



ITERPA



INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ



**ORDENAMENTO
TERRITORIAL
E REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA NO PARÁ**

Expediente



ANA JÚLIA CAREPA
Governadora do Estado do Pará

ODAIR SANTOS CORRÊA
Vice-Governador

CÁSSIO ALVES PEREIRA
Secretário de Estado da Agricultura

JOSÉ HEDER BENATTI
Presidente do Instituto de Terras do Pará

WILSON MELO SODRÉ
Diretor Administrativo e Financeiro

JOSÉ MARIA HESKETH CONDURÚ NETO
*Diretor de Gestão e Desenvolvimento
Agrário e Fundiário*

FLÁVIO LUIZ RABELO MANSOS NETO
Diretor Jurídico

GIROLAMO DOMENICO TRECCANI
Assessor Chefe

LULY RODRIGUES DA CUNHA FISCHER
Chefe de Gabinete da Presidência

ROSE PEPE
Projeto Gráfico

IMAGENS QUE ILUSTRAM A REVISTA
Iterpa / SECOM





Apresentação

Este texto apresenta propostas para o ordenamento territorial e para a regularização fundiária do estado do Pará. Nas últimas cinco décadas, é a primeira vez que o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), autarquia cuja tarefa institucional é executar a política agrária do Estado¹, assume a iniciativa de abrir o debate para estabelecer uma política pública - que, diferentemente do modelo adotado anteriormente, tem por base a propriedade familiar - a fim de superar o caos fundiário, de garantir o direito à terra e de assegurar o desenvolvimento sustentável para as atividades agroambientais.

PRESENTATION

This text presents the proposal of territorial ordinance and land regularization in the State of Pará. In the last five decades it is the first time the Land Institute of Pará (ITERPA), branch of the indirect administration which institutional goal is to execute the agrarian policy of the State, takes the initiative to debate a public policy - that, differently from the former model, is based on small areas with family work - in order to overcome the existent land use chaos, guaranteeing access to land, and sustainable development of agroenvironmental activities.



¹ Ver o artigo 2º da Lei nº4.584, de 08 de outubro de 1975, que criou o Instituto de Terras do Pará - ITERPA.



INTRODUCTION

ITERPA plays an important, but limited, role in the discussion of the territorial ordinance and in order to surmount the present land use caos in Pará. However, its actuation will only be effective if articulated with other segments of State and Federal administration, as well as with the Legislative, Judiciary and civil society. Thus, it is important to make clear that the State's ordinance is already in course through the means necessary to develop the Macro zoning and the Ecologic-Economic Zoning of BR 163, with the creation of protected areas, the recognition of indigenous and quilombolas (rural communities formed mainly by former slaves) rights over their territories, as well as through INCRA's activities, establishing hundreds of rural settlements.

The State shall be pro-active, coordinating this process in order to have effective public policies, once the lack of a policy for public land distribution can promote - what normally occurs - a chaotic land use through grilagem (unlawful appropriation of public lands). This spontaneous form of "territorial ordinance" is pernicious to human rights and to the environment. Thus, it is necessary to establish a territorial ordinance that includes land regularization, environmental impact assessment in rural properties, respect to the social function of properties; as well as control, inspection and use of economic instruments capable to stimulate the sustainable management of natural resources, specially, of our forests.





Introdução

O ITERPA tem um papel importante e limitado na discussão do ordenamento territorial e na superação do caos fundiário atual no Pará. Porém, sua atuação só poderá ser efetivada se for articulada com os diversos órgãos da administração pública estadual e da federal, com o Poder Legislativo e o Judiciário e com a sociedade civil. Para tanto, é preciso deixar claro que o ordenamento do estado está em pleno andamento por meio da realização do Macrozoneamento e do Zoneamento Ecológico-Econômico da BR 163, da criação de dezenas de unidades de conservação, do reconhecimento do direito das comunidades indígenas e quilombolas à terra e da criação de centenas de assentamentos pelo INCRA.

Todavia, o Estado deve ser pró-ativo e coordenar esse processo para que suas políticas públicas sejam eficazes, pois a falta de uma política de destinação de bens públicos pode promover - e é o que, na maioria das vezes, ocorre, caso haja a falta dessa política - um ordenamento caótico das áreas territoriais em questão por meio da grilagem. Essa forma espontânea de ordenamento é nociva aos direitos humanos e ao meio ambiente. Para tanto, é necessário estabelecer uma política de ordenamento territorial que inclua: regularização fundiária, licenciamento ambiental das propriedades rurais, cumprimento da função social da propriedade, controle, fiscalização e instrumentos econômicos capazes de estimular a gestão sustentável dos recursos naturais, de maneira especial, de nossas florestas.



PRINCIPLES OF THE TERRITORIAL ORDINANCE

One of the main instruments of the territorial ordinance is the ecologic-economic zoning, which shall be understood as a political-judicial instrument and not as an ordinary Public Administration's technical tool. This instrument is based in two assumptions: (a) the comprehension that the physical space to be ordered is socially constructed; and (b) this instrument should have a certain degree of flexibility with the aim to include different forms and conceptions - that should be seen in an integrated way - of appropriation of the land and its natural resources.

Due to its importance, territorial ordinance demands the involvement of state agents and local society in short, medium and long term activities that should be integrated to the different zones to be ordered. Therefore, the process of territorial ordinance requires a decentralization that allows to articulate objectives established nationally with the necessities and regional realities, with the presence of the following elements: (a) juridical regulations for various actors that make use of natural resources and of the territory of a certain area and/or region; (b) construction of technical elements that will serve as tools for decision-making of different actors involved in the process of ordinance; (c) participation that distinct social actors that "make" the everyday ordinance; and (d) construction of the executive and legislative authorities decentralization among national, regional and local levels.

For these reasons the zoning of a territory shall be the spatial translation of economic, social, cultural and ecological policies of a society. Its intent is the conciliation of these factors in the most harmonious way with the intent to provide: (i) the improvement of quality of life; (ii) balanced socioeconomic development of regions; (iii) responsible management of natural resources; (iv) protection of the environment; (v) popular participation.



Princípios do Ordenamento Territorial

Um dos principais instrumentos do ordenamento territorial é o zoneamento ecológico-econômico, o qual deve ser entendido como um instrumento político-jurídico e não como uma mera ferramenta técnica de utilização da administração pública. Esse instrumento é baseado em dois pressupostos: (a) a compreensão de que o espaço físico que se irá ordenar é socialmente construído; e (b) esse instrumento deve ter um grau de flexibilidade com o intuito de não excluir as diferentes formas e concepções - que devem ser vistas de forma integrada - de se apropriar e utilizar o solo e os recursos naturais.

Devido a sua importância, o ordenamento territorial implica um envolvimento tanto dos agentes estatais quanto da sociedade local, tendo em vista que ele também implica a realização de ações de curto, médio e longo prazo, as quais devem integrar-se às particularidades das diferentes zonas a serem ordenadas. Portanto, o processo de ordenamento territorial requer tanto uma descentralização que permita articular os propósitos estabelecidos nacionalmente com as necessidades e realidades regionais, como a presença dos seguintes elementos: (a) a regulação jurídica das ações dos diversos atores que fazem uso dos recursos naturais e do território de uma determinada área e/ou região; (b) a construção de elementos técnicos que servirão como ferramentas para a tomada de decisões dos diferentes atores envolvidos no processo de ordenamento; (c) a participação dos distintos atores sociais que "fazem" o ordenamento no dia-a-dia; e (d) a construção do processo de descentralização de competências entre o nacional, o regional e o local.

Dessa forma, o zoneamento de um território deve ser a tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade. Seu propósito é buscar a conciliação desses fatores da forma mais harmoniosa possível com o intuito de proporcionar: (i) a melhoria da qualidade de vida; (ii) o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões; (iii) uma gestão responsável dos recursos naturais; (iv) a proteção do meio ambiente; e (v) a participação das populações.



ECOLOGIC-ECONOMIC ZONING IN THE STATE OF PARÁ

The State of Pará has already initiated its zoning process with the edition of the Ecologic-Economic Macro zoning of Pará (Law n. 6.745, of May, 6th 2005, that institutes the Ecologic-Economic Macro zoning of the State of Pará), but is not adequate to the basic guidelines existent in the Federal legislation. Moreover, the referred State law is base in the false premise that is legitimate because has received contributions of distinct spheres of the Public Power and Civil Society; afterwards, the debate was restricted to the administrative sphere. Another problematic point in the referred legal text is, when dealing with private activities existent in the Productive Activities Consolidation Zone, it indicates that it is free from "limitations" of environmental protection, once it reduces the limits of the legal reserve within the private property, as well as its compensation in areas created according to the State System of Protected Areas.

Thus, it is necessary to continue this process, once the ecologic-economic zoning directly binds governmental policies. To overcome the limitations of the present Macro zoning Law, we propose the inclusion, in its draft, the creation of a State Ecologic-Economic Zoning Commission (CEZEE), with the objective to define policies for the use and preservation of natural resources of the Ecologic-Economic State Zoning Program that will have its actions monitored by the Environmental State Council (COEMA).

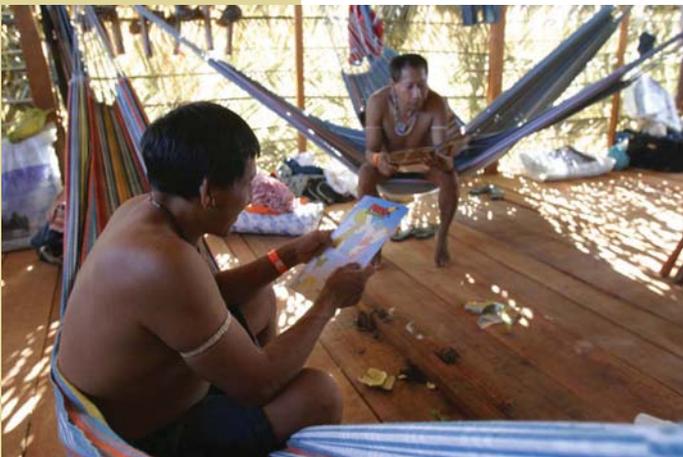


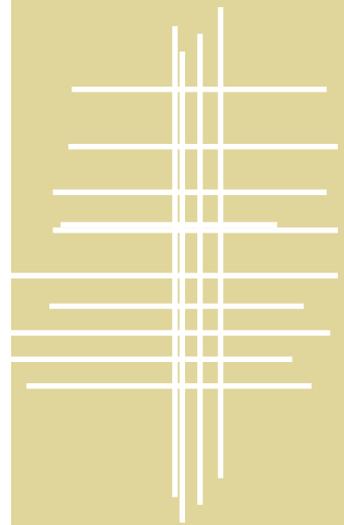


O zoneamento ecológico-econômico do Estado do Pará

O estado do Pará já iniciou o processo de zoneamento com a edição do Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Pará (Lei nº 6.745, de 6 de maio de 2005, que institui o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará), mas ainda não está adequado às diretrizes básicas estabelecidas pela legislação federal. Ademais, a referida lei estadual parte do falso pressuposto de que já está legitimada, uma vez que teria recebido contribuições de distintas esferas do Poder Público e da sociedade civil, ficando o debate, a partir de então, limitado à instância administrativa. Outro ponto problemático do referido texto legal diz respeito ao fato de, ao tratar da atividade da iniciativa privada existente na Zona de Consolidação de Atividades Produtivas, indicar que é zona livre das "limitações" da proteção ambiental, visto que prevê a redução da área de reserva legal, bem como sua compensação em áreas criadas de acordo com o Sistema Estadual de Unidades de Conservação.

Assim, é necessário dar continuidade a esse processo, já que o zoneamento ecológico-econômico vincula diretamente as políticas governamentais. Para tentar superar as limitações da atual Lei de Macrozoneamento, propomos a inclusão, na proposta, da criação de uma Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico (CEZEE), objetivando definir as políticas de uso e de preservação dos recursos naturais do Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico, que terá suas ações monitoradas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA).





COMBAT TO GRILAGEM IN THE STATE OF PARÁ

The illegal privatization of public lands is a constant in Amazonia. However, differently from other historic periods, today it presents a singular character in relation to individual appropriation, in the regional land use context. In many cases, properties of the land do not have a title established in legal basis, that is, the area of the rural real property is not demarked and the develop activities within its limits are illegal because land exploration of farming an cattle raising, as well as forestry, besides violating environmental norms, it also employs forced labor. Consequently, these acts violate environmental, agrarian, civil, penal and tax laws, in a rational that leads to illegal appropriation and concentration of natural and financial resources. In order to the State of Pará overcome the present land use chaos, initially, it must define de domain of its areas. Data from the Ministry of Land Use Policy and Agrarian Development give the dimension of this phenomenon: more than thirty million hectares of land were illegally appropriated in our State. The Corrective Magistrate of the State Court of Pará recognized that:

considering that punctual measures have been taken by this Correction Magistrate and by ITERPA in the sense to solve the problem seem to be insufficient, considering the dimension of the unlawful appropriation of lands in our State. As previously stated there are many in inland municipalities with registered areas that surmount one, two or three fold its territorial surface, and we all know the size of our municipalities, some of them bigger than some countries (*).

Secondly, it is necessary a definition of criteria to regularize the land use situation of areas that were subtracted illegally from the common wealth and that, subsequently, were reverted to the creation of protected areas. To implement a land ordinance in the State, various are the measures to be taken. Thus, the first step is to overcome the limited ability of management of the agencies responsible for the territorial ordinance, considering not only it technical staff, but also material means. Another important element is having the comprehension to consolidate the rural property, respecting social and environmental presuppositions, what represents an important step for the fortification of citizenship and for environmental protection.

In Amazonia's case, the institutionalization of private is, also, a condition to the consolidation for a democratic and participative model of distribution and management of the land and natural resources and, consequently, of the environmental protection. It is in this context that land use regularization should be placed because the recognition of property rights is a "presupposition for the enjoyment of political participation". The proposals of regularization that will be presented have the intent to reach families' possessions, middle and large properties, peoples and traditional communities.

In the sphere of the judicial branch, some important measures to combat grilagem were taken. Nevertheless, to fight against grilagem, considered an illegal form of occupation of public lands, it is necessary to have public policies for two situations: (a) to define criteria for land use regularization of occupied areas; and (b) to define criteria for the destination of public lands.

In Pará, the combat to grilagem may become an important instrument to democratize the access to lands. It is used as a strategy to complement the expropriation due social interest to agrarian reform that under the exclusive authority of the Union; it would make available to the State Government millions of hectares to promote the territorial ordinance. In this context, the collection of vacant lands, nowadays illegally occupied, become the first step in the process of territorial ordinance. Collect public lands may be destined for rural settlements, to the recognition peoples and traditional communities' territorial rights or for environmental protection. We can affirm whatsoever, that expropriation continues being the main instrument of agrarian reform, and regularization and the combat to grilagem correspond to a complimentary policy.

(*) See considerations of Provision nº 13/2006.



O combate à grilagem do Estado do Pará

A privatização ilegal de terras públicas é uma constante na Amazônia. Contudo, diferentemente de outros períodos históricos, hoje se apresenta com um caráter singular na relação de apropriação individual, no contexto fundiário regional. Em muitos casos, a propriedade da terra não possui título fundado em uma base legal, ou seja, a área do imóvel rural não é demarcada e as atividades desenvolvidas dentro de seus limites são ilegais, pois a exploração da terra para o desenvolvimento das atividades agropastoris ou florestais, além da violação das normas ambientais, também emprega o trabalho forçado. Logo, os atos praticados violam normas ambientais, agrárias, civis, criminais e tributárias, em uma lógica que leva à apropriação e à concentração dos recursos naturais e financeiros de forma ilícita.

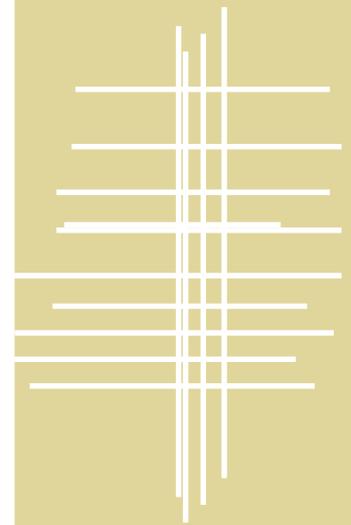
Dessa forma, para que o estado do Pará possa superar o atual caos fundiário, primeiramente deverá definir a dominialidade das áreas. Dados do Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário dão a dimensão desse fenômeno: mais de

trinta milhões de hectares de terras teriam sido apropriados ilegalmente no nosso estado. A Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará reconheceu, por sua vez, que:

Considerando que as medidas pontuais que vêm sendo adotadas por esta Corregedoria e pelo ITERPA no sentido de equacionar o problema têm se mostrado insuficientes, ante a dimensão que a grilagem de terras atingiu em nosso Estado. Como já afirmado, há vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial, e todos nós conhecemos o tamanho de nossos municípios, alguns deles maiores que vários países².

Em um segundo momento, será necessária a definição de critérios para regularizar a situação fundiária das terras que foram subtraídas ilegalmente do patrimônio público e que, posteriormente, foram a ele revertidas e para a criação de unidades de conservação.

²Ver o Considerando do Provimento nº 13/2006



Para implementar um ordenamento territorial no estado, várias são as medidas a serem tomadas. Sendo assim, o primeiro passo é superar a limitada capacidade de gestão dos órgãos competentes para o ordenamento fundiário, seja no seu corpo técnico, seja no material. Outro elemento importante é ter a compreensão de que a consolidação da propriedade rural, respeitando os pressupostos sociais e ambientais, representa um importante passo para o fortalecimento da cidadania e para a proteção ambiental.

No caso amazônico, a institucionalização da propriedade privada é, também, uma condição para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição e de gestão da terra e dos recursos naturais e, conseqüentemente, de proteção do meio ambiente. É nesse contexto que deve ser colocada a regularização fundiária, pois o reconhecimento do direito de propriedade é um "pressuposto dos direitos de participação política". As propostas de regularização que serão apresentadas têm como objetivo alcançar a ocupação familiar, a média e a grande, e povos e comunidades tradicionais.

Na esfera do Poder Judicial, algumas medidas importantes no combate à grilagem foram tomadas. Entretanto, para combater a grilagem, considerada uma forma de ocupação ilegal de terras públicas, é preciso ter políticas públicas para duas situações: (a) definir critérios para a regularização fundiária das áreas ocupadas; e (b) definir critérios para destinar as terras públicas.

No Pará, o combate à grilagem pode se tornar um instrumento importante para a democratização do acesso à terra. Utilizada como política que complementa a desapropriação de terras improdutivas, já que a desapropriação por interesse social para fim de reforma agrária é de competência exclusiva da União, permitiria disponibilizar ao governo estadual milhões de hectares para promover o ordenamento fundiário. Nesse contexto, a arrecadação das terras devolutas, hoje ocupadas ilegalmente, torna-se o primeiro passo no processo de ordenamento territorial. As terras públicas arrecadadas podem ser destinadas para assentamento, para reconhecimento dos direitos dos povos e comunidades tradicionais ou para proteção ambiental. Pode-se dizer, então, que a desapropriação continua sendo o principal instrumento da reforma agrária, sendo que a regularização e o combate à grilagem correspondem a uma política complementar.





A importância da Regularização Fundiária e da Destinação de Terras Públicas

IMPORTANCE OF LAND USE REGULARIZATION AND DESTINATION OF PUBLIC LANDS

It is necessary to grant access to different types land and natural resources appropriation, in such way that one conception of use does not overlap or results in a concentration of land in few hands. Guaranteeing access to the development of different social and economic activities properties will be bound by its social and environmental functions. Thus, the plural access to the land and to its social functions are two manifestations of clauses of a Democratic State. We cannot implement the first without the latter.

At ITERPA there are more than eight thousand requests for land donations and approximately two thousand request for sale; there are dozens of processes in reminiscent of quilombolas that are requiring their recognition of domain of the areas they occupy, and there are, already, request for the creation of dozens of settlements, what demonstrates the great interest for land use regularization.

It is important to mention that to grant some prerogatives to small properties do not exclude the possibility to destine lands to medium and large properties. On the contrary: the idea is to have small occupations as a parameter to build for the destination of public lands for large properties, once is a priority for the State Government and the Federal constitution does have this distinctive treatment.

Deve-se garantir o acesso às diferentes formas de apropriação da terra e dos recursos naturais, de tal modo que uma concepção de uso não resulte na sobreposição e na concentração de uma grande quantidade de terra. E, ao garantir o acesso ao desenvolvimento das diferentes atividades sociais e econômicas, as propriedades passam a ficar comprometidas a cumprir a sua função social e ambiental. Assim, o acesso plural à terra e a função social da propriedade são duas manifestações das cláusulas do Estado democrático. Não se pode implementar uma sem assegurar a efetividade da outra.

No ITERPA, há mais de oito mil solicitações de doação de terra e aproximadamente duas mil de venda, há dezenas de processos de comunidades remanescentes de quilombos que estão requerendo o reconhecimento de domínio das áreas que ocupam e há, ainda, a solicitação de criação de dezenas de assentamentos, o que demonstra grande interesse pela regularização fundiária.

Importante ressaltar que o fato de conceder algumas prerogativas à pequena propriedade não exclui a possibilidade de destinar terras para a média e para a grande propriedade. Pelo contrário, a idéia é ter a pequena ocupação como parâmetro a fim de ajudar na construção dos critérios para a destinação de terras públicas para a grande propriedade, visto que é uma prioridade do Governo Estadual e a Constituição Federal deve fazer esse tratamento distintivo.



ENTITLEMENT FOR RURAL PROPERTIES

Entitlement of legitimated land may occur by two means: issuance of a definitive land property title or the constitution of a contract for the concession of right in rem of use. The first situation (used nowadays) corresponds to the actions of the Land Use Agency in granting title to areas that are eligible for regularizations, through individual initiatives or in rural settlement areas. In our proposal, no definitive title shall be granted to State settlements, but only the use of concession contracts, which may be individual or collective. The contract for the concession of right in rem of use assures almost the same rights to beneficiaries who receive definitive properties titles; the difference consists in the absence definitive title and of domain transfer in the latter case, but only the concession of use to the means it is destined. Such concession is materialized through an administrative contract of concession, meaning, therefore, that in all cases eligible for donation, the entitlement will be materialized through concession.

The concession of right in rem of use is transferable through succession, gratuitous or paid, since the new grantee does not make different use to the established in the contract. In all cases of alienation ITERPA transfer the land (domain or possession of rural lands), in order to settled families are able cultivate, assuring their economic development.

A factor that must be observed is, when the Government creates a rural settlement to promote agrarian reform, this area is affected for family agriculture. To be affected means to attribute to a certain asset a specific or general destination, set by the Executive Branch. Thus, the creation of rural settlement projects is an instrument of intervention in the land use structure and, at the same time, a settlement of dispossessed rural workers, that is, this process is part of the agrarian reform policy. From this affectation financial expenditures are justifiable to assure the settlement of families, to offer technical, social and environmental support, and for the construction of minimal infrastructure to assure the success of the enterprise.

Nonetheless, this limitation does not cause an economic unfeasibility of the property because its proprietary continues with all power of use and enjoyment in it. Thus, we understand that an area affected for agrarian reform, that is, for family use, cannot have a different use. The concentration of land in settlement areas is void by the Constitution.

One of the legal mechanisms to avoid that an area destined to family properties ends up acquired to other finalities is to transfer solely use and enjoyment rights, using contracts for the concession of right in rem of use to beneficiaries. This instrument enables the land to be used, be given in real state guaranty; to be transferred through legal concessions, with the sole condition that the acquirer if a small proprietary. It is also allowed that another small proprietary acquires one or two parcels from neighbors, enabling a certain degree of land concentration, since destined to the formation of middle-sized properties, and the size do not exceed the constitutional limit of a small property (four fiscal measures of rural land) and there is the consent of the Association/ Union or from the Land Use Agency.

An advantage of contracts for the concession of right in rem of use is the fact that these areas destined to family properties cannot be concentrated (except in the cases mentioned above), because we are dealing with land partially "out of the market", and that are not interesting for those who have the intent to concentrate large amounts of land. Meanwhile, the fact this concession present limitation in the domain does not mean that these land are completely out of the market. On the other hand, a disadvantage is that the beneficiary will suffer limitations to transfer the land because there is no complete ownership of the rural property.

The objective of land use regularization is to discourage the formation of large properties because the State cannot favor concentration of land. Therefore, only when there is a stable market of land, stabilized with land use regularization of medium and large properties, and a solid agrarian policy for family properties, it will be possible to think in change the concession instrument to definitive titles.



A titulação dos imóveis rurais

A titulação das terras legitimadas pode ocorrer de duas formas: emissão do título definitivo ou constituição do contrato de direito real de uso. A primeira situação (que é a utilizada atualmente) corresponde ao fato de o órgão fundiário buscar titular as posses regularizáveis, por iniciativa individual ou nas áreas de Projetos de Assentamento. Em nossa proposta, não haverá titulação definitiva para os assentamentos criados pelo Estado, mas somente concessão, a qual poderá ser individual ou coletiva. A concessão de direito real de uso assegura praticamente os mesmos direitos ao beneficiário da titulação definitiva, sendo que a diferença consiste em que o beneficiado não recebe o título definitivo, ou seja, na concessão, não há a transferência de domínio, e, sim, a cessão de uso do bem para o fim a que ele se destina. Tal cessão é materializada pelo contrato administrativo de concessão, o que significa, portanto, que, em todos os casos de doação, a titulação se materializará pela concessão.

A concessão de uso como direito real é transferível por ato inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, desde que o novo concessionário ou seus descendentes não façam uso diferente ao estabelecido no contrato administrativo. Nos dois casos de alienação, o ITERPA transfere a terra (domínio ou posse do imóvel rural), a fim de que esta seja cultivada e o seu desenvolvimento econômico seja promovido pelos usuários.

Algo importante e que não deve deixar de ser observado é que, quando o Poder Público cria um projeto de assentamento para fins de reforma agrária, a área fica afetada à destinação para a propriedade familiar. Ficar afetada significa atribuir a um bem uma destinação específica ou geral dada pelo Poder Executivo. Sendo assim, a criação de projetos de assentamentos é um instrumento de intervenção na estrutura fundiária e, ao mesmo tempo, de assentamento de trabalhadores rurais, ou seja, esse processo faz parte da política de reforma agrária. Em decorrência dessa afetação, são justificados gastos financeiros para assegurar o assentamento de famílias, para oferecer assessoria técnica, social e ambiental e para a construção de infra-estrutura com o fim de assegurar o sucesso do assentamento.

Todavia, essa limitação não causa inviabilidade econômica do imóvel, pois o proprietário continua com plenos poderes no uso e gozo do mesmo. Desse modo, entendemos que uma área afetada para fins de reforma agrária, ou seja, para uso da propriedade familiar, não pode ter outra utilização. A concentração de terra em áreas de assentamento é vedada constitucionalmente.

Um dos mecanismos jurídicos para evitar que a área destinada à propriedade familiar venha a ser adquirida para outros fins é a transferência somente do uso e gozo do imóvel pelo contrato de direito real de uso para o beneficiário. Esse instrumento possibilita que a terra seja utilizada, dada em garantia, transmitida por mortis causa ou alienada para terceiro, com a condição de que o adquirente seja pequeno proprietário. Pode-se permitir, também, que outro pequeno proprietário adquira um ou dois lotes de terra de seus vizinhos, possibilitando um certo grau de concentração, desde que seja para a formação de médias propriedades, cujo tamanho poderá ser até o limite constitucional da pequena propriedade (quatro módulos fiscais) e tenha o consentimento da associação, do sindicato ou do órgão fundiário.

A vantagem da concessão de direito real de uso está no fato de que as áreas regularizadas para a propriedade familiar não podem ser concentradas (a menos que seja na forma exposta no parágrafo anterior), pois se trata de terras parcialmente "fora do mercado", portanto, que não interessam àqueles que pretendem concentrar grandes glebas. No entanto, o fato de limitar o domínio não significa que se retira totalmente a terra do mercado. Em contrapartida, a desvantagem é que o titular da área sofrerá limitações na transferência da terra devido ao fato de não possuir o domínio do imóvel rural.

O objetivo da regularização fundiária é desestimular a formação de grandes propriedades, pois o Estado não pode favorecer a concentração de terra. Portanto, somente quando houver um mercado de terra estabilizado com a regularização fundiária da média e da grande propriedade e a política agrícola consolidada para a propriedade familiar, é que se poderá pensar em mudar a concessão da pequena propriedade para a titulação definitiva.





CREATION OF RURAL SETTLEMENTS

Once one of its priorities is family properties, ITERPA was restructured to make possible the creation of rural settlements principally for land use regularization means. The present agency's structure counts with a Coordination of Special Projects (CPE) that is composed for Management of Quilombolas Communities and the Management of Settlement Projects.

Our proposal is to create state rural settlements, requesting afterwards its recognition by INCRA. This recognition is important because state settlements will receive the same treatment of a federal settlement, that is, state settlements will have the same access to credit of federal settlements. Besides, our proposal consists in editing norms to regulate the process to create rural settlements.

The State created three types of settlements: (a) State Sustainable Settlement Projects (PEAS); (b) Agrarian and Extraction State Settlements (PEAEX); and (c) State Quilombola Territory (TEQ).

State settlements and quilombolas areas will follow different criteria, according specific state regulations, that is, rural settlements will receive concession of right in rem of use, while quilombolas will receive collective and definitive land titles, according to the Federal and State Constitutions.

Criação de Assentamentos Estaduais

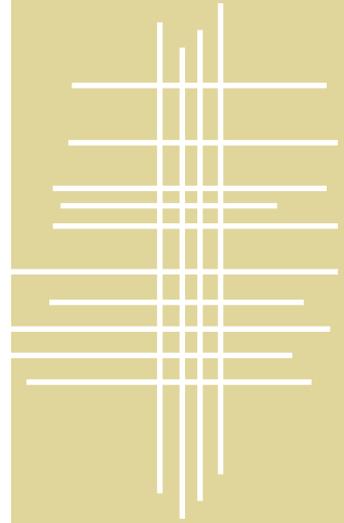
Tendo como finalidade priorizar a propriedade familiar, o ITERPA foi reestruturado para que seja possível a criação de assentamentos cuja preferência é o processo de regularização fundiária. A atual organização do órgão conta com a Coordenadoria de Projetos Especiais composta pela Gerência de Comunidades de Quilombos e pela Gerência de Projetos de Assentamento.

A nossa proposta é fazer a criação de assentamentos estaduais, solicitando o reconhecimento dos mesmos pelo INCRA, passo cuja importância está no fato de assegurar que eles receberão o mesmo tratamento de um assentamento federal, ou seja, o assentado também terá direito às modalidades de créditos para as áreas de assentamento. Além disso, nossa proposta consiste em editar normas para regulamentar o processo de criação de tais assentamentos.

Para tanto, o Estado criou três tipos de assentamentos: a) Projeto Estadual de Assentamento Sustentável (PEAS); b) Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista (PEAEX); e c) Território Estadual Quilombola (TEQ).

Os assentamentos criados pelo Estado e as áreas quilombolas serão regidos por outros critérios, estabelecidos em normas próprias, ou seja, os assentados receberão concessão de direito real uso, enquanto que os quilombolas receberão a titulação definitiva e coletiva, conforme estabelecem a Constituição Federal e a Estadual.





ZONES OF LAND USE REGULARIZATION FOR INDIVIDUAL OCCUPANTS

In this new land use regularization policy, we intend to work with five zones of individual land use regularization, according to the State Constitution:

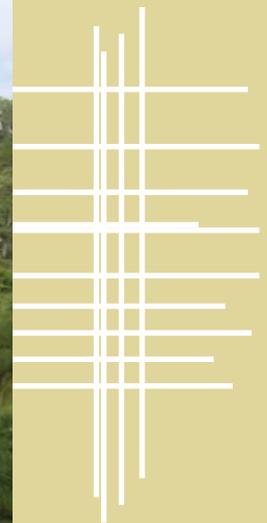
- a) 0 - 100 hectares. General rule: donation. Title: concession contracts, with the use of definitive title in exceptional cases, since the area there is the purchase of land.
- b) 101 - 500 hectares. General rule: direct sale, considering the possibilities of differentiated situations according to the economic capability of the purchaser. Title: definitive title for sale and concession for donations. Both will have resolute agrarian and environmental clauses.
- c) 501 - 1500 hectares. General rule: direct sale. Title: definitive, with resolute agrarian and environmental clauses.
- d) 1500-2500 hectares. General rule: direct sale. Title: definitive, with resolute agrarian and environmental clauses.
- e) Above 2500 hectares. General rule: there will be no sale because the State Constitution prohibits any alienation in this case in articles 241 and 242. In this case the only possibility will be the onerous concession, which will only be authorized in exceptional cases, if demonstrated its social relevance. In these cases, before sending to the Congress for legislative authorization, it will be necessary go through a public bid, and receive an authorization form the State Legislative.



As faixas de regularização fundiária para ocupações individuais

Para pensar a política de regularização fundiária, pretendemos trabalhar com cinco faixas de regularização fundiária individual, consoante prevê a Constituição Estadual:

- a) 0 - 100 hectares. Regra geral: doação. Titulação: concessão. Excepcionalmente poderá ser emitido título definitivo, desde que a terra seja comprada pelo particular.
- b) 101 - 500 hectares. Regra geral: venda direta, podendo haver situações diferenciadas de acordo com a capacidade econômica do beneficiado. Titulação: definitiva para venda e concessão para as doações. Ambas com cláusulas resolutivas ambientais e agrárias.
- c) 501 - 1.500 hectares. Regra geral: venda direta. Titulação: definitiva, com cláusulas resolutivas ambientais e agrárias.
- d) 1.501 - 2.500 hectares. Regra geral: venda direta. Titulação: definitiva, com cláusulas resolutivas ambientais e agrárias.
- e) Acima de 2.500 hectares. Regra geral: não haverá alienação, pois a Constituição Estadual veda qualquer alienação em seus artigos 241 e 242. Nesse caso, a única possibilidade é a concessão onerosa e, mesmo assim, somente ocorrerá nos casos excepcionais e que seja comprovada a relevância social. Para encaminhar ao Congresso Nacional, será necessário primeiramente realizar a licitação pública e ser aprovada pela Assembleia Legislativa.



CRITERIA TO LAND USE REGULARIZATION OF OCCUPIED PUBLIC LANDS UNTIL 500 HECTARES

In the process of regularization the occupation of vacant public lands must be respected. By this mean occupation is expressed by the effective use of the land and customary habitation. Then, it is a sine qua non condition that the area is occupied. Besides, in this process, it is prohibited the regularization of areas inferior to the minimal dimensions established in law for rural properties.

Another aspect that ought to be taken into consideration is the commands existent in environmental regulations. Thus, the areas to be regularized must go through, prior the issuance of any title, the Rural Environmental Licensing (LAR), under the authority of the State Environmental Agency (SEMA).

Differently from the federal legislation, which determines that land use regularization of public areas shall be always onerous - exception the case of areas destined for the recognition of quilombolas' territorial rights -, the State will regularize small properties and areas occupied by traditional populations free of any charge. Special projects for quilombolas communities will be also implemented, respecting the collective use of the land and natural resources.

To be apt to regularize his/her possession, the beneficiary must prove: (a) continuous possession; (b) effective use of the land for no less than a year; (c) inexistence of opposition of a third party; (d) inexistence of other propriety in his/her name; (e) that he/she did not receive any other concession of land or any incentive from the agrarian reform program; and (f) adequate use of natural resources.



Critérios para regularização fundiária em terra pública de ocupações até 500 hectares

No processo de regularização, deve ser respeitada a ocupação de terras devolutas, a qual é manifestada em cultura efetiva e moradia habitual. Logo, é condição sine qua non que a área esteja sendo ocupada. Além disso, nesse processo, é vedada a regularização de áreas com dimensão territorial inferior à fração mínima de parcelamento do módulo rural.

Outro aspecto a ser levado em consideração são os comandos normativos relativos ao meio ambiente. Assim, as áreas a serem regularizadas devem passar, antes da titulação, pelo Licenciamento Ambiental Rural (LAR), regulamentado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA.

Diferentemente da legislação federal que determina que a regularização fundiária seja sempre onerosa, com exceção daquela que se destina ao reconhecimento de domínio dos territórios ocupados por remanescentes das comunidades de quilombos, o Estado regularizará a pequena propriedade e os imóveis ocupados por populações tradicionais gratuitamente. Deverão ser implantados, ainda, Projetos Especiais para as comunidades quilombolas, os quais respeitem e favoreçam o uso coletivo da terra e dos demais recursos naturais.

Para estar apto à legitimação de posse, o legitimado deve comprovar: (a) posse contínua; (b) cultura efetiva pelo prazo mínimo de um ano; (c) inexistência de oposição de terceiros; (d) não ser proprietário de outro imóvel; (e) não ter sido beneficiado antes com a concessão de áreas ou pelo programa de reforma agrária; e (f) utilização adequada dos recursos naturais.



CRITERIA TO LAND USE REGULARIZATION OF OCCUPIED PUBLIC LANDS OVER 500 HECTARES UNTIL 2500 HECTARES

Even though there is no disposition in the Constitution that establishes a maximum limit for rural properties, we find various constitutional commands that prohibit the Public Power to favor the concentration of land. In many legal opinions agrarian reform means a change in land use structure based in a new legal system because what motivate a policy to reform the structure of properties in a country is the exigency of greater economic and social equity, fair distribution of land and an increase of productivity. Agrarian reform also means the use of all legal means to redistribute land and to reform the land use structure. It was for no other reason that the Federal Constitution stated in its Transitory Constitutional Provisions Act (ADCT) determined the revision, by the Congress, of all donations, salves and concessions of public lands superior to 3.000 hectares, taken place from January 1st, 1962 to December 31, 1987 .

The requisites for regularization of land possession on these cases are: (a) do not have another rural property; (b) explore the area from more than a year according to the environmental law; (c) to reside in the in the area or near it; (d) to have, as it main activity, farming and extraction of forestry products; (d) do not have a public function; (d) do not have received any incentive from agrarian reform, include not only land but funds (e) do not have the opposition of a third party; and (f) to be either a capable individual or a legal person. From 100 to 500 hectares land regularization will occur only after heard the Farming, Agrarian and Land Use State Council (CEPAF); over 500 until 1500 hectares, CEPAF shall approve for the economic exploration plan for each area; while for areas with dimension over 1500 to the limit of 2500 hectares, besides the approval of the economic exploration plan, it will be necessary to obtain the approval of the State Legislature, with absolute majority of votes.

Furthermore, all regularized areas shall receive environmental licensing and to be georeferenced. Land regularization of areas over 500 hectares shall go through a public bid process, having its occupant's preferential rights over the land, since they fit the requisites, above mentioned. Alienations will be onerous, and the value of the land will be based on market value and will be published in a value chart after the approval of CEPAF. For greater legal security and with the intent to modify the procedure in course, the payment of the alienated area will be cash, which procedure will be defined afterwards.

Issued titles of domain will contain clauses to compel beneficiaries to maintain, conserve, and in certain situations, to restore areas of permanent preservation and legal reserves; besides another clause that makes mandatory the registration of this environmental limitation in the competent notary. It is important to make clear that only the occupations located in the consolidation zone in the Macro zoning and where deforestation occurred until December, 2005. Thus, fulfilled wall obligations above mentioned (administrative, social and environmental), occupants of public lands will receive titles of domain, nonnegotiable for ten years.



Critérios para regularização fundiária em terras públicas de ocupações acima de 500 e até 2.500 hectares

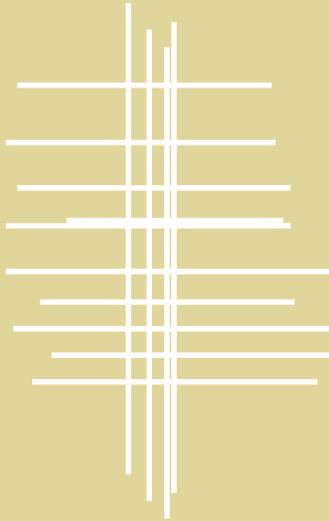
Apesar de não existir um artigo na Constituição que estabeleça um limite máximo para a propriedade da terra, encontramos diversos comandos constitucionais que proíbem o Poder Público de favorecer a concentração da terra. Na concepção agrarista, a reforma agrária implica a mudança da estrutura fundiária baseada em um novo ordenamento jurídico, pois o que motiva a política de reforma da estrutura da propriedade em qualquer país é a exigência de maior igualdade econômica e social, a redistribuição justa da terra e o aumento da produtividade. A reforma agrária implica, ainda, todos os meios legais de redistribuição de terras e de modificação na estrutura fundiária. Não foi por outro motivo que nos atos das disposições constitucionais transitórias determinou-se a revisão, por parte do Congresso Nacional, de todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a três mil hectares, realizadas no período de 1 de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987 .

Os requisitos para a regularização de posse nesses casos são: (a) não ser proprietário de outro imóvel rural; (b) explorar o imóvel por mais de um ano de acordo com as normas ambientais; (c) manter residência no imóvel ou próximo a ele; (d) ter, no agroextrativismo, sua principal atividade; (e) não exercer função pública; (f) não ter sido contemplado em programa de reforma agrária ou de alienações públicas de terras; (g) não haver oposição de terceiros; e (h) ser pessoa física ou jurídica. Entre 100 e 500 hectares a regularização se dará depois de ser ouvido o Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária (CEPAF), acima de 500 ha até 1.500, o CEPAF deverá aprovar um plano de exploração econômica, enquanto que de 1.500 até 2.500 ha, além do disposto no item anterior, a regularização dependerá de prévia aprovação da maioria absoluta da Assembléia Legislativa.



Assim, as áreas deverão ser licenciadas e georreferenciadas. A legitimação individual de áreas superiores a 500 hectares, por exemplo, deverá passar por um processo de licitação pública, tendo o direito de preferência os ocupantes de glebas de terras que se enquadrarem nos itens acima descritos. A alienação será sempre onerosa e o valor do imóvel, objeto da regularização fundiária, será calculado com base no valor de mercado de terras, no qual o preço é estabelecido em tabela aprovada pelo Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária (CEPAF). Para maior segurança jurídica e com o intuito de modificar o atual procedimento, o pagamento da área alienada deverá ser à vista cujo procedimento será definido posteriormente.

Os títulos de domínio expedidos pelo órgão fundiário conterão cláusulas que obriguem o beneficiário a manter, a conservar e, se for o caso, a restaurar as áreas de preservação permanente e de reserva legal, além da cláusula obrigatória de averbação à margem do registro do imóvel, junto ao cartório competente, da área de reserva legal prevista na legislação ambiental. Importante deixar claro que serão regularizadas somente as posses que estiverem localizadas nas zonas de consolidação do Macrozoneamento e que realizaram desmatamento até dezembro de 2005. Desse modo, cumpridas todas as obrigações estabelecidas acima (administrativas, sociais e ambientais), o ocupante de terra pública receberá título de domínio, inegociável pelo prazo de dez anos.



Critérios de exclusão do processo de regularização de posse

CRITERIA FOR EXCLUSION IN THE REGULARIZATION PROCESS OF POSSESSIONS

Besides the locational criteria above mentioned, we will pass to analyze the conditions when the Public Power is not able to regularize the possession of public lands from its own patrimony and from vacant lands.

The first criteria of exclusion area requests for purchase of areas with dimension over 2500 hectares, that is, over 2500 hectares there will be no sale of public lands, once the State Constitution prohibits in its articles 241 and 242. In this case, the sole possibility in the onerous concession (but only in exceptional cases, justified by public interest), fulfilled the requisites mentioned in the last section, with proved occupation for more than 10 years.

Regarding the second criterion, in order to approve the solicitation it must be observed if the area is serving to its social function, considering that it conditions the protection and enjoyment of property rights.

The third criterion is also linked to its social function, corresponding to the non utilization of forced labor to develop any labor activity within the perimeter of the requested area.

A fourth criterion that excludes an area from regularization is when the occupation is resultant from physical or psychological violence against preceding occupants.

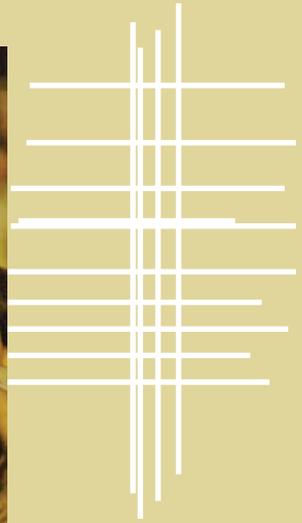
Além do critério localizacional acima exposto, passaremos a analisar em que condições o Poder Público não pode regularizar a posse em terras públicas tanto do patrimônio próprio quanto do devoluto.

O primeiro critério de exclusão se refere à solicitação de alienação de qualquer área superior a 2.500 hectares, ou seja, acima de 2.500 hectares não haverá alienação de terra pública, pois a Constituição Estadual veda em seus artigos 241 e 242 tal processo. Nesse caso, a única possibilidade é a concessão onerosa (e, mesmo assim, somente será aplicada nos casos excepcionais e socialmente justificados), por meio da qual se poderá pensar em concessão de terra pública, desde que os pressupostos previstos no item anterior estejam consolidados há mais de dez anos.

Quanto ao segundo critério, deve ser observado se a área reivindicada cumpre a função social, visto que tal função condiciona o exercício do direito de propriedade.

Já o terceiro critério, também relacionado com a função social, corresponde a não utilização de trabalho forçado para realizar qualquer atividade laboral dentro do perímetro da área reivindicada.

Um quarto critério que exclui a gleba de terra de regularização de posse diz respeito ao fato de quando a consolidação da posse resulta de violência física ou psicológica contra ocupantes anteriores.



CONFLICTS AMONG CRITERIA FOR POSSESSION REGULARIZATION AND DESTINATION OF PUBLIC LANDS

It is always important to assure that if there is conflict of interests in a same area, the order of priority for land regularization is: in the first place, possessions traditionally occupied by indigenous groups and quilombolas communities; secondly, areas necessary to the protection of natural ecosystems and those occupied for traditional populations; in third place, areas destined to agrarian reform (family properties), and, at last, areas for agroenvironmental activities, medium and large possessions.

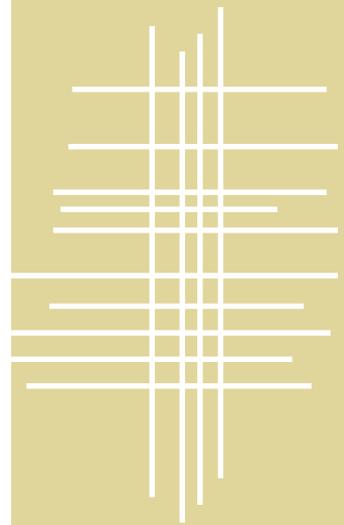
In the first three cases above mentioned the Public Power has no alternative: it has to recognize territorial rights of these social groups and to protect natural ecosystems.



Conflitos entre os critérios de legitimação de posse e de destinação de terras públicas

Não é demais afirmar que, se houver conflito de interesses em uma mesma área, os que têm direito de preferência na regularização fundiária são: em primeiro lugar, as posses tradicionalmente ocupadas pelos índios e pelas comunidades quilombolas; em segundo lugar, as áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as ocupadas pelas populações tradicionais; em terceiro lugar, as glebas de terras destinadas à reforma agrária (propriedade familiar); e, por último, as glebas para as atividades agroambientais, para imóveis médios e grandes.

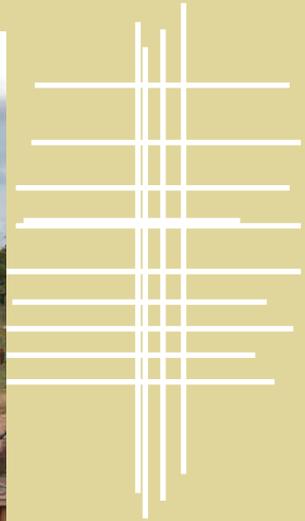
Nas três primeiras previsões acima citadas o Poder Público tem uma única alternativa: tem que reconhecer o direito desses grupos sociais e proteger o ecossistema natural.



PROJECT TO LAND USE REGULARIZATION OF MUNICIPALITIES

An innovation of the State of Pará is to promote land use regularization with a new methodology. Regularization will give priority to the municipality and be performed by a task force, involving the Secretariat of Special Projects, Environmental Secretariat, Agriculture Secretariat, Land Institute of Pará, and the Company for Technical Assistance and Rural Extension of Pará. With conjugation of efforts, it is expected to entitle, license agrarian activities and to discuss the agricultural production of rural properties.

With this policy we aim to implement a process of continuous, transparent and democratic territorial management, legitimated by different social actors (Federal, State, Municipal and Civil Society). Thus, the intended objective is: to reduce rural violence and violations to human rights, to assure property rights to different segments of society, to reduce deforestation and to guarantee environmental sustainability.



ITERPA'S MISSION FOR PARÁ'S TERRITORIAL ORDINANCE: 2007-2010

- To collect and destine vacant state lands;
- To give preference to regularize small properties and to the recognition of territorial rights of traditional communities, indigenous peoples and quilombolas communities;
- To regularize occupations in blocks, considering the municipality as an unity;
- To georeference all areas that will receive titles or concessions;
- Buy equipment and promote capacity building of the staff to improve the quality of ITERPA's activities for land use regularization;
- To grant access to information;
- Edit new internal regulation for ITERPA, promoting collegiate decision-making;
- Edit regulations to discipline land use regularization for small, medium and large properties;
- To participate in the Permanent Commission for Study, Monitoring and Advising in Matters Related to Grilagem;
- To work with INCRA, GRPU and IBAMA;
- To find legal solutions for rural settlement created by INCRA in State areas and for federal areas where the State of Pará issued property titles;
- To participate in the discussion of the Territorial Ordinance and in the Ecologic-Economic Zoning, with financial support from the Pará Rural Program;
- To edit regularization regulations for islands;
- To edit a regulation extinguishing the possibility of purchase of public land in special conditions for those with irregular possession titles;
- To build a Record of State Lands connected to the National System of Rural Registry;
- To draft a Agroenvironmental law for Pará, consolidating the state laws related to agrarian law;
- To draft a policy for existing state leases;
- To create thematic maps, indicating the areas under State jurisdiction;
- To acquire a main office.



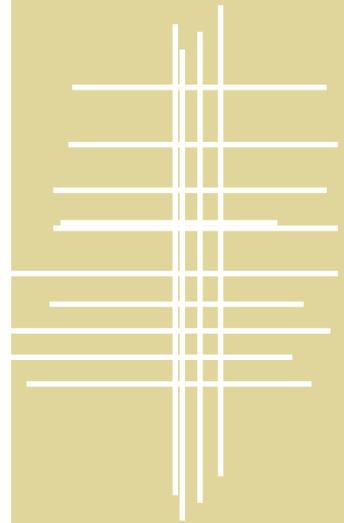
Atuação do Iterpa para o Ordenamento Territorial do Pará: 2007-2010

- Arrecadar e destinar as terras devolutas estaduais;
- Priorizar a regularização fundiária da pequena propriedade e o reconhecimento de domínio das terras ocupadas pelas populações tradicionais e pelos remanescentes das comunidades de quilombos;
- Regularizar as ocupações priorizando a atuação por município;
- Toda titulação realizada pelo Iterpa será feita somente se for georreferenciada;
- Reparar o Instituto e treinar o corpo técnico;
- Democratizar e facilitar o acesso às informações;
- Elaborar o Novo Regimento do ITERPA que promova a direção colegiada do órgão;
- Elaborar normas administrativas que disciplinem a regularização fundiária para a pequena, para a média e para a grande propriedade;
- Participar na Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões ligadas à Grilagem;
- Atuar conjuntamente com o INCRA, GRPU e IBAMA;
- Buscar solução para os assentamentos do INCRA em terras do estado do Pará ou buscar a titulação estadual em domínio federal;
- Participar da discussão do Ordenamento territorial e Zoneamento Ecológico-Econômico, com o apoio do Programa Pará Rural;
- Elaborar norma administrativa que regule as ilhas;
- Elaborar uma norma que extinga a possibilidade de se continuar a permitir a compra em condições especiais dos detentores de Títulos de Posse não legitimados;
- Construir Cadastro Estadual de Terras interligado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural;
- Elaborar a Lei Agroambiental do Pará, consolidando a legislação agrária estadual;
- Elaborar uma política para os aforamentos estaduais existentes;
- Elaborar mapas temáticos, indicando as áreas sob jurisdição federal e estadual;
- Adquirir uma sede própria.



ESTE TEXTO E O DOCUMENTO BASE DE ONDE FOI EXTRAÍDO ESTÃO DISPONÍVEIS NO SITE DO ITERPA
www.iterpa.pa.gov.br
RUA FARIAS DE BRITO, 56 - BELÉM/PA
TEL.: (91) 3181-6560

(impresso em janeiro de 2008)





www.iterpa.pa.gov.br