



# Regularização Fundiária em Áreas Federais na Amazônia Legal

Lições, Desafios e Recomendações

AMAZÔNIA  
2030

JUNHO 2022

## O que é Amazônia 2030

O projeto **Amazônia 2030** é uma iniciativa de pesquisadores brasileiros para desenvolver um plano de desenvolvimento sustentável para a Amazônia brasileira. Nosso objetivo é que a região tenha condições de alcançar um patamar maior de desenvolvimento econômico e humano e atingir o uso sustentável dos recursos naturais em 2030.

## Contato

### Assessoria de Imprensa

O Mundo que Queremos

[amazonia2030@omundoquequeremos.com.br](mailto:amazonia2030@omundoquequeremos.com.br)

### Amazônia 2030

[contato@amazonia2030.org.br](mailto:contato@amazonia2030.org.br)

### Responsável pela Pesquisa

Brenda Brito

[brendabrito@imazon.org.br](mailto:brendabrito@imazon.org.br)



# Ficha Técnica

## **Autora**

Brenda Brito  
Pesquisadora Associada, Imazon

## **Agradecimentos**

Este trabalho é financiado por Instituto Clima e Sociedade (iCS).

A Pedro Gomes, pela análise espacial de imóveis não titulados e produção de mapa. A Beto Veríssimo e Paulo Barreto (Pesquisadores Associados do Imazon) e a Juliano Assunção (professor da PUC-Rio) por valiosos comentários.

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

## **Palavras-chave**

Regularização Fundiária, Desmatamento, Amazônia, Título de terra, Terra Legal

# Índice

<b>Sumário Executivo</b>	<b>1</b>
<b>Introdução</b>	<b>4</b>
<b>Regularização Fundiária em Terras Federais entre 2009 e 2021</b>	<b>7</b>
Arranjo Legal e Institucional	7
Resultados da Regularização Fundiária em Terras Federais	15
Demanda de Imóveis não Titulados em Áreas Federais	17
Estimativa de Tempo para Resposta a Pedidos de Titulação	21
<b>Principais Problemas na Regularização Fundiária e Tentativas de Soluções</b>	<b>23</b>
<b>Recomendações para Ações de Regularização Fundiária em Terras Federais</b>	<b>27</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>29</b>

# Lista de Figuras e Tabelas

Quadro 1. Etapas da regularização fundiária	9
Figura 1. Linha do tempo de publicação das principais regras e definição de arranjos institucionais para regularização fundiária em áreas federais, 2009 a 2020	12
Figura 2. Destaques das regras de regularização fundiária em terras federais	13
Quadro 2. Atual legislação federal sobre regularização fundiária em terras da União	13
Figura 3. Títulos de terra definitivos emitidos diretamente pelo Governo Federal na Amazônia Legal com base na Lei nº 11.952/2009, 2009 a 2021	16
Figura 4. Certidões de Reconhecimento de Ocupações (CROs) emitidas pelo Governo Federal na Amazônia Legal, 2018 a 2021	17
Tabela 1. Imóveis georreferenciados em glebas federais e não titulados na base do Incra por situação da avaliação da Câmara Técnica de destinação e existência ou não de processo administrativo, 2021	19
Tabela 2. Imóveis georreferenciados em glebas federais e não titulados na base do Incra por estado da Amazônia Legal e existência ou não de processo administrativo, 2021	20
Figura 5. Localização de imóveis não titulados e georreferenciados na base de dados do Incra com e sem processos formalizados	20
Figura 6. Estimativas de tempo de análise de demanda estimada de regularização fundiária de imóveis com e sem georreferenciamento na Amazônia Legal	22
Figura 7. Títulos definitivos emitidos pelo Terra Legal e convênios estaduais e orçamento liquidado, 2012 a 2017	25
Tabela 3. Desempenho de titulação de terras em glebas federais em 2021	26

# Sumário Executivo

A indefinição fundiária abrange quase 30% da Amazônia Legal (144 milhões de hectares), uma área que tem sido alvo crescente de desmatamento entre 2019-2021 (Alencar et al. 2022). Nesse território sob pressão ambiental, estima-se que quase 300 mil ocupações em terras públicas federais não possuam regularidade fundiária (Incra 2021d). Cabe ao governo federal decidir sobre a regularização com emissão de título de terra, ou promover a retomada dos imóveis e encaminhá-los a outras formas prioritárias de destinação.

De acordo com a Constituição Federal e a legislação vigente, a prioridade de destinação das terras públicas deve ser para reconhecimento de territórios indígenas, de quilombolas, de comunidades tradicionais, de conservação e uso sustentável de áreas florestais, bem como para a reforma agrária. A titulação de imóveis a pessoas físicas que ocuparam terras públicas só pode ocorrer se não houver sobreposição a tais demandas prioritárias e se os requisitos de regularização fundiária definidos em lei tiverem sido devidamente cumpridos.

A principal lei federal de regularização fundiária (Lei nº 11.952/2009) já permite titular sem licitação ocupações de até 2.500 hectares em terras federais ocorridas até dezembro de 2011. Além disso, o processo pode ser mais célere para imóveis da agricultura familiar de até 400 hectares. Com isso, 88% dos imóveis com pedidos de titulação no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) já podem ser atendidos de forma mais rápida, sem necessidade de mudança da lei.

No entanto, há pressão para o afrouxamento da legislação fundiária, a fim de permitir a legalização de ocupações em áreas públicas ocorridas após o atual marco temporal de 2011. Se isso ocorrer, o Congresso Nacional estará premiando aqueles que desrespeitaram a lei e praticaram desmatamento ilegal na tentativa de comprovar essas ocupações.

Há críticas quanto à demora em promover a regularização fundiária na Amazônia, considerando que há ocupantes de terra pública desde o período da Ditadura Militar aguardando o título de terra prometido pelo governo naquele período. Para atender essas e outras demandas de ocupações posteriores em terras federais, entre 2009 e 2018, o governo federal implementou o Programa Terra Legal. Neste período, emitiu quase 40 mil títulos de terra e indeferiu cerca de 5 mil pedidos de regularização por descumprimento de requisitos legais.

Porém, desde 2015, a redução de recursos humanos, orçamentários e mudanças no arranjo institucional de gestão do programa provocaram redução no ritmo de titulação. A partir de

2019, as funções do programa foram repassadas ao Incra sem reforço na capacidade operacional do instituto. Isso levou a uma queda mais acentuada de desempenho de titulação: apenas um título definitivo foi emitido em 2009, em área federal na Amazônia, fora de projetos de assentamentos. Nos dois anos seguintes, houve uma leve retomada, chegando a 753 títulos em 2021. No entanto, essa performance ainda esteve muito abaixo da média de titulação no período do programa Terra Legal, de 3.190 títulos entre 2009 e 2018.

Além disso, a demanda apresentada pelo governo federal de 300 mil imóveis para titulação está superestimada, pois não considera que parte desses imóveis está em áreas cuja titulação é proibida por lei. Por exemplo, há 6,1 milhões de hectares em imóveis não titulados e georreferenciados sobrepostos a florestas públicas federais não destinadas. De acordo com a Lei n.º 11.952/2009, essas áreas não podem ser alvo de títulos para ocupações individuais.

Este estudo, que faz parte do Amazônia 2030 (AMZ 2030), visa a contribuir com a discussão sobre a regularização fundiária em glebas federais na Amazônia, fora de assentamentos da reforma agrária. A análise enfoca o desempenho do governo federal na titulação de terras entre 2008 e 2021. O diagnóstico inclui as principais soluções implementadas pelo Terra Legal até 2018 e os impactos da descontinuidade do programa a partir de 2019. Ao final, o estudo indica seis recomendações para avançar nesse tema de forma compatível com a conservação da floresta amazônica:

1. *Aprimorar o processo de liberação de áreas aptas à titulação de terras*: recomenda-se a criação, via decreto, de uma instância vinculada à Casa Civil da Presidência, para funcionar como mediadora das ações de ordenamento territorial entre os diferentes órgãos com atribuição fundiária (como Incra, ICMBio, SFB e Funai), em interação com diferentes setores da sociedade civil e da academia. O objetivo principal seria identificar demandas de reconhecimento territorial prioritárias por lei e encaminhá-las à destinação adequada.
2. *Retomar o controle de imóveis com pedidos indeferidos de regularização*: para impedir que terras públicas continuem sendo ocupadas ilegalmente na expectativa de legalização futura, o governo federal precisa atender à recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) e retomar o controle das áreas cujos pedidos de regularização foram negados.
3. *Estimar e alocar recursos compatíveis com a demanda de regularização*: é necessário estimar o recurso necessário para promover a titulação das áreas aptas à regularização fundiária (ou seja, que não se sobrepõem a outras demandas prioritárias de reconhecimento territorial) e fazer uma captação específica para complementar recursos públicos disponíveis.
4. *Recrutar o comitê de acompanhamento e avaliação de regularização fundiária*: o governo deve recrutar, via decreto, o comitê que foi extinto em 2019, com a função de avaliar as ações de regularização fundiária em áreas federais. Ele está previsto na Lei n.º 11.952/2009, com participação garantida de representação da sociedade civil.

5. *Continuar o investimento em soluções tecnológicas:* o governo deve continuar investindo em ferramentas tecnológicas para agilizar com segurança o processo de regularização fundiária, a exemplo do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) desenvolvido durante o programa Terra Legal. Quando existir um sistema auditável que abranja todas as etapas do processo de titulação, será mais seguro ampliar a descentralização das atividades de regularização, pois o sistema permitirá maior controle e avaliações das atividades.
6. *Viabilizar arranjo governamental estável para gerir regularização fundiária:* as mudanças na gestão da regularização fundiária federal ocorridas em 2016 e 2019 reduziram o desempenho da titulação de terras. Como o Incra assumiu essa função desde 2019, não seria aconselhável deslocá-la novamente. Porém, é necessário reforçar a capacidade operacional do órgão, mesmo que no curto prazo isso ocorra com a contratação de temporários ou terceirização de tarefas, como ocorreu no programa Terra Legal.

# Introdução

A indefinição fundiária abrange quase 30% da Amazônia Legal (144 milhões de hectares) (Brito et al. 2021a), uma área que tem sido alvo crescente de desmatamento entre 2019-2021 (Alencar et al. 2022). De acordo com a Constituição Federal<sup>1</sup> e a legislação vigente,<sup>2</sup> a prioridade de destinação desse território deve ser para reconhecimento de territórios indígenas, quilombolas, de comunidades tradicionais, de conservação e uso sustentável de áreas florestais, bem como para a reforma agrária (Brito et al. 2021a). Mas esse território está sob pressão para privatização, seja com o avanço de inscrições no Cadastro Ambiental Rural (CAR) com indício de grilagem de terras (Moutinho et al. 2022), ou com projetos de lei para possibilitar a titulação de invasões mais recentes nestas áreas (Brito 2020 e Chiavari e Lopes 2021a).

Há estimativas de que quase 300 mil ocupações em terras públicas federais na Amazônia não possuam regularidade fundiária (Incrá 2021d). Nessas áreas, o governo federal precisa decidir sobre a regularização com emissão de título de terra, ou retomar os imóveis e encaminhá-los a outras formas prioritárias de destinação.<sup>3</sup> Parte dessas ocupações tem origem em políticas implementadas durante a ditadura militar no Brasil (1964-1985), as quais estimularam a ocupação da região sob promessa de emissão de títulos da terra (Pacheco e Benatti 2015). Porém, esse processo ocorreu com base em desmatamento, já que havia a exigência de derrubada de cobertura florestal para demonstrar o uso e ocupação da terra pública e obter sua propriedade (Alston, Libecap e Mueller 2000).

Entre os anos de 1970 e 1990, o Incra emitiu mais de 105 mil documentos de terra na Amazônia Legal, como Contratos de Alienação de Terras Públicas (CATPs) e Contratos de Promessa de Compra e Venda (CPCV).<sup>4</sup> No entanto, nem todos os beneficiários desses contratos receberam o título definitivo da terra. Isso ocorreu, por exemplo, quando descumpriram os requisitos previstos para receber o título. Por exemplo, não pagaram todo o valor devido pelo imóvel ou não implementaram atividades de uso produtivo da terra previstas contratualmente. Em outros casos, o Incra não teve capacidade de atender todas as demandas de avaliação para emissão dos títulos. Isso gerou um passivo de imóveis com pendência de regularização (Brito et al. 2021b).

---

<sup>1</sup> Art. 88, Art. 225, §5 e Art. 231 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>2</sup> Especialmente a Lei nº 11.284/2006.

<sup>3</sup> Reconhecimento de territórios indígenas, quilombolas, de comunidades tradicionais, de conservação e uso sustentável de áreas florestais ou reforma agrária.

<sup>4</sup> Dados obtidos via Lei de Acesso a Informações Públicas pelo Protocolo/SEI nº 54800000583201739.

Após o fim da ditadura, em 1985, o governo lançou o Primeiro Plano de Reforma Agrária, passando a priorizar a criação de assentamentos rurais de reforma agrária em vez de titulação de posses individuais. Os processos com pedidos de titulação ficaram parados nos escritórios do Incra. Ao mesmo tempo, as ocupações continuaram ocorrendo e avançando sobre áreas florestais, com a tolerância do poder público. Por exemplo, o Incra emitia declarações de posse para ocupações de terra pública, indicando que tal área era objeto de um processo de titulação (Brito e Barreto 2010).

Em 2009, o governo federal lançou um programa específico para regularizar essa demanda estimada em 300 mil imóveis, o Terra Legal. Porém, como será mostrado adiante, em dez anos de implementação, o programa atingiu em torno de 40 mil títulos definitivos. A demora em responder os pedidos de regularização tem contribuído para mudanças na legislação fundiária federal visando a flexibilizar salvaguardas socioambientais neste processo (Chiavari e Lopes 2021a). Em abril de 2022, havia dois projetos de lei nesse tema tramitando no Senado Federal para promover novas flexibilizações no processo de regularização fundiária (Projetos de Lei nº 2633/2020 e nº 510/2021). Os autores e defensores desses projetos argumentam que é necessário alterar a legislação para emitir títulos de terras em ocupações já consolidadas (Congresso Nacional 2020 e Senado Federal 2021).

No entanto, esse argumento não possui embasamento jurídico, já que a principal lei federal de regularização fundiária (Lei nº 11.952/2009) já permite titular sem licitação ocupações de até 2.500 hectares em terras federais ocorridas até dezembro de 2011. Além disso, o processo pode ser mais célere para imóveis da agricultura familiar, de até 400 hectares (Brito 2020). Com isso, 88% dos imóveis com pedidos de titulação no Incra já podem ser atendidos de forma mais rápida, sem que seja preciso mudar a lei (Incra 2020d).

Assim, do ponto de vista de celeridade e de justiça social, a atual legislação de regularização fundiária já atende à demanda de titular ocupações ocorridas até 2011 na região. A eventual aprovação dos PLs nº 2.633/2020 e nº 510/2021 atenderia àqueles que invadiram terra pública mais recentemente, praticando desmatamento ilegal para demonstrar essas ocupações. Além disso, haveria mais estímulos para ocupações ilegais e desmatamento em terras públicas, pois os textos dos PLs permitem que áreas ocupadas a qualquer tempo, até no futuro, possam ser legalizadas (Brito 2021 e Chiavari e Lopes 2021b).

Para conter o avanço de ocupações e desmatamento em áreas públicas não destinadas, é imperativo promover o ordenamento territorial na Amazônia de forma compatível com conservação ambiental e com as necessárias salvaguardas socioambientais. A regularização fundiária de ocupações antigas que respeitem essas salvaguardas faz parte desse processo e precisa ser alvo de políticas específicas de governo para resolver esse passivo. E para isso, a lei atual já é suficiente.

Para qualificar a discussão e contribuir com soluções para regularização fundiária na Amazônia Legal, esse estudo analisa o desempenho do governo federal na titulação de terras entre 2008 e 2021, fora de assentamentos da reforma agrária. A avaliação inclui as principais soluções implementadas pelo Terra Legal até 2018 e os impactos da descontinuidade do programa a partir de 2019. Ao final, o estudo indica recomendações para avançar nesse tema de forma compatível com a conservação da floresta amazônica.

# Regularização Fundiária em Terras Federais entre 2009 e 2021

## Arranjo Legal e Institucional

Entre 1985 e o final da década de 1990, o governo federal não possuía programas específicos para atender à demanda de titulação de terras públicas ocupadas na Amazônia. Nesse período, o foco da política fundiária foi a criação de projetos de assentamento de reforma agrária (Brito e Barreto 2010). A partir de 1999, o governo reiniciou ações de recadastramento de imóveis rurais, que tinham como objetivos retomar terras ilegalmente ocupadas e validar documentação daquelas que estavam com situação regular (Barreto et al. 2008). Houve também alterações pontuais na legislação entre 2005 e 2008 para aumentar o tamanho de imóveis que poderiam ser regularizados sem licitação pública.<sup>5</sup> Apenas em 2009, o governo lançou programa específico de titulação de terras já ocupadas e promoveu mudanças mais substanciais na legislação e gestão para regularização fundiária em área da União.

Primeiro, o Governo Federal publicou a Medida Provisória (MP) nº 458/2009 na tentativa de consolidar um processo mais rápido para emissão de títulos de terra na Amazônia Legal. Mesmo sendo alvo de críticas, essa MP foi convertida na Lei nº 11.952/2009 e representa até hoje o principal instrumento legal sobre o tema (Brito e Barreto 2010).

Esta lei permite um procedimento mais célere para titulação de imóveis da agricultura familiar (até 4 módulos fiscais), ao eliminar a exigência de vistoria prévia para regularizar estes imóveis.<sup>6</sup> Ela também permitiu a terceirização do georreferenciamento dos imóveis, que até então era atribuição exclusiva do Incra. Em seu texto original, aprovado em 2009, essa lei permitia a regularização com dispensa de licitação para áreas de até 1.500 hectares na Amazônia Legal, o que foi ampliado para 2.500 hectares em 2017.

---

<sup>5</sup> Até 2004, a Lei nº 8.666/1993 excluía a exigência de licitação para regularização de imóveis de até 100 hectares. Em 2005, esse limite foi alterado para 500 hectares pela Lei nº 11.196/2005. Em 2008, o limite foi novamente alterado pela Lei nº 11.763/2008, passando para 15 módulos fiscais, não excedendo 1.500 hectares. Ou seja, em um espaço de três anos, os limites de área de regularização fundiária em terras públicas sem licitação praticamente quadruplicou (Brito e Barreto 2010).

<sup>6</sup> O Art. 5, III do Decreto nº 10.592/2009 prevê cinco exceções que tornam a verificação em campo obrigatória, mesmo nos imóveis abaixo de 4 módulos fiscais:

- a) imóvel embargado ou autuado por infração ambiental de órgão federal;
- b) imóvel com indício de fracionamento fraudulento;
- c) cadastramento no programa de regularização fundiária via procuração;
- d) conflito de terra declarado pelo ocupante ou registrado na Câmara de Conciliação Agrária do Incra;
- e) quando não for possível obter análise conclusiva apenas com base na análise de sensoriamento remoto.

A segunda mudança, promovida ainda em 2009, foi o lançamento do programa Terra Legal para implementar a lei aprovada. A meta inicial era regularizar 300 mil imóveis, chegando a uma área de 67 milhões de hectares em 463 municípios na Amazônia Legal (Reydon, Fernandes e Telles 2020). O programa previa emitir títulos de terra em até 60 dias por meio de cinco fases principais: cadastramento de posses; georreferenciamento; dispensa de vistoria para pequenos imóveis; titulação e monitoramento pós-titulação (Brito e Barreto 2010). No entanto, essa rapidez não chegou a ser alcançada e o programa emitiu menos de 40 mil títulos até 2018 (Sead sd), considerando a complexidade envolvida na avaliação da regularização fundiária (Quadro 1).

O governo criou uma nova estrutura de gestão para implementação do Terra Legal, separada do Incra e ancorada no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da nova Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal). Inicialmente, a Serfal ficaria com essa atribuição de regularização fundiária na Amazônia Legal por cinco anos (Brito e Barreto 2010). Em 2014, esse prazo foi estendido por mais três anos e tornou-se permanente com uma alteração da lei em 2017.<sup>7</sup>

Para auxiliar as funções da Serfal, o MDA criou onze coordenações estaduais do Terra Legal, sendo uma em cada estado da Amazônia Legal e duas adicionais no Pará (Santarém e Marabá). Na maioria dos casos, os coordenadores estaduais e técnicos eram funcionários do Incra, os quais foram alocados nessas novas funções. Além disso, o próprio Incra também colaborava com o Terra Legal por meio de sua Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, que estava subordinada ao MDA (Brito e Barreto 2010).

A estrutura do Terra Legal também contava com Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), que definia diretrizes e monitorava as ações do programa. O GEI era formado por membros de órgãos do governo federal e de todos os estados da Amazônia. Também havia três representantes da sociedade civil e Ministério Público Federal na categoria de convidados, sem direito a voto nas decisões (Brito e Barreto 2010).

---

<sup>7</sup> O Decreto nº 8.273/2014 prorrogou a implementação do Terra Legal pelo MDA por mais três anos. Em seguida, a Lei nº 13.465/2017 tornou a implementação do programa fora do Incra permanente com uma nova redação do Art. 33 da Lei nº 11.952/2009.

#### Quadro 1. Etapas da regularização fundiária

De acordo com a legislação vigente (Lei nº 11.952/2009, Decreto nº 10.592/2020 e Instrução Normativa nº 104/2021) e estudos anteriores sobre o tema (Brito e Cardoso Jr. 2015 e Brito 2020), as principais fases de um processo de regularização fundiária envolvem:

1. Verificar se a área é federal ou estadual, o que pode envolver pesquisa cartorial em bases de dados físicas (processo em papel), e até resolução de conflitos jurídicos entre União e estados.
2. Verificar se a área encontra-se disponível para titulação, ou seja, sem incidir em outras demandas prioridades de destinação de terras públicas (como demandas de povos indígenas e de conservação) e se não está registrada com base em título falso em cartório, o que não é raro na Amazônia e constitui uma das formas mais conhecidas de grilagem de terras. Por isso, antes de emitir um título, o governo precisa assegurar que a área não está registrada em nome de outra pessoa. Se estiver, é preciso verificar se o título é válido. Se for falso, somente é possível emitir o novo título após cancelamento do mesmo.
3. Georrefereciamento do imóvel de precisão de acordo com a norma técnica do Incra
4. Análise de requisitos da ocupação, incluindo tempo mínimo ou ano de ocupação, e se há atividade agrária no imóvel
5. Análise de requisitos legais sobre o requerente da área, cônjuge ou companheira(o). Por exemplo, se há impedimento por ocupar determinado cargos na administração pública ou se possui outro imóvel (Brito et al. 2021a).
6. Vistoria para checar cumprimento de requisitos para imóveis acima de quatro módulos fiscais (em caso de área federal)
7. Avaliação jurídica
8. Decisão sobre emissão do título ou indeferimento do pedido

Em 2016, o MDA foi extinto<sup>8</sup> e as funções do Terra Legal migraram para a Casa Civil, na nova Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead). No mesmo ano, o governo publicou a MP nº 759/2016 com várias alterações que ampliavam alcance da Lei nº 11.952/2009. A MP nº 759/2016 foi convertida em lei em 2017, aumentando para 2.500 hectares o tamanho de imóveis que podem ser titulados sem licitação, em troca de valores pela

---

<sup>8</sup> Extinto pela Lei nº 13.341/2016, após conversão na Medida Provisória nº 726/2016.

terra muito abaixo do praticado no mercado (Brito et al. 2019), e para ocupações iniciadas até 2011 em todo o território nacional (Figura 2 e Quadro 2).

Em 2019, o governo federal decidiu mudar novamente o arranjo institucional para regularização fundiária. Uma reforma administrativa atribuiu ao Ministério da Pecuária, Agricultura e Abastecimento (MAPA) a competência de reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal e terras quilombolas.<sup>9</sup> Para isso, criou a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários no MAPA (Lei nº 13.844/2019, Art. 22) e repassou ao Incra a atribuição de emissão de títulos de terra.<sup>10</sup> O programa Terra Legal foi extinto e o Incra assumiu pela primeira vez a implementação integral da Lei nº 11.952/2009, mas sem a equipe que operava o programa anterior. Ou seja, sem o histórico e capacidade operacional do programa, o que prejudicou fortemente o desempenho em número de títulos emitidos por ano, como será apresentado na seção seguinte.

Ainda em 2019, o governo extinguiu o GEI por meio de um decreto que eliminou outros colegiados com participação pública na esfera federal (Lei nº 9.759/2019). Mesmo com previsão em lei para criação desse comitê (Lei nº 11.952/2009, Art. 35<sup>11</sup>), o GEI não foi reinstalado posteriormente. Assim, desde 2019, não há uma instância formal de acompanhamento e avaliação das ações de regularização fundiária federal que envolva participantes da sociedade civil.

No final de 2020, o governo federal lançou o programa Titula Brasil, o qual busca descentralizar etapas da regularização fundiária para municípios (Portaria Conjunta nº 01/2020). A Lei nº 11.952/2009 prevê essa possibilidade (Lei nº 11.952/2009, Art. 32), que até então havia sido usada apenas com governos estaduais por meio de convênios (Brito 2020).

O Titula Brasil funciona por adesão voluntária de prefeituras. O governo municipal participante deve criar e custear um Núcleo Municipal de Regularização Fundiária (NMRF) (Instrução Normativa nº 105/2021, Art. 4), pois não há repasse de recursos do governo federal. As ações descentralizadas variam dependendo do município, podendo incluir novos cadastros e requerimentos de titulação, digitalização de processos, pesquisa de dados em sistemas e vistorias nos imóveis (Instrução Normativa nº 105/2021, Art. 5). Já a emissão do título continua sendo atribuição do Incra (Instrução Normativa nº 105/2021, Art. 6).

Até abril de 2022, 196 municípios da Amazônia Legal haviam assinado termo de parceria para executar atividades de regularização fundiária no programa Titula Brasil.<sup>12</sup> Esse número

---

<sup>9</sup> Art. 21 da Lei nº 13.844/2019, após conversão da Medida Provisória nº 870/2019.

<sup>10</sup> Mudança promovida pelo Art. 69 da Lei nº 13.844/2019.

<sup>11</sup> A implementação das disposições desta lei será avaliada de forma sistemática por comitê instituído especificamente para esse fim, assegurada a participação de representantes da sociedade civil organizada que atue na região amazônica, segundo composição e normas de funcionamento definidas em regulamento.

<sup>12</sup> O sítio eletrônico do Incra disponibiliza cópias dos acordos de cooperação assinados com os municípios: [bit.ly/3acJxgc](http://bit.ly/3acJxgc). Acesso em: 5 de maio de 2022.

corresponde a 42% dos 463 municípios que possuem áreas federais com demanda de regularização (Reydon, Fernandes e Telles 2020).

No programa, o Incra também repassa aos municípios a função de dar publicidade sobre as ações em nível local (Instrução Normativa nº 105/2021, Art. 7, III), mas sem exigência de um mecanismo de controle social e acompanhamento das ações, a exemplo do GEI do Terra Legal. A ausência de instâncias de acompanhamento da sociedade civil na regularização fundiária, seja no Incra ou nos municípios, provoca insegurança e desconfiança, prejudicando a atração de parcerias que poderiam fortalecer a implementação das ações.

Em 2021, o Ministério Público Federal emitiu recomendações para aplicação de salvaguardas na implementação do Titula Brasil, focando as superintendências do Incra e prefeituras signatárias do programa no Acre, Amazonas, Pará, Rondônia e Tocantins (Bassi et al. 2022). Dentre os itens destacados nas recomendações estão (MPF 2021):

- a necessidade de os municípios alocarem apenas servidores públicos efetivos para atuarem nos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária e que definam regras para impedimento e suspeição;
- vedação de que servidores atuando no NMRF e respectivos cônjuges, companheiros e companheiras possam figurar como beneficiários de processos de titulação no âmbito do programa;
- observância dos instrumentos de transparência e participação social que prestigiem o controle local sobre a formulação e execução do plano de trabalho;
- necessidade de consulta prévia a órgãos que possuem prioridade para destinação de terras públicas, antes de considerar que as áreas estão aptas a seguir com processos de regularização fundiária. Assim, nenhuma gleba federal deve ser objeto de titulação sem manifestação expressa da Fundação Nacional do Índio, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, além de órgãos ambientais estaduais.

A Figura 1 esquematiza o histórico de arranjo legal e institucional para regularização fundiária entre 1985 e 2020.

Figura 1. Linha do tempo de publicação das principais regras e definição de arranjos institucionais para regularização fundiária em áreas federais, 2009 a 2020

## 1985 ATÉ 2009

Foco no programa nacional de reforma agrária com a criação de projetos de assentamento

Alterações pontuais na legislação em 2005 e 2008 para aumentar de 100 para 1500 hectares o tamanho de imóvel que poderia receber título. Porém, não havia um programa para tratar de titulação de terras fora de projetos de assentamentos

## 2009

Nova regra para regularização fundiária em áreas federais (Lei n.º 11.952/2009, resultado da aprovação da Medida Provisória n.º 458/2009)

Início do programa Terra Legal no Ministério do Desenvolvimento Agrário. Recebe do Incra atribuição para regularização fundiária por cinco anos

## 2014

Terra Legal prorrogado por mais 3 anos

## 2016

Extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário

Terra Legal passa a operar na nova Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), na Casa Civil da Presidência da República

Medida Provisória n.º 759/2016 altera Lei n.º 11.952/2009

## 2017

MP n.º 759/2016 é convertida na Lei n.º 13.465/2017. Altera a Lei n.º 11.952/2009 ampliando benefícios de regularização para médios e grandes imóveis

Repasse de atribuição de regularização fundiária do Incra para Sead torna-se permanente

## 2019

Sead e Terra Legal são extintos

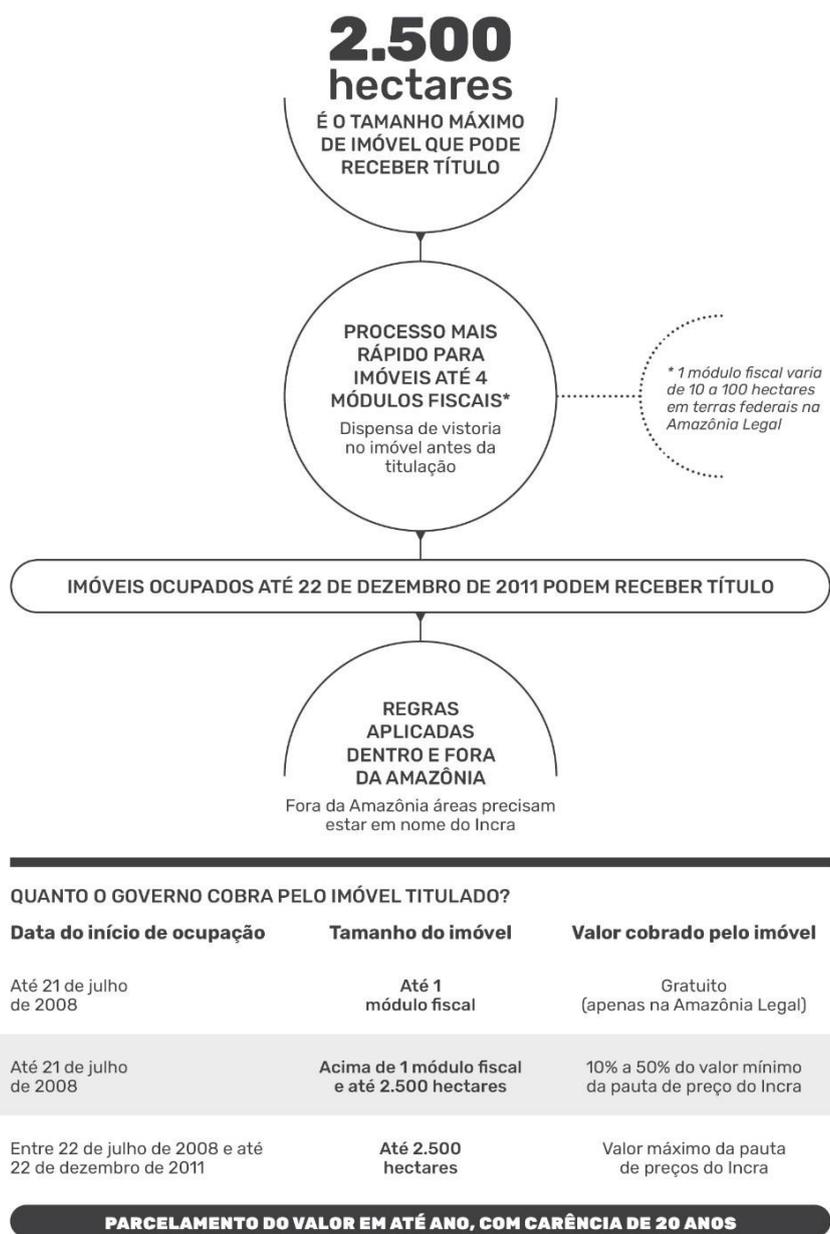
Atribuição de regularização fundiária retorna ao Incra (MP n.º 870/2019, convertida na Lei n.º 13.844/2019)

## 2020

Lançamento do programa Titula Brasil, que descentraliza atividades de regularização fundiária para municípios, sem repasse de recursos

Fonte: AMZ 2030, 2022

Figura 2. Destaques das regras de regularização fundiária em terras federais



Fonte: AMZ 2030 com base nos dados da Lei nº 11.952/2009, 2022

Quadro 2. Atual legislação federal sobre regularização fundiária em terras da União

O atual texto da Lei nº 11.952/2009 e o Decreto nº 10.592/2020 permitem a regularização fundiária em terras da União com condições facilitadas, incluindo:

- emissão de título de terra sem licitação para ocupações de até 2.500 hectares em terra pública federal ocorridas até 22 de dezembro de 2011 (Lei nº 11.952/2009, Art. 5, IV, Art. 6, §1 e Art. 38, Parágrafo Único, I). Imóveis acima desse tamanho só podem ser regularizados com autorização prévia do Congresso Nacional e mediante licitação.<sup>13</sup>
- titulação gratuita para imóveis de até um módulo fiscal (até 100 hectares na Amazônia)<sup>14</sup>
- processo mais célere para titulação de imóveis de agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, pois dispensa a vistoria prévia à emissão do título para áreas de até quatro módulos fiscais (até 400 hectares na Amazônia) (Lei nº 11.952/2009, Art. 13)
- cobrança de valor reduzido pela terra na regularização de imóveis acima de um módulo fiscal e de até 2500 hectares, em duas situações: i) pagamento de 10% a 50% do valor mínimo da pauta de preço do Incra para imóveis ocupados até 21 de julho de 2008 (Lei nº 11.952/2009, Art. 12, §1) e ii) valor máximo da pauta de preços do Incra para imóveis ocupados após 21 de julho de 2008 e até 22 de dezembro de 2011 (Lei nº 11.952/2009, Art. 38, Parágrafo único, I) ou para pessoas que são proprietárias de outros imóveis<sup>15</sup>
- possibilidade de parcelar o valor cobrado pela terra em até 20 anos, com carência de três anos para começar a pagar (Lei nº 11.952/2009, Art. 17)
- para os que receberam título até 22 de dezembro de 2016, era possível renegociar inadimplência até dezembro de 2021 (Lei nº 11.952/2009, Art. 19)
- exigência de cumprimento da legislação ambiental nos imóveis titulados, sob pena de retomada da área pela União (Lei nº 11.952/2009, Art. 15, II e Art. 18)
- proibição de titulação em áreas tradicionalmente ocupadas por população indígena, comunidades quilombolas ou tradicionais e em Florestas Públicas e Unidades de Conservação (Lei nº 11.952, Art. 4, II, III e §2).
- aplicação das regras de titulação para áreas registradas em nome do Incra em todo o território nacional<sup>16</sup>

<sup>13</sup> O Art. 188, §1 da Constituição Federal de 1988 requer autorização do Congresso Nacional para alienação de áreas acima de 2.500 hectares. Este tamanho já foi maior em constituições anteriores a 1998: 10.000 hectares (entre 1934 e 1963) e 3.000 hectares (entre 1964 e 1987).

<sup>14</sup> Aplicável apenas na Amazônia Legal (Art. 11 e Art. 40-A da Lei nº 11.952/2009).

<sup>15</sup> Desde que a soma de todos os imóveis não exceda 2.500 hectares (Art. 38, Parágrafo único, II da Lei nº 11.952/2009).

<sup>16</sup> Art. 40-A da Lei nº 11.952/2009. Esse artigo, inserido pela Lei nº 13.465/2017, já permite a aplicação das regras atuais em todo o território nacional, desde que as mesmas estejam registradas em nome do Incra. Áreas da União que ainda não estiverem em nome do Incra e nas quais haja interesse em aplicar esta lei devem ser repassadas para o nome da instituição, processo que é feito pela Secretaria de Patrimônio da União, atualmente vinculada ao Ministério da Economia.

## Resultados da Regularização Fundiária em Terras Federais

Entre 2009 e 2021, o governo federal emitiu diretamente 33.211 títulos de terra definitivos em glebas públicas federais na Amazônia Legal fora de projetos de assentamento de reforma agrária (Figura 3) (Sead sd). Porém, a emissão destes títulos caiu a partir 2015 e teve uma redução drástica em 2019, quando apenas 1 título foi emitido. O ano de 2019 foi o primeiro em que o Incra assumiu a função de emissão de títulos de terra em glebas federais, após a extinção do programa Terra Legal.

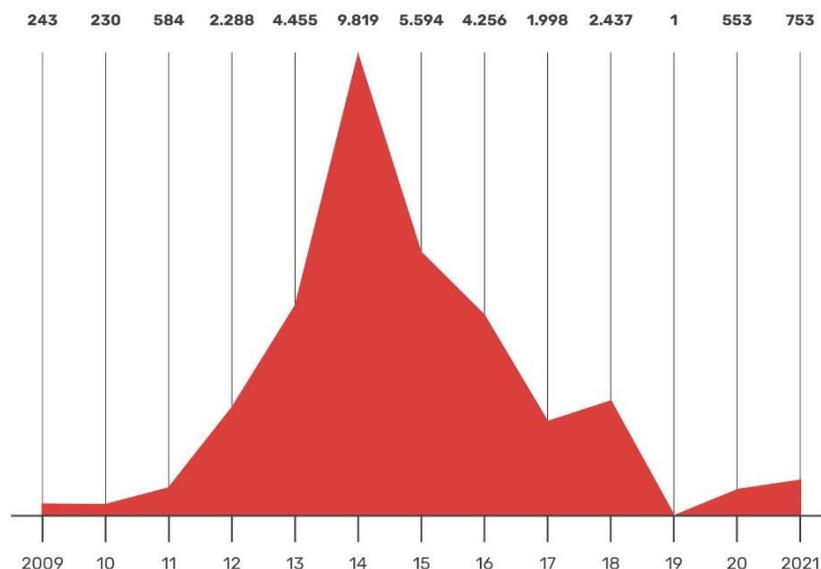
Houve também 6.195 títulos definitivos emitidos por meio de convênios com os estados do Acre, Amazonas, Maranhão e Roraima entre 2012 e 2017.<sup>17</sup> Além disso, o programa indeferiu 5.080 pedidos de titulação por não atenderem os requisitos legais para emissão de título de terra (TCU 2020).

Assim, o total de resposta a pedidos de titulação, incluindo títulos definitivos emitidos pelo governo federal, por convênios estaduais e casos indeferidos, chegou a 44.486 entre 2009 e 2021. Considerando este número, houve em média 3.422 respostas por ano aos pedidos de titulação entre 2009 e 2021 na Amazônia Legal. Se considerarmos apenas a titulação feita diretamente pelo governo federal no período do Terra Legal (sem contabilizar convênios estaduais), foram 3.190 títulos por ano, em média, entre 2009 e 2018.

---

<sup>17</sup> Pedidos de acesso à informação ao Incra via eSic.

Figura 3. Títulos de terra definitivos emitidos diretamente pelo Governo Federal na Amazônia Legal com base na Lei nº 11.952/2009, 2009 a 2021



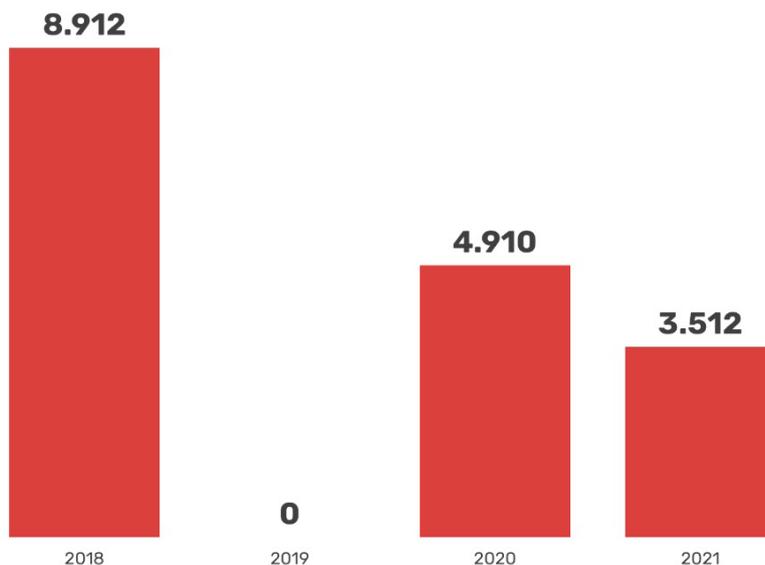
Fonte: AMZ 2030 com base nos dados de Sead e Incra, 2022

Além dos títulos definitivos, entre 2018 e 2021, o governo federal emitiu 17.334 Certidões de Reconhecimento de Ocupação (CRO) (Sead sd). As CROs são uma espécie de título provisório, que lembram, de certa forma, as antigas declarações de ocupação feitas pelo Incra até 2000 (Barreto et al. 2008). A CRO é emitida quando o georreferenciamento do imóvel está aprovado pelo Incra e não se sobrepõe a áreas impedidas de regularização (Decreto nº 10.952/2020, Art. 10). Porém, ela não é uma garantia de que a área será titulada, já que o processo de regularização pode ser indeferido (Decreto Federal nº 10.952/2020, Art. 10, VII) se for constatado descumprimento de algum requisito.

As CROs passaram a ser emitidas apenas a partir de 2018, com a publicação do Decreto nº 9.309/2018 (posteriormente revogado pelo Decreto nº 10.592/2020). A mudança de gestão da regularização fundiária ao Incra também provocou queda de desempenho, já que não houve CRO emitida em 2019. Em 2020 e 2021, os números também ficaram abaixo do total emitido em 2018 (Figura 4).

Esse tipo de documento provisório pode aumentar a confusão sobre direito à terra e deveria ser evitado, pois historicamente os governos demoram a concluir os processos de avaliação e tais títulos acabam sendo usados irregularmente como prova de domínio privado sobre a terra (Treccani 2001). Como esta análise enfoca soluções definitivas de demandas de regularização fundiária, o número de CROs não será considerado para determinar o desempenho médio anual de respostas às demandas de titulação.

Figura 4. Certidões de Reconhecimento de Ocupações (CROs) emitidas pelo Governo Federal na Amazônia Legal, 2018 a 2021



Fonte: AMZ 2030 com base nos dados de SEAD e Incra, 2022

## Demanda de Imóveis não Titulados em Áreas Federais

A progressiva redução do número de títulos emitidos a partir de 2015 preocupa diante da demanda existente de imóveis georreferenciados para processos de regularização fundiária. Até janeiro de 2021, havia 85.359 parcelas georreferenciadas de ocupações privadas sem título de terra em terras federais, ocupando 11,1 milhões de hectares (Tabela 1 e Figura 5). Os estados do Pará, Rondônia e Roraima concentram quase 70% da área ocupada por esses imóveis (Tabela 2).

Esse número de imóveis foi obtido do Incra por meio da Lei de Acesso às Informações Públicas. Como esta análise enfoca a titulação de ocupações de pessoas físicas, foram excluídos da base de dados repassada os imóveis públicos, cujos detentores eram identificados em nome do Incra, de governos estaduais, municipais e sindicatos. Além disso, também não foram considerados imóveis sobrepostos a áreas já destinadas, de acordo com levantamento de Brito et al. (2021b).

A maioria desses imóveis (62%) ainda não possuía processos administrativos formalizados, somando 55% da área total. Isso ocorreu, porque o programa Terra Legal adotou uma estratégia, a partir de 2014, de georreferenciar imóveis mesmo sem um requerimento formal de regularização. O objetivo era criar um geocadastro no qual os pedidos de regularização só seriam cadastrados após o georreferenciamento do imóvel. Essa foi uma tentativa de otimizar o trabalho de georreferenciamento em campo durante as ações das equipes terceirizadas, já que

havia casos de imóveis vizinhos que eram potenciais alvos do programa, mas não poderiam ser incluídos no mapeamento sem um cadastro prévio (Brito e Cardoso Jr. 2015). Porém, o resultado foi o acúmulo de imóveis georreferenciados cuja análise não pode avançar enquanto não houver um pedido formal do ocupante (TCU 2020).

A maioria dos imóveis sem processo (41.496) e com processos administrativos (27.549) está em área liberada para regularização fundiária pela Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais (Tabela 1). Esta câmara é um colegiado formado por órgãos do governo federal,<sup>18</sup> que avalia e decide sobre a forma de destinação dessas áreas (Decreto nº 10.592/2020 e Decreto nº 10.592/2020, Art. 12). Porém, os procedimentos adotados pela câmara são insuficientes para assegurar que essas áreas não possuem interesses prioritários de destinação, como criação de Unidades de Conservação ou reconhecimento de territórios de populações tradicionais (Brito et al. 2021a). Ou seja, titulações nessas áreas podem resultar em conflitos.

Em 6.095 imóveis sem processo e 3.825 com processo, a Câmara Técnica não liberou as áreas para regularização. Assim, tais casos precisam ser indeferidos (se houver processo) e o Incra precisa tomar medidas para sua retomada (nos casos com e sem processo). Já 4.946 imóveis sem processo e 638 com processo não possuíam informação de consulta da Câmara, sendo possivelmente casos que aguardam deliberação deste colegiado (Tabela 1).

Finalmente, 55% (6,1 milhões de hectares) dos 11,1 milhões de hectares georreferenciados na base do Incra estão sobrepostos a florestas federais não destinadas já inseridas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (SFB 2021). Nessa situação, pedidos de titulação devem ser indeferidos pelo Incra, considerando que a Lei nº 11.952/2009 proíbe expressamente a titulação em tais áreas (Lei nº 11.952/2009, Art. 4, III).

---

<sup>18</sup> Os seguintes órgãos participam desta Câmara Técnica: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do MAPA; Serviços Florestal Brasileiro; Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União; Ministério do Meio Ambiente; Incra; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; e Fundação Nacional do Índio.

Tabela 1. Imóveis georreferenciados em glebas federais e não titulados na base do Incra por situação da avaliação da Câmara Técnica de destinação e existência ou não de processo administrativo, 2021

	<b>Situação de imóvel não titulado</b>	<b>Número de imóveis</b>	<b>Área (Em hectares)</b>
<b>SEM PROCESSO</b>	Câmara Técnica não liberou área para regularização	<b>6.905</b>	595.249
	Câmara Técnica liberou área para regularização	<b>41.496</b>	5.321.929
	Sem informação de consulta pela Câmara Técnica	<b>4.946</b>	249.219
	<b>TOTAL</b>	<b>53.347</b>	<b>6.166.397</b>
<b>COM PROCESSO</b>	Câmara Técnica não liberou área para regularização	<b>3.825</b>	594.146
	Câmara Técnica liberou área para regularização	<b>27.549</b>	4.294.439
	Sem informação de consulta pela Câmara Técnica	<b>638</b>	87.406
	<b>TOTAL</b>	<b>32.012</b>	<b>4.975.992</b>
<b>TOTAL COM PROCESSO E SEM PROCESSO</b>		<b>85.359</b>	<b>11.142.389</b>

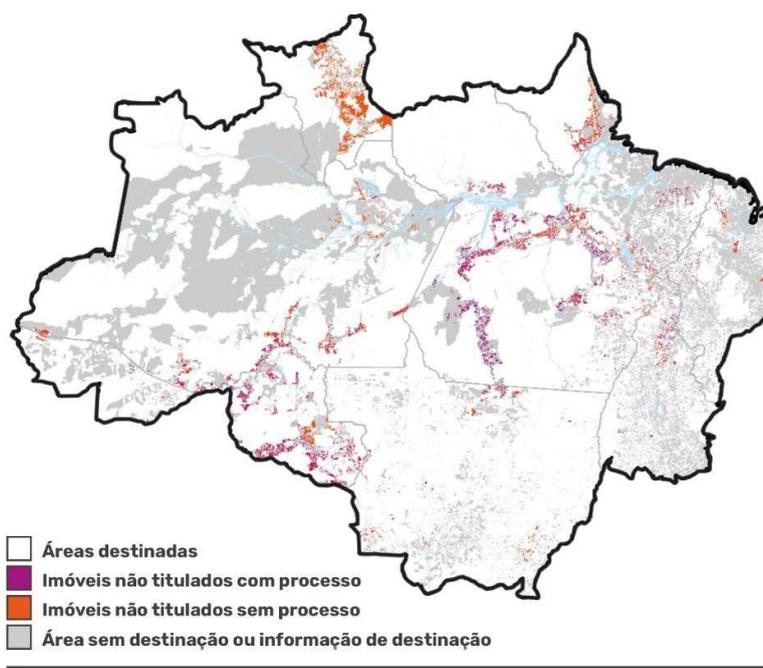
Fonte: AMZ 2030 com base nos dados do Incra, 2022

Tabela 2. Imóveis georreferenciados em glebas federais e não titulados na base do Incra por estado da Amazônia Legal e existência ou não de processo administrativo, 2021

ESTADO	SEM PROCESSO		COM PROCESSO		Total de imóveis com e sem processo	Total de área (ha) com e sem processo
	Número de imóveis	Área (Em ha)	Número de imóveis	Área (Em ha)		
AC	2.491	96.137	495	28.165	2.986	124.302
AP	2.347	481.527	1.015	137.217	3.362	618.744
AM	10.187	1.000.397	2.420	548.765	12.607	1.549.162
MT	2.664	176.628	1.462	107.433	4.126	284.061
MT	2.025	351.372	1.014	235.033	3.039	586.404
PA	16.531	1.071.156	13.776	2.446.722	30.307	3.517.878
RO	10.756	754.152	10.372	1.251.948	21.128	2.006.100
RR	5.039	2.110.985	68	8.904	5.107	2.119.889
TO	1.307	124.043	1.390	211.805	2.697	335.848
<b>TOTAL</b>	<b>53.347</b>	<b>6.166.397</b>	<b>32.012</b>	<b>4.975.992</b>	<b>85.359</b>	<b>11.142.389</b>

Fonte: AMZ 2030 com base nos dados do Incra, 2022

Figura 5. Localização de imóveis não titulados e georreferenciados na base de dados do Incra com e sem processos formalizados



Fonte: AMZ 2030 com base nos dados do Incra, 2022

## Estimativa de Tempo para Resposta a Pedidos de Titulação

Se considerarmos apenas os imóveis georreferenciados não titulados que possuem processos administrativos (32.012 imóveis), o governo federal levaria 9 anos para responder essas demandas com deferimento ou indeferimento. Esse número se baseia na média de 3.422 respostas por ano a pedidos de títulos entre 2009 e 2021. Já se considerarmos os 85.359 imóveis georreferenciados e não titulados com e sem processo, esse prazo subiria para quase 25 anos (Figura 6).

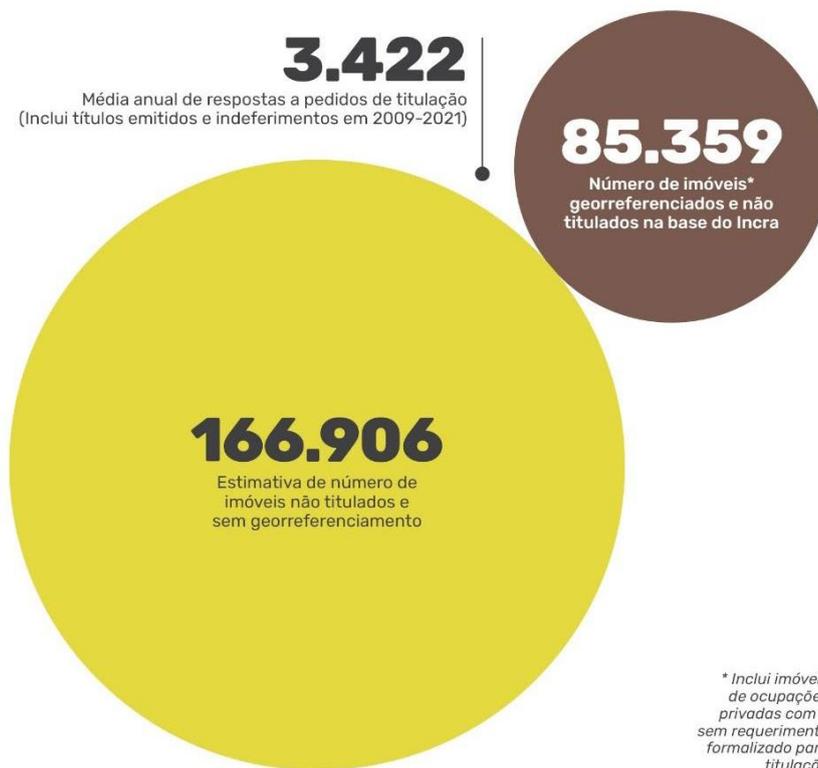
A situação se agrava quando incluímos uma estimativa do Incra de 166.906 ocupações rurais sem georreferenciamento em glebas federais na Amazônia Legal (Incra 2021d). Estas seriam adicionais aos 85.359 imóveis já georreferenciados. Somando esses dois tipos de ocupações, são 252.265 demandas em potencial. Mantida a média de resposta a pedidos de titulação de 2009-2021, o Incra levaria quase 74 anos para analisar essa quantidade de casos se todos já estivessem georreferenciados e com processos formalizados (Figura 6).

Porém, essas estimativas de demanda de regularização precisam ser interpretadas com cautela, pois não resultarão necessariamente em emissão de título de terra e demandarão outras formas de destinação do território.

Além disso, as causas da ausência de requerimentos em 62% dos 11,1 milhões de hectares georreferenciados precisam ser apuradas pelo Incra, com o objetivo de determinar a forma de tratar essa possível demanda. Podem ser casos de pessoas que não sabem da necessidade de realizar um requerimento formal no órgão ou mesmo pessoas que não têm interesse em formalizar pedidos por estarem atuando de forma ilegal.

Figura 6. Estimativas de tempo de análise de demanda estimada de regularização fundiária de imóveis com e sem georreferenciamento na Amazônia Legal

ESTIMATIVA DE DEMANDA PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS FEDERAIS



TIPOS DE IMÓVEIS E O TEMPO DE RESPOSTA

Tipo de imóvel	Quantidade	Tempo de resposta (Média anual 2009-2021)
Apenas imóveis que já possuem georreferenciamento e com requerimento de titulação	32.012	9 anos
Imóveis que já possuem georreferenciamento, com ou sem requerimento de titulação	85.359	25 anos
Imóveis que possuem georreferenciamento, com e sem requerimento de titulação, mais estimativa de imóveis a serem georreferenciados	252.265	74 anos

Fonte: AMZ 2030 com base nos dados do Incra, 2022

# Principais Problemas na Regularização Fundiária e Tentativas de Soluções

A capacidade operacional limitada e a deficiência de gestão são dois dos principais problemas enfrentados pelo governo federal nos processos de regularização fundiária. Durante o programa Terra Legal houve contratação de 100 funcionários temporários adicionais em 2014 (Brito e Cardoso Jr. 2015), mas a equipe começou a ser reduzida com a extinção do MDA, em 2016, e a migração das funções para a Casa Civil na Sead. A partir de 2019, com o término do Terra Legal e repasse de suas atribuições ao Incra, a equipe que trabalhava nessa função foi desmontada.

Além disso, o TCU identificou os seguintes motivos para a queda de 80% do rendimento operacional do programa de regularização fundiária federal de 2014 a 2017 (TCU 2020):

- a definição e comunicação precária de objetivos e metas entre os servidores envolvidos no programa, especialmente nas superintendências estaduais;
- a demora na validação das peças de georreferenciamento de imóveis, que pode levar mais de um ano;
- a ausência de requerimento de regularização em quase 60% dos imóveis georreferenciados, que aguardavam validação pelo Incra, como explicado na seção anterior.

As medidas adotadas ainda no Terra Legal para mitigar a insuficiência de equipe foram:

- Terceirização de atividades: o Terra Legal adotou como padrão a terceirização do georreferenciamento de imóveis para agilizar e reduzir o custo desse serviço.
- Soluções tecnológicas: desenvolvimento de softwares para automatizar análises, como a verificação do georreferenciamento via Sigef, que foi vencedor de dois prêmios sobre soluções tecnológicas na administração pública (Brito e Cardoso Jr. 2015).<sup>19</sup> Uma das entregas tecnológicas mais recentes, de 2021, é a Plataforma de Governança Territorial, que começou a ser desenvolvida em 2016 e permite a automatização de várias etapas dos processos de regularização que, até então, tramitavam em processos físicos (em papel) (Incra sd).
- Simplificação de procedimentos: revisão de normas técnicas de georreferenciamento e até adoção de parecer jurídico padrão para determinados casos, evitando que todos os

---

<sup>19</sup> Prêmios e-Gov e o prêmio do Congresso de Informática e Inovação na Gestão Pública.

processos de regularização fundiária tramitando nos escritórios regionais necessitassem de parecer individualizado do setor jurídico baseado em Brasília (Brito e Cardoso Jr. 2015).

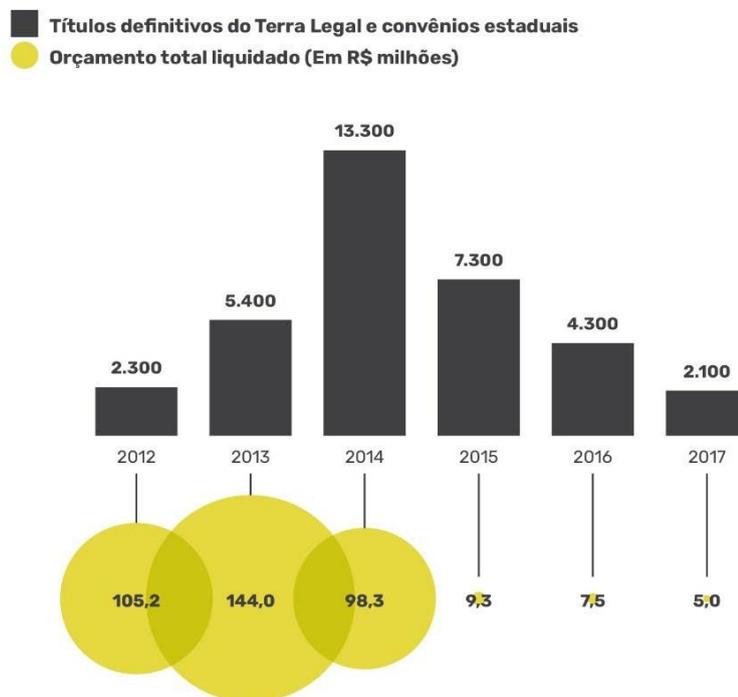
- Convênios com estados: focados principalmente nas ações de georreferenciamento de imóveis, essa prática aconteceu nos seguintes estados: Acre; Amazonas; Maranhão; Rondônia; e Roraima. Até 2015, foram 6.073 títulos por meio desses convênios. No entanto, os órgãos estaduais também possuem limitações de recursos humanos, além da demanda de regularização fundiária nas terras estaduais.
- Mutirões: o programa Terra Legal promoveu mutirões para emissão de títulos e elaboração do CAR em 2014 no Acre e no Amazonas. Esse esforço contou com a parceria dos governos estaduais (órgãos fundiário e ambiental) e de instituições da sociedade civil com atuação dos municípios abrangidos pela ação (Boca do Acre, no Amazonas, e Sena Madureira, no Acre) (Brito e Cardoso Jr. 2015). No entanto, essa experiência também demonstrou a necessidade de reforço de recursos humanos para ser replicada em mais localidades de forma simultânea, pois demandava alguns meses para preparação dos processos (Brito e Cardoso Jr. 2015).

Mesmo com todas essas medidas, houve redução do número de títulos emitidos ainda na vigência do programa Terra Legal a partir de 2015, acompanhada por uma redução de mais de 90% do orçamento liquidado pelo programa nesse ano (TCU 2020) (Figura 7). O orçamento é considerado liquidado quando há recebimento dos serviços contratados pelo governo. Ou seja, quando se confere que o bem foi entregue corretamente ou que a etapa da obra foi concluída como acordado (Portal da Transparência CGU sd).

Além disso, o TCU identificou que o Terra Legal descumpriu vários requisitos legais de regularização. Entre eles estão (TCU 2020):

- Ausência de medidas para retomada e destinação de 887 mil hectares em 5.080 imóveis com pedido de regularização indeferido;
- Falta de fiscalização de obrigações pós-titulação, cujo descumprimento enseja a perda do imóvel. Por exemplo, os titulados devem respeitar a legislação ambiental, mas o TCU identificou casos com desmatamento sem qualquer providência. Nesse caso, o Terra Legal deveria abrir processo administrativo para apurar a irregularidade e eventualmente retomar a área, destinando-a a outra finalidade caso comprovada infração;
- Ausência de cobrança dos valores da terra para imóveis acima de 1 módulo fiscal, que somavam R\$ 7 milhões até 2020, podendo chegar a R\$ 58 milhões se nenhuma providência fosse tomada.

Figura 7. Títulos definitivos emitidos pelo Terra Legal e convênios estaduais e orçamento liquidado, 2012 a 2017



Fonte: AMZ 2030 com base nos dados de Sead e TCU, 2022

As mudanças institucionais, ocorridas a partir de 2016, também afetaram a execução do programa, com redução e mudanças na equipe. Ou seja, a instabilidade institucional e orçamentária são fatores que interferem na resolução de um tema complexo e com processos que requerem um prazo maior para finalização.

O lançamento do programa Titula Brasil, no final de 2020, ainda não resultou em melhorias significativas no baixo desempenho do governo federal na emissão de títulos de terra. Em 2021, o primeiro ano desse programa, a meta de titulação estipulada pelo MAPA ficou longe de ser atingida: apenas 753 ou 9% da meta de 8.350 títulos definitivos emitidos em glebas federais na Amazônia em 2021 (Incra 2021a) (Tabela 3). Foram apenas 200 títulos a mais que 2020, quando não havia o Programa Titula Brasil.

Tabela 3. Desempenho de titulação de terras em glebas federais em 2021

	<b>Títulos Definitivos</b>	<b>Certidões de Reconhecimento de Ocupação</b>	<b>TOTAL</b>
<b>META DE EMISSÃO DEFINIDA PELO MAPA</b>	8.350	29.377	37.727
<b>TOTAL EMITIDO</b>	<b>753</b>	<b>3.512</b>	<b>4.265</b>
<b>PERCENTUAL ALCANÇADO</b>			

*Fonte: Incra via Lei de Acesso à Informação*

*Fonte: AMZ 2030 com base nos dados do Incra, 2022*

# Recomendações para Ações de Regularização Fundiária em Terras Federais

Com uma demanda de regularização fundiária estimada em 252.265 imóveis, o governo federal precisaria quase quadruplicar o desempenho atual para responder a essas demandas nas próximas duas décadas, seja para emissão de título ou indeferimento e retomada das áreas. Porém, o primeiro passo para estimar qual a estrutura de resposta necessária é a qualificação desta demanda de regularização, já que parte desse território possui outras prioridades de destinação fundiária. Por exemplo, 6,1 milhões de hectares com georreferenciamento para titulação estão sobrepostos a florestas públicas federais. Essa área deve ser destinada para uso sustentável ou conservação e ser excluída da base de demandas de titulação do Incra. Por isso, as recomendações para regularização fundiária em áreas federais são:

1. *Aprimorar o processo de liberação de áreas aptas à titulação de terras*: a atual demanda de titulação em terras federais de quase 300 mil imóveis está superestimada, considerando sobreposição com outras demandas prioritárias de destinação. Por isso, é necessário aprimorar o processo de decisão sobre áreas que estão aptas para regularização e aquelas que precisam ser encaminhadas para destinação dos órgãos que possuem competência sobre florestas públicas (como SFB e ICMBio). Para isso, recomenda-se a criação, via decreto, de uma instância vinculada à Casa Civil da Presidência para funcionar como mediadora das ações de ordenamento territorial entre os diferentes órgãos com atribuição fundiária (como ICMBio, SFB, Funai). Essa instância teria a função de promover coordenação entre os órgãos, em interação com diferentes setores da sociedade civil e da academia, para identificar demandas de reconhecimento territorial prioritárias e encaminhá-las à destinação adequada.
2. *Retomar o controle de imóveis com pedidos indeferidos de regularização*: para impedir que terras públicas continuem sendo ocupadas ilegalmente na expectativa de legalização futura, o governo federal precisa atender à recomendação do TCU e retomar o controle das áreas, cujos pedidos de regularização foram negados. Do contrário, essas áreas continuarão sendo usadas ilegalmente e estimularão pressão futura para afrouxamento dos critérios legais de regularização fundiária.
3. *Estimar e alocar recursos compatíveis com a demanda de regularização*: é necessário estimar o recurso necessário para promover o ordenamento territorial na Amazônia. Na parte de titulação de terras, essa estimativa pode ser feita com base na experiência de 10 anos do programa Terra Legal. Tal orçamento deve orientar uma captação de recursos específica para complementar recursos públicos disponíveis. Exemplos de fontes incluem Fundo

Amazônia e instituições multilaterais (como Novo Banco de Desenvolvimento<sup>20</sup> e Banco Mundial). É possível também pensar em soluções financeiras ligadas a mitigação de mudanças climáticas, como o Fundo Verde para o Clima,<sup>21</sup> caso o projeto envolva, por exemplo, ações de estímulo a restauração florestal em imóveis titulados.

4. *Recriar comitê de acompanhamento e avaliação de regularização fundiária*: o governo deve recriar, via decreto, o comitê que foi extinto em 2019, com a função de avaliar as ações de regularização fundiária em áreas federais. Ele está previsto na Lei nº 11.952/2009, com participação garantida de representação da sociedade civil. Sua reinstalação permitirá maior controle social e transparência das atividades fundiárias, o que é necessário para criar um ambiente de confiança e atrair parcerias para auxílio das ações.
5. *Continuar investimento em soluções tecnológicas*: produtos como o Sigef, em 2013, e a recente Plataforma de Governança Territorial são fundamentais para agilizar com segurança a avaliação de pedidos de regularização. Uma vez que exista um sistema auditável e que abranja todas as etapas do processo de titulação, será mais seguro ampliar a descentralização das atividades de regularização, pois o sistema registrará todas as etapas e permitirá avaliações posteriores. Nessa situação, essa descentralização poderá ocorrer com outros entes federativos (estados e municípios) e até mesmo com novos arranjos que dependeriam de mudança na lei (como organizações da sociedade civil ou setor privado). No entanto, para que isso ocorra sem grandes riscos, será necessário seguir as recomendações anteriores para excluir da possibilidade de titulação áreas com outras prioridades de destinação e dar ampla transparência a todas as ações.
6. *Viabilizar arranjo governamental estável para gerir regularização fundiária*: as mudanças na gestão da regularização fundiária federal, ocorridas em 2016 e em 2019, reduziram o desempenho da titulação de terras. Primeiro, com a extinção do MDA e mudança para Casa Civil. Depois, com a extinção do Terra Legal e repasse de atribuições ao Incra, sem transferência de capacidade operacional. As ações de regularização fundiária requerem conhecimento específico e tempo de preparação. Por isso, é essencial ter um arranjo institucional estável para sua implementação. Considerando que as atribuições encontram-se no Incra desde 2019, não seria aconselhável deslocá-las novamente. Porém, é necessário reforçar a capacidade operacional do órgão, seja com contratação de temporários ou terceirização de tarefas como ocorreu no programa Terra Legal.

---

<sup>20</sup> Disponível em [www.ndb.int](http://www.ndb.int).

<sup>21</sup> Disponível em [www.greenclimate.fund](http://www.greenclimate.fund).

## Referências Bibliográficas

Alencar, Ane, Rafaella Silvestrini, Jarlene Gomes e Gabriela Savian. *Floresta em chamas - O Novo e Alarmante Patamar do Desmatamento na Amazônia: Nota técnica No. 9*. IPAM, 2022.

[bit.ly/3M5uqfc](https://bit.ly/3M5uqfc). Acesso em: janeiro de 2022.

Alston, Lee J, Gary D. Libecap e Bernardo Mueller. "Land reform policies, the sources of violent conflict, and implications for deforestation in the Brazilian Amazon". *Journal of Environmental Economics and Management* 39, nº 2 (2000): 162–188. [bit.ly/3a3hODf](https://bit.ly/3a3hODf).

Atos do Poder Executivo. *Decreto nº 10.592*. 2020.

Barreto, P., A. Pinto, B. Brito e S. Hayashi. *Quem é dono da Amazônia? Uma análise do recadastramento de imóveis rurais*. Belém: Imazon, 2008. [bit.ly/3NLHuHS](https://bit.ly/3NLHuHS). Acesso em: 25 de março de 2022.

Bassi, Bruno S., Leonardo Fuhrmann, Mariana F. Ramos e Tatiana Merlino. *Sob discurso da "modernização", programa Titula Brasil esconde conflitos de interesse, grilagem e violência contra povos do campo*. O Joio e o Trigo, 04 de abril de 2022. [bit.ly/3axKd9J](https://bit.ly/3axKd9J).

Brito, Brenda e Paulo Barreto. *Primeiro ano do Programa Terra Legal: Avaliação e Recomendações*. Belém: Imazon, 2010. [bit.ly/3PKmyTs](https://bit.ly/3PKmyTs).

Brito, Brenda e D. Cardoso Jr. *Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema?* Belém: Imazon, 2015. [bit.ly/3t1fWqb](https://bit.ly/3t1fWqb).

Brito, Brenda, Paulo Barreto, Amintas Brandão Jr., Sara Baima e Pedro H. Gomes. "Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon". *Environmental Research Letters* 14, nº 6 (2019). [bit.ly/3t5h8ce](https://bit.ly/3t5h8ce).

Brito, Brenda. *Nota Técnica sobre o Projeto de Lei nº 2.633/2020*. Belém: Imazon, 2020. [bit.ly/3aABEuV](https://bit.ly/3aABEuV).

Brito, Brenda. *Avaliação do relatório do senador Carlos Fávaro sobre projetos de lei de regularização fundiária*. Belém: Imazon, 2021. [bit.ly/38WzPI5](https://bit.ly/38WzPI5).

Brito, Brenda, J. Almeida, P. Gomes e R. Salomão. *Dez Fatos Essenciais sobre Regularização Fundiária na Amazônia Legal*. Belém: Imazon, 2021a. [bit.ly/3Gw68di](https://bit.ly/3Gw68di).

Brito, Brenda, Jeferson Almeida, Roberta A. de Andrade e Pedro Gomes. *Leis e práticas de regularização fundiária no Estado de Rondônia*. Belém: Imazon, 2021b. [bit.ly/3zceCob](https://bit.ly/3zceCob).

Cadastro Nacional de Florestas Públicas. *Atualização 2020*. 2021. [bit.ly/3GvFVeV](https://bit.ly/3GvFVeV). Acesso em: 5 de janeiro de 2022.

Casa Civil. *Lei nº 11.952*. 2009.

Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Nova Investida Contra a Legislação Fundiária. Projeto de Lei nº 510/2021 Retoma os Retrocessos da MP nº 910/2019 e Beneficia Invasores de Terras Públicas*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021a. [bit.ly/3wYeO7R](https://bit.ly/3wYeO7R).

Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Avanços ou Retrocessos na Regularização Fundiária? Análise do Projeto de Lei nº 2633/2020 sob o enfoque das salvaguardas ambientais*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021b. [bit.ly/3aAEHTT](https://bit.ly/3aAEHTT).

Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 2.633*. Relator Deputado Zé Silva. 2020. [bit.ly/3PTzsOW](https://bit.ly/3PTzsOW). Acesso em: 18 de abril de 2022.

Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

Constituição da República Federativa do Brasil. *Art. 68*. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1988.

Incrá. *Plataforma de Governança Territorial*. sd. [bit.ly/3Gwos5S](https://bit.ly/3Gwos5S). Acesso em: 25 de março de 2022.

Incrá. *Exercício 2021*. 2021a. [bit.ly/3M2FWZ1](https://bit.ly/3M2FWZ1). Acesso em: 17 de janeiro de 2022.

Incrá. *Instrução Normativa nº 104*. 2021b.

Incrá. *Instrução Normativa nº 105*. 2021c.

Incrá. *Nota Técnica nº 360*. 2021d. Esclarecimentos prestados por meio da Lei de Acesso à Informação.

Incrá. *Planilha Meta Titulação 2021*. 2021e. [bit.ly/3M2FWZ1](https://bit.ly/3M2FWZ1). Acesso em: 17 de janeiro de 2022.

MAPA e Incra. *Portaria Conjunta Nº 1*. Diário Oficial da União. Edição 231. Seção 1. Página 1. 2020. [bit.ly/3N2crrt](https://bit.ly/3N2crrt).

Moutinho, Paulo, Ane Alencar, Marcelo Stabile, Martha Fellows, Caroline S. C. Salomão et al. *Destinação de Florestas Públicas: um meio de combate à grilagem e ao desmatamento ilegal na Amazônia*. Amazônia 2030, 2022. [bit.ly/3IzjoOc](https://bit.ly/3IzjoOc). Acesso em: 19 de março de 2022.

MPF. *Recomendação nº 23/2021 da Procuradoria da República no Município de Paragominas-PA*. 2021. [bit.ly/3PPCOhg](https://bit.ly/3PPCOhg). Acesso em: 26 de março de 2022.

Pacheco, Pablo e José Heder Benatti. “Tenure Security and Land Appropriation under Changing Environmental Governance in Lowland Bolivia and Pará”. *Forests* 6, nº 2 (2015): 464–491. [bit.ly/38To1GH](https://bit.ly/38To1GH).

Portal da Transparência CGU. *Execução da despesa pública*. sd. [bit.ly/3z7LGxy](https://bit.ly/3z7LGxy). Acesso em: 24 de abril de 2022.

Reydon, Bastiaan P., Vitor B. Fernandes e Tiago S. Telles. “Land governance as a precondition for decreasing deforestation in the Brazilian Amazon”. *Land Use Policy* 94 (2020). [bit.ly/3N1s9Tv](https://bit.ly/3N1s9Tv).

Sead. *Painel de Políticas da SEAD*. sd. [nead.mda.gov.br/politicas](https://nead.mda.gov.br/politicas). Acesso em: 10 de julho de 2020. Esclarecimentos prestados por meio da Lei de Acesso à Informação ao Incra via eSic.

Secretaria-Geral. *Lei nº 9.759*. 2019.

Secretaria-Geral. *Lei nº 13.844*. Art. 22. 2019.

Senado Federal. *Relatório Legislativo apresentado em 08 de dezembro de 2021, referente ao Projeto de lei nº 2.633/2020 e ao Projeto de Lei nº 510/2021*. 2021. [bit.ly/3x12RzC](https://bit.ly/3x12RzC). Acesso em: 18 de abril de 2022.

Supremo Tribunal Federal (STF). *ADPF 760*. Relatora Ministra Carmen Lúcia. 2022. [bit.ly/3Na3YCM](https://bit.ly/3Na3YCM). Acesso em: 18 de abril de 2022.

Treccani, Girolamo D. *Violência e Grilagem: Instrumentos de Aquisição Da Propriedade Da Terra No Pará*. Belém: UFPA e Iterpa, 2001.

Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão 727/2020*. 2020.

[www.amazonia2030.org.br](http://www.amazonia2030.org.br)

