

Regularização fundiária na Amazônia Legal: quanto, onde, como e quando?

Land regularization in the Legal Amazon: how much, where, how and when?

Júlia Salomão Dias

<https://orcid.org/0000-0001-7624-0092>
<http://lattes.cnpq.br/8141421511281061>

Adriano de Bortoli

<https://orcid.org/0000-0001-9501-3733>
<http://lattes.cnpq.br/5335140179682053>

Mário de Ávila

<https://orcid.org/0000-0003-4631-5932>
<http://lattes.cnpq.br/9088430726723968>

Reinaldo José de Miranda Filho

<http://lattes.cnpq.br/5458261617065792>

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e54347

RESUMO

Este artigo analisa uma amostra de 27.878 processos do acervo do INCRA, coletada até outubro de 2023, que identifica as regiões dos estados com maior demanda por regularização fundiária das ocupações de imóveis rurais incidentes em terras públicas federais no âmbito da Amazônia Legal por município e delinea o perfil dos demandantes, bem como caracteriza os imóveis rurais em questão, destacando suas principais potencialidades e fragilidades. A análise revela que a maioria dos processos não avança devido à falta de documentação exigida nos dados cadastrais ou à ausência de informações coletadas. Além disso, a falta de cadastro dos imóveis rurais nos sistemas do CAR e SNCR também dificulta a conclusão dos processos administrativos. O resultado desta análise preliminar visa oferecer informações sistematizadas, cruzando dados para identificar vulnerabilidades, obstáculos burocráticos, inconsistências legais, fraudes e violações de direitos no processo de regularização fundiária na Amazônia Legal.

Palavras-chave: Governança fundiária; Gestão fundiária; Destinação de terras públicas; Titulação; CEGAFI.

ABSTRACT

This article analyzes a sample of 27,878 processes from the INCRA collection, collected until October 2023, which identifies the regions of the states with the greatest demand for land regularization of occupations of rural properties incident on federal public lands within the scope of the Legal Amazon by municipality and outlines the profile of the plaintiffs, as well as characterizing the rural properties in question, highlighting their main strengths and weaknesses. The analysis reveals that the majority of processes do not progress due to the lack of documentation required in the registration data or the absence of information collected. Furthermore, the lack of registration of rural properties in the CAR and SNCR systems also makes it difficult to complete administrative processes. The result of this preliminary analysis aims to offer systematized information, crossing data to identify vulnerabilities, bureaucratic obstacles, legal inconsistencies, fraud and rights violations in the land regularization process in the Legal Amazon.

Keywords: Land governance; Land management; Allocation of public lands; Land registry; CEGAF

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia Legal possui 5 milhões de quilômetros quadrados e corresponde a 59% do território brasileiro. A área abrange os estados do Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará, Amapá, Mato Grosso, Maranhão e do Tocantins e, em razão disso, apresenta diferenças socioeconômicas e ambientais que exigem soluções diferenciadas e específicas para tratar de temas como desenvolvimento, sustentabilidade, ordenamento territorial e regularização fundiária (VERÍSSIMO et al., 2022). Nos últimos anos, o aumento do desmatamento e a ocupação irregular de terras públicas e os conflitos fundiários na região chamaram a atenção para o tema da regularização fundiária.

De acordo com Brito et al. (2021), cerca de 28,5% (143 milhões de hectares) do território da Amazônia Legal não possui informações sobre destinação fundiária, sendo que a falta de regularização fundiária é uma das principais causas da perda de florestas na região. Os autores estimam que 40% da área desmatada entre os anos de 2013 e 2020 tem indefinição fundiária. Somente no ano de 2020, 18% do desmatamento observado ocorreu em áreas que apresentavam CAR em 2020 (BRITO et al., 2021).

A falta de definição de terras devolutas federais e estaduais e a cultura de apossamento de terras como forma de aquisição da propriedade, observada desde tempos coloniais, agravada pela falta de integração entre sistemas de registro e de cadastro são fatores que contribuem para a insegurança jurídica em relação ao direito de propriedade no Brasil. Essas fragilidades da governança fundiária facilitam esquemas fraudulentos de

apropriação ilegal de terras públicas por particulares (BUENO; REYDON, 2017), conforme dados coletados pelo Projeto Mais Amazônia¹ até o dia 24 de outubro de 2023, referentes a 27.878 processos administrativos do acervo do INCRA de regularização fundiária rural de ocupações incidentes em terras públicas federais nos estados do Pará, Tocantins, Rondônia, do Amazonas, do Maranhão, do Mato Grosso, do Acre, do Amapá e de Roraima.

O procedimento de regularização fundiária das ocupações incidentes em terras públicas federais na Amazônia Legal observa o determinado pela Instrução Normativa (IN) n.º 104 do INCRA, de 29 de janeiro de 2021, em consonância com as disposições da Lei n.º 11.952, de junho de 2009, e do Decreto n.º 10.592, de 24 dezembro de 2020. Os ocupantes reúnem os documentos exigidos legalmente e os submetem para apreciação junto ao INCRA. Após o protocolo, os documentos passam por uma análise inicial para identificar possíveis impedimentos legais ou pendências na documentação. Se forem encontradas pendências, o requerente é informado sobre essas irregularidades e é solicitado que as corrija dentro de um prazo estabelecido. Uma vez que as pendências são resolvidas, o processo avança para a etapa de emissão do título de regularização. Nessa fase, é feita uma avaliação para determinar se os critérios e requisitos estabelecidos pela legislação para a regularização fundiária foram atendidos. Essa análise verifica se o pedido de regularização é favorável ou não.

Se a avaliação for favorável, o processo segue para aguardar uma decisão formal e, em seguida, a assinatura e a emissão do Certificado de Regularização Fundiária (CRO) inativo. Esse documento comprova a legalidade da propriedade. Por outro lado, se a análise não for favorável, o processo pode ser indeferido, ou há a possibilidade de ele retornar para uma análise mais detalhada. Essa análise pode envolver aspectos específicos e legais, garantindo que todos os requisitos estabelecidos pela legislação para a regularização fundiária sejam cumpridos antes da emissão do título definitivo, assegurando a legitimidade e regularidade da propriedade.

A tramitação dos processos de regularização fundiária se dá a partir do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF – Titulação) do INCRA e é dividida nas seguintes etapas:

¹ Projeto realizado pelo INCRA e o Centro de Gestão e Inovação na Agricultura Familiar (CEGAFI), da Faculdade UnB Planaltina, da Universidade de Brasília (FUP/UnB) com o objetivo de diagnosticar e analisar 40.000 (quarenta mil) processos prioritários que tratam sobre regularização fundiária na Amazônia Legal (Termo de Execução Descentralizada – TED n.º 01/2020).

1. análise dos critérios relacionados à ocupação e ao georreferenciamento da área objeto do processo de regularização, bem como os dados do requerente e de seu cônjuge ou companheiro;
2. realização do sensoriamento remoto das ocupações, sendo examinada a prática de cultura efetiva no imóvel e a ocupação e exploração da área pelo requerente em data anterior a 22 de julho de 2008;
3. consultas às bases de dados do INCRA, demais autarquias federais e órgãos do governo, utilizando o Cadastro de Pessoa Física do requerente e de seu cônjuge ou companheiro para verificar se as informações e os documentos contidos no processo atendem aos requisitos legais previstos no artigo 5º, da Lei n.º 11.952/2009;
4. realização de vistoria presencial ao imóvel objeto da regularização fundiária:
 - a. se o pedido foi feito por meio de procuração;
 - b. se a área do imóvel rural for superior a 4 módulos fiscais e até 2500 hectares;
 - c. quando não for possível obter análise conclusiva com o sensoriamento remoto;
 - d. se o imóvel rural tiver sido embargado ou incorrido em infração ambiental;
 - e. se houver indícios de fracionamento fraudulento;
 - f. se houver conflito agrário declarado no ato de requerimento ou registrado na Câmara de Conciliação Agrária do INCRA e
 - g. outras razões expostas em decisão do dirigente máximo do INCRA.

A partir da análise e coleta dos dados dos processos administrativos realizada pela Equipe de servidores e trabalhadores terceirizados do INCRA, foi possível apontar as regiões dos estados com maior demanda por município e identificar o perfil dos demandantes e as características dos imóveis rurais dos processos administrativos de regularização fundiária, apontando suas principais potencialidades e fragilidades.

2 METODOLOGIA

Para a elaboração deste estudo, utilizamos o Excel como ferramenta para organizar, consultar, buscar, ordenar, filtrar e administrar os dados fornecidos pela equipe do INCRA. A análise das variáveis quantitativas e qualitativas foi conduzida por meio do método estatístico de distribuição de frequências, agrupando os dados em classes e arranjos de valores.

Para atribuir grau de potencial de deferimento dos processos administrativos, o critério inicial utilizado foi identificar os requerimentos em que os ocupantes atendem aos requisitos legais indispensáveis para que o processo avance para a etapa de verificação documental quanto ao imóvel rural. Portanto, analisamos a tramitação dos processos de acordo com a dimensão do imóvel rural medida em módulos fiscais, da seguinte forma:

1. menor ou igual a 1 módulo fiscal;
2. maior que 1 módulo fiscal e menor ou igual a 4 módulos fiscais;
3. maior que 4 módulos fiscais e menor ou igual a 2500 hectares
4. e, excepcionalmente², maior que 2500 hectares.

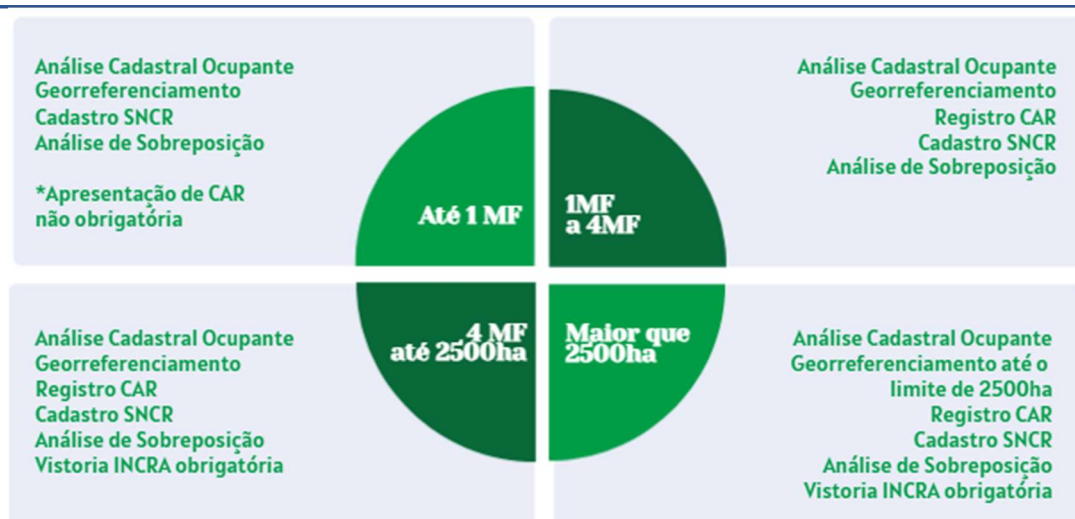
Em seguida, analisamos quais processos possuem georreferenciamento e registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

Por último, verificamos se o imóvel rural, objeto da regularização fundiária, recai sobre áreas de afetação discriminadas em lei (análise de sobreposição).

Figura 1 - Critérios legais de acordo com o tamanho da área do imóvel rural

²**Art. 9º, IN n.º 104, INCRA/2021.** Não serão regularizadas as ocupações de áreas superiores a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares.

Parágrafo único. Os imóveis rurais que excederem o limite especificado no caput poderão ser objeto de titulação parcial até o limite de 2.500ha, condicionada à prévia desocupação da área excedente, devidamente comprovada nos autos do processo administrativo.



Fonte: Elaborado pelos autores

Sistematizados os dados coletados, estabelecemos os seguintes graus de deferimento, em ordem decrescente:

Quadro 1 - Grau Potencial de Deferimento (Ordem Decrescente)

Grau	Área do Imóvel Rural	Requisitos
1	Até 1 Módulo Fiscal *CAR Facultativo	<ul style="list-style-type: none"> Dados cadastrais Ocupante Possui Georreferenciamento Possui SNCR Sem Sobreposição
2	De 1 Módulo Fiscal até 4 Módulos Fiscais	<ul style="list-style-type: none"> Dados cadastrais Ocupante Possui Georreferenciamento Possui CAR Possui SNCR Sem Sobreposição
3	De 4 Módulos Fiscais até 2500 ha	<ul style="list-style-type: none"> Dados cadastrais Ocupante Possui Georreferenciamento Possui CAR Possui SNCR Sem Sobreposição Vistoria Obrigatória
4	Até 1 Módulo Fiscal *CAR Facultativo	<ul style="list-style-type: none"> Dados cadastrais Ocupante Falta Georreferenciamento Possui SNCR Sem Sobreposição
5	Até 1 Módulo Fiscal *CAR Facultativo	<ul style="list-style-type: none"> Dados cadastrais Ocupante Possui Georreferenciamento Falta SNCR Sem Sobreposição
6	De 1 Módulo Fiscal até 4 Módulos Fiscais	<ul style="list-style-type: none"> Dados cadastrais Ocupante Falta Georreferenciamento Possui CAR Possui SNCR Sem Sobreposição
7	De 1 Módulo Fiscal até 4 Módulos Fiscais	<ul style="list-style-type: none"> Dados cadastrais Ocupante Possui Georreferenciamento Falta CAR Possui SNCR Sem Sobreposição

8	De 1 Módulo Fiscal até 4 Módulos Fiscais	<ul style="list-style-type: none"> • Dados cadastrais Ocupante • Possui Georreferenciamento • Possui CAR • Falta SNCR • Sem Sobreposição
9	De 4 Módulos Fiscais até 2500 ha	<ul style="list-style-type: none"> • Dados cadastrais Ocupante • Falta Georreferenciamento • Possui CAR • Possui SNCR • Sem Sobreposição • Vistoria Obrigatória
10	De 4 Módulos Fiscais até 2500 ha	<ul style="list-style-type: none"> • Dados cadastrais Ocupante • Possui Georreferenciamento • Falta CAR • Possui SNCR • Sem Sobreposição • Vistoria Obrigatória
11	De 4 Módulos Fiscais até 2500 ha	<ul style="list-style-type: none"> • Dados cadastrais Ocupante • Possui Georreferenciamento • Possui CAR • Falta SNCR • Sem Sobreposição • Vistoria Obrigatória

Fonte: Elaborado pelos autores

Os processos identificados como de Grau Potencial de Deferimento 1 e 2 atendem a todos os critérios legais exigidos para a regularização fundiária. Os processos administrativos identificados como de Grau Potencial de Deferimento 3 igualmente atendem às condições para a regularização fundiária da ocupação, exigindo apenas a realização de vistoria presencial obrigatória do INCRA para o processamento do pedido, uma vez que a área do imóvel rural é maior que 4 módulos fiscais e menor ou igual a 2500 hectares³.

Os processos administrativos identificados como de Grau Potencial de Deferimento 4, 6 e 9 aguardam a realização de georreferenciamento para a sua conclusão. Nos demais casos, os processos foram agrupados nas categorias 5, 8 e 11 de Grau Potencial de Deferimento, pendentes de cadastro no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e nas categorias 7 e 10 foram reunidos os requerimentos pendentes de apresentação de Cadastro de Regularidade Ambiental (CAR).

Por fim, realizamos uma revisão bibliográfica sobre o tema, levando em conta as particularidades regionais dos estados que compõem a Amazônia Legal. O presente estudo reflete um panorama dos processos administrativos de regularização fundiária na Amazônia Legal, destacando suas principais fragilidades e potencialidades. Trata-se de

³Artigo 17, IN n.º 104, INCRA/2021. Os imóveis com área superior a quatro módulos fiscais até o limite de dois mil e quinhentos hectares terão os seus processos adicionalmente instruídos com relatório de vistoria presencial.

uma compreensão preliminar, pois para delinear as estratégias de atuação do INCRA, dependemos da conclusão efetiva da etapa de coleta e revisão de dados ainda em curso. As conclusões esboçadas neste estudo podem ser consideradas como pontos de partida, sujeitas a ajustes, refinamentos e até mesmo revisões substanciais à medida que avançamos no processo de obtenção e análise de dados mais detalhados acerca dos processos de regularização fundiária na Amazônia Legal.

3 ANÁLISE E RESULTADOS PRELIMINARES

A concentração da demanda de regularização fundiária na Amazônia Legal revela disparidades significativas entre os estados da região. Para identificar geograficamente a concentração de processos de regularização fundiária, procuramos reunir a quantidade de processos por municípios de acordo com a divisão em Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas⁴ dos estados.

Do total de 27.878 processos administrativos analisados, o Pará é o estado com maior demanda, com 15.978 requerimentos abrangendo 88 municípios (Mapa 3). Em seguida, o Tocantins apresenta 3.673 requerimentos distribuídos em 102 municípios (Mapa 4). Rondônia registra 2.983 requerimentos em 47 municípios, enquanto o Amazonas contabiliza 2.376 em 27 municípios (Mapas 5 e 6). No Maranhão, foram analisados 1.907 requerimentos em 51 municípios, e no Mato Grosso, 893 requerimentos em 44 municípios (Mapas 7 e 8).

⁴As regiões geográficas intermediárias e imediatas foram elaboradas e instituídas pelo IBGE em 2017 e correspondem, respectivamente, a anterior divisão regional organizada em mesorregiões e microrregiões realizada em 1989. A revisão e a atualização das divisões regionais do país agrupam os municípios de modo que “tenham coerência interna e um certo grau de permanências de seus atributos constitutivos – patamar mínimo de características estruturantes do espaço geográfico, como tamanho da população, ao mesmo tempo em que reflitam suas relações externas” (IBGE, 2017, s.p.).

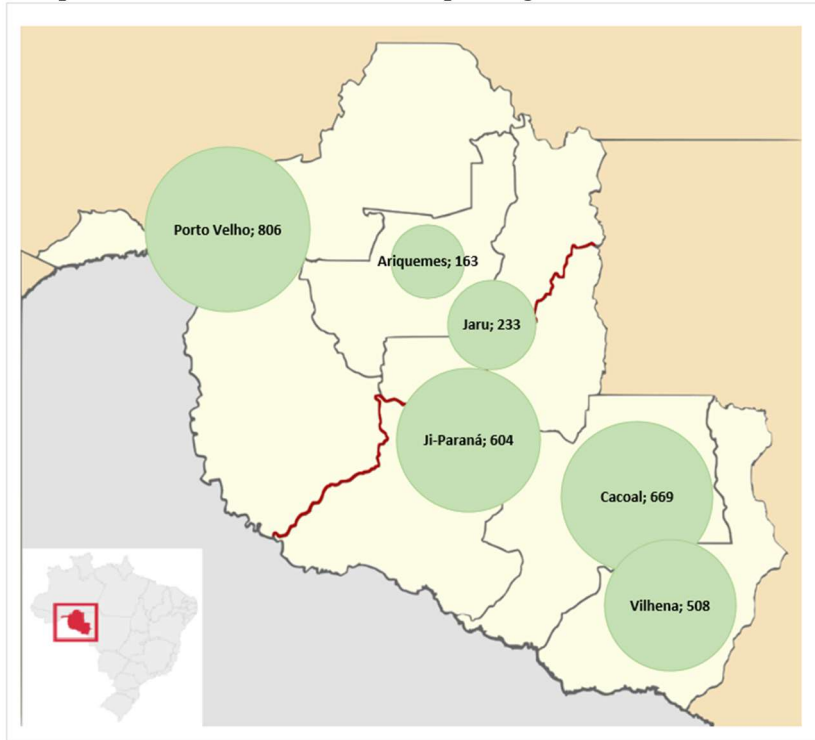
Mapa 1 - Concentração de Processos por Região Imediata – Pará



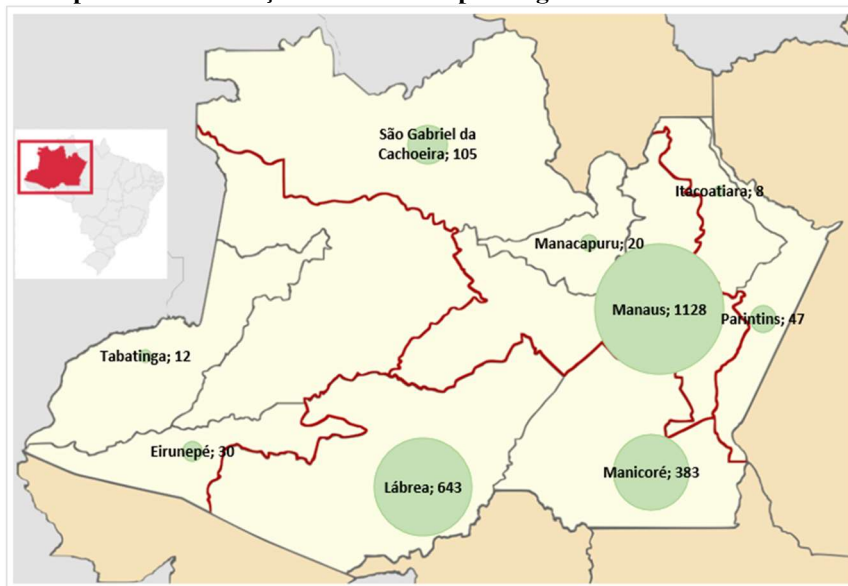
Mapa 2 - Concentração de Processos por Região Imediata – Tocantins



Mapa 3 - Concentração de Processos por Região Imediata – Rondônia



Mapa 4 - Concentração de Processos por Região Imediata – Amazonas



Mapa 5 - Concentração de Processos por Região Imediata – Maranhão



Mapa 6 - Concentração de Processos por Região Imediata – Mato Grosso



Essa etapa de identificação das regiões e municípios com maior demanda por regularização fundiária permite ao INCRA delinear estratégias de atuação mais eficazes para dinamizar esses processos. Ao final da etapa de coleta e análise de dados, será possível ter uma compreensão das necessidades e desafios de cada região, levando em

consideração diversos fatores socioeconômicos, ambientais e políticos específicos dessas áreas.

A análise dos dados coletados demonstra que do total de 27.878 requerimentos, 88,5% das ocupações se referem a pequenas propriedades rurais, sendo 50,7% com área de até 1 módulo fiscal e 37,73% com área maior que 1 módulo fiscal e até 4 módulos fiscais, enquanto 11,5% são médias propriedades (imóvel rural de área superior a 4 e até 15 módulos fiscais), sendo 11,4% com área de até 2500ha e 0,06% ultrapassam o limite legal de 2500ha.

Com relação à realização de georreferenciamento do imóvel rural, apurou-se 11.129 imóveis com georreferenciamento, 16.679 imóveis sem georreferenciamento e em 70 processos não consta essa informação. Os dados coletados revelam que o INCRA é a principal instituição responsável pela realização do georreferenciamento, totalizando 9.275 casos. Ainda, 1.619 georreferenciamentos foram realizados por instituições ou profissionais particulares e em 16 casos o serviço foi executado por outras entidades. Em 219 processos não consta a informação sobre quem efetuou o georreferenciamento.

A etapa de análise dos dados cadastrais do requerente revelou que 21.508 processos não estão aptos para avançar para a etapa de georreferenciamento. Na maioria dos casos, não consta a documentação exigida em relação aos dados cadastrais do requerente ou a informação não foi coletada, conforme:

- 17.723 processos não apresentam a informação se o requerente consta no rol de empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à escravidão do MTE;
- 10.028 processos não possuem dados se a principal atividade do requerente é na exploração do imóvel;
- 6.606 processos não informam se o requerente ocupa e explora diretamente o imóvel objeto de regularização;
- 5.316 processos não apresentam dados se o requerente já foi beneficiário de Programa de Reforma Agrária ou Regularização Fundiária;
- 4.554 processos não apontam se o requerente pratica cultura efetiva no imóvel;
- 4.547 processos não informam se o requerente possui outro imóvel dentro do território nacional;

- 4.285 processos não apresentam dados se o requerente ou seu cônjuge ou companheiro exercem cargo ou emprego público;
- 53 processos não indicam se o requerente é brasileiro nato ou naturalizado.

A falta de informação acerca do cadastro do ocupante no rol de empregadores em condições análogas à escravidão do Ministério do Trabalho e Emprego é a principal omissão na documentação dos requerentes que obstaculiza o avanço dos processos administrativos. A título de exemplo, caso essa informação fosse coletada, mais 8.564 processos administrativos poderiam avançar para a etapa seguinte, o que totalizaria 14.934 processos em que o requerente atende aos requisitos legais.

Com relação aos processos indeferidos, contabilizamos 1.928 casos em que o requerente não atende aos critérios legais. Em alguns casos, observamos que os requerentes não atendem a mais de uma exigência legal necessária para o deferimento do pedido de regularização fundiária. Os motivos que levam ao indeferimento dos processos administrativos incluem:

- 598 casos o requerente ou o seu cônjuge ou companheiro possui cargo ou emprego público;
- 477 casos a principal atividade do requerente não é na exploração do imóvel;
- 431 casos o requerente não ocupa e explora de forma direta o imóvel;
- 333 casos o requerente não pratica cultura efetiva no imóvel;
- 270 casos o requerente possui outro imóvel rural dentro do território nacional;
- 212 casos o requerente já foi beneficiário de Programa de Reforma Agrária;
- 61 casos o requerente não é brasileiro nato ou naturalizado;
- 26 casos o requerente consta no rol de empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à escravidão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Cabe destacar que, nos casos em que o requerente é proprietário de outro imóvel legal dentro do território nacional, é necessário observar a exceção contida no parágrafo único do art. 38, da Lei n.º 11.952/2009. Esse dispositivo permite a venda direta de imóveis rurais de propriedade da União situados na Amazônia Legal aos ocupantes proprietários de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas ocupadas não ultrapasse o limite de 2500 hectares (BRASIL, 2009).

Da mesma forma, nos casos em que o requerente teve seu processo indeferido por já ter sido beneficiário de programa de Reforma Agrária, é necessário examinar cada situação individualmente para determinar se o requerente se enquadra nas exceções previstas no artigo 8º, do Decreto n.º 10.592/2020. Esse artigo delinea as condições específicas em que uma pessoa, anteriormente beneficiada por programas de reforma agrária ou de regularização fundiária, pode buscar a regularização de terras, mesmo que ocupe uma área diferente daquela originalmente recebida ou estabelecida (BRASIL, 2020).

Essas condições englobam duas principais situações: a primeira, se já se passaram mais de quinze anos desde a emissão do título de regularização fundiária ou da homologação do beneficiário no programa de reforma agrária, desde que o documento tenha sido emitido anteriormente à data de publicação do Decreto, ou conforme determinações estabelecidas pelo órgão competente em regulamento específico. A segunda situação é quando o imóvel foi destinado à regularização fundiária em áreas remanescentes de projetos criados pelo INCRA, dentro ou fora da Amazônia Legal, antes de 10 de outubro de 1985, e possui características de colonização conforme o artigo 40-A, da Lei n.º 11.952/2009 (BRASIL, 2009). Nos casos em que o requerente se enquadra em uma dessas condições, é necessário anexar o processo que originou o título anterior ao pedido de regularização fundiária para análise das cláusulas resolutivas, conforme previsto no parágrafo único desse mesmo dispositivo legal (BRASIL, 2020).

A amostra em que se baseia esse estudo preliminar identificou 6.370 processos em que o requerente atende aos critérios legais e, portanto, estão aptos para avançar para a etapa de georreferenciamento. Destes, 4.935 já possuem georreferenciamento, enquanto 1.430 aguardam a sua realização.

No entanto, a ausência de cadastro dos imóveis rurais objeto de regularização fundiária nos sistemas do CAR e SNCR é uma das principais dificuldades encontradas para o andamento dos processos. Identificamos 1.070 processos sem CAR e 3.331 sem cadastro no SNCR, além de 95 casos sem informações sobre CAR e 1.070 sem informações sobre SNCR.

Apesar de a Instrução Normativa n.º 104, de 29 de janeiro de 2021, do INCRA, dispensar a apresentação de CAR para os imóveis rurais com área de até 1 módulo

fiscal⁵, a inscrição de imóveis rurais no Cadastro de Regularidade Ambiental é obrigatória segundo o art. 29, do Código Florestal⁶ (Lei n.º 12.651/2012) e condição necessária para a regularização fundiária, de acordo com o art. 15, inciso II, da Lei 11.952/2009⁷ (BRASIL, 2009, 2012).

O CAR, cuja finalidade é contribuir para consolidar informações acerca dos imóveis para monitoramento ambiental e combate ao desmatamento, tem sido utilizado indevidamente como instrumento de comprovação de posse e propriedade, contribuindo para processos ilegais de desmatamento, grilagem, e acirramento de conflitos fundiários na Amazônia Legal, sobretudo no estado do Pará (TUPIASSU et al., 2017).

A regularização fundiária dessas ocupações, portanto, não deve ser desassociada da proteção ambiental, sob pena de essas políticas, ao incidirem na mesma região, serem desconexas ou, até mesmo, contraditórias (TUPIASSU et al., 2017). O cadastro é fundamental para obter informações precisas sobre a situação ambiental das propriedades rurais e conferir maior segurança jurídica aos procedimentos de regularização fundiária, uma vez que são analisadas informações do proprietário ou posseiro e de sobreposição em relação a outras propriedades ou áreas de afetação discriminadas em lei.

Com relação ao SNCR, o cadastro é fundamental para o mapeamento e localização das parcelas e, assim, evitar sobreposições e outros conflitos, além de garantir a possibilidade de tributação das terras e viabilizar uma governança fundiária adequada (REYDON; FELÍCIO, 2017). A falta de cadastro está associada, entre outros fatores, às dificuldades de realização do georreferenciamento dos imóveis rurais, sobretudo após a revogação do artigo 8º do Decreto n.º 4.449/2002 pelo Decreto n.º 9.311/2018, que previa a isenção dos custos com a medição de imóveis rurais com área menor que 4 módulos

⁵**Art. 27, IN n.º 104/2021/INCRA.** Na regularização fundiária de imóveis com área de até um módulo fiscal, fica dispensada a apresentação da comprovação de inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural, bem como da declaração prevista no inciso VIII do artigo 13, quando do requerimento.

⁶**Art. 29, da Lei n.º 12.651/2012.** É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

⁷**Art. 15, da Lei 11.952/2009.** O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverá conter, entre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel:

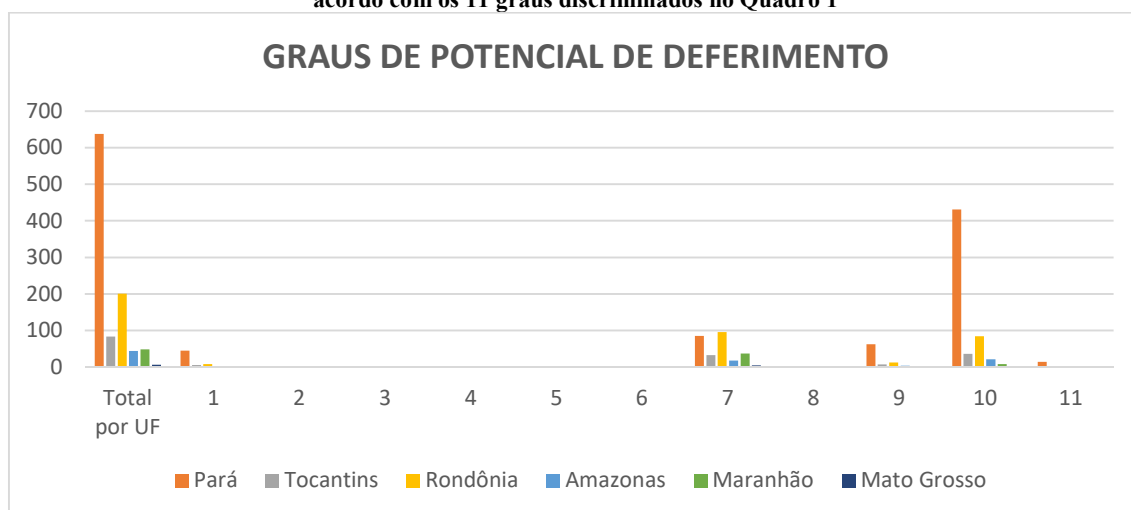
II - o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012;

fiscais (BRASIL, 2002, 2018). Além disso, as exigências das normas técnicas de medições do INCRA acarretaram investimentos em novas tecnologias, o que encareceu os serviços para a produção de plantas e memoriais dos imóveis rurais (SILVA, 2019).

A análise de sobreposição também representa um desafio para o avanço dos processos de regularização fundiária. Estima-se que essa informação não consta em 23.834 processos, pois foram identificadas somente 539 ocorrências. Do total da amostra de 27.878, apenas 3.324 imóveis rurais não estão sobrepostos sobre áreas de afetação.

Considerando os critérios reunidos para a classificação dos processos administrativos em graus potenciais de deferimento, apenas 1.020 processos foram identificados com maior potencial de deferimento (Gráfico 1), de acordo com os 11 graus discriminados no Quadro 2 acima, conforme:

Gráfico 1 - Grau Potencial de Deferimento dos Processos Administrativos de Regularização Fundiária de acordo com os 11 graus discriminados no Quadro 1



Elaborado pelos autores

Nos graus 1, 2 e 3, os pedidos atendem a todos os critérios legais exigidos para a regularização fundiária, sendo necessária apenas a vistoria presencial obrigatória pelo INCRA nos casos classificados como Grau 3, devido ao fato de o imóvel ter uma área superior a 4 módulos fiscais e inferior ou igual a 2500 hectares.

Nos casos classificados como de Grau Potencial 5, é necessário proceder o cadastro no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e os processos indicados como de Grau Potencial de Deferimento 10 carecem de Cadastro de Regularidade Ambiental (CAR). Nos demais casos, os processos administrativos carecem de mais de um critério legal, considerados como de menor grau potencial de deferimento.

Por fim, com relação aos estados do Acre, Amapá e Roraima, a amostra é mínima, totalizando 59, 06 e 03 processos administrativos analisados, respectivamente. De maneira incipiente, podemos afirmar que nenhum processo administrativo atende aos requisitos legais exigidos quanto aos dados cadastrais do requerente⁸.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sistematização das informações coletadas tem o fim de estabelecer bases mais compreensíveis do fenômeno social de uso e ocupação do solo. Seu alcance, neste momento, é limitado às condições de análise que conseguimos desenvolver a partir dos critérios normativos que atravessam os processos de regularização fundiária rural.

Essa primeira abordagem, contudo, nos permitiu uma aproximação bastante precisa sobre os fatos que geram indeferimentos, afastando, assim, as suposições que persistem, muitas vezes, a guiar as estratégias de governança fundiária.

Ademais, o caráter contra fático do direito expõe, na medida que a sua eficácia é exposta em números e graus, as fragilidades dos conceitos, procedimentos, requisitos, pressupostos etc, que compõem o conjunto de normas aplicáveis à regularização fundiária.

Essas informações permitem que as análises sobre os problemas identificados possam ser realizadas em campos do saber distintos, gestão e jurídico, cada qual com os seus elementos estruturadores, atravessados pela incontável dinâmica da vida que pulsa na Amazônia Legal.

Diante disso, é importante que o INCRA retome o controle dos imóveis rurais que se encontram sobrepostos para garantir a destinação adequada dessas áreas e promova o remanejamento das famílias ocupantes para áreas designadas, especialmente por meio de programas de reforma agrária, sempre que viável.

⁸No caso do Acre, dos 59 processos, identificamos 01 caso em que o ocupante não pratica cultura efetiva no imóvel, 04 casos em que o ocupante não explora de maneira direta o imóvel, 01 caso em que o ocupante ou seu cônjuge ou companheiro possui cargo ou emprego público, 02 casos em que a principal atividade do requerente não é na exploração do imóvel, 01 caso em que o requerente já foi beneficiário de Programa de Reforma Agrária e 04 casos em que não constam informações acerca do cadastro do requerente no rol de empregadores do MTE. Ainda, 44 processos não possuem SNCR, 39 não possuem CAR e 54 processos não possuem análise de sobreposição. No caso do Amapá, do total de 06 processos, 05 não têm informação se o requerente consta no rol de empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à escravidão do MTE, enquanto que a análise dos 03 processos decorrentes do estado de Roraima, nenhum apresenta dados sobre a ocupação de forma direta do imóvel pelo requerente e em 02 casos a principal atividade do requerente não é na exploração do imóvel.

Ademais, é válido que a autarquia reavalie os pedidos anteriormente indeferidos, oferecendo suporte aos requerentes para sanar eventuais deficiências nos processos de regularização. Essa ação possibilitaria novas tentativas de regularização, promovendo uma abordagem mais inclusiva e permitindo que aqueles que inicialmente tiveram seus pedidos negados possam corrigir possíveis problemas e buscar novamente a regularização de suas terras.

Esperamos que a partir das informações disponibilizadas neste relatório mais pesquisas e abordagens possam ser realizadas, com o cruzamento de dados para identificar vulnerabilidades, entraves burocráticos, inconsistências legais, desvios de finalidade, fraudes, violações de direitos fundamentais em áreas e territórios que estão sujeitos à regularização fundiária rural na Amazônia Legal, contribuindo para o ordenamento territorial da região.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n.º 4.449, de 30 de outubro de 2002.** Regulamenta a Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm. Acesso em 06 maio 2023.

BRASIL. **Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm Acesso em: 05 maio 2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em 03 de maio de 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 9.311, de 15 de março de 2018.** Regulamenta a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei n.º 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm#art51. Acesso em 06 maio 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020**. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10592.htm. Acesso em 06 maio 2024.

BRITO, Brenda; ALMEIDA, Jeferson; GOMES, Pedro; Salomão, Rodney. **Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia**. Belém/PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/10FatosRegularizacaoFundiarria.pdf>. Acesso em 06 maio 2024.

BUENO, Ana Paula da S.; REYDON, Bastiaan P. **Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra**. In: REYDON, Bastiaan P. et al, (Orgs.). Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Organização das Nações Unidas para a alimentação e a agricultura. Brasília: FAO/SEAD, 2017. p. 65-101.

REYDON, Bastiaan P.; FELÍCIO, Adamara S. G. **Fundamentos da governança fundiária**. In: REYDON et al. (Orgs.). Governança de Terras: da teoria à realidade brasileira. Organização das Nações Unidas para a alimentação e a agricultura. Brasília: FAO/SEAD, 2017. p. 13-42.

SILVA, João Wagner Gomes da. **As Unidades Municipais de Cadastro do INCRA como apoio à regularização fundiária: uma proposta para os agricultores familiares do Vale do Ribeira/PR**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2019. 178f.

TUPIASSU, Lise; GROS-DESORMAUX, Jean-Raphael; CRUZ, Gisleno Augusto Costa da. **Regularização Fundiária e Política Ambiental: incongruências do Cadastro Ambiental Rural no Estado do Pará**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 7, n. 2, 2017. p. 188-203.

VERÍSSIMO, Beto; ASSUNÇÃO, Juliano; BARRETO, Paula; LIMA, Manuele; SANTOS, Daniel. **As cinco Amazônias: bases para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal**. Imazon, 2022. (Projeto Amazônia 2030). Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2022/11/As5Amazonias.pdf>. Acesso em 06 maio 2024.