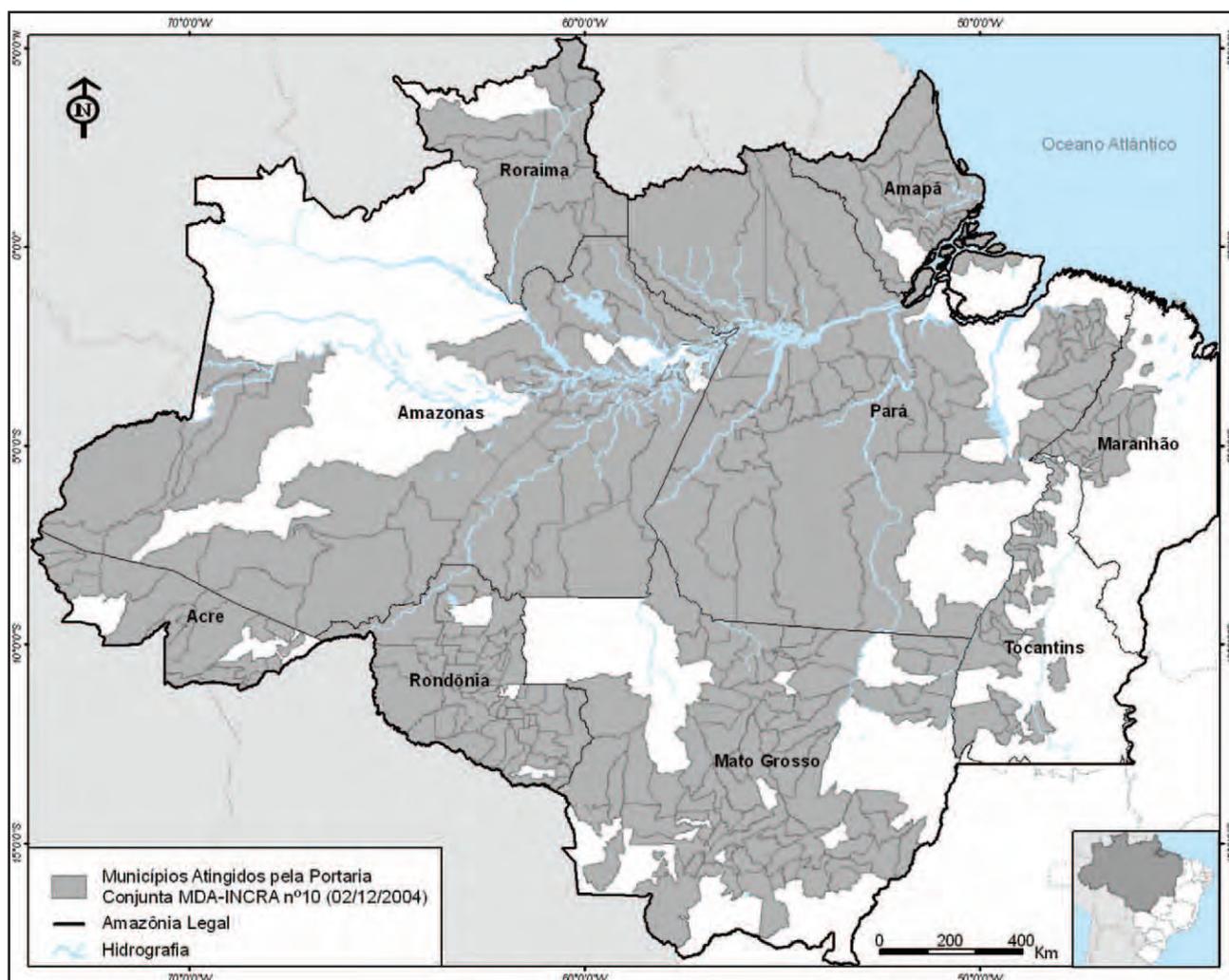
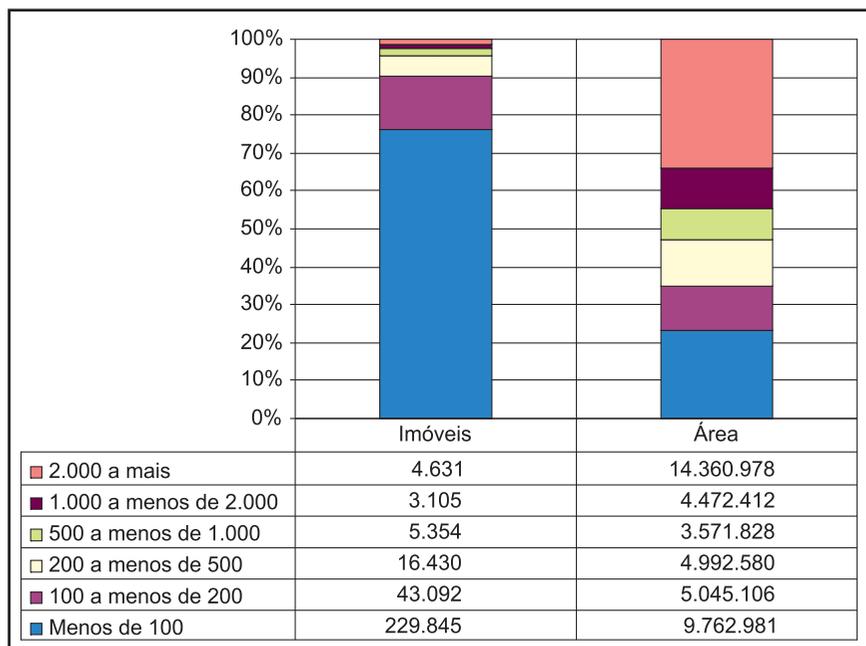


Figura 22: Distribuição da área (hectares) e do número de imóveis de posseiros cadastrados no Sistema Nacional de Cadastro Rural na Amazônia Legal por classes de tamanho do imóvel. Situação em outubro de 2003.



4. As superintendências do Incra das regiões afetadas foram proibidas de expedir declaração de posse ou documentos similares para imóveis maiores que 100 hectares. É relevante notar que o Incra frequentemente emitia as declarações de posses para os posseiros com áreas acima de 100 hectares, que as usavam para vários fins. Por exemplo, até 2003 o Ibama aceitava essa declaração para a aprovação da exploração madeireira por meio de projetos de manejo florestal nas posses. A partir de 2003, o Ibama deixou de aceitar a declaração de posse, pois a autorização para exploração somente poderia ser concedida para imóveis com títulos definitivos.

Além dessas exigências, o posseiro também deveria assinar um TAC para atender o requerimento do Código Florestal quanto à averbação da reserva legal no registro imobiliário do imóvel. Esse TAC seria uma alternativa para que o posseiro - que não tem o documento de pro-

priedade da área e por isso não pode averbar a reserva legal no cartório - pelo menos se comprometa com o órgão ambiental a averbar a reserva legal quando sua posse for regularizada (MDA/INCRA, 2002).

3.5.1. Resultados do recadastramento

A Portaria do MDA/Incra e seus efeitos provocaram vários protestos²⁹. A primeira reação foi contra o curto prazo para apresentação de mapas georeferenciados. Segundo Luís Carlos Tremonte, presidente do Sindicato da Indústria Madeireira do Sudoeste do Pará (Simaspa), faltariam técnicos e equipamentos na região para conduzir esse trabalho (Diário do Pará, 20/02/2005). Os posseiros também questionaram a intenção da Portaria, pois a mesma previa o cancelamento dos CCIR das posses em terras federais. Como muitas posses estão em terras federais, os posseiros consideravam o recadastramento desnecessário, pois a situação de posse já indica que as terras são legalmente públicas. De acordo com um fa-

²⁹ Ver matérias "Governo Lula acaba se complicando no conflito de Novo Progresso (PA)", por Oswaldo Braga de Souza, do ISA, em <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1920>, de 15/02/2005; "Confusão amazônica", por Manoel Brito Filho, jornalista de "O Eco" (<http://www.oeco.com.br>), em 30/01/2005; e "Madeireiros interdita o rio Amazonas", por Adriana Carvalho, do jornal Diário do Pará, em 20/02/2005 (acessada em <http://fsc.troll.com.br/index.cfm?fuseaction=noticia&IDnoticia=8>).

zendeiro de Novo Progresso, não faria sentido investir em um recadastramento custoso³⁰ que apenas resultaria no cancelamento do registro no cadastro.

Os protestos se intensificaram a partir da recomendação da direção do Ibama em Brasília de suspender os planos de manejo já aprovados em posses até que o Incra informasse a situação do CCIR das mesmas. Atendendo a essa orientação, o gerente-executivo do Ibama em Santarém suspendeu 26 planos de manejo no oeste do Pará, uma fronteira de expansão da exploração madeireira. Uma vez aplicada tal suspensão, posseiros, madeireiros, funcionários de serrarias e comerciantes iniciaram protestos mais intensos³¹. As pressões resultaram em uma reunião em Brasília, em 03 de fevereiro de 2005, entre representantes do MMA, MDA, Ibama, Incra, de parlamentares, madeireiros e produtores rurais. Porém, no dia seguinte à reunião, o MMA publicou uma nota ratificando a manutenção dos efeitos da Portaria nº. 10 e informando que a mesma resultou no cancelamento de 10.200 CCIR de posses por simples ocupação em terras da União acima de 400 hectares. Desde então o governo federal anunciou a inibição de um total de 66 mil CCIR de posses.

3.5.2. Desdobramentos do recadastramento de posses

As reações dos posseiros se tornaram mais organizadas por meio de seus representantes em várias esferas do executivo e legislativo e resultaram em cinco desdobramentos principais descritos a seguir.

Acordos para a continuidade dos planos de manejo em posses. Em setembro de 2005, o governo federal propôs uma solução transitória para permitir o funcionamento dos planos de manejo

florestal aprovados em terras públicas (posses) no Pará. A solução incluía um TAC a ser firmado pelo Ibama e pelo Incra, tendo como interveniente o MMA e o MPF como fiscalizador. O TAC acordava que o Incra poderia autorizar os projetos de manejo de 2005 e 2006 que atendessem às exigências legais “em caráter excepcional, precário e transitório”. O TAC estabelecia também que o detentor do plano de manejo reconheceria que a existência do plano de manejo não lhe conferia qualquer direito de posse sobre terras públicas federais objeto do manejo florestal, tampouco qualquer direito indenizatório³². Até setembro de 2006 vários detentores de projetos de manejo aprovados em posses se negavam a assinar esse tipo de TAC, pois pretendiam regularizá-las como propriedade (Comunicação pessoal de um madeireiro de Novo Progresso, em setembro de 2006).

Previsão de concessão florestal transitória em torno da rodovia BR-163. Os TAC mencionados acima não poderiam valer após a aprovação da lei de gestão de florestas públicas que estava em discussão no Congresso Nacional. A lei exigiria que a concessão de uso fosse feita mediante um longo processo, incluindo a preparação de um Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF)³³ e uma licitação pública. Para evitar o colapso da indústria madeireira quando a nova lei entrasse em vigor, foi instituída uma cláusula de transição na lei de gestão de florestas públicas. A regra transitória permitiu que o governo pudesse conceder o uso de florestas públicas antes da aprovação do primeiro PAOF em áreas que, somadas, não ultrapassem 750 mil hectares, em uma faixa de até 100 quilômetros ao longo da rodovia BR-163 (Alínea I do artigo 78 da Lei nº. 11.284, de 2 de março de 2006). Até março de 2007 o Serviço Florestal Brasileiro recebeu 34 solicitações de contrato de transição, das quais havia aprovado sete

³⁰ Um posseiro de Novo Progresso gastou R\$ 18.500,0 com o georeferenciamento e custos documentais para recadastrar uma posse de 2,5 mil hectares. Portanto, o custo ficaria em torno de R\$ 7,4/ha.

³¹ As manifestações incluíram: a interdição da BR 163 (Cuiabá-Santarém) durante 11 dias; o fechamento parcial do rio Amazonas entre os municípios de Óbidos e Breves; e a realização, em Santarém, de uma audiência pública na Câmara dos Vereadores que resultou na assinatura de uma resolução requerendo a suspensão imediata da Portaria MDA/Incra nº. 10 e a revogação da suspensão dos planos de manejo.

³² Ver matéria “Acordo libera planos de manejo no Pará”, por Ronaldo Brasiliense, do jornal “O Liberal”, em 16/09/2005; acessado em http://www.abimci.com.br/port/07Clipin/07FrameClip.html?Principal=07_050920.html.

³³ O PAOF a ser proposto pelo órgão gestor das florestas públicas e definido pelo poder concedente deveria descrever todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar.

e 19 estavam sendo revisados pelo Ibama e ou Incra. (Brasil, 2007a).

Exclusão das posses pré-existentes das concessões florestais Os posseiros também conseguiram fazer aprovar na lei de gestão de florestas públicas um artigo (nº. 73) excluindo das concessões florestais as áreas públicas já ocupadas e desmatadas até a data de sua aprovação (março de 2006). Essa exclusão seria condicionada à confirmação da vocação da área para uso agropecuário por meio do Zoneamento Econômico Ecológico aprovado em lei. Além disso, a lei de concessões garantiu: i- o direito de continuidade das atividades econômicas realizadas, em conformidade com a lei, pelos atuais ocupantes em áreas de até 2,5 mil hectares, pelo prazo de cinco anos a partir da data de sua publicação; e ii- que nos remanescentes das áreas ocupadas, ou seja, áreas de floresta, o Poder Público poderá autorizar novos planos de manejo florestal sustentável, observada a legislação vigente. Posseiros entrevistados em Novo Progresso, no oeste do Pará, interpretam essas exclusões e direitos como um indicador de que o governo iria regularizar (titular) as posses até 2,5 mil hectares.

Aprovação de lei para facilitar a regularização de posses até 500 hectares. Até novembro de 2005, a titulação de imóveis públicos maiores que 100 hectares deveria ser feita por meio de licitação pública. Para se livrar dessa obrigação, representantes dos posseiros já instalados na Amazônia fizeram o Congresso Nacional aprovar, em novembro de 2005, a dispensa de licitação em casos especiais. A dispensa de licitação pública vale para a titulação ou concessão de uso de posses em terras públicas até 500 hectares na Amazônia Brasileira para posses ocupadas antes

de dezembro de 2004. Essa medida foi incluída apressadamente na votação de uma lei (Lei nº. 11.196) que não tratava de gestão fundiária³⁴. Portanto, a isenção de licitação passou despercebida do debate público sobre a gestão fundiária da região³⁵. Logo após a aprovação dessa lei, o MDA informou que esperava conceder títulos para mais de 2 milhões de hectares de terras públicas que beneficiariam 150 mil famílias (MDA, 2005).

Entretanto, em 2006, o Incra manteve a titulação para áreas até 100 hectares³⁶, mas regulamentou apenas a concessão de uso de imóveis entre 100 e 500 hectares³⁷ e ignorou a possibilidade de titulação definitiva e imediata.

Edição de norma para alienação de terras até 15 módulos fiscais na Amazônia. Os posseiros de áreas maiores, que não foram atendidos pela lei para regularização até 500 hectares, continuaram demandando a titulação imediata por meio de pressão política e judicial³⁸. Somente em junho de 2007 o Incra editou normas (IN nº. 41/2007) sobre a alienação de terras entre 500 hectares e lotes até 15 módulos fiscais (máximo de 1,5 mil hectares na maioria dos municípios da Amazônia). A alienação destas áreas maiores será realizada mediante licitação.

É relevante notar que a regularização das posses citadas acima depende do preenchimento de vários critérios, incluindo: i- a posse deve ser o único imóvel rural do posseiro; ii- os posseiros devem provar que vivem na propriedade e que cultivam a terra de forma racional e pacífica por pelo menos um ano; e iii- que eles utilizam a terra de acordo com a legislação ambiental atual. Além disso, segundo várias regras (Estatuto da Terra, Lei de Gestão de Florestas Públicas e as IN nº. 32/2006 e 47/2007 do Incra), essas posses

³⁴ A lei derivou da Medida Provisória nº. 252 de 15 de junho de 2005, que previa um pacote de incentivos fiscais a diversos setores da economia. Ela não foi votada a tempo pelo Congresso e perdeu sua eficácia em 13/10/2005. Sob pressão do setor privado, o Congresso votou a Lei nº. 11.196, em 22 de novembro de 2005, renovando os incentivos fiscais previstos na Medida Provisória.

³⁵ Ironicamente, o projeto de lei de gestão de florestas públicas que deveria ser menos polêmico por não prever a titulação de terras foi discutido por mais de um ano e gerou intenso debate público.

³⁶ Instrução Normativa Incra nº 31 de 17 de maio de 2006.

³⁷ Instrução Normativa Incra nº 32 de 17 de maio de 2006

³⁸ Alguns posseiros acionaram a justiça para tentar garantir o direito de regularização. Em outubro de 2006, deputados federais reeleitos no Pará prometiam aos posseiros da região que iriam tentar negociar com o Incra a regularização das posses até 500 hectares caso eles votassem em um dos candidatos a governador (Comunicação pessoal de produtor rural de Novo Progresso). Entretanto, já em 2007, um dos diretores do Incra em Brasília informou a um dos autores deste estudo que não pretendia regularizar tais posses.

seriam regularizadas somente quando não estão sobrepostas a outros interesses públicos (conservação, gestão de florestas públicas) e outros direitos sobre a terra com maior prioridade, tal como aqueles das populações tradicionais e indígenas.

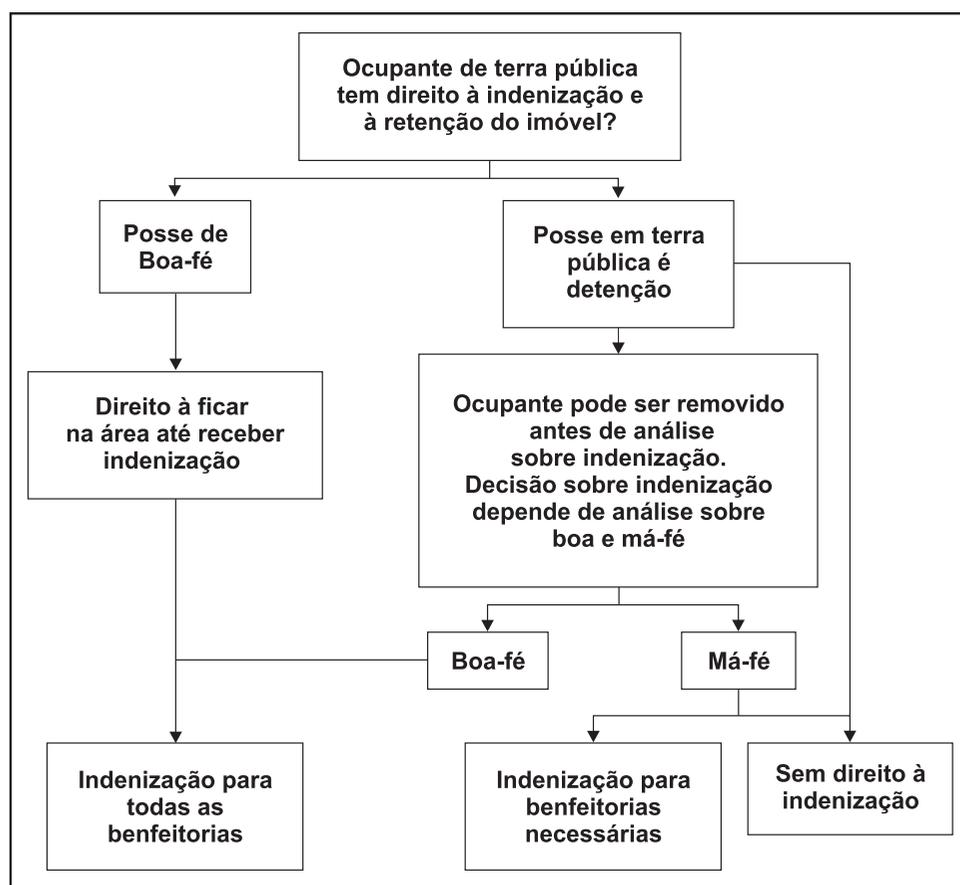
3.5.3. Os obstáculos legais à arrecadação de posses

Um dos desdobramentos do recadastramento são ações judiciais do governo para arrecadar as posses. Em alguns casos, posseiros pediram proteção judicial contra a reintegração de posse ao governo. No Brasil, as decisões judiciais sobre o

direito de posseiros em permanecer nas terras públicas e sobre os seus direitos à indenização são diversas, como ilustra a **Figura 23**. A diversidade de decisões resulta das contradições legais, das nuances dos casos e das diferenças de princípios utilizados pelos juízes. Essa situação complica a retomada das posses.

Em alguns casos contra posseiros, os juízes decidiram, com base na legislação fundiária (Decreto-lei nº. 9.760/46), que a ocupação de terras públicas não pode ser caracterizada como posse, uma vez que ela seria mera detenção ilegal de terra e, por isso, deveria ser devolvida ao governo³⁹. Com base no argumento de detenção, alguns

Figura 23: Potenciais interpretações sobre os direitos de posseiros à retenção do imóvel e à indenização por benfeitorias.



³⁹ As sentenças a seguir foram emitidas pelos juízes do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios: “Em se tratando de área pública, não há falar-se em posse, mas mera detenção. É carecedor do direito, em ação possessória, o mero detentor de bens públicos. (Apelação Cível 20050110722177APC DF. 2ª Turma Cível, Rel. Des. CARMELITA BRASIL publicado no DJU do dia 6/7/2006, pág. 49).” “A mera tolerância do Poder Público na ocupação de bens dominiais, não gera direito aos interditos possessórios. Constitui pedido juridicamente impossível a proteção possessória deduzida por particular sobre bem público quando o poder físico exercido sobre a coisa constitui mera tolerância - Precária é a posse que se origina de abuso de confiança, ou seja, que resulta da retenção indevida de coisa que deve ser restituída. O vício da precariedade macula a posse, não permitindo que ela gere efeitos jurídicos (Apc 42777/96, Reg Ac 94320, 2a Turma Cível, Rel Des Hermenegildo Gonçalves, DJU 210597, pág 10150)”.

juízes argumentam que o governo tem o direito de despejar o ocupante sem indenização e sem avaliar as questões referentes à boa ou má-fé do ocupante, pois isso só seria possível em casos de posses⁴⁰. Contudo, o mesmo Decreto-lei se refere à aplicação de um artigo do Código Civil⁴¹ que possibilita a indenização de posseiros por benfeitorias necessárias - ou seja, aquelas que contribuem para a manutenção do imóvel⁴².

Se um juiz interpreta que uma ocupação de terra pública pode ser legalmente considerada uma posse, ele deve determinar se a mesma foi constituída de boa ou má-fé para estabelecer os direitos de indenização do posseiro. De acordo com o Código Civil e as leis fundiárias, os posseiros de boa-fé têm o direito de indenização por todas as benfeitorias (*necessárias, úteis e voluptuárias*) e eles não podem ser despejados antes de receber a indenização.

Segundo o Código Civil, os posseiros de má-fé têm o direito de receber a indenização, mas somente para benfeitorias necessárias⁴³. Contudo, eles podem ser despejados antes de receber a indenização. O Código Civil também estabelece que os posseiros de má-fé devem compensar o governo por todos os lucros que eles obtiveram do uso da terra pública⁴⁴. Além disso, o Código Civil declara que os danos causados pelos posseiros de má-fé são compensados na indenização, o que na prática pode levar à anulação dos seus direitos de receber indenizações⁴⁵. Por exemplo, em um

caso no Maranhão⁴⁶, em 2006, o tribunal de primeira instância negou a indenização a um posseiro devido aos danos sociais e ambientais que ele havia causado. O posseiro desmatou a área acima dos limites permitidos pelo Código Florestal e a ocupação atrasou a criação de assentamentos rurais pelo Incra. Assim, o juiz considerou que os danos anularam as benfeitorias. Além disso, o juiz exigiu que o posseiro indenizasse o Incra por todos os lucros obtidos pelo uso da terra.

Em resumo, a decisão sobre indenização depende da interpretação sobre: i- se o ocupante da terra pública é um posseiro nos termos do Código Civil e da Lei Fundiária; ii- se o posseiro é de boa-fé ou de má-fé; iii- da aplicação do Código Civil sobre danos causados à terra no caso de má-fé; e iv- da aplicação do Código Civil sobre a indenização de lucros obtidos por posseiros de má-fé.

Dada a complexidade destas questões, uma comarca pode emitir decisões contraditórias para o mesmo caso como aconteceu no oeste do Pará (Quadro 4). A controvérsia também é evidente em um relatório sobre jurisprudência de casos envolvendo o direito de indenização de posseiros no Distrito Federal⁴⁷. Seis das quatro turmas cíveis do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios sentenciaram contra a indenização, enquanto outras duas foram favoráveis à indenização. Em cada um dos painéis houve juízes com interpretação diferente da maioria.

⁴⁰ Segue uma decisão de juiz de segunda instância contra a indenização antes do despejo apesar do fato de que o Incra demorou em tomar medidas para remover o ocupante de terra pública: "Neste processo, a boa ou má fé são inócuas, assim como a lentidão do Incra em tomar providências, simplesmente porque os imóveis públicos são IMPRESCRITÍVEIS e a qualquer momento podem e devem ser retomados das mãos do particular que os detém" (Apelação Civil nº 2000.01.00.075664-8/RO, 5ª Turma, Rel. Dês. Fagundes de Deus, DJ 18/12/2006 p.189.)

⁴¹ Parágrafo no Artigo 71 do Decreto-lei nº.9.760/46.

⁴² Por exemplo, em um caso um juiz de primeira instância negou o pedido de indenização de um posseiro que foi despejado de uma terra pública após ocupá-la por três anos. O posseiro recorreu, e o juiz de segunda instância concedeu a ele o direito de indenização pelas benfeitorias necessárias. O juiz justificou sua decisão conforme o artigo 1.220 do Código Civil, que prevê a indenização mesmo no caso de ocupação de má-fé. Apelação Cível 1997.36.00.005864-3/MT, 6ª Turma, Rel. Des. Federal Souza Prudente, DJ 22.05.2006 p.156.

⁴³ Artigo 1.220 do atual Código Civil: "Ao possuidor de má-fé serão ressarcidas somente as benfeitorias necessárias; não lhe assiste o direito de retenção pela importância destas, nem o de levantar as voluptuárias".

⁴⁴ Artigo 1.216 do Código Civil: "O possuidor de má-fé responde por todos os frutos colhidos e percebidos, bem como pelos que, por culpa sua, deixou de perceber, desde o momento em que se constituiu de má-fé; tem direito às despesas da produção e custeio."

⁴⁵ "Art. 1.221 do Código Civil: "As benfeitorias compensam-se com os danos, e só obrigam ao ressarcimento se ao tempo da evicção ainda existirem".

⁴⁶ Apelação Cível 2001.01.00.017437-8/MA, 5ª Turma, Rel. Des. João Batista Moreira, DJ 09/11/2006, p.37.

⁴⁷ Jurisprudência interna comparada. Direito Administrativo e Civil. Tema: indenização pela Administração Pública - invasão de área pública. Disponível em http://www.tjdft.gov.br/jurisprudencia/juriscomp/juris_juriscomp_adm_civil1.htm, acesso em 09/07/2007

Quadro 4. O vai e vem da retomada de posses no oeste do Pará⁴⁸.

Em 2006, a superintendência do Incra em Santarém, no Pará, demandou judicialmente a reintegração da posse de uma gleba ocupada por onze posseiros. Um juiz decidiu primeiramente que o Incra poderia expulsar os posseiros, mas após recurso dos mesmos, permitiu que eles continuassem na área, ressaltando que o caso era “muito complicado”. Na primeira decisão, o Incra argumentou que a terra era pública e seria usada para assentar clientes da reforma agrária. O juiz emitiu uma decisão preliminar a favor do Incra. Entretanto, os posseiros apelaram argumentando que eles haviam ocupado a terra por 28 anos com o conhecimento do Incra (incluído no cadastro do Incra) e da Receita Federal (pagamento do Imposto sobre Imóveis Rurais) e que o instituto nunca negara seu pedido de regularização. O juiz respondeu ordenando que os posseiros poderiam continuar na terra enquanto o Incra conduzia uma avaliação do imóvel para os objetivos de reforma agrária. O juiz ordenou que o Incra apresentasse um projeto de assentamento antes de estabelecer as famílias nas posses. Os posseiros apelaram novamente, mostrando que o Incra, enquanto conduzia as medições de terra, estava tacitamente ou explicitamente incitando conflito devido à ocupação da área por sem-terra e extratores de madeira ilegais. Nove meses depois da segunda decisão, o juiz ordenou que o Incra interrompesse as análises e removesse os sem-terra da área. Até julho de 2007 o Incra ainda não havia cumprido a ordem judicial de remover os sem-terra e os posseiros também continuavam na área.

Em resumo, o esforço para sanar a situação das posses tem demonstrado avanços, impasses e a imensa fragilidade da gestão fundiária. O principal avanço foi o cancelamento do CCIR que pode desestimular a comercialização das posses já existentes. Isso porque o CCIR era amplamente usado em transações de compra e venda informal das posses. O cancelamento dos protocolos dos processos de regularização pode desestimular a ocupação de novas áreas.

Por outro lado, fica evidente que o governo não teve força para impor plenamente as restrições previstas inicialmente contra as posses. Devido à imensa reação, foi necessário aprovar medidas para facilitar a regularização (concessão de uso e titulação) das posses existentes até 2004.

As reações foram estimuladas pelas falhas anteriores de várias agências do governo federal. Primeiro, o Incra aceitava os pedidos para regulariza-

ção fundiária de posses até 2,5 mil hectares, mas desde 1985 deixou de priorizar tal regularização. Além de aceitar os pedidos de regulamentação, o governo dava outros sinais de que a situação dos posseiros era aceitável e passível de regularização. Por exemplo, o Incra aceitava cadastrar as posses e a SRF coletava o ITR das mesmas. Além disso, o Incra emitia a “Declaração de Posse” que era aceita para aprovar planos de manejo no Ibama até 2003. Bancos públicos aceitavam financiar o custeio de posses no caso da agricultura familiar e até 450 hectares no caso de pecuária⁴⁹. Desta forma, um grande número de posseiros tinha a expectativa de regularização e não aceitou a simples extinção dessas expectativas.

Finalmente, a retomada judicial de posses pode ser complicada pela falta de clareza e uniformidade de interpretação sobre quais são os direitos dos posseiros.

⁴⁸ Processo número 20063902001844-9 na Justiça Federal em Santarém.

⁴⁹ A informação sobre o financiamento da pecuária até 450 hectares foi obtida de um gerente do Banco da Amazônia (Basa), no interior do Pará.

4. SÍNTESE DA INCERTEZA SOBRE A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA

Os resultados do recadastramento e sobre as áreas protegidas permitem resumir a situação fundiária na região (Figura 24). Contudo, dadas às falhas da gestão fundiária, essa síntese revela mais as incertezas do que um diagnóstico preciso da situação. Por exemplo, em 2007, 43% do território eram áreas protegidas, mas porções destas áreas eram ocupadas por posseiros - especialmente em novas áreas que foram criadas sobre posses pré-existentes no centro (Terra do Meio), oeste e centro norte do Pará. O Incra cancelou os cadastros de posseiros, parte dos quais estava nas novas áreas protegidas; mas parte deles continua nessas áreas informalmente⁵⁰. Em 2006 o Ibama reconheceu que pelo menos 10 milhões de hectares das áreas protegidas ainda precisavam ser regularizadas.

Cerca de 20 milhões de hectares - apenas 4% do território - eram propriedades cujos documentos foram validados pelo Incra nos recadastramentos de grandes imóveis. Por outro lado, 158 milhões de hectares (32% do território) seriam áreas supostamente privadas sem a verificação ou validação do Incra. Esses imóveis incluem posseiros, parte dos quais tiveram seus cadastros cancelados pelo Incra; proprietários de grandes imóveis que apresentaram documentos estaduais os quais ainda não foram verificados pelo Incra (quase 21 milhões de hectares); outros grandes imóveis cuja documentação ainda está sendo revisada pelo Incra (56 milhões de hectares) e imóveis menores que 5 mil hectares com documenta-

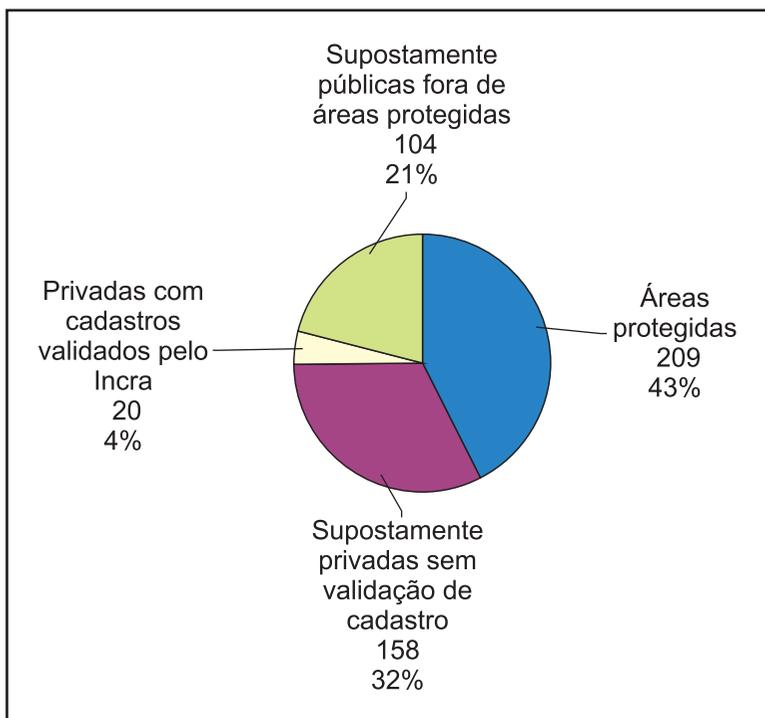
ção (falsa ou não) que ainda não foram atingidos pelos recadastramentos do Incra. Esses imóveis - ou seus documentos - podem ser referentes a áreas dentro ou fora das áreas protegidas criadas recentemente.

As áreas supostamente públicas fora das áreas protegidas somavam aproximadamente 104 milhões de hectares ou 21% do território. Essas áreas incluem áreas, de fato, livres de ocupação, mas também aquelas ocupadas por populações com direitos legítimos e outras sem direitos de regularização. Por exemplo, nessas áreas podem estar populações indígenas cujas terras ainda não foram reconhecidas pelo governo e populações tradicionais (ribeirinhos) sem documentação, além de posseiros recentes.

Recentemente, a incerteza sobre a situação fundiária ficou evidente mais uma vez quando, em fevereiro de 2008, o governo federal convocou o recadastramento de imóveis rurais em 36 municípios da Amazônia com maior desmatamento. Segundo o Incra (Brasil, 2008), os municípios atingidos somam cerca de 80 mil imóveis rurais (posses e propriedades) e 100 milhões de hectares. Os detentores de imóveis que não se recadastrarem após 30 dias da convocação terão seus CCIR suspensos. Essa nova convocação corrobora os resultados dessa análise, os quais indicam enormes pendências dos recadastramentos anteriores. Em resumo, o governo federal ainda não sabe quem é dono de grande parte da Amazônia Legal.

⁵⁰ Uma reportagem da TV Globo sobre a grilagem de terras no centro do Pará ilustra essa situação. Ver vídeo em: <http://www.terradomeio.globolog.com.br/>.

Figura 24: A distribuição incerta (milhões de hectares e % do território) da situação jurídica das terras na Amazônia.



5. A CRIAÇÃO DE UM CADASTRO ÚNICO DE IMÓVEIS RURAIS

A fragilidade do cadastro de imóveis rurais é reconhecida pelo menos desde 1992 — especialmente quando a SRF criou outro cadastro para fins de cobrança do ITR. A partir daí, a idéia de criar um cadastro único vinha sendo discutida entre os setores que lidam com cadastros/registros de imóveis. Em 1998, a recomendação da auditoria do TCU reforçou a pressão para criar um cadastro único. Porém, somente a Lei nº. 10.267, de 2001, consolidou juridicamente essa proposta ao criar o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.

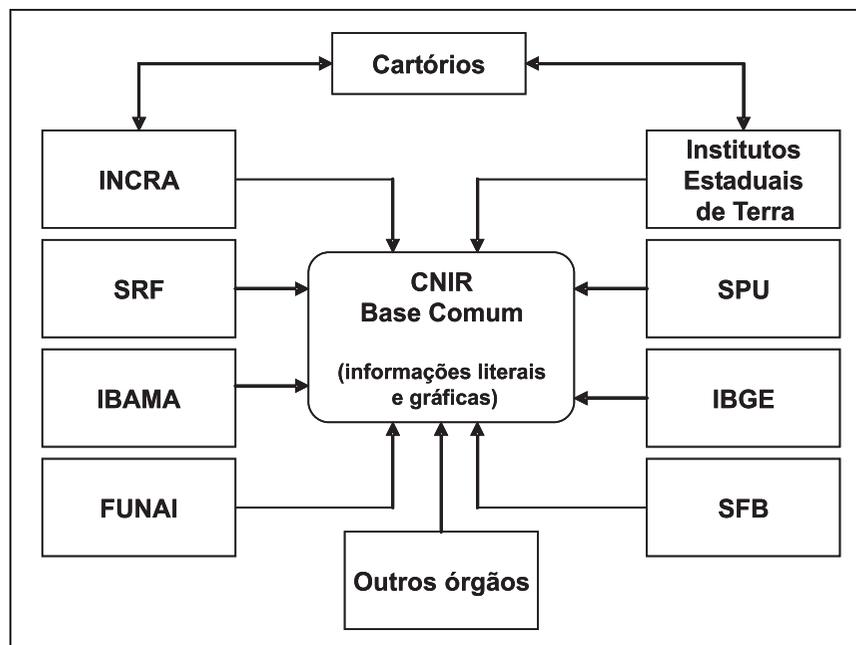
5.1. Objetivos e características

O CNIR visa: i- reunir e facilitar o acesso aos dados relacionados ao meio rural; ii- aumentar a confiabilidade das informações para fins fiscais, ambientais, de desenvolvimento rural e de reforma agrária; e iii- aumentar a eficácia do uso de recursos humanos e financeiros. Para tanto, con-

forme a legislação, a estrutura do CNIR deverá ter as seguintes características:

1. Consistirá de uma base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela SRF, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro;
2. A base comum do CNIR adotará código único, a ser estabelecido pelo Incra e pela SRF para permitir sua identificação e o compartilhamento das informações entre as instituições participantes;
3. Integrarão o CNIR as bases próprias de informações produzidas e gerenciadas pelas instituições participantes, constituídas por dados específicos de seus interesses, que poderão por elas ser compartilhados, respeitadas as normas de cada entidade (Figura 25).

Figura 25: Bases de informação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.



O custo total de criação do CNIR foi estimado em US\$260 milhões a serem bancados inicialmente pelos governos federal (US\$104 milhões), dos estados (US\$26 milhões), e por um empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁵¹ ao governo federal para cobrir os 50% restantes.

5.2. Metas e situação de implantação do CNIR

O Projeto de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, que é responsável pela implantação do CNIR, prounejou atingir os seguintes resultados: cadastro georeferenciado de 4,8 milhões de imóveis rurais; regularização de 1,3 milhão de posses; e todos os imóveis rurais cadastrados e regularizados em nove anos a partir do início do projeto. Entretanto, esse projeto demorou a iniciar incluindo várias negociações sobre o empréstimo do BID, o foco geográfico, a abordagem de regularização fundiária e a liderança de implantação do projeto⁵². Desta forma, somente em 2007 o governo brasileiro estava começando a implantar o cadastro apenas em fase piloto, mesmo assim, incluindo apenas um estado da Amazônia Legal (Maranhão). Nessa fase piloto, o MDA prevê utilizar US\$18 milhões⁵³ de fundos nacionais e do BID para apoiar governos estaduais selecio-

nados na implantação da regularização e registro de terra e no fortalecimento institucional do Incra, de Institutos de terras e cartórios. O projeto planeja atingir 140 mil propriedades em cinco estados (Bahia, São Paulo, Minas Gerais, Ceará e Maranhão) correspondendo a um custo de US\$120 por propriedade.

O próprio governo federal reconhece que esse projeto é insuficiente para atingir as demandas de regularização fundiária da Amazônia. Em novembro de 2007, a Casa Civil da Presidência da República afirmou a necessidade de acelerar e ampliar os esforços de regularização fundiária, cadastramento rural e licenciamento ambiental para reduzir o desmatamento na Amazônia. Além disso, se comprometeu a encaminhar recomendações para acelerar e ampliar essas iniciativas juntamente com os governos estaduais. Essas recomendações resultaram de um seminário do Grupo de Trabalho da Soja, cuja missão é evitar a comercialização de grãos de áreas desmatadas a partir de julho de 2006, por dois anos (Ver detalhes em www.greenpeace.org.br). O compromisso também foi compartilhado por outros interessados importantes como organizações da sociedade civil, do agronegócio, do Incra, do MMA e dos órgãos estaduais de meio ambiente e institutos de terra de oito estados da Amazônia⁵⁴.

⁵¹ Segundo <http://www.nead.org.br/boletim/boletins/boletim101.htm>, acesso em 18/10/2006; às 11:10h.

⁵² Por exemplo, o Incra e o MDA disputavam a liderança do projeto de acordo com a declaração de um importante funcionário de um destes órgãos.

⁵³ O contrato assinado entre o governo brasileiro e o BID está disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=420021>. Detalhes sobre o projeto estão disponíveis no anexo do contrato: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=428126>.

⁵⁴ O compromisso em favor da regularização fundiária foi publicado em Carta de Recomendações da Oficina sobre Licenciamento Ambiental Rural e Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/raw/content/brasil/documentos/amazonia/carta-de-recomenda-es-da-casa.pdf>. Acesso em: 29/11/2007.

6. OS DESAFIOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O desenvolvimento sustentável e pacífico na Amazônia depende de uma clara definição de quem têm direitos de uso e propriedade sobre as terras da região. Porém, esses direitos são confusos ou desconhecidos em uma extensa porção já ocupada da Amazônia. Analisamos o esforço do Estado brasileiro para recadastrar imóveis rurais na região iniciados em 1999 e os seus desdobramentos.

Os principais avanços deste esforço foram:

1. O cancelamento do cadastro de cerca de 20 milhões de hectares de imóveis irregulares. Parte dessas áreas foi transferida para criação de unidades de conservação após 2002;
2. A validade da documentação de outros 20 milhões de hectares em 663 imóveis foi confirmada;
3. O cancelamento de CCIR de aproximadamente 66 mil posses pode reduzir a comercialização dessas terras públicas; e
4. O Incra foi proibido de emitir Declarações de Posses, que eram documentos precários, mas que criavam expectativas sobre a regularização fundiária de posses e serviam para a obtenção de crédito de pequenos e médios imóveis (até 450 hectares) e para comercialização informal de terras públicas.

Entretanto, restam enormes pendências sobre a retomada de terras públicas ilegalmente ocupadas, sobre a regularização de posses legítimas e para assegurar que a ocupação ilegal não se repetirá em novas fronteiras. As evidências de problemas restantes incluem:

1. Sete anos após o primeiro recadastramento dos grandes imóveis, havia 56 milhões de hectares cujos processos estavam em trâmite ou sem informação e 20,6 milhões de hectares de casos arquivados sem a verificação da documentação estadual apresentada pelos detentores dos imóveis;

2. Mais de 40 milhões de hectares de posses permaneciam irregulares três anos após a convocação do recadastramento destes imóveis;
3. A falta de mapeamento dos imóveis cadastrados fez o governo convocar, no início de 2008, um novo recadastramento em 36 dos municípios da região para facilitar o monitoramento do desmatamento; e
4. Em 2007 foi lançado um programa piloto para estabelecer o cadastro único de imóveis rurais, mas que inclui apenas um estado da Amazônia Legal.

Nosso estudo revela que essas pendências decorrem de vários fatores, como investimento insuficiente, inconsistências de interpretação da legislação sobre os direitos dos posseiros e sobre o cancelamento de registros ilegais nos cartórios, a demora para estabelecer regras para a regularização de posses e a falta de transparência sobre a situação fundiária. Portanto, a solução desses problemas demanda um conjunto de ações integradas além do recadastramento, como discutimos a seguir.

6.1. Esclarecer as regras para lidar com as situações pendentes

A complexidade e escala dos problemas de gestão fundiária na Amazônia poderiam ser reduzidas se as regras fossem claras e interpretadas consistentemente. É necessária coordenação entre vários setores para esclarecer as regras sobre questões de direito fundiário.

O cancelamento de registros ilegais nos cartórios é essencial para a arrecadação de terras públicas que foram ilegalmente documentadas. Como os casos decorrentes do recadastramento demonstram, é importante esclarecer se os registros ilegais nos cartórios podem ser definitivamente cancelados por procedimentos adminis-

trativos ou se eles requerem processos judiciais. O Conselho Nacional de Justiça recentemente ratificou um cancelamento administrativo conduzido pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Essa decisão deveria encorajar outras justiças estaduais a aplicar o cancelamento administrativo. Todavia, essa decisão pode estimular proprietários a questionar a constitucionalidade do cancelamento administrativo no Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse caso, a validade da aplicação do cancelamento administrativo dependeria da decisão desse tribunal.

Uma questão crítica é como lidar com proprietários que adquiriram de boa fé terra sem saber da falsidade dos títulos⁵⁵. Apesar de o governo ter o direito de retomar a terra, há o risco dos proprietários acionarem a justiça buscando indenizações, pois o Estado deveria assegurar a idoneidade dos registros nos cartórios. Há várias opções para tratar desse tipo de problema, mas todas implicam alguma perda para o setor privado ou para o patrimônio público. Uma solução ampla para esse problema provavelmente demandará uma negociação para definir os custos e benefícios sociais e financeiros das várias opções (ver discussão no Anexo V). O Ministério Público e o Tribunal de Contas que têm o dever de garantir o cumprimento da lei e a proteger o patrimônio público deveriam ter um papel importante na revisão e encaminhamento de soluções para esse problema.

Será necessário estabelecer padrões para lidar com as posses, seja para regularizá-las ou para retomá-las para o controle público. Um aspecto crucial é estabelecer quais são os direitos dos posseiros. Alguns juízes usam a interpretação do Código Civil de que posseiros de má-fé têm direito a alguma indenização (artigo 1.220 do Código Civil) e isso estimula o aumento dos custos governa-

mentais para a arrecadação dessas terras e pode encorajar novas ocupações. Por outro lado, outros juízes recusam a indenização de posseiros de má-fé em terras públicas com base no argumento de que eles não são posseiros, mas meramente detentores de terra pública. Além disso, o Código Civil permite que os danos causados ao imóvel (por exemplo, danos ambientais) sejam compensados, reduzindo ou até eliminando a indenização que seria paga pelas benfeitorias (artigo 1.221 do Código Civil⁵⁶). O Código Civil também permite que os órgãos fundiários requeiram dos posseiros de má-fé o ressarcimento dos lucros líquidos que eles obtiveram ao utilizar as terras públicas (artigo 1.216 do Código Civil⁵⁷). Portanto, os órgãos fundiários possuem dois métodos para facilitar a arrecadação judicial de terras ocupadas por posseiros de má-fé: demonstrar os danos causados pelos ocupantes ilegais e solicitar o reembolso dos lucros obtidos por esses ocupantes.

Por sua vez, o poder judiciário facilitaria a arrecadação de terras públicas irregularmente ocupadas se acatasse uniformemente esses argumentos como estabelecido nos artigos 1.221 e 1.216 do Código Civil. Porém, a falta de vinculação de juízes a decisões de tribunais superiores pode ser uma barreira para a interpretação consistente da lei. Em geral, os juízes de primeira instância possuem a liberdade de interpretar a lei de forma diferente das decisões dos tribunais superiores ou de apelações se eles não concordarem com elas. Para evitar esse tipo de inconsistência, o poder judiciário recentemente instituiu a súmula vinculante que poderia ser usada para homogeneizar a aplicação da lei contra as posses irregulares. Porém, para estabelecer a súmula vinculante é necessário consenso em várias decisões sobre o mesmo assunto, o que pode ser difícil no curto prazo. Sem uma súmula vinculante,

⁵⁵ A boa-fé poderia ser caracterizada pelo fato do proprietário ter comprado uma terra titulada a preço de mercado e ter transferido o registro de terra para o seu nome no cartório.

⁵⁶ Art. 1.221 do Código Civil: "As benfeitorias compensam-se com os danos, e só obrigam ao ressarcimento se ao tempo da evicção ainda existirem."

⁵⁷ Artigo 1216 do Código Civil: "O possuidor de má-fé responde por todos os frutos colhidos e percebidos, bem como pelos que, por culpa sua, deixou de perceber, desde o momento em que se constituiu de má-fé; tem direito às despesas da produção e custeio."

seria necessário engajar juizes de tribunais inferiores no debate sobre a validade e importância de restringir a indenização para posseiros de má-fé. Esse tipo de ação é necessária para criar algum tipo de definição ou estabilidade sobre as decisões envolvendo a indenização de posseiros, o que possibilitaria um planejamento mais adequado para estimar os custos e tempo para resolver esse problema na região Amazônica.

6.2. Investir na regularização fundiária

Além de combater os posseiros de má-fé, é preciso agir rapidamente para regularizar os posseiros de boa-fé. De acordo com as regras atuais, isso implica avaliar se o posseiro cumpre regras ambientais e sociais. Além disso, é preciso se certificar de que a posse não está sobreposta a outros interesses públicos (conservação, gestão de florestas públicas) e outros direitos de maior prioridade como das populações tradicionais e indígenas. Dado que a ocupação da região tem sido desordenada e há sobreposição desses interesses, será necessária uma maior coordenação e negociação entre os vários responsáveis por esses interesses como o Incra, os institutos estaduais de terra, a Funai, os órgãos ambientais federais (Ibama, Instituto Chico Mendes) e estaduais e o Serviço Florestal Brasileiro, além de produtores rurais pequenos e grandes. Para ajudar a equilibrar os vários interesses e garantir o cumprimento de leis complexas será importante a atuação de órgãos supervisores como o Ministério Público e o TCU.

A execução dessa política demandaria um investimento muito maior do que tem sido feito e está programado para os próximos anos, considerando que apenas um dos estados da Amazônia, o Maranhão, faz parte da fase piloto do Projeto de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil. Esse investimento poderia ser recuperado demandando que os posseiros pagassem à

vista o preço pela terra que será regularizada. Planos de pagamento muito longos dificultariam a recuperação dos custos necessários para a regularização

O valor a ser pago deveria considerar, além do valor da terra nua, o valor da floresta existente ou que já foi explorada pelo posseiro - ou seja, o posseiro deveria ressarcir ao patrimônio público o valor da madeira explorada. O valor total a ser pago variará na região conforme o tipo de floresta e a distância para o mercado e deverá ser estabelecido com base em estudos locais. Entretanto, considerando um valor plausível para a floresta na região (R\$ 300,00/ha⁵⁸), e assumindo que metade das posses seria regularizada (21 milhões de hectares), o governo poderia arrecadar por em torno de R\$ 6,3 bilhões. Um valor expressivo também poderia ser arrecadado com a regularização de terras que foram documentadas ilegalmente.

6.3. Acelerar a criação do cadastro único

O TCU determinou que um cadastro de imóveis rurais unificado é essencial para o aumento da eficácia da gestão fundiária no Brasil. A lei cadastral de 2001 estabelece a criação desse cadastro e requer um georeferenciamento completo de cada lote de terra na região, refletido precisamente no registro de propriedade no cartório. Isso facilitaria a cooperação entre as instituições, reduziria custos de administração do cadastro e facilitaria a identificação de terra disponível para a reforma agrária, regularização e conservação.

Além disso, a transparência de um sistema de informação fundiária único auxiliaria a monitoração da gestão fundiária por todos os atores envolvidos como, por exemplo, o poder judiciário, o Ministério Público e o TCU. A base de dados digital deveria estar disponível *on-line* para essas instituições. Um passo nessa

⁵⁸ Segundo o relatório Agriannual 2007 (IFNP, 2007), em 2006 o valor de terras florestadas na região variou de R\$14,00/ha no Amapá até cerca de R\$ 700,00/ha no Mato Grosso.

direção foi a publicação recente do Cadastro Nacional de Florestas Públicas pelo Serviço Florestal Brasileiro⁵⁹, mas ainda são necessários investimentos e cooperação para concluir um cadastro único.

6.4. Evitar novas ocupações irregulares em terras públicas

É preciso interromper o padrão histórico de descontrole de ocupações de terras públicas seguido de tentativas para regularizá-las. O marco legal para isso já existe: a nova lei de gestão de florestas públicas criminaliza o desmatamento e a exploração ilegais em terras públicas⁶⁰. Falta disseminar mais amplamente esse aspecto da lei para agir contra a crença local de que é legítimo ocupar terras públicas na Amazônia⁶¹. O monitoramento de novas ocupações pode ser facilitado grandemente pela identificação de abertura de estradas ilegais e de focos de queimadas em novas fronteiras (Ver discussão em Barreto *et al.*, 2006). Autoridades ambientais e fundiárias deveriam combinar suas ações para intensificar essa fiscalização no campo. As Corregedorias de Justiça dos estados, que são as responsáveis por fiscalizar os cartórios para evitar fraudes de documentos de terra, devem ser mais vigilantes. Além disso, novas ocupações ilegais devem ser punidas rapidamente para evitar a criação de novas zonas contestadas a partir do fortalecimento político dos ocupantes ilegais. Se a impunidade prevalecer e novos posseiros se fortalecerem politicamente, haverá novas pressões para regularizar posses irregulares como aconteceu após o chamado para recadastramento de posses em 2004.

6.5. A importância de um consenso para a regularização fundiária na Amazônia

Para sanar os problemas fundiários da Amazônia será necessária consistência de ações e de recursos por vários anos. Além disso, será necessária força política para enfrentar barreiras, pois implicará eliminar o subsídio que a apropriação e uso gratuito de terras públicas tem significado durante mais de duas décadas. Isso requer um acordo amplo e duradouro de setores-chave da sociedade e do Estado brasileiro. Há indícios de que esse tipo de acordo é possível e está emergindo. Por exemplo, a integração maior da Amazônia ao mercado global de mercadorias agrícolas de soja e carne começa a criar pressões pela regularização fundiária. A regularidade fundiária e o licenciamento ambiental são essenciais para os exportadores de soja cumprirem o boicote contra soja oriunda de novos desmatamentos na Amazônia. Para garantir o sucesso dessa iniciativa, representantes dos governos federal (incluindo o Gabinete da Presidência da República), autoridades ambientais e fundiárias estaduais, de Ongs e do agronegócio se comprometeram a colaborar para acelerar a regularização fundiária e o licenciamento ambiental na Amazônia. Esse consenso de alto nível é o primeiro passo para executar iniciativas com escala, velocidade e longevidade necessárias para tratar dos problemas relatados neste estudo. Sem esse consenso e ação consistentes, os conflitos e os riscos fundiários associados às iniciativas de conservação e desenvolvimento na Amazônia continuarão.

⁵⁹ Ver descrição do cadastro e o endereço para o mapa em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEsutura=95&idMenu=5482>.

⁶⁰ A criminalização foi instituída ao incluir o seguinte artigo na lista de crimes contra a flora na lei de crimes ambientais (Lei nº. 9.605/1998): “Art.50-A. Desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente”.

⁶¹ Uma reportagem da TV Globo sobre a grilagem de terras no centro do Pará ilustra essa crença. Ver vídeo em: <http://www.terraonline.com.br/>.

Durante a conclusão deste estudo, o Presidente da República editou uma Medida Provisória - MP⁶² dispensando a licitação para a venda de posses até 15 módulos fiscais ocupados na Amazônia até novembro de 2004. Quinze módulos fiscais podem representar até 1,5 mil hectares na região. Assim, o governo amplia a dispensa de licitação, que era até 500 hectares, conforme lei de 2005. Essa MP foi estimulada por duas medidas recentes.

A primeira foi a convocação para o recadastramento de imóveis nos 36 municípios com maior desmatamento na Amazônia. A segunda, foi a edição de uma resolução que obriga os financiadores públicos e privados do agronegócio exigir a regularidade fundiária e ambiental dos solicitantes de crédito na região. Como este estudo relata, milhares de posseiros não poderiam cumprir essas regras. Ao mesmo tempo, sem a MP o governo teria dificuldades em cumprir a lei que demanda a licitação para a regularização de terras acima de 500 hectares ocupadas antes de dezembro de 2004. Por exemplo, conforme Kiel (2008), para licitar uma área já ocupada, o Incra teria de vistoriar cada posse acima de 500 hectares e avaliar a terra nua e as benfeitorias. Após isso, teria de licitar a terra nua exigindo que o ocupante recebesse o dinheiro das benfeitorias caso não ganhasse a licitação ou deixasse de participar da mesma. Com a aprovação da MP, o Incra apenas avaliará o preço da terra desconsiderando o valor das benfeitorias. Segundo o Incra (Kiel, 2008), a dispensa da licitação tripli-

cará a capacidade operacional para regularização dessas posses.

A proposição dessa MP mostra que o Incra criou um problema insolúvel nas últimas décadas: aceitou o pedido de regularização de posses que não poderiam ser ocupadas sem licitação em virtude de seu tamanho. As vantagens, riscos e inadequações desta medida são destacados a seguir.

Vantagens. Uma rápida regularização fundiária - incluindo o mapeamento georeferenciado dos imóveis - permitiria aumentar o controle ambiental dos imóveis e eliminar o subsídio do uso gratuito das posses.

Risco da expectativa de legalização de novas ocupações. Essa medida repete o histórico da gestão fundiária no Brasil em que o governo aceita ocupações informais e ilegais por vários anos e depois adapta a legislação para regularizar essas situações. Esse padrão pode criar a expectativa de que novas ocupações irregulares (pós 2004) serão regularizadas no futuro. Para evitar esse risco, será necessário reforçar o combate a novas ocupações, conforme discutido na seção seis deste relatório.

Forma de pagamento generosa. Segundo o Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra, Roberto Kiel, os posseiros terão um ano de carência e cinco anos para pagar a terra (Kiel, 2008). Isso poderá constituir um subsídio adicional para os posseiros, pois os mesmos já usufruíram dessas áreas por vários anos explorando seus recursos florestais e utilizando-as para agropecu-

⁶² Medida Provisória nº. 422, de 25 de março de 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/422.htm. Acesso em 27/3/2008.

ária sem pagar aluguel ou *royalty*. Portanto, para evitar um subsídio adicional, o governo deveria demandar o pagamento à vista pela terra e pelos recursos florestais remanescentes bem como pelos recursos já explorados da terra pública. Além disso, demandar o pagamento à vista evitaria o custo administrativo associado à gestão do contrato por vários anos e o risco de inadimplência.

Permanência de complexidade. Informações do Incra indicam que a regularização ainda será desnecessariamente complexa. Segundo Kiel (2008), o novo proprietário não poderá revender a área antes de dez anos após a emissão do título. Além de não resultar em vantagem plausível, isso demandaria custos para o governo monitorar a titularidade do imóvel.

Arima, E.; Barreto, P. & Brito, M., 2005. *Pecuária na Amazônia: tendências e implicações para a conservação ambiental*. Belém: Imazon. 75 p.

Banco Mundial. 2006. *Doing Business in 2006: Creating Jobs*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington. DC, USA.

Barreto, P.; Souza Jr. C.; Noguérón, R.; Anderson, A. & Salomão, R. 2006. *Human Pressure on the Brazilian Amazon Forests*. Washington DC: WRI, Belém: Imazon. 84p.

Brasil. 2007. *Gestão das Florestas Públicas: Relatório 2006*. Serviço Florestal Brasileiro. Brasília-DF: 54p.

Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. 2001. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica. 2002. Relator: Sérgio Carvalho. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Série Ação Parlamentar nº. 187. 641p.

Brasil. Sem data A. *O Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil*. Ministro da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/arquivos/0128000016.pdf>. Acesso em: 6/2/2008.

Brasil. Sem data B. Relatório de atividades: Incra 30 anos. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/arquivos/0173400476.pdf>. Acesso em: 06/02/2008.

Brasil. 2008. Ministro anuncia recadastramento de imóveis rurais em fevereiro. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em <http://www.incra.gov.br>. Acesso em: 06/02/2008.

CPT (Comissão Pastoral da Terra). 2005. *Conflitos no Campo Brasil 2005*. Goiânia-GO: Comissão Pastoral da Terra - Secretaria Nacional.

Di Sabbato, A. 2001. *Perfil dos proprietários/detentores de grandes imóveis rurais que não atenderam à notificação da Portaria 558/99*. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO - Projeto UTF/BRA/051/BRA.

IFNP (Instituto FNP). 2007. *Agriannual 2007. Anuário da agricultura brasileira*. Agra FNP/Instituto IFNP. São Paulo, SP.

Isa (Instituto Socioambiental), 15/02/2005. *Governo Lula acaba se complicando no conflito de Novo Progresso (PA)* Disponível em <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1920>.

Isa (Instituto Socioambiental). 2006. *Estratégia para a consolidação territorial na Terra do Meio*. Relatório de reunião técnica. 21-22 de novembro de 2006. Instituto Socioambiental. Brasília - DF.

Jornal "Diário do Pará", 20/02/2005. *Madeireiros interditam o rio Amazonas*. Disponível em <http://fsc.troll.com.br/index.cfm?fuseaction=noticia&IDnoticia=8>.

Jornal "O Eco", 30/01/2005. *Confusão Amazônica*. Disponível em: <http://www.ces.fgvsp.br/index.cfm?fuseaction=noticia&IDnoticia=16786&IDidioma=1>.

Jornal "O Liberal", 16/09/2005. *Acordo libera planos de manejo no Pará*. Disponível em http://www.abimci.com.br/port/07Clipin/07FrameClip.html?Principal=07_050920.html

Kiel, R. 2008. A MP 422 legaliza e protege a floresta. Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra. Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php?visualiza=10298,2497>. Acesso em 27/3/2008.

MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). 2002. *Manual de Fiscalização Cadastral de Imóveis Rurais*. Brasília - DF.

MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). 2005. *MP do Bem Irá Permitir a Regularização de cerca de 150 Mil Posses de Terras*. MDA. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/index.php?ctuid=7680&scid=134&imprimir=t>. Acesso em 21/02/2006.

MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). Sem data. *Relatório de atividades: Incra 30 anos*. Brasília - DF. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/arquivos/0173400476.pdf>. Acesso em 18/07/2007.

Ricardo, F. 2004. *Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. 687 p.

TCU (Tribunal de Contas da União). 1998. *Auditorias do Tribunal de Contas da União*, Vol. 1, N° 1. Brasília - DF.

Referências de marco legal

Brasil. Decreto nº. 4.449/2002. Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nº. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4449.htm. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Incra. Instrução Normativa nº.28/2006. Dispõe sobre a regulamentação dos procedimentos administrativos visando promover qualificação das informações, implantar ação permanente e eficaz de fiscalização de modo a imprimir maior eficiência e eficácia às ações pertinentes à fiscalização cadastral de imóveis rurais, visando ao combate à grilagem de terra e combate ao trabalho análogo ao de escravo. Disponível em: <http://www.incra.gov.br> (Legislação: Atos Internos: Instruções Normativas). Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Incra. Instrução Normativa nº.31/2006. Dispõe sobre as diretrizes e fixa os procedimentos para legitimação de posse em áreas de até 100 hectares, localizadas em terras públicas rurais da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.incra.gov.br> (Legislação: Atos Internos: Instruções Normativas). Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Incra. Instrução Normativa nº.32/2006. Dispõe sobre as diretrizes e fixa os procedimentos para regularização fundiária de posses em áreas de até 500 hectares, localizadas em terras públicas rurais de propriedade da União na Amazônia Legal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.incra.gov.br> (Legislação: Atos Internos: Instruções Normativas). Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Incra. Instrução Normativa nº.41/2007. Estabelece critérios e procedimentos administrativos referentes à alienação de terras públicas em áreas acima de 500 hectares, limitadas a 15 (quinze) módulos fiscais, mediante concorrência pública. Disponível em: <http://www.incra.gov.br> (Legislação: Atos Internos: Instruções Normativas). Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Inbra. Portaria nº.596/2001. Determina o recadastramento de imóveis rurais, com área entre 5 mil e 9,99 mil hectares, localizados em alguns municípios dos seguintes estados: AC, AP, AM, BA, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PR, RO, SP e TO. Disponível em: <http://www.inbra.gov.br> (Legislação: Atos Internos: Portarias). Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Inbra. Portaria nº.835/2004. Determina que nos processos de recadastramento e fiscalização cadastral, de que trata as Portarias Inbra nº.41/1999, 558/1999 e 596/2001, sejam observadas as disposições do art. 1º da Portaria tem nº.1.234, de 17/11/2003. Disponível em: <http://www.inbra.gov.br> (Legislação: Atos Internos: Portarias). Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Inbra. Portaria nº.12/2006. Unifica e determina a continuação dos trabalhos iniciados com fundamento nas Portarias nº.558/1999, 596/2001 e 835/2004. Disponível em: <http://www.inbra.gov.br> (Legislação: Atos Internos: Portarias). Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Inbra. Portaria nº.558/1999. Determina o recadastramento de imóveis rurais com área igual ou maior que 10 mil hectares. Disponível em: <http://www.inbra.gov.br> (Legislação: Atos Internos: Portarias). Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Lei nº.1.806/1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=163890>. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Lei nº. 10.267/2001. Altera dispositivos das Leis nº.4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10267.htm. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Lei nº. 11.196/2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (REPES), o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Lei nº. 11.284/2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Lei nº. 4.504/1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4504.htm>. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Lei nº. 4.771/1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4771.htm>. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Lei nº. 6.739/1979. Dispõe sobre a Matrícula e o Registro de Imóveis Rurais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L6739.htm>. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Lei nº. 8.022/1990. Altera o sistema de administração das receitas federais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1990/8022.htm>. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Lei nº. 9.605/1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9605.htm>. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Lei Complementar nº.31/1977. Cria o estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LCP/Lcp31.htm>. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Lei nº. 601/1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L0601-1850.htm>. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. MDA-Incra. Portaria Conjunta nº.10/2004. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídica de posse por simples ocupação, localizados em 352 municípios dos estados da Amazônia Legal. Disponível em: <http://www.incra.gov.br> (Legislação: Atos Internos: Portarias). Acesso em 09/07/2007.

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2008. Medida Provisória nº 422 de 25 de março de 2008. Dá nova redação ao inciso II do § 2o-B do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, e institui normas para licitações e contratos da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/422.htm. Acesso em 27/3/2008.

Brasil. TJE-PA. Portaria nº.102/2006. Determina a instauração de Processo Administrativo Disciplinar para apurar as responsabilidades dos Oficiais do Registro de Imóveis em 25 Comarcas do interior do Pará, e dá outras providências. Diário de Justiça 3.789, de 20/12/2006.

Brasil. TJE-PA. Provimento nº.001/2001. Dispõe sobre averbação de Bloqueio de Matrículas e Registro de Imóveis nos Serviços de Registros de Imóveis do Estado do Pará. Disponível em: http://www.tj.pa.gov.br/TJPA2006/portal/tribunal/corregedoria_metropolitana/provimentos/webProvimentoTexto.aspx?chave=63. Acesso em 09/07/2007.

Brasil. TJE-PA. Provimento nº.13/2006. Dispõe sobre a averbação de Bloqueio de Matrículas de áreas rurais nos Cartórios de Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências. Disponível em: http://www.tj.pa.gov.br/TJPA2006/portal2/tribunal/corregedoria_interior/provimentos/webProvimentoTexto.aspx?chave=132. Acesso em 09/07/2007.

ANEXOS

Anexo I. Situação dos processos de recadastramento oriundos da Portaria Incra nº.558/1999 segundo o número e área (ha) dos imóveis rurais nas Superintendências do Incra na Amazônia Legal. Imóveis iguais ou maiores que 10 mil hectares. Outubro de 2006.

Superintendência Regional da Amazônia Legal	Número total de imóveis		Processos arquivados		Imóveis com código ativo		Imóveis desapropriados		Imóveis com código cancelado		Encerrados (sem informação)		Em trâmite ou sem informação	
	Total	% total nacional	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha
MT	1.105	30,9	3	0,3	408	36,9	3	0,3	3	0,3	1	0,1	687	62,2
AM	265	7,4	139	52,5	20	7,6			12	4,5	3	1,1	91	34,3
Belém/PA	223	6,2	78	35,0	40	17,9	2	0,9	53	23,8			50	22,4
MA	201	5,6	41	20,4	46	22,9	13	6,5	78	38,8	2	1,0	21	10,5
Marabá/PA	160	4,5			12	7,5	7	4,4			6	3,8	135	84,4
TO	125	3,5	21	16,8	32	25,6	7	5,6	65	52,0			0	
Santarém/PA	103	2,9	31	30,1	8	7,8	1	1,0	25	24,3			38	36,9
AC	96	2,7			35	36,5	3	3,1	23	24,0			35	36,5
RO	83	2,3			1	1,2			2	2,4	6	7,2	74	89,2
AP	15	0,4											15	100,0
RR	9	0,3											9	100,0
Total Amazônia	2.385	66,6	313	13,1	602	25,2	36	1,5	261	10,9	18	0,8	1.155	48,4
Total resto Brasil	1.194	33,4	88	7,4	387	32,4	31	2,6	126	10,6	19	1,6	543	45,5
TOTAL NACIONAL	3.579	100,0	401	11,2	989	27,6	67	1,9	387	10,8	37	1,0	1.698	47,4

Continuação do Anexo I

Superintendência Regional da Amazônia Legal	Área total de imóveis (hectares)		Processos arquivados		Área dos imóveis com código ativo		Área dos imóveis desapropriados		Área com código cancelado		Encerrados (sem informação)		Em trâmite ou sem informação	
	Hectares	% total nacional	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha
MT	25.592.363	21,13	183.123	0,7	9.220.073	36,0	58.319	0,2					16.130.849	63,0
AM	17.501.893	14,45	7.505.919	42,9	944.992	5,4			1.966.778	11,2	659.240	3,8	6.424.964	36,7
Belém/PA	8.908.858	7,35	2.151.586	24,2	2.837.986	31,9	38.008	0,4	1.445.969	16,2	0	-	2.435.310	27,3
MA	4.862.480	4,01	1.004.663	20,7	640.852	13,2	197.169	4,1	2.466.532	50,7	63.971	1,3	489.293	10,1
Marabá/PA	7.444.631	6,15			283.620	3,8	129.618	1,7			97.582	1,3	6.933.811	93,1
TO	3.441.500	2,84	1.008.648	29,3	638.431	18,6	106.589	3,1	1.687.833	49,0				
Santarém/PA	20.163.599	16,65	4.859.047	24,1	4.020.473	19,9	8.272	0,0	7.114.961	35,3			4.160.846	20,6
AC	3.815.871	3,15			826.686	21,7	249.651	6,5	1.730.503	45,4			1.009.031	26,4
RO	2.171.766	1,79			18.195	0,8			52.096	2,4	98.650	4,5	2.002.826	92,2
AP	813.978	0,67											813.978	100,0
RR	219.863	0,18											219.863	100,0
Total Amazônia	94.936.802	78,38	16.712.986	17,6	19.431.308	20,5	787.626	0,8	16.464.672	17,3	919.443	1,0	40.620.771	42,8
Total resto Brasil	26.192.776	21,62	3.401.474	13,0	6.830.324	26,1	577.744	2,2	3.426.888	13,1	386.244	1,5	11.570.099	44,2
TOTAL NACIONAL	121.129.578	100	20.114.460	16,6	26.261.632	21,7	1.365.370	1,1	19.891.560	16,4	1.305.687	1,1	52.190.870	43,1

Anexo II. Desdobramento dos processos com irregularidades de imóveis com área a partir de 10 mil hectares (Portaria Incra nº .558/1999) de acordo com o número de imóveis e área total (ha) nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal. Outubro de 2006.

Superintendência Regional da Amazônia Legal	Número total de imóveis irregulares		Solicitação de bloqueio da matrícula		Solicitação de cancelamento do registro via correedoria		Solicitação de cancelamento do registro via judicial		Sem providência ou sem informação	
	Total	% total geral	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha
AM	115	37,7		90,4	104	6	5,2	5	4,4	
TO	53	17,4		96,2	51	2		2	3,8	
MA	50	16,4		36,0	18	2	4,0	30	60,0	
Belém/PA	47	15,4		40,4	19	24	51,1	4	8,5	
Santarém/PA	17	5,6	2	11,76	1	10	58,8	4	23,5	
AC	14	4,6		35,7	5	7	50,0	2	14,3	
RO	5	1,6						5	100,0	
Marabá/PA	4	1,3						4	100,0	
MT										
AP										
RR										
Total Amazônia	305	84,72	2	0,7	198	49	16,1	56	18,4	
Total resto Brasil	55	15,28			34	2	3,6	19	34,6	
TOTAL NACIONAL	360	100	2	0,6	232	51	14,2	75	20,8	

Continuação do Anexo II

Superintendência Regional da Amazônia Legal	Área total de imóveis irregulares		Solicitação de bloqueio da matrícula		Solicitação de cancelamento do registro via correção		Solicitação de cancelamento do registro via judicial		Sem providência ou sem informação	
	Hectares	% total geral	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha
AM	8.861.078	48,7		92,4	8.188.429	92,4	557.214	6,3	115.435	1,3
TO	1.418.764	7,8		97,0	1.375.618	97,0			43.146	3,0
MA	1.812.047	10,0		30,8	558.503	30,8	30.000	1,7	1.223.544	67,5
Belém/PA	2.354.453	12,9		73,5	1.731.440	73,5	552.139	23,5	70.874	3,0
Santarém/PA	816.660	4,5	365.530	44,8	15.246	1,9	211.993	26,0	223.891	27,4
AC	1.531.721	8,4		78,7	1.205.076	78,7	287.109	18,7	39.536	2,6
RO	131.553	0,7							131.553	100,0
Marabá/PA	1.261.909	6,9							1.261.909	100,0
MT										
AP										
RR										
Total Amazônia	18.188.185	92,6	365.530	2,0	13.074.312	71,9	1.638.455	9,0	3.109.888	17,1
Total resto Brasil	1.445.435	7,4			1.082.959	74,9	50.094	3,5	312.382	21,6
TOTAL NACIONAL	19.633.620	100,0	365.530	1,9	14.157.271	72,1	1.688.549	8,6	3.422.270	17,4

Anexo III. Situação dos processos de recadastramento gerados pela Portaria Incra 596/2001 de acordo com o número e área (ha) de imóveis rurais nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal. Imóveis igual ou maior que 5 mil hectares e menor que 10 mil hectares. Outubro de 2006.

Superintendência Regional da Amazônia Legal	Número total de imóveis		Processos arquivados		Imóveis com código ativo		Imóveis desapropriados		Imóveis com código cancelado		Encerrados (sem informação)		Em trâmite ou sem informação	
	Total	% total nacional	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha
Santarém/PA	93	12,5	22	23,7	28	30,1							43	46,2
MA	85	11,4	16	18,8	11	12,9	2	2,35	27	31,8	4	4,7	25	29,4
AM	83	11,2	38	45,8	2	2,4			8	9,6			35	42,2
AC	82	11,0			6	7,3			1	1,2	1	1,2	74	90,2
Marabá/PA	70	9,4									1	1,4	69	98,6
MT	54	7,3			14	25,9							40	74,1
TO	52	7,0											52	100,0
RO	31	4,2											31	100,0
Belém/PA	13	1,8											13	100,0
AP	13	1,8											13	100,0
Total Amazônia	576	77,5	76	13,2	61	10,6	2	0,35	36	6,3	6	1,0	395	68,6
Total resto Brasil	167	22,5	0	-	20	12,0	1	0,60	6	3,6		-	140	83,8
TOTAL NACIONAL	743	100,0	76	10,2	81	10,9	3	0,40	42	5,7	6	0,8	535	72,0

Continuação do Anexo III

Superintendência Regional da Amazônia Legal	Área total de imóveis		Processos arquivados		Área dos imóveis com código ativo		Área dos imóveis desapropriados		Área com código cancelado		Encerrados (sem informação)		Em trâmite ou sem informação	
	Hectares	% total nacional	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha
Santarém/PA	523.350	10,3	133.146	25,4	43.980	8,4							346.223	66,2
MA	574.253	11,3	107.057	18,6	69.144	12,0	18.507	3,22	198.723	34,6	21.444	3,7	159.378	27,8
AM	571.389	11,3	246.742	43,2	15.667	2,7			60.010	10,5			248.970	43,6
AC	556.716	11,0			41.592	7,5			8.054	1,5	6.170	1,1	500.900	90,0
Marabá/PA	522.681	10,3									5.882	1,1	516.799	98,9
MT	385.007	7,6			98.143	25,5							286.864	74,5
TO	383.922	7,6											383.922	100,0
RO	228.224	4,5											228.224	100,0
Belém/PA	89.503	1,8											89.503	100,0
AP	86.429	1,7											86.429	100,0
Total Amazônia	3.921.474	77,3	486.945	12,4	268.526	6,8	18.507	0,47	266.787	6,8	33.496	0,9	2.847.212	72,6
Total resto Brasil	1.149.918	22,7			142.038	12,4	6.665	0,58	40.208	3,5			961.008	83,6
TOTAL NACIONAL	5.071.392	100,0	486.945	9,6	410.564	8,1	25.172	0,50	306.995	6,1	33.496	0,7	3.808.220	75,1

Anexo IV. Desdobramento dos processos com irregularidades de imóveis com área entre 5 mil e 9,99 mil hectares (Portaria Incra nº. 596/2001) de acordo com o número de imóveis e área total (ha) nas Superintendências Regionais do Incra na Amazônia Legal. Outubro de 2006.

Superintendência Regional da Amazônia Legal	Número total de imóveis irregulares		Solicitação de bloqueio da matrícula		Solicitação de cancelamento do registro via correedoria		Solicitação de cancelamento do registro via judicial		Sem providência ou sem informação	
	Total	% total geral	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha	Número	% do total da linha
MA	24	53,3	2	8,3	13	54,2	1	4,2	8	33,3
AM	16	35,6	-	-	14	87,5	1	6,3	1	6,3
Santarém/PA	5	11,1							5	100,0
AC										
AP										
MT										
Belém/PA										
Marabá/PA										
RO										
TO										
RR										
Total Amazônia	45	97,8	2	4,4	27	60,0	2	4,4	14	31,1
Total resto Brasil	1	2,2					1	100,0		-
TOTAL NACIONAL	46	100,0	2	4,4	27	58,7	3	6,5	14	30,4

Continuação do Anexo IV

Superintendência Regional da Amazônia Legal	Área total de imóveis irregulares		Solicitação de bloqueio da matrícula		Solicitação de cancelamento do registro via correção		Solicitação de cancelamento do registro via judicial		Sem providência ou sem informação	
	Hectares	% total geral	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha	Hectares	% do total da linha
MA	153.664	52,1	13.065	8,5	83.130	54,1	6.555	4,3	50.914	33,1
AM	109.800	37,3			97.549	88,8	4.751	4,3	7.500	6,8
Santarém/PA	31.250	10,6							31.250	100,0
AC	0									
AP	0									
MT	0									
Belém/PA	0									
Marabá/PA	0									
RO	0									
TO	0									
RR	0									
Total Amazônia	294.714	98,3	13.065	4,4	180.679	61,3	11.306	3,8	89.664	30,4
Total resto Brasil	5.102	1,7					5.102	100,0		
TOTAL NACIONAL	299.816	100,0	13.065	4,4	180.679	60,3	16.408	5,5	89.664	29,9

Anexo V. Soluções custosas para proprietários que adquiriram, sem saber, terras com documentos falsos

O que fazer em casos em que proprietários demonstram que adquiriram de boa fé terras com documentos falsos? De um lado, o governo tem o direito de cancelar o registro de terra e retomar o imóvel. Por outro, o Estado pode ser vulnerável em processos judiciais em que estes proprietários solicitam indenização pela terra. Isso porque o Estado é responsável por assegurar que os títulos de terra e os seus registros em cartório sejam verdadeiros. Oferecer ao proprietário a opção de pagamento ou a opção para um acordo negociado localmente em tais casos poderia propiciar soluções pragmáticas para o problema, mas essas opções também enfrentariam problemas.

Sob a legislação atual, o melhor cenário para o proprietário de áreas menores que 500 hectares seria comprar a terra com dispensa do processo de licitação. Nesse caso, ele pagaria duas vezes pela área, considerando-se que ele ou sua família presumidamente pagaram um preço de mercado pela terra anos atrás. Para áreas acima de 500 hectares e até 2,5 mil hectares nas quais o governo não possui interesse em criar Áreas Protegidas ou alocar concessões florestais, poderia haver um processo de licitação para vendê-las, mas o proprietário não teria preferência na compra e teria de competir com outros possíveis compradores. Para áreas acima de 2,5 mil hectares,

mesmo se o governo concordar em vendê-las, o suposto proprietário precisaria de uma autorização do Congresso Nacional.

Uma abordagem para evitar um tratamento injusto contra o proprietário seria validar, gratuitamente, a documentação dos ocupantes de terras públicas que, sem saber, compraram terra documentada ilegalmente. Essa solução exigiria mudar a legislação atual. Nesse caso, o governo buscaria indenização dos reais criminosos, tais como os invasores de terras que falsificaram o documento ou os oficiais de cartório. Essa abordagem é plausível ao considerar que o governo é responsável pela garantia de que os títulos de terra sejam verdadeiros. Se tal abordagem fosse adotada, o governo teria de intervir urgentemente em cartórios suspeitos para proteger a documentação de terra necessária para investigação a fim de evitar qualquer tentativa de destruir provas que poderiam incriminar os oficiais de cartório. Entretanto, toda essa abordagem poderia enfrentar forte oposição de movimentos sociais que prefeririam uma rápida retomada de terras griladas, mesmo que o proprietário tenha comprado sem saber da ilegalidade dos documentos. Em resumo, não há uma solução para esse tipo de caso sem riscos de perdas para o setor privado, para o governo ou para ambos.

Quem é dono da Amazônia?

Uma análise do recadastramento de imóveis rurais.

A incerteza sobre a situação fundiária na Amazônia brasileira tem causado conflitos sociais e dificultado a implantação de projetos de conservação e de desenvolvimento econômico na Amazônia. Existem propriedades com documentos falsos e posses informais cuja localização é desconhecida e sobre as quais restam dúvidas sobre o direito de regularização. Neste estudo analisamos medidas do governo federal para retomar as terras ilegalmente ocupadas na região, enfocando principalmente três recadastramentos de imóveis rurais iniciados em 1999 (propriedades maiores ou iguais a 10 mil hectares), 2001 (propriedades entre 5 mil e 9,99 mil hectares em municípios selecionados) e 2004 (posses em municípios selecionados da Amazônia). Esta análise é relevante, considerando que estão aumentando as demandas para o esclarecimento da situação fundiária da região.